



**ČESKÁ REPUBLIKA**  
**ROZSUDEK**  
**JMÉNEM REPUBLIKY**

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Sandnerové a soudkyň Mgr. Ivety Postulkové a JUDr. Petry Kamínkové ve věci

žalobce: **Česko-Slovensko-Íránská obchodní komora, z. s.**, IČO: 04359291  
sídlem Varšavská 715/36, 120 00 Praha 2  
zastoupený JUDr. Miroslavem Kříženeckým, advokátem  
sídlem Na Sadech 2033/21, 370 01 České Budějovice

proti

žalovanému: **Ministerstvo zahraničních věcí České republiky**  
sídlem Loretánské náměstí 101/5, 118 00 Praha

**o žalobě proti rozhodnutí ministra žalovaného ze dne 18. 11. 2019 č. j. 136407-6/2019-OPL,**

**takto:**

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

**Odůvodnění:**

1. Žalobce se podanou žalobou domáhá zrušení shora označeného rozhodnutí, jímž ministr zahraničních věcí České republiky (dále též „ministr“) potvrdil rozhodnutí Ministerstva zahraničních věcí České republiky (dále též „žalovaný“ či „povinný subjekt“) ze dne 1. 10. 2019 č. j. 136407-2/2019-TO, které též navrhuje zrušit. Tímto rozhodnutím povinný subjekt podle § 11 odst. 1 písm. a), e) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o informacích“), odmítl žádost žadatele (nyní žalobce) ze dne 16. 9. 2019 o informace ve zprávě Generální inspekce a interním auditu žalovaného (dále též „zpráva GIA“) k udělování víz na Velvyslanectví České republiky v Teheránu (dále též „ZÚ Teherán“) v Íránské islámské republice (dále též „Írán“).
2. Ze správního spisu v dané věci vyplývají následující podstatné skutečnosti.

3. Dne 16. 9. 2019 povinnému subjektu bylo doručeno podání, ve kterém žadatel (nyní žalobce) mimo jiné požádal o poskytnutí informací ze zprávy GIA k udělování víz na ZÚ Teherán, alespoň v části, která se týká jeho činnosti. Uvádí, že se dozvěděl, že zpráva GIA jej kritizuje, proto se k ní chce vyjádřit. Poukazuje na to, že *Deník N* v článku ze dne 8. 8. 2019 (který jmenuje), odkazuje na zprávu GIA. Jeho redaktoři tvrdí, že z několika zdrojů z diplomacie mají potvrzené informace ohledně žadatele. Žadatel tvrdí, že ředitel GIA mu měl přislíbit, že mu zprávu GIA poskytne, tento slib nebyl dodržen.
4. Rozhodnutím povinného subjektu (ze dne 1. 10. 2019 č. j. 136407-2/2019-TO) byla žádost žadateli podle § 11 odst. 1 písm. a), e) zákona o informacích odmítnuta. V odůvodnění povinný subjekt uvádí, že se zabýval zprávou GIA ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona o informacích z hlediska naplnění znaků vnitřního pokynu, přitom zohlednil charakteristiku vnitřního pokynu podle rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 10 A 251/2011-38 (2824/2013 Sb. NSS). Dospěl k závěru, že zpráva GIA je výlučně vnitřním pokynem, ke kterému je na místě přístup žadateli omezit. Je tomu tak proto, že zpráva GIA, která se týká otázek udělování víz na ZÚ Teherán, je výstupem vnitřní kontroly v rámci manažerského řízení žalovaného, je klasifikována jako tzv. chráněná informace. Takovým informacím žalovaný zajišťuje odpovídající ochranu při vzniku informace, manipulaci a nakládání s ní, přístupem k ní, při její archivaci či likvidaci. Kromě toho zpráva GIA se vztahuje výlučně k vnitřním záležitostem žalovaného v ZÚ Teherán, neovlivňuje jeho činnost ve vztahu k žadateli, ani k jiným subjektům. Zpráva GIA je výstupem realizované vnitřní kontroly žalovaného, v níž žadatel nebyl a není kontrolovanou osobou. Realizace vnitřní kontroly žalovaného se netýkala činnosti žadatele. Zpráva GIA se vztahuje toliko na činnost žalovaného, jiným subjektům neukládá žádné povinnosti, neodnímá ani neomezuje žádná práva. Obsahuje informace interního a citlivého charakteru k výkonu zahraniční služby ve vízové oblasti žalovaného určené řídicím útvarům v ústředí žalovaného ve vztahu k fungování ZÚ Teherán. Jsou v ní uvedena opatření směřující k fungování žalovaného a jeho ZÚ Teherán, která byla v souvislosti s ní přijata. Žalovaný z tohoto důvodu považuje za nezbytné omezit přístup třetích osob ke zprávě GIA. Ve zprávě GIA nelze striktně oddělit části, na které se vztahuje zákonná výjimka oddělení informací od částí ostatních a není možno poskytnout zprávu GIA jako celek. Zpráva GIA obsahuje i komentáře interního a citlivého charakteru, související s oblastí společné vízové politiky Evropské unie (dále též „EU“) určené řídicím útvarům v ústředí žalovaného ve vztahu k fungování ZÚ Teherán a jeho vízového úseku, se zohledněním specifčnosti státu Írán, ve kterém ZÚ Teherán působí. Zveřejnění interních a citlivých informací by tak mohlo významně ohrozit výkon zahraniční služby při ochraně zájmů České republiky či EU v Íránu, popř. negativně ovlivnit vztahy mezi Českou republikou a Íránem. Žalovaný uvážil, že při poměření zájmu žadatele na poskytnutí informací a shora specifikovaného zájmu České republiky, jakožto suverénního státu na výkonu zahraniční služby při ochraně zájmů České republiky, resp. Evropské unie v Íránu, je třeba upřednostnit zájem České republiky. Žalovaný proto k ochraně výše uvedených zájmů České republiky shledal za nezbytné omezit žadateli přístup k požadované informaci. Proti rozhodnutí povinného subjektu podal žadatel rozklad.
5. Dne 18. 11. 2019 ministr vydal pod č. j. 136407-6/2019-OPL napadené rozhodnutí. V něm potvrdil rozhodnutí povinného subjektu, s jeho závěry se ztotožnil a odkázal na něj. K věci doplnil, že povinný subjekt se s kolizí práva na informace žadatele a veřejného zájmu vypořádal elementární a bezformální úvahou, splňující požadavek srozumitelnosti a přezkoumatelnosti s ohledem na konkrétní okolnosti posuzovaného případu. Odkázal zejména na body 4. a 5. rozhodnutí povinného subjektu, které citoval. Uvedl, že povinný subjekt poměřoval právo žadatele na informace s veřejným zájmem na výkonu zahraniční služby ve vízové oblasti a na výkonu zahraniční služby při ochraně zájmů ČR, resp. EU, v Íránu. Námitku neprovedení testu proporcionality proto neshledává za důvodnou.

