

R o z s u d e k

J m é n e m r e p u b l i k y

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Ryby a soudců JUDr. Ludmily Sandnerové a Mgr. Milana Taubera v právní věci žalobce: **Mgr. M. S., XXXXXX**, zast. **Mgr. Jiřím Hladíkem**, advokátem v Brně, Příkop 8, proti žalovanému **Ministerstvu zahraničních věcí**, Praha 1, Loretánské nám. 5, o přezkum rozhodnutí ministra zahraničních věcí ze dne 2.9.2008 č.j. 126966/2008-OZI, ve spojení s rozhodnutím správního orgánu prvního stupně, t a k t o:

- I. Rozhodnutí ministra zahraničních věcí ze dne 2.9.2008 č.j. 126966/2008-OZI se z r u š u j e a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. Žalovaný je povinen nahradit žalobci na nákladech řízení částku 7 760,- Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.**

O d ů v o d n ě n í

Žalobce se domáhá zrušení rozhodnutí ministra zahraničních věcí ze dne 2.9.2008 č.j. 126966/2008-OZI (dále „napadené rozhodnutí“), kterým bylo zamítnuto žalobcovo odvolání ve správním řízení a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva zahraničních věcí ze dne 24.7.2008 č.j. 100000/75-2008-OZI/RVI (dále „rozhodnutí správního orgánu prvního stupně“). Zároveň se domáhá i zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a vrácení věci Ministerstvu zahraničních věcí k dalšímu řízení.

Rozhodnutím správního orgánu prvního stupně 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 s poukazem na ust. § 11 odst.1 písm. a) zákona č.106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“) a 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 20/2007-64, pokud jde o vyjádření se k pojmu interního pokynu upravujícího aplikační postupy stran jednotlivých ustanovení zákona, zde konkrétně zákona č.326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Obsahuje-li akt metodického řízení výklad určitých ustanovení zákona nebo dokonce konkrétní požadavky na účastníka řízení, které nejsou v zákoně explicitně vyjádřeny, nelze podle právního názoru Nejvyššího správního soudu pochybovat o tom, že takovýto předpis – jakkoli označovaný za vnitřní – se třetích osob přímo dotýká.

Napadeným rozhodnutím bylo potvrzeno rozhodnutí správního orgánu prvního stupně s tím, že judikát Nejvyššího správního soudu se týká situace, kdy správní orgány rozhodují podle vnitřních pokynů o právech a povinnostech účastníků správního řízení, avšak podle ust. § 168 zákona o pobytu cizinců zastupitelské úřady nerozhodují o právech a povinnostech účastníků správního řízení. Vnitřní předpisy Ministerstva zahraničních věcí se proto podle napadeného rozhodnutí týkají výkonu vízové agendy a aplikace zákona o pobytu cizinců a netýkají se tedy účastníků správního řízení.

Návrh na zrušení napadeného rozhodnutí i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně žalobce zdůvodňuje tím, že obsahuje-li akt metodického pokynu výklad ustanovení zákona nebo dokonce konkrétní požadavky na účastníka řízení, které nejsou v zákoně explicitně vyjádřeny, potom se takový akt dotýká práv třetích osob. Žalobce považuje za nesprávný právní názor, že v případě vízové agendy se nerozhoduje ve správním řízení a že žadatelé o vízum nejsou účastníky správního řízení. Vyslovuje názor, že o správní řízení se jedná vždy, když dochází k úřednímu styku s orgánem státní správy. Skutečnost, že ust. § 168 zákona o pobytu cizinců vylučuje ustanovení zákona o správním řízení na dané řízení, neznamená, že se nejedná o správní řízení. Ministerstvo zahraničních věcí vystupuje podle žalobce v „působnosti státní správy“ ve smyslu ust. § 1 a § 166 zákona o pobytu cizinců a žadatelé o vízum se obracejí na Ministerstvo zahraničních věcí prostřednictvím zastupitelských úřadů jako na orgán státní správy a jsou účastníky správního řízení bez ohledu na to, že pro tento typ řízení je vyloučena aplikace obecných ustanovení správního řádu.