Poukazuje na to, že žadatel s rozhodnutím povinného subjektu věcně nepolemizuje, neuvádí žádné konkrétní argumenty, podle nichž má převážet právo žadatele na informace nad veřejným zájmem na výkonu zahraniční služby ve vízové oblasti, resp. při ochraně zájmů ČR a EU v Íránu. Podle ministra povinný subjekt dostal požadavků na řádnou aplikaci správního uvážení ve smyslu závěrů ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudky ze dne 23. 3. 2005 č. j. 6 A 25/2002-48, či ze dne 24. 6. 2010 č. j. 5 As 73/2009-91). Dále odkazuje na body 4. a 5. rozhodnutí povinného subjektu, které obsahují kritéria, jež povinný subjekt v rámci úvahy užil a kde uvedl, k jakým skutkovým a právním závěrům dospěl. Povinný subjekt svým hodnocením nevybočil z mezí, které vyplývají z ústavních principů zákazu libovůle, principu rovnosti, zákazu diskriminace, principu proporcionality, apod. Správní uvážení povinného subjektu netrpí vadami, bylo provedeno řádně, včetně odůvodnění legitimního zájmu na neposkytnutí požadované informace. Nelze jej proto shledat nezákonným či nepřezkoumatelným. Námitku žadatele, že v rozhodnutí povinného subjektu správní uvážení postrádá řádné odůvodnění legitimního zájmu na neposkytnutí požadované informace, resp. neobsahuje řádně provedené správní uvážení, neshledal ministr důvodnou. K argumentaci, že lze toliko omezit přístup k požadovaným informacím, nikoli je zcela vyloučit, a vyloučení poskytnutí informace bez současného poskytnutí doprovodné informace bude připadat v úvahu jen ve zcela výjimečných a mimořádných situacích, ministr odkázal na bod 4. rozhodnutí povinného subjektu. Vyplývá z něj, že žadatel byl informován o povaze zprávy GIA, o tom, koho se tato zpráva týkala, resp. na které subjekty se nevztahovala. K tvrzení žadatele, že se ho zpráva GIA týká, a měla jednoznačný vliv na jeho činnost, ministr uvedl, že zpráva GIA je výstup vnitřní kontroly v rámci manažerského řízení žalovaného. Nemohla mít proto dopad na jiné subjekty než na žalovaného. Jejím prostřednictvím nebyly autoritativně uloženy jinému subjektu žádné povinnosti, ani nebyla odejmuta či omezena žádná práva. Žadatel ani neuvádí, v čem konkrétně by zpráva GIA měla mít vliv na jeho činnost. Pouze v obecné rovině konstatoval, jakou činnost vyvíjí. Pokud žadatel tvrdí, že jeho jméno je ve zprávě GIA zmiňováno opakovaně a de facto se ho tudíž týká, pak z pouhé skutečnosti, že žadateli nebyla zpráva GIA poskytnuta, nelze dovodit, že je jméno žadatele v ní „neustále zmiňováno“, či že se týká jeho činnosti. Pokud by i jméno žadatele bylo ve zprávě GIA zmíněno, nezakládá to žadateli bez dalšího oprávnění na její poskytnutí.

6. Proti tomuto rozhodnutí žalobce brojí podanou žalobou. Námitky v ní uplatněné lze rozdělit do těchto žalobních bodů.
7. *V prvním žalobním bodu* žalobce namítá, že žalovaný podle § 12 zákona o informacích měl provést k § 11 odst. 1 písm. a), e) zákona o informacích test proporcionality, nikoli správní uvážení. Žalovaný měl poměřovat povahu informace a společenskou potřebu jako veřejného zájmu na jejím zpřístupnění. Současně měl uvést, proč je nutné informaci chránit a vyjmout ji z poskytnutí. Toto porovnání nebylo provedeno. Žalobce nesouhlasí, že test proporcionality není správní orgán povinen provést. Správní orgán jej musí provést, pokud informaci odmítá poskytnout. Žalobce se neztotožňuje s ministrem, že povinný subjekt test proporcionality provedl. Povinný subjekt vyhodnotil vízovou oblast a výkon zahraniční služby za legitimní důvod neposkytnout žalobci vnitřní pokyn. Podle žalobce tím učinil pouze správní uvážení, ale nehodnotil kolizi ústavního práva na poskytnutí informací a veřejného zájmu, proč informaci neposkytnout. Test veřejného zájmu v rozhodnutí povinného subjektu proveden nebyl. Výkon zahraniční služby ve vízové oblasti není ústavním právem ani právem mu odpovídajícím. Pokud zákonodárce stanovil, že jakékoli omezení základního práva je nutné vykládat restriktivním způsobem, a to vždy ve prospěch základního práva, nemohl by test veřejného zájmu vyjít ve prospěch povinného subjektu. Správní orgány jsou si toho vědomé, ale obstrukčně se chtějí vyhnout poskytnutí informace. Rozhodnutí povinného subjektu je proto nedostatečné a nepřezkoumatelné. Žalobce navrhuje, aby soud nařídil žalovanému požadované informace

poskytnout (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. A 2/2003-73).

8. *Ve druhém žalobním bodu* žalobce nepovažuje správní uvážení v rozhodnutí obou stupňů správních orgánů k § 11 odst. 1 písm. a), e) zákona o informacích za dostatečné. Žalovaný poté, co vyhodnotil zprávu GIA za vnitřní předpis (vnitřní pokyn), stanovil, že legitimní zájem je odvozen od výkonu zahraniční služby ve vízové oblasti. Žalobce tvrdí, že zpráva GIA nesplňuje zákonné předpoklady vnitřní informace k činnosti povinného subjektu ve vízové oblasti, nýbrž že obsahuje pokyny, jak má jednat povinný subjekt navenek. Nejedná se proto o výlučně vnitřní charakter zprávy GIA. Podle žalobce, i kdyby zpráva GIA byla vnitřním pokynem, není dán legitimní důvod omezit žalobci přístup k ní. Pouhé vyjádření, že se jedná o výkon zahraniční služby ve vízové oblasti, nepostačí k řádnému správnímu uvážení. Zákonodárce při přijímání zákona o informacích stanovil, že v případě vnitřních pokynů, bude existence legitimního zájmu na omezení práva na informace ve smyslu čl. 17 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (dále též „Listina“) splněna jen výjimečně. Informace týkající se výkonu zahraniční služby ve vízové oblasti nepřevyšuje žalobcovo ústavní právo na zveřejnění informace. Žalobce dále tvrdí, že zpráva GIA se netýká výlučně fungování povinného subjektu v oblasti vízové politiky, nýbrž že hodnotí žalobce v oblastech rozvoje obchodních vztahů mezi Íránem, Českou republikou a Slovenskou republikou, a zabývá se předmětem účelu žalobce. Dále žalobce uvedl, že skutková tvrzení v rozhodnutí obou stupňů správních orgánů ke zprávě GIA jsou mu známa, nejsou žádnou doprovodnou informací. Před vznikem zprávy GIA žalobce totiž vyhověl řediteli GIA a k jeho žádosti mu poskytl k ní podklady. I z tohoto důvodu žalobce požaduje znát obsah zprávy GIA. Pokud by se jednalo toliko o doprovodné informace, musel by žalovaný existenci doprovodné informace uvést ve výroku rozhodnutí. Žádná doprovodná informace ze strany žalovaného však tímto způsobem žalobci poskytnuta nebyla.
9. *Ve třetím žalobním bodu* žalobce tvrdí, že zpráva GIA ovlivňuje jeho další činnost, osobou žalobce se má zabývat a žalobce má být v ní několikrát citován. Žalobce upozorňuje, že zprávu GIA několikrát citovaly jednotlivé tiskoviny, zejména *Deník N* v článku ze dne 8. 8. 2019 (v tištěné podobě nazvaném „*S vízy jsme nekšeftovali. Za koncem velvyslance v Íránu je údajně byznys s vízy, do něž byla zapletena obchodní komora Z. Z. Ten veškeré obvinění odmítá.*“ a v elektronické podobě nazvaném „*Jsmo dospělí chlapi, s vízy v Íránu jsme nekšeftovali. Pozvali jsme každého, kdo projevil zájem, říká Z.,*“) odkazuje na zprávu GIA, s níž je zřejmě seznámen. Žalobce již v žádosti uvedl, že jemu, který je ve zprávě GIA zmiňován, je zamezeno znát její obsah, ale *Deníku N* žalovaný důvěrné informace ze zprávy GIA sdělil. Důsledkem zprávy GIA a následné vízové politiky žalovaného je, že víza íránským podnikatelům, kteří mají návaznost na žalobce, ZÚ Teherán neuděluje. Žalobce byl přitom zřízen za účelem podpory podnikatelských vztahů mezi českými, slovenskými a íránskými podnikateli. Pokud Íránci nemají možnost se dostat do České republiky a udržovat vztahy s českými podnikateli, ukončují čeští podnikatelé ve spolku žalobce členství a neplatí žalobci roční členský poplatek v částce 20 000 Kč. Žalobce pro upřesnění uvádí, že v roce 2019 bylo u něho organizováno 48 firem, nyní žalobci neuhradila členství žádná z nich. Jinými slovy, pokud se íránské podnikatelé nemohou dostat do továren českých podnikatelů, nemohou osobně jednat o obchodech. Čeští podnikatelé pak nemají důvod se organizovat u žalobce. Zpráva GIA proto musí obsahovat informace diskreditující žalobce, který by měl mít nárok na poskytnutí informací, které se dotýkají jeho činnosti.
10. V písemném vyjádření k žalobě navrhl žalovaný zamítnutí žaloby jako nedůvodné. K prvnímu žalobnímu bodu uvádí, že v případech omezení přístupu k informaci ze shora uvedených důvodů je povinný subjekt povinen poměřovat povahu informace a společenskou potřebu (veřejný zájem) na jejím zpřístupnění a důvod, pro který je nutné informaci chránit a vyjmout z poskytnutí, tzv. test veřejného zájmu (viz

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2014 č. j. 1 As 78/2014-41, či náleží Ústavního soudu ze dne 21. 3. 2017 sp. zn. IV. ÚS 3208/16, podle kterého „...*Ze strany správních orgánů postačí elementární a bezformální úvaha, splňující pouze požadavky srozumitelnosti a přezkoumatelnosti*“). Podle žalovaného zákon o informacích stanoví výjimky z poskytování informací, (např. když poskytnutí informace významně nebo přímo ohrožuje výkon zahraniční služby při ochraně zájmů České republiky a jejích občanů v zahraničí, anebo při plnění úkolů zpravodajských služeb nebo o činnosti zpravodajských služeb, pokud by poskytnutí této informace ohrozilo plnění jejich úkolů). Test veřejného zájmu nemusí spočívat jen v poměrování dvou protichůdných základních práv, nýbrž i v poměrování základního práva na informace a jiného veřejného statku. Úvaha žalobce by vedla k absurdním důsledkům, protože vždy by muselo převážet právo na informace, důvody odmítnutí by nebylo možné nikdy aplikovat. Veřejný zájem na řádném výkonu zahraniční služby ve vízové oblasti [podle § 11 odst. 1 písm. a) zákona o informacích], i veřejný zájem na výkonu zahraniční služby při ochraně zájmů České republiky v Íránu [podle § 11 odst. 1 písm. e) zákona o informacích] pramení ze základního principu zakotveného v čl. 1 odst. 2 Ústavy České republiky, že Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva. V posuzovaném případě se jedná o závazky vyplývající z práva EU, které jsou pro Českou republiku jako členský stát EU závazné, a to v důsledku přenesení některých pravomocí orgánů České republiky na EU v souladu s čl. 10a Ústavy České republiky. Nelze proto přisvědčit žalobci, že výkon zahraniční služby ve vízové oblasti, resp. výkon zahraniční služby při ochraně zájmů České republiky v zahraničí, v daném případě v Íránu, není ústavním právem či není právem mu odpovídajícím. Žalovaný jako ústřední orgán státní správy pro zahraniční politiku zajišťuje i ochranu práv a zájmů České republiky v zahraničí (viz § 6 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy, dále též „kompetenční zákon“) či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2019 sp. zn. 1 As 60/2019. V dané věci žalovaný posoudil, zda právo žalobce nepřeváží nad důvody pro odmítnutí poskytnutí informace, a dospěl k závěru, že nikoliv. Žalovaný dostal požadavku provedení testu veřejného zájmu. Pokud žalobce argumentuje, že žalovaný je povinen provést test proporcionality, pak v daném případě v podmínkách zákona o informacích byl proveden a splňuje požadavky podle judikatury Ústavního soudu. V daném případě žalobcovo právo na informace muselo ustoupit veřejnému zájmu na výkonu zahraniční služby ve vízové oblasti a na výkonu zahraniční služby při ochraně zájmů České republiky, resp. EU, v Íránu, podle čl. 1 odst. 2 Ústavy České republiky. Na odůvodnění „celospolečenské potřeby“ či vhodnosti obecného zpřístupnění zprávy GIA přitom žalobce v žádosti o informace i v rozkladu rezignoval. V žalobě tak činí žalobce z důvodu tzv. vlastní potřeby, nikoli z pohledu celospolečenské potřeby, v žalobě žalobce (de facto) hájí zájmy neúspěšných žadatelů o víza.

11. Žalovaný ke druhému žalobnímu bodu uvádí, že v případech omezení přístupu k informacím podle § 11 odst. 1 zákona o informacích, musí povinný subjekt posuzovat splnění materiální podmínky nezbytnosti omezení. Správní úvaha ve smyslu § 11 odst. 1 zákona o informacích je zjednodušeným provedením testu proporcionality. V tomto kontextu je správní uvážení ve smyslu § 11 odst. 1 zákona o informacích provedením testu proporcionality, resp. testu veřejného zájmu, jako specifického testu proporcionality v podmínkách tohoto zákona. Žalovaný setrvává na vyjádření v napadeném rozhodnutí, že jako povinný subjekt dostal požadavkům na řádnou aplikaci správního uvážení ve smyslu závěrů ustálené judikatury (viz rozsudky Nejvyššího

správního soudu ze dne 23. 3. 2005 č. j. 6 A 25/2002-48, či ze dne 24. 6. 2010 č. j. 5 As 73/2009-91). V rozhodnutí obou stupňů správních orgánů je uvedeno, jaká kritéria povinný subjekt v rámci své úvahy použil a k jakým skutkovým a právním závěrům dospěl při aplikaci omezení poskytnutí informace ohledně vyhodnocení zprávy GIA jako výlučně vnitřního pokynu [ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona o informacích], i co do významného ohrožení výkonu zahraniční služby při ochraně zájmů České republiky, resp. EU, v Íránu [ve smyslu § 11 odst. 1 písm. e) zákona o informacích]. Žalovaný se neztotožňuje se žalobcem stran nedostatečnosti a nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Je přesvědčený, že důvody podle § 11 odst. 1 písm. a), e) zákona o informacích pro odmítnutí zprávy GIA jsou dány. Žalovaný dále uvádí, že podle § 3 odst. 6 zákona o informacích je doprovodnou informací taková informace, která úzce souvisí s požadovanou informací (např. informace o její existenci, původu, počtu, důvodu odepření, době, po kterou důvod odepření trvá a kdy bude znovu přezkoumán, a dalších důležitých rysech). Podle § 12 zákona o informacích v případech, kdy povinný subjekt omezí právo na informace, se po vyloučení těch informací, u nichž to stanoví zákon, poskytnou doprovodné informace. Žalovaný odkazuje na rozhodnutí žalovaného i na napadené rozhodnutí s tím, že namítané povinnosti dostal. Žalovaný poskytl žalobci veškeré informace, které bylo možno ohledně zprávy GIA poskytnout při respektování důvodů odepření jejího poskytnutí. Doprovodná informace se týkala charakteru zprávy GIA jako výstupu vnitřní kontroly v rámci manažerského řízení ministerstva a ve smyslu neukládání povinností či neodnímání či neomezování práv jakýchkoli subjektů stojících mimo žalovaného. Argumentace žalobce, že doprovodné informace mu byly známy od ředitele GIA, jde nad rámec zákona o informacích. Zákon o informacích neobsahuje žádný subjektivní prvek ve smyslu, že by se o doprovodnou informaci nejednalo, pokud by žadateli doprovodná informace byla známa. Jinak by povinný subjekt musel zjišťovat, jaké informace žadatel má či nemá k dispozici, aby mohl splnit povinnost poskytnout doprovodnou informaci ve smyslu § 12 zákona o informacích. Takovou povinnost zákon o informacích povinnému subjektu neukládá.

12. Žalovaný ke třetímu žalobnímu bodu uvádí, že udělování krátkodobých víz vychází z právně závazných předpisů EU (zejména vízového kodexu), které stanoví právně závazné postupy udělení i zamítnutí víz. Pokud bez ohledu na osobu žadatele nastane některá skutečnost z čl. 32 odst. 1 vízového kodexu, není možné žádosti o krátkodobé vízum vyhovět a musí být zamítnuta (např. žadatel s žádostí nepředloží veškeré požadované doklady, nebo je sice předloží, ale existují důvodné pochybnosti o jejich pravosti nebo pravdivosti jejich obsahu, či o spolehlivosti prohlášení učiněných žadatelem, nebo pokud jde o jeho úmysl opustit území členských států před skončením platnosti víza, o které žádal). Skutečnost, že žadatel je dobře situovaným podnikatelem neznamená, že žádosti takové osoby o krátkodobé vízum za obchodním účelem má být *a priori* vyhověno. Pokud by měl dotčený žadatel za to, že jeho žádost byla zamítnuta v rozporu s příslušnými právními předpisy, má k dispozici adekvátní opravné prostředky (např. žádost o nové posouzení důvodů neudělení krátkodobého víza podle čl. 32 odst. 6 vízového kodexu ve spojení s § 180e zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, dále též „zákon o pobytu cizinců“). Tyto předpisy nepředpokládají, že by práva žadatelů mohlo garantovat či hájit zájmové sdružení žalobce.