Ve vyjádření k žalobě žalovaný zopakoval, že citovaný judikát Nejvyššího správního soudu nelze aplikovat na daný případ, neboť ve smyslu ust. § 168 zákona o pobytu cizinců nejde o správní řízení, resp. v případě vízové agendy se nerozhoduje ve správním řízení. Nerozhoduje se zde o právech a povinnostech osob a žadatelé nejsou účastníky správního řízení. Metodické pokyny, které zasílá ředitel konzulárního odboru Ministerstva zahraničních věcí na zastupitelské úřady České republiky v zahraničí, jsou řídicími pracovními pokyny a jsou určeny výlučně konzulárním pracovníkům na zastupitelských úřadech. Upravují tedy poměry výlučně uvnitř správního úřadu a netýkají se třetích osob, tedy ani cizinců. Práv osob se může dotýkat pouze text samotného zákona, nikoli jeho výklad. Otázka vyřizování žádostí o víza, na jehož udělení nemá cizinec právní nárok a jehož udělení či neudělení je projevem suverenity státu, není otázkou správního řízení. Ministerstvo zahraničních věcí dále připomíná, že podle zákona o pobytu cizinců uděluje pouze krátkodobá víza, zatímco dlouhodobá víza uděluje Ministerstvo vnitra, resp. Policie České republiky (zastupitelský úřad České republiky v zahraničí má v těchto případech postavení kontaktního místa a přijaté žádosti postupuje Policii České republiky). Zákon o pobytu cizinců v úpravě problematiky víz nepoužívá termín „rozhoduje“, nýbrž „uděluje“. K petitu žaloby žalovaný připomíná, že není v souladu s ust. § 16 odst.4 zákona o pobytu cizinců, podle něhož soud v případě, že nejsou důvody pro odmítnutí žádosti, zruší rozhodnutí o odvolání a rozhodnutí povinného subjektu a povinnému subjektu nařídí poskytnout požadované informace.

Soud přezkoumal napadené rozhodnutí ve spojení s rozhodnutím správního orgánu prvního stupně v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst.2 s.ř.s.) a žalobu shledal důvodnou. Důvodnou ji shledal nikoli proto, že by rozhodování správních orgánů obou stupňů již v tomto přezkumném řízení shledal nezákonným a věcně nesprávným, nýbrž proto, že napadená rozhodnutí jsou nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů (§ 76 odst.1 písm. a/ s.ř.s.), který je vadou správního řízení nedovolující posoudit správnost a zákonnost správního rozhodnutí v napadeném výroku. Teprve tehdy, až dostatek důvodů vyjádřených v napadeném

správním rozhodnutí dovolí věcné přezkoumání správního rozhodnutí, a soud případně dospěje k závěru o věcné nezákonnosti rozhodnutí, rozhodne věcně tak, jak míní žalovaný. Podle ust. § 16 odst.4 zákona o pobytu cizinců, jež je vůči soudnímu řádu správnímu ustanovením speciálním, v takovém případě kromě zrušení napadených rozhodnutí správních orgánů obou stupňů nařídí povinnému subjektu poskytnout požadované informace v souladu se zákonem o svobodném přístupu k informacím, a to za podmínek, které tento zákon vymezuje. K takové situaci však v tomto přezkumném řízení nedošlo.

Důvodnou však soud shledal žalobu v tom, že rozhodnutí o odmítnutí poskytnutí informace, potvrzené napadeným rozhodnutím v odvolacím správním řízení, neobsahuje takové důvody, resp. takové zdůvodnění, které by ozřejmilo podklady pro jejich vydání včetně úvah, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a včetně informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků, resp. žalobce (viz ust. § 20 odst.4 písm. b/ zákona o svobodném přístupu k informacím a ust. § 68 odst.3 správního řádu). Vyjádření žalovaného k žalobě sice přináší částečné úvahy naznačeného typu, avšak vyjádřením žalovaného správního orgánu ke správní žalobě nelze zhojit absenci důvodů napadeného správního rozhodnutí. Toto vyjádření zasílané žalovanými správními orgány soudu ve smyslu ust. § 74 odst.1 s.ř.s. má v souladu s projednací procesní zásadou sloužit k polemice žalovaného se skutkovými a právními důvody, pro které žalobce napadá výroky správního rozhodnutí, nikoli nahrazovat nedostatek odůvodnění napadeného přezkoumávaného správního rozhodnutí.