13. Městský soud v Praze vyzval oba účastníky, aby se vyjádřili, zda ve věci požadují nařízení jednání (§ 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění

pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Na výzvu soudu žalobce ve stanovené lhůtě nereagoval, žalovaný o nařízení jednání požádal. Soud podle § 56 odst. 1 s. ř. s. proto dne 24. 2. 2023 nařídil v dané věci jednání na den 28. 3. 2022. Dne 1. 3. 2023 bylo soudu doručeno sdělení žalovaného, že na nařízeném jednání již netrvá. Z tohoto důvodu soud nařízené jednání zrušil, a věc rozhodl i bez nařízení jednání, jelikož s tímto postupem žalobce souhlasil konkludentně a žalovaný jednání výslovně již nepožadoval (§ 51 s. ř. s.).

14. Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.), a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Soud shledal, že žalobě vyhovět nelze.
15. Soud *první a druhý žalobní bod* vypořádá společně, jelikož uplatněné námitky spolu obsahově souvisejí.
16. Předně soud uvádí, že žalobce v žalobě označil ministra zahraničních věcí za žalovaného (pasivně legitimovaného). Soud konstatuje, že ministr není samostatným správním orgánem, je funkční složkou Ministerstva zahraničních věcí. Jelikož žaloba směřuje proti rozhodnutí vedoucího ústředního orgánu státní správy, je žalovaným tento ústřední orgán. Žalovaný k této otázce příhodně ve vyjádření k žalobě odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2019 č. j. 1 Azs 90/2019-42. S úvahou žalovaného se soud ztotožňuje. Ve věci proto soud jednal podle ustálené judikatury s ministerstvem shora označeným jako se žalovaným.
17. Pro úplnost k této otázce soud doplňuje, že v dané věci vycházel i z § 20 odst. 5 zákona o informacích *(nelze-li podle § 178 správního řádu nadřízený orgán určit, rozhoduje v odvolacím řízení a v řízení o stížnosti Úřad pro ochranu osobních údajů)*. Podle § 178 odst. 2 věta předposlední zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů „...*Nadřízeným správním orgánem ústředního správního úřadu se rozumí ministr, ...*“ V dané věci soud proto najisto má postaveno, že napadeným rozhodnutím je rozhodnutí ministra (který je nadřízeným správním orgánem povinného subjektu), a žalovaným je Ministerstvo zahraničních věcí.
18. Před vlastním vypořádáním žalobních bodů se soud zabýval posouzením činnosti žalovaného.
19. Podle § 1 bodu 2. kompetenčního zákona *v České republice působí ústřední orgány státní správy, v jejichž čele je člen vlády, mezi jinými i Ministerstvo zahraničních věcí.*
20. Podle § 6 odst. 1 kompetenčního zákona *Ministerstvo zahraničních věcí je ústředním orgánem státní správy České republiky pro oblast zahraniční politiky, v jejímž rámci vytváří koncepci a koordinuje zahraniční rozvojovou pomoc, koordinuje vnější ekonomické vztahy, podílí se na sjednávání mezinárodních sankcí a koordinuje postoje České republiky k nim.*
21. Podle § 6 odst. 2 kompetenčního zákona *Ministerstvo zahraničních věcí zabezpečuje vztahy České republiky k ostatním státům, mezinárodním organizacím a integračním seskupením, koordinuje aktivity vyplývající z dvoustranné a mnohostranné spolupráce, s výjimkou věcí náležejících do působnosti Ministerstva spravedlnosti.*
22. Podle § 6 odst. 3 kompetenčního zákona *Ministerstvo zahraničních věcí dále zejména*
  - a) *koordinuje činnost ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy v oblasti zahraničních vztahů na jim svěřených úsecích státní správy, působí k tomu, aby na těchto úsecích byly dodržovány závazky vyplývající pro Českou republiku z mezinárodních smluv, jakož i z členství České republiky v mezinárodních organizacích,*
  - b) *zajišťuje ochranu práv a zájmů České republiky a jejich občanů v zahraničí,*
  - c) *řídí zastupitelské úřady v zahraničí,*
  - d) *plní úkoly při zabezpečování styků s orgány cizích států v České republice a v zahraničí, ...*

23. Mezi útvary žalovaného patří odbor *Generální inspekce a interní audit (GIA)*, který je preventivním, auditním a kontrolním orgánem ministra. Generální inspekce provádí (mimo jiné) specializovanou vnitřní kontrolu zastupitelských úřadů v zahraničí se zaměřením na dodržování úkolů zastupitelskými úřady v zahraničí. Interní audit provádí finanční audity, audity systémů a audity výkonu na zastupitelských úřadech ČR v zahraničí a předkládá ministrowi písemné zprávy o svých zjištěních, včetně návrhů opatření k nápravě.
24. Soud konstatuje, že předmětem sporu v posuzovaném případě je otázka, zda povinný subjekt ve vztahu k požadované informaci podle zákona o informacích, aplikoval příhodně výluky z poskytnutí informace v souladu s § 11 odst. 1 písm. a), e) tohoto zákona. Soud se v této otázce ztotožnil s povinným subjektem.
25. Soud konstatuje, že právo na přístup k informacím je základním právem zakotveným v ústavním pořádku České republiky v čl. 17 Listiny.
26. Podle čl. 17 odst. 1 Listiny *svoboda projevu a právo na informace jsou zaručeny*.
27. Podle čl. 17 odst. 4 Listiny *svobodu projevu a právo vyhledávat a šířit informace lze omezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti*.
28. Podle čl. 17 odst. 5 Listiny *státní orgány a orgány územní samosprávy povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon*.
29. Právním předpisem de facto provádějícím citované ustanovení Listiny je zákon o informacích, který v § 2 odstavec 1 vymezil osobní působnost dané úpravy tak, že 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.
30. Právo na informace lze omezit podle § 11 odst. 1 písm. a) zákona o informacích. Podle tohoto ustanovení *povinný subjekt může omezit poskytnutí informace, pokud se vztahuje výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu*.
31. Podle citovaného ustanovení § 11 odst. 1 písm. a) zákona o informacích může povinný subjekt omezit poskytnutí informace, pokud se vztahuje výlučně k vnitřním pokynům povinného subjektu. Jde o ustanovení upravující zákonný důvod odmítnutí žádosti o poskytnutí informace na základě splnění dalších judikaturou vymezených podmínek níže zmíněných.
32. Pojem „*informace vztahující se výlučně k vnitřním pokynům povinného subjektu*“ vymezil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 6. 2020 č. j. 10 As 6/2019-54 tak, že „*zákon o svobodném přístupu k informacím vnitřní akty nedefinuje, jedná se o neurčitý právní pojem. Ten je třeba vykládat restriktivně, jelikož souvisí s omezením ústavně zaručeného práva na informace (srov. rozsudek NSS ze dne 15. 10. 2013, č. 1 As 70/2013-58)... Pro posouzení konkrétního pokynu či jiného aktu je rozhodný vždy jeho obsah, nikoli označení (viz rozsudek NSS ze dne 17. 1. 2008, č. 5 As 28/2007-89, č. 1532/2008 Sb. NSS). Vždy se však bude jednat o akty dotýkající se pouze pracovníků, kteří jimi jsou vázáni (srov. rozsudek ze dne 30. 4. 2008, č. 4 As 20/2007-64, a dále např. bod 14 rozsudku NSS ze dne 17. 2. 2011, č. 1 As 105/2010-73). Naopak obsahový znak vnitřního pokynu nebude dán u takového aktu, který nebude směřovat výhradně dovnitř povinného subjektu a bude přímo či nepřímo ovlivňovat 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 nikoli (srov. rozsudek ve věci 1 As 70/2013 či odbornou literaturu: Furek, A., Rothanzl, L., Jirovec, T.: Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 499). NSS shrnuje, že pokud se interní předpisy povinného subjektu dotýkají třetích osob nepodřízených povinnému subjektu, nelze je považovat za*



*informace vyloučené z práva na informace podle § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím.*“ (zvýrazněno Nejvyšším správním soudem, pozn. soudu).

33. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13. 11. 2019 č. j. 6 As 241/2018-25 konstatoval, že ve svém usnesení ze dne 30. 3. 2011 č. j. 1 Ao 1/2011-49 k otázce vymezení vnitřních pokynů uvedl, že je možné odkázat na závěry doktríny, která je sice označuje různými způsoby (interní - normativní akty, instrukce, vnitřní instrukce, interní normativní instrukce atd.), avšak na definici jejich podstatných znaků se v zásadě shoduje. Např. podle D. Hendrycha se jedná o „*akty abstraktní povahy, které regulují poměry uvnitř jedné nebo více organizačních jednotek, mezi nimiž právně existuje vztah nadřízenosti a podřízenosti [...] obsahem vnitřních předpisů jsou hlavně závazné pracovní postupy, informační toky, konkrétní instrukce podřízeným pracovníkům nebo úřadům a zařízením, spisový řád, jednací řád, jakož i vnitřní kontrolní mechanismy*“ (viz Hendrych, D. Správní věda. Teorie veřejné správy. 2. vyd. ASPI: Praha, 2007, s. 75). Podle dalších autorů jsou interní normativní instrukce „*platné a závazné v takových systémech, kde jsou dány vztahy nadřízenosti a podřízenosti. Určujícím znakem interních instrukcí je tedy to, že se jimi jen konkretizují úkoly a povinnosti podřízených složek a pracovníků*“ (Kubů, L.; Hungr, P.; Osina, P. Teorie práva. Linde: Praha, 2007, s. 60-61). V obdobném duchu definovala vnitřní předpisy i prvorepubliková doktrína. Podle F. Weyra: „*Instrukcí rozumí se obecně závazný návod či poučení, kterého se dostává jedním úředním orgánem druhému o tom, jak dlužno určitou věc nebo skupinu věcí vyřídit*.“ Weyr dále zdůrazňuje, že s ohledem na jejich interní povahu nemohou z instrukcí vznikat žádná „*bezprostřední*“ či „*přímá*“ subjektivní práva a povinnosti jednotlivcům, instrukce zavazují pouze „*úřední orgány*“ (Weyr, F. "Instrukce" In: Slovník veřejného práva československého. Svazek II. EUROLEX BOHEMIA: Praha, 2000 [1932], s. 11-14).
34. Povinný subjekt při aplikaci § 11 odst. 1 písm. a) zákona o informacích proto musí nejprve vyhodnotit, zda jsou naplněny materiální (nezbytnost omezení) a formální (stanovené zákonem) podmínky omezení informací. Nestačí mechanická aplikace důvodů omezení informací podle § 7 až 11. Je nutno pracovat také s čl. 17 Listiny a judikaturou. Pokud po tomto vyhodnocení povinný subjekt shledá, že existují důvody pro odepření informací, provede test proporcionality. Shledal-li povinný subjekt důvod pro neposkytnutí (části) informací i po provedení testu proporcionality, vyloučí z požadované listiny, dokumentu, souboru atd. informace, které není oprávněn žadateli poskytnout. O neposkytnutí těchto informací vydá správní rozhodnutí o (částečném) odmítnutí informací podle § 15 zákona o informacích. Zbylé informace povinný subjekt poskytne, a to spolu s doprovodnou informací. Pokud tak neučiní, zatíží své rozhodnutí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů.
35. V daném případě předpokladem aplikace omezení práva na informace (které je třeba jakožto všechna omezení ústavně zaručených práv vykládat restriktivně) je, že požadovanou informaci lze podřadit pod pojem vnitřní pokyn.
36. Nejvyšší správní soud v dalším rozsudku ze dne 17. 1. 2008 č. j. 5 As 28/2007-89 dovodil, že vydávání instrukcí (interních pokynů, směrnic apod.) nadřízeným orgánem je realizací oprávnění řídit činnost podřízených a jejich plnění je zachováváním právní povinnosti řídit se ve služební činnosti příkazy nadřízených. Tato oprávnění vyplývají z právní normy, jež stanoví vztah nadřízenosti a podřízenosti; interními instrukcemi se 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). Nejvyšší

správní soud zdůraznil, že 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 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.

37. Ke shodnému právnímu názoru dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 5. 2010 č. j. 4 As 13/2010-75, v němž doplnil, že při aplikaci § 11 odst. 1 písm. a) zákona o informacích je třeba pečlivě rozlišovat, zda je požadováno poskytnutí informace vztahující se výlučně k vnitřním pokynům povinného subjektu, či informace vypracované na základě příkazu stanoveného vnitřním pokynem. Zatímco v prvním případě může být poskytnutí informace odepřeno na základě tohoto ustanovení zákona, v druhém případě nikoliv.
38. Nejvyšší správní soud ve své rozhodovací činnosti rovněž zdůraznil, že obsahuje-li akt metodického řízení výklad určitých ustanovení zákona, či 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 účastník řízení měl přichystány všechny podklady či shromážděny argumenty, jež lze ve správním řízení uplatňovat (viz rozsudek ze dne 30. 4. 2008 č. j. 4 As 20/2007-64). Tak tomu v projednávaném případě není.
39. Zprávu GIA, nazvanou „*PROTOKOL Z VNITŘNÍ KONTROLY č. 19/2018/GI Zastupitelský úřad České republiky v Teheránu*“ ze dne 31. 1. 2019, vypracoval útvar Generální inspekce a interní audit žalovaného, vízový odbor žalovaného.
40. Po seznámení se s jejím obsahem soud ověřil, že zpráva GIA byla vypracována jako výstup předchozího provedení mimořádné vnitřní kontroly k činnosti ZÚ Teherán, se zaměřením na výkon a realizaci vízového procesu v ZÚ Teherán, a ověření, jaká opatření přijal ZÚ Teherán na základě „*Zprávy z průběžného praktického vízového školení na ZÚ Teherán ve dnech 16. až 20. října 2017*“ ze dne 24. 11. 2017 č. j. 312926/2017-VO. Dále kontrola byla zaměřena na dodržování obecně závazných právních předpisů, Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. 7. 2009, o kodexu Společenství o vízech, předpisů a aktů řízení žalovaného a zásad účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti v rámci vízového procesu žalovaného (viz str. 3 a 4 zprávy GIA, pozn. soudu).
41. Povinný subjekt v rozhodnutí na str. 3 hodnotil zprávu GIA tak, že „*předmětná zpráva GIA je výlučně vnitřním pokynem a je tedy na místě přístup k požadovaným informacím omezit, z následujících důvodů: Zaprvé, zpráva GIA týkající se udělování viz na ZÚ Teherán je výstupem vnitřní kontroly v rámci manažerského řízení MZV a jako taková je, v souladu s vnitřním předpisem, klasifikována jako tzv. chráněná informace. Chráněným informacím je přitom v rámci MZV zajištěna odpovídající ochrana, a to již při jejím vzniku, manipulaci a nakládání s ní, přístupem k ní, při její archivaci či likvidaci. Zadruhé, zpráva GIA se jako taková vztahuje výlučně k vnitřním záležitostem MZV, resp. ZÚ Teherán, a nijak se netýká a ani neovlivňuje činnost MZV, resp. ZÚ Teherán, navenek, ať již ve vztahu k žadatelce (nyní žalobce, pozn. soudu) nebo jiným subjektům stojícím vně MZV. Zatřetí, v souvislosti s realizací vnitřní kontroly, jejímž výstupem byla předmětná zpráva GIA, žadatelka nebyla a není kontrolovanou osobou. Realizace této vnitřní kontroly, jejímž výstupem byla předmětná zpráva GIA, se netýkala ani činnosti žadatelky. Začtvrté, žádným subjektům stojícím vně MZV se touto zprávou GIA, anebo na jejím základě, neukládají autoritativně žádné povinnosti, ani se jim neodnímají či neomezují žádná práva. Zapáté,*

vzhledem k tomu, že zpráva GIA obsahuje komentáře interního a citlivého charakteru, souvisejících s výkonem zahraniční služby ve vízové oblasti, určené řídicím útvarům v ústředí MZV a týkající se fungování ZÚ Teherán, a zejména jeho vízového úseku při zohlednění specifických země, ve které tento zastupitelský úřad působí, jakož i opatření směřujících dovnitř MZV, resp. ZÚ Teherán, která byla v této souvislosti přijata, je nezbytné přístup k této zprávě ze strany třetích osob omezit. Vzhledem k tomu, že v předmětné zprávě GIA nelze striktně oddělit části, na které se vztahuje tato zákonná výjimka od částí ostatních, není možno poskytnout tuto zprávu jako celek.“