Nad rámec samotného přezkumu soud dodává, že v zásadě nemá námitek proti názoru žalovaného, že „práv osob se může dotýkat pouze text samotného zákona, nikoli jeho výklad“, neztotožňuje se však s jeho interpretací ust. § 168 zákona o pobytu cizinců. Zmíněným ustanovením zákonodárce výslovně konstatuje, že *na řízení* v případech, které jsou v něm vypočteny podle jednotlivých paragrafů, tedy včetně případů rozhodování o vízech, se nevztahují ustanovení správního řádu o správním řízení, nikoli však, že by snad nešlo o správní „řízení“ sui generis. Přinejmenším je to nezbytné dovodit s jazykového doslovného výkladu a poukazu zákonodárce „*na řízení podle § ...*“, jakož i ze skutečnosti, že i na tato řízení či postup správního orgánu se vztahují ustanovení správního řádu o základních zásadách činnosti správních orgánů. Právní závěry citovaného judikátu Nejvyššího správního soudu proto nelze paušálně odmítat na daný případ jen proto, že na udělování víz se nevztahují ustanovení správního řádu o správním řízení. Pro posouzení toho, zda právní závěry judikátu jsou pro přezkoumávaný případ – alespoň přiměřeně – aktuální a použitelné, přitom není ani tak podstatná teoretická diskuse, zda udělování víz je správním řízením, anebo řízením sui generis, když zcela nepochybně v něm jde o výkon státní správy orgánem státní správy, resp. o postup správního orgánu při výkonu státní správy.

V této souvislosti lze připomenout i prejudikaturu publikovanou pod č.1532/2008 Sb. NSS, na niž citovaný judikát poukazuje a která dává odpověď na výkladovou otázku, co je třeba rozumět interním pokynem ve smyslu § 11 odst.1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím.

Z hlediska rozsahu zvažovaného poskytnutí informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím je právně relevantní námitka, resp. připomínka žalovaného, že jeho resort neuděluje všechna víza, jejichž udělení předvídá zákon o pobytu cizinců (viz ust. § 14 odst.5 písm. c/ zákona o svobodném přístupu k informacím o postupu dotázaného povinného subjektu v případě, že požadovaná informace, třebaže zčásti, se nevztahuje k působnosti dotázaného správního orgánu). Je věcí žalovaného, aby se zabýval, do jaké míry je žádost

konkrétní a určitá, anebo naopak formulovaná příliš obecně (viz ust. § 14 odst.5 písm. b/ zákona o svobodném přístupu k informacím). Je samozřejmě i věcí žalovaného jako povinného subjektu ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím, aby sám zvážil rozsah omezení poskytovaných informací podle ust. § 12 zákona o svobodném přístupu k informacím, a pokud je nutno určité informace v souladu se zákonem vyloučit, aby takové vyloučení zevrubně zdůvodnil v rozhodnutí, kterým se požadovaná informace, byť i jen zčásti, odmítá.

Z výše uvedených důvodů soud zrušil napadené rozhodnutí, aniž by zároveň rušil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, a to pro popsanou vadu řízení (§ 76 odst. 1 písm. a/ s. ř. s.).

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst.1 s.ř.s. a o skutečnost, že žalobce měl ve věci úspěch. Její výši představuje zaplacený soudní poplatek v částce 2 000,- Kč a náklady na zastoupení advokátem za dva úkony právní služby spočívající v přípravě a převzetí zastoupení a podání žaloby, po 2 100 Kč včetně režijního paušálu ve výši 2 x 300,- Kč (§ 7 bod 5, § 9 odst. 3 písm. f/, § 11 odst.1 písm. a/ a d/, § 13 odst.3 vyhlášky č.177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Soudu je pak z jeho činnosti, resp. z jiných věcí zastupovaných týmž advokátem, známo, že zástupce žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, a proto s ohledem na § 57 odst.2 s.ř.s. se náhrada zvyšuje o částku odpovídající této dani.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost za podmínek a z důvodů stanovených v § 102 a násl. s.ř.s., včetně podmínky být zastoupen advokátem, nemá-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je vyžadováno pro výkon advokacie. Kasační stížnost, o níž rozhoduje Nejvyšší správní soud, lze podat u Městského soudu v Praze do dvou týdnů po doručení tohoto rozsudku.

V Praze dne 23.8.2010

JUDr. Jan Ryba
předseda senátu