42. Ministr na str. 3 napadeného rozhodnutí k tomu doplnil, že „u správních orgánů považuje za dostačující provedení elementární a bezformální úvahy, splňující požadavek srozumitelnosti a přezkoumatelnosti, při zvažování kolize práva na informace a ochrany jiného práva či veřejného zájmu.“ a odkázal na body 4. a 5. rozhodnutí povinného subjektu shora citované s tím, že v nich poměřoval právo žadatele na informace s veřejným zájmem na výkonu zahraniční služby ve vízové oblasti.
43. Podle soudu zpráva GIA splňuje podmínky vymezené shora citovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2020 č. j. 10 As 6/2019-54. Konstatuje skutečnosti ověřené kontrolní skupinou, ke kterým došlo při činnosti v rámci vnitřního chodu výlučně ZÚ Teherán ohledně udělování víz, a uvádí konkrétní zjištění uvnitř ZÚ Teherán. Závěr ohledně udělování víz, který kontrolní skupina uvádí, se vztahuje k postupu ZÚ Teherán k již proběhlým skutečnostem, a navazuje na předchozí kontrolu z r. 2017. Zpráva GIA vyhodnocuje stav a obsahuje kontrolní zjištění ohledně проверки vnitřního chodu ZÚ Teherán ohledně víz a opatření, obsahuje doporučení rovněž toliko pro ZÚ Teherán. Žalovaný je původcem informace, která dopadá pouze na chod ZÚ Teherán a jeho zaměstnance ve vízové oblasti. Podle jejího obsahu soud neshledal, že by bylo možné ji poskytnout žalobci alespoň jako částečnou informaci, neboť obsah zprávy GIA, byť se skládá z více částí, tvoří jeden logicky uspořádaný celek na sebe navazujících informací, k nimž kontrola (i v návaznosti na předchozí kontrolu) dospěla. Podle shora uvedené judikatury se jedná o výstup z mimořádné kontroly, obsahem jsou vnitřní pokyny, pracovní postupy určené v daném případě jen pro ZÚ Teherán, instrukce směřující ke sjednocení postupu ZÚ Teherán ve vízové oblasti. Obsahem zprávy GIA nejsou žádné pokyny, které by překračovaly základní právní rámec pro ZÚ Teherán. Účelem zprávy GIA bylo zmapování situace ve vízové oblasti na ZÚ Teherán. Nejedná se o informaci týkající se výkonu veřejné správy navenek, která by byla určena jinému subjektu než žalovanému, resp. ZÚ Teherán.
44. Rozhodnutí obou správních orgánů ohledně zprávy GIA je v projednávaném případě třeba nevnímat izolovaně, nýbrž s ohledem na povahu požadované informace v kontextu § 11 odst. 1 písm. e) zákona o informacích, podle kterého bylo poskytnutí informace rovněž odmítnuto. Podle tohoto ustanovení *povinný subjekt může omezit poskytnutí informace, pokud její poskytnutí významně nebo přímo ohrožuje výkon zahraniční služby při ochraně zájmů České republiky a jejich občanů v zahraničí* (odkazuje na zákon o zahraniční službě).
45. Podle § 2 písm. a) zákona č. 150/2017 Sb., o zahraniční službě a o změně některých zákonů (zákon o zahraniční službě), dále též „zákon o zahraniční službě“ *pro účely tohoto zákona se rozumí zahraniční službou činnost zaměřená na navazování, udržování a rozvíjení vztahů s cizími státy a ostatními subjekty mezinárodního práva, jakož i ochrana zájmů České republiky a jejich občanů v zahraničí, vykonávaná v Ministerstvu zahraničních věcí.*
46. Podle § 3 odst. 1 zákona o zahraniční službě *zahraniční služba je vykonávána zejména v souladu se zásadami a) věrnosti České republiky, b) profesionality, c) nedělitelnosti, d) dodržování závazků, které pro Českou republiku vyplývají z mezinárodního práva a práva Evropské unie.*
47. Podle § 4 odst. 1 zákona zahraniční službě *zastupitelský úřad je organizační*

*útvár ministerstva zřízený za účelem plnění úkolů služby v zahraničí.*

48. Podle § 4 odst. 2 písm. a) zákona o zahraniční službě zastupitelskými úřady jsou velvyslanectví.
49. Podle § 5 zákona o zahraniční službě velvyslanectví plní pro stát, ve kterém je zřízeno, případně i pro další státy (dále jen „přijímající stát“), funkce diplomatické mise podle mezinárodní smlouvy, kterou je Česká republika vázána, zejména a) zastupuje Českou republiku v přijímajícím státě, b) chrání zájmy České republiky a jejích občanů v přijímajícím státě, c) vede jednání s vládou přijímajícího státu, d) zjišťuje a informuje příslušné státní orgány České republiky o situaci a podmínkách v přijímajícím státě, včetně otázek týkajících se záležitostí Evropské unie, e) prosazuje cíle zahraniční a bezpečnostní politiky České republiky, f) podporuje vztahy mezi Českou republikou a přijímajícím státem a rozvoj hospodářských, kulturních, vědeckých a jiných styků, g) v případě uvedeném v § 10 odst. 2 plní též funkce stálé mise.
50. Podle čl. 1 odst. 2 Ústavy České republiky Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva.
51. Působnost Ministerstva zahraničních věcí je v porovnání s jinými ministerstvy specifická tím, že je mnohem častěji přímo či nepřímo směřována navenek, tedy vůči jiným státům, mezinárodním organizacím či dalším subjektům mezinárodního práva. S tím je často spojena i skutečnost, že tato působnost je mnohdy vykonávána mimo území České republiky, a to v rámci zastupitelských úřadů České republiky. Specifika, která z toho plynou, byla důvodem, proč pro oblast zahraniční služby, tedy pro činnost zaměřenou na navazování, udržování a rozvíjení vztahů s cizími státy a ostatními subjekty mezinárodního práva a na ochranu zájmů České republiky a jejích občanů v zahraničí, byl přijat speciální zákon o zahraniční službě.
52. Podle § 12 zákona o zahraniční službě, si Ministerstvo zahraničních věcí, ostatní státní orgány a právnické osoby, kterým to ukládají právní předpisy, poskytují za účelem prosazování a ochrany zájmů České republiky při výkonu zahraniční služby vzájemnou součinnost. Za tímto účelem může Ministerstvo zahraničních věcí uzavírat s ostatními státními orgány a právnickými osobami dohody vymezující podrobnější podmínky poskytování vzájemné součinnosti při výkonu zahraniční služby. Takovou dohodu má uzavřenu například s Ministerstvem průmyslu a obchodu (Rámcová dohoda mezi Ministerstvem průmyslu a obchodu a Ministerstvem zahraničních věcí ze dne 26. 6. 2014 o zásadách spolupráce při zajišťování podpory exportu a ekonomické diplomacie České republiky).
53. Za účelem podpory výkonu zahraniční služby může Ministerstvo zahraničních věcí na základě § 14 zákona o zahraniční službě, zřídit státní příspěvkovou organizaci. Příkladem takové státní příspěvkové organizace je Diplomatský servis (zřízený v roce 1993), či Česká centra. Ministerstvo zahraničních věcí je též zřizovatelem veřejné výzkumné instituce Ústav mezinárodních vztahů.
54. Zahraniční politikou se rozumí politika státu ve vztahu k jiným státům, mezinárodním organizacím či obecně mezinárodnímu společenství. Pro její obsah je podstatné dodržování závazků vyplývajících pro Českou republiku z mezinárodního práva (čl. 1 odst. 2 Ústavy), jakož i to, že Česká republika se coby demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana v preambuli Ústavy hlásí k rodině evropských a světových demokracií. Zahraniční politika uvedený ústavní rámec musí respektovat. Platí to jak pro aktuálně prováděnou politiku, tak i pro koncepcie jejího budoucího vývoje.
55. Vazbu mezi vnitrostátním právem a právem mezinárodním deklaruje povinnost České republiky dodržovat závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva. Jedná se o všechna smluvní ujednání České republiky se subjekty mezinárodního práva, které ji zavazují, tedy nejenom smlouvy schválené Parlamentem, ale i smlouvy vládní či rezortní, ale např. i jednostranné právní akty České republiky, akty některých

mezinárodních institucí (např. rozsudky mezinárodního soudu či rezoluce Rady bezpečnosti Organizace spojených národů). Jde o pokyn adresovaný státním orgánům, jejichž chování v rozporu s pravidly mezinárodního práva by mohlo přivodit mezinárodní odpovědnost České republiky.

56. Koncepti zahraniční politiky jako základní strategicko-politický dokument schvaluje vláda. Podle Ústavy České republiky sice stát navenek zastupuje prezident republiky [čl. 63 odst. 1 písm. a) Ústavy], to však neznamená, že by současně byl hlavním určovatelem podoby zahraniční politiky České republiky. Tímto určovatelem je a musí být vláda jako vrcholný orgán výkonné moci.
57. Zahraniční politika se uskutečňuje i na zastupitelských úřadech. K postavení zastupitelských úřadu při rozhodování nebo činění jiných úkonů na úseku vydávání víz či povolení k pobytům se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 5. 12. 2018 č. j. 1 Azs 195/2018-48, tak že v úvodních fázích těchto procedur (ve fázi tzv. nabírání žádostí a jejich prvotního zpracování) mají zastupitelské úřady postavení správního orgánu v kompetenčním (materiálním) smyslu v těch záležitostech, v nichž jim zákon o pobytu cizinců takovou kompetenci svěřuje. Zastupitelský úřad je z institucionálního pohledu specifická součást Ministerstva zahraničních věcí. I když zastupitelský úřad je provozně, manažersky, metodicky a jinak podřízen Ministerstvu zahraničních věcí, má zastupitelský úřad ze zákona kompetenci k určitým zákonem stanoveným úkonům, které odrážejí závazky České republiky, i EU.
58. Velvyslanectví plní pro stát, ve kterém je zřízeno, funkce diplomatické mise podle Vídeňské úmluvy o diplomatických stycích. Zejména: a) zastupuje Českou republiku v přijímajícím státě, b) chrání zájmy České republiky a jejích občanů v přijímajícím státě, c) vede jednání s vládou přijímajícího státu, d) zjišťuje a informuje příslušné státní orgány České republiky o situaci a podmínkách v přijímajícím státě, včetně otázek týkajících se záležitostí Evropské unie, e) prosazuje cíle zahraniční a bezpečnostní politiky České republiky, f) podporuje vztahy mezi Českou republikou a přijímajícím státem a rozvoj hospodářských, kulturních, vědeckých a jiných styků, g) plní též funkce stálé mise při mezinárodní organizaci, jde-li o případ uvedený v § 10 odst. 2 zák. č. 150/2017 Sb., o zahraniční službě, tj. je-li velvyslanec nebo jiný diplomatický pracovník velvyslanectví pověřen též zastupováním České republiky při mezinárodní organizaci.
59. Ze shora uvedeného je zřejmé, že při střetu práva žalobce na informace s jinými chráněnými zájmy (zde s právem České republiky na ochranu informací týkající se zahraniční politiky a bezpečnostního kontextu České republiky, ve vztahu k EU a k Íránu) při uplatnění tzv. principu proporcionality (testu veřejného zájmu), se poměří odůvodněnost veřejného zájmu na zveřejnění požadované informace s důvody, které naopak informaci chrání a ze zveřejňování ji vylučují (ve smyslu nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/02). V daném případě dospěl soud k závěru, že ochrana požadované informace, která se týká výkonu zahraniční služby České republiky prostřednictvím ZÚ Teherán v Íránu, převáží nad individuálním právem spolku žalobce. Ohledně principu potřeby, podle kterého je povoleno použití pouze nejšetrnějšího (ve vztahu k dotčeným základním právům a svobodám) z více možných prostředků, soud konstatuje, že spolek žalobce je soukromou osobou (není zřízený z podnětu žalovaného) a soud považuje ochranu nezveřejnění požadované informace pro stát, v daném případě pro Českou republiku, resp. EU, za odpovídající důvodům uvedeným v napadeném rozhodnutí, resp. rozhodnutí povinného subjektu. Jinými slovy převažuje veřejný zájem České republiky informaci nezveřejnit nad individuálním právem spolku žalobce s informací disponovat a využít ji. Při poměření dvou v kolizi stojících chráněných zájmů v otázce veřejného zájmu na znalosti požadované informace se soud přiklonil k žalovanému, který jedná za Českou republiku, vázanou pravidly mezinárodního práva, neboť právo České republiky na neposkytnutí informace v souvislosti s bezpečnostním hlediskem, je třeba upřednostnit. Zveřejněním zprávy GIA by mohlo dojít i k významnému ohrožení (narušení) zahraniční

služby při ochraně zájmů České republiky v zahraničí. Z obsahu zprávy GIA soud ověřil, že zpráva GIA je výstup vnitřní kontroly k udělování víz na ZÚ Teherán, týká se vnitřních záležitostí ZÚ Teherán, žalobce nebyl kontrolovanou osobou, ani jeho činnost nebyla kontrolována, zpráva GIA žalobci neukládá žádné povinnosti, ani neomezuje jeho práva, a přijatá opatření směřují vůči ZÚ Teherán.

60. V této souvislosti soud odkazuje na důvodovou zprávu k zákonu č. 111/2019 Sb., kterým byl novelizován mimo jiné zákon o informacích. K ust. § 11 odst. 1 písm. e) zákona o informacích důvodová zpráva uvedla: *„Navrhovaná úprava má přispět k řádnému plnění kompetencí Ministerstva zahraničních věcí stanovených zákonem č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, které mimo jiné zahrnují i zajišťování ochrany zájmů České republiky a jejích občanů v zahraničí, typicky v rámci mezinárodních jednání. Ochrana zájmů České republiky v zahraničí je upravena v zákoně č. 150/2017 Sb., o zahraniční službě, zejména v § 2 písm. a), § 5 písm. b) nebo § 11 odst. 1 písm. i). Výjimka ve spojení s § 2 písm. a) zákona o zahraniční službě (definujícím zahraniční službu jako činnost zaměřenou na navazování, udržování a rozvíjení vztahů s cizími státy a ostatními subjekty mezinárodního práva, jakož i ochrana zájmů ČR a jejích občanů v zahraničí, vykonávaná v Ministerstvu zahraničních věcí) směřuje na ochranu informací, jejichž poskytování, potažmo zveřejnění, by vedlo k maření efektivity (i důvěryhodnosti) výkonu zahraniční služby ze strany České republiky v mezinárodním kontextu. Návrh samotný je reakcí na požadavky na poskytnutí informací, které je obtížné podřadit pod některou z výjimek pro poskytování informací, avšak jejichž poskytnutí by mělo značně negativní dopady právě na efektivitu prosazování zájmů České republiky v zahraničí v rámci diplomatického vyjednávání, sjednávání smluv, dohod, hlasování, včetně hlasování tajného, přípravy na taková hlasování a jednání samotného, nebo pokud se např. jedná o osudu občanů, kteří se ocitli v zahraničí v nepříznivé situaci. Těmito informacemi mohou být např. instrukce pro tajné hlasování v mezinárodních organizacích, dokumenty od jiných států či mezinárodních organizací nebo podklady k jednání o občanech zadržovaných v zahraničí, které stricto sensu nelze považovat za utajované informace, avšak jejichž citlivost je značná a je jen obtížně představitelné, že by důvěrné informace či např. instrukce pro tajná hlasování byly poskytovány a návazně zveřejňovány. Podobná praxe není obvyklá ani v jiných státech, ostatně i přístup institucí Evropské unie je velmi restriktivní a vyžadující zachování důvěrnosti. Proto jsou před zveřejněním, resp. poskytnutím, chráněny informace, kde by ohrožení jejich důvěrnosti mělo za následek narušení ochrany zájmů České republiky v zahraničí nebo efektivity poskytování ochrany a pomoci českým občanům v zahraničí, resp. obecně výkonu zahraniční služby dle příslušného zákona za výše uvedených okolností.“*

61. V daném případě ZÚ Teherán, zastupující Českou republiku v Íránu, uskutečňoval mimo jiné i vízovou politiku. Zpráva GIA v této souvislosti obsahuje výslovně informace týkající se bezpečnostního hlediska jak ve vztahu k České republice, tak ve vztahu k EU, i Íránu. Jedná se o informace, které se dotýkají fungování ZÚ Teherán v Íránu ohledně vízové oblasti. Taková informace (byť není utajovaná, je ale citlivá), vyžaduje ochranu ze strany státu, protože její neoprávněné zveřejnění, či použití, by mohlo přispět k bezpečnostnímu riziku v zahraničí, zejména v Íránu. Soud, který se seznámil s celou zprávou GIA, se ztotožňuje s žalovaným, že by nebylo v zájmu České republiky, ve vztahu k zahraniční politice státu, informace zde uvedené žalobci poskytnout, resp. tím je zveřejnit. Jejich zveřejněním by mohlo dojít k ohrožení (narušení) bezpečnostní politiky státu v návaznosti na politiku EU, i ve vztahu k Íránu (oblast bezpečnostních služeb). V zájmu České republiky by nebylo, aby citlivé údaje ze zprávy GIA byly zveřejněny. Obdobně je uvedeno na str. 4 rozhodnutí povinného subjektu a současně str. 5, 6 napadeného rozhodnutí. Právo na přístup spolku žalobce k informaci požadované podle zákona o informacích, které žalobce označuje za základní právo, nemůže v daném případě převážit nad právem ochrany informace ve prospěch České republiky v bezpečnostním kontextu, a Česká republika je povinna dodržovat závazky,

kteřé pro ni vyplývají z mezinárodního práva podle čl. 1 odst. 2 Ústavy.

62. Jestliže tedy § 11 odst. 1 písm. e) zákona informací uvádí jako možný důvod pro odmítnutí žádosti o informace skutečnost, že jejich poskytnutí „významně nebo přímo ohrožuje výkon zahraniční služby při ochraně zájmů České republiky“, přičemž zahraniční službou se podle stejnojmenného zákona rozumí „činnost zaměřená na ... rozvíjení vztahů s ... ostatními subjekty mezinárodního práva, jakož i ochrana zájmů České republiky..., vykonávaná v Ministerstvu zahraničních věcí“, a slovy důvodové zprávy, „jejichž citlivost je značná a je jen obtížně představitelné, že by důvěrné informace ... byly poskytovány a návazně zveřejňovány“, lze si jen těžko představit, že informace ze zprávy GIA by mohly být žalobci poskytnuty, a tím zveřejněny.
63. Rozhodnutí povinného subjektu i napadené rozhodnutí obsahují shora uvedené úvahy (k testu proporcionality i správního uvážení) v takovém rozsahu, že soudu umožnily jejich přezkum. Rozhodnutí obou stupňů správních orgánů soud s ohledem na zásadu jednotnosti správního řízení posuzoval jako celek a neshledal nedostatečnost či nepřezkoumatelnost, která by vyloučila možnost věcného posouzení žalobních bodů. Soud neshledal, že by hodnocení bylo v rozporu se zákonnou úpravou vztahující se k posuzované věci.
64. K námitce, že zpráva GIA se netýká výlučně fungování povinného subjektu v oblasti vízové politiky, soud uvádí, že žalobce své tvrzení nijak nedoložil, což lze vztáhnout i k tvrzení, že se zpráva GIA zabývá předmětem účelu žalobce. Jak již bylo uvedeno výše, soud po seznámení se s obsahem zprávy GIA přisvědčuje žalovanému, že zpráva GIA se zabývá vízovou oblastí ZÚ Teherán žalovaného.
65. S tvrzením žalobce o nutnosti existence rozhodnutí s výrokem, v němž bude žalobci poskytnut text týkající se doprovodné informace, se soud neztotožnil. Napadené rozhodnutí i rozhodnutí povinného subjektu v projednávané věci obsahují informace, pro které absentuje celospolečenský (veřejný) zájem na poskytnutí informace, z nichž lze seznat důvody, proč nelze žalobci požadované informace ze zprávy GIA poskytnout. Tyto informace jsou tzv. doprovodné, na jejich základě lze seznat relevantní úvahy o důvodu neposkytnutí žalobci požadované zprávy GIA jako celku, neboť v daném případě nelze informaci ani jako částečnou poskytnout.
66. Soud v dané věci neshledal za účelné nutně reagovat na každý dílčí argument uvedený v žalobě, s obsahem a smyslem žalobní argumentace se vypořádal jako s celkem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014 č. j. 7 As 126/2013-19). Postihl stěžejní námitky žalobce, což konzumovalo i reakce na dílčí námitky (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2014 č. j. 7 Afs 85/2013-33), a odkázal na odůvodnění rozhodnutí správních orgánů, s nimiž se ztotožnil. První ani druhý žalobní bod není proto důvodný.
67. Ke třetímu žalobnímu bodu soud uvádí, že tvrzení v něm žalobce ničím nedoložil. Žalobce tvrdí, že zpráva GIA ovlivňuje jeho další činnost, že zpráva GIA se má žalobcem zabývat a ten v ní má být několikrát citován. Žalobce dále tvrdí, že *Deník N* v článku ze dne 8. 8. 2019, jehož název žalobce jmenuje, odkazuje na zprávu GIA. Žalobce má za to, že jmenovaný deník je se zprávou GIA zřejmě seznámen. Tato obecná tvrzení nelze podrobit soudnímu přezkumu. Žalobce svou hypotetickou úvahu ničím nedoložil, a soud není povinen dohledávat dokumenty, jež by měly prokazovat žalobcova tvrzení. Námitky uvedené pouze v obecné rovině lze také jen obecně vypořádat. Tvrdí-li žalobce, že důsledkem zprávy GIA a následné vízové politiky žalovaného je, že víza íránským podnikatelům, kteří mají návaznost na žalobce, nejsou Íráncům udělována, pak takové tvrzení nelze ověřit. Správně žalovaný ve vyjádření poukázal na skutečnost, že existují jiné právní nástroje, které v konkrétních případech umožní kontrolu vydávání víz. Pro úplnost soud dodává, že žalobce k žalobě ani nedoložil žádné zmocnění jiné osoby (Íránce), kterého měl zastupovat v řízení před ZÚ Teherán k udělení víz, ani nedoložil tvrzený výsledek vízového řízení. Lze dodat rovněž, že podle spolkového rejstříku, v němž je

žalobce zapsán (úplný výpis ze spolkového rejstříku vedeného Městským soudem v Praze, oddíl L, vložka 63480), nevyplývá, že by žalobce jako spolek byl zřízen za účelem podávání a vyřizování žádostí na ZÚ Teherán ohledně víz Íráncům. Tvzení žalobce, že přišel o poplatek za členství 48 firem za rok 2019, soud ve vztahu k otázce zákona o informacích považuje za irelevantní. Z ničeho soud neshledal, že by zpráva GIA jakkoli žalobce na jeho činnosti omezovala.

68. Žalobce požadoval v žalobě provést důkaz správním spisem a navrhl slyšet jako svědka osobu K. T. K návrhu žalobce provést důkaz správním spisem soud uvádí, že správním spisem se dokazování neprovádí, nýbrž soud z něj vychází při přezkumu napadeného rozhodnutí. Ve správním soudnictví totiž není obsah správního spisu (tj. všechny jeho součásti) považován bez dalšího za důkaz. Vyplývá to ze samotné podstaty řízení ve správním soudnictví, které je přezkumným řízením správního řízení, správní spis je obrazem a výsledkem tohoto správního řízení, dokládá skutkový a právní stav, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009 č. j. 9 Afs 8/2008-117). K návrhu žalobce na slyšení jmenovaného jako svědka soud uvádí, že k takovému postupu neshledal důvod, žalobce ke jmenovanému ani neuvedl, proč by jej soud měl slyšet, k čemu by měl jako svědek vypovídat, a jakou má jmenovaný se žalobcem souvislost.
69. Soud shrnuje, že v posuzovaném případě správní orgány odůvodnily odmítnutí poskytnutí požadované informace v dostatečné míře a v právě projednávané věci bylo na místě omezit poskytnutí informace žalobci, resp. ji zveřejnit, v souladu s § 11 odst. 1 písm. a), e) zákona o informacích.
70. Na základě shora uvedeného soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
71. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci měl plný úspěch žalovaný, kterému v řízení žádné náklady nad rámec jeho běžných činností nevznikly. Soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

### Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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](http://www.nssoud.cz).

Praha 9. března 2023

JUDr. Ludmila Sandnerová, v. r.  
předsedkyně senátu