U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci navrhovatele: **Mgr. M. Š.,** proti odpůrci: **Ministerstvo spravedlnosti,** se sídlem Vyšehradská 16, Praha 2, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Instrukce Ministerstva spravedlnosti čj. 13/2008-SOSV-SP ze dne 24. 7. 2009, resp. na zrušení § 5 odst. 5 věty první, § 6 odst. 7 věty první a § 12 této Instrukce,

takto:

I. Návrh se odmítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Navrhovatel podal Nejvyššímu správnímu soudu návrh na zrušení opatření obecné povahy, resp. jeho části. Navrhovatel podle § 101a odst. 1, § 101d odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) navrhl, „aby Nejvyšší správní soud rozsudkem zrušil Instrukci Ministerstva spravedlnosti č.j. 13/2008-SOSV-SP ze dne 24. 7. 2009, uveřejněnou pod číslem 19 v částce 7, ročníku 2009 Sbírky instrukcí a sdělení Ministerstva spravedlnosti, rozeslané dne 17. 11. 2009, a to dnem, který v rozsudku určí,

a pokud nevyhoví návrhu na zrušení této Instrukce jako celku,

aby Nejvyšší správní soud rozsudkem zrušil ustanovení § 5 odst. 5 věty první, § 6 odst. 7 věty první a § 12 Instrukce Ministerstva spravedlnosti č.j. 13/2008-SOSV-SP ze dne 24. 7. 2009, uveřejněné pod číslem 19 v částce 7, ročníku 2009 Sbírky instrukcí a sdělení Ministerstva spravedlnosti, rozeslané dne 17. 11. 2009, a to dnem, který v rozsudku určí.“

Navrhovatel v návrhu odkazuje na rozhodnutí Městského soudu v Praze čj. Spr 2080/ 2009 ze dne 26. 2. 2010, potvrzené v odvolacím řízení rozhodnutím žalovaného, které ve svém odůvodnění, pokud jde o částečně provedenou anonymizaci, výslovně odkazuje na shora uvedenou instrukci. Nejde přitom o nezávazný návod, jak se odpůrce pokouší význam instrukce bagatelizovat, ale jde o příkaz, jak postupovat, adresovaný podřízeným subjektům včetně soudů, které jsou touto instrukcí vázány.

Navrhovatel uvádí, že podle § 101a odst. 1 s. ř. s. návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem.

Taková situace podle navrhovatele v této věci nastala. Ust. § 5 odst. 4 instrukce ve spojení s § 5 odst. 5 instrukce důsledně navozuje dojem (výkladem a contrario), že jména a příjmení jiných nežli v § 5 odst. 5 vyjmenovaných úředních osob, jsou chráněnými osobními údaji. Explicitně je tento právní závěr vyjádřen v § 6 odst. 7 instrukce, které obsahuje výslovný příkaz k anonymizaci příjmení (popřípadě též jména) v případech jiných osob, nežli jsou uvedeny v § 5 odst. 5 instrukce.

Navrhovatel dále upozorňuje, že § 12 instrukce stanoví počátek její účinnosti od 1. 8. 2009, ačkoliv k jejímu rozeslání došlo teprve dne 17. 11. 2009. Zavádí se tak zpětná účinnost instrukce dříve než byla uveřejněna, což je v základním rozporu s principy právního státu.

Navrhovatel tvrdí, že samotné jméno a příjmení fyzické osoby není chráněným osobním údajem podle § 4 písm. a) zákona č. 101/2000 Sb. a odkazuje v tomto směru na soudní judikaturu a stanoviska Úřadu pro ochranu osobních údajů. Dovozuje tedy, že § 5 odst. 5 věta první a § 6 odst. 7 instrukce, podle níž rozhodoval Městský soud v Praze v této věci, jsou v rozporu se zákonem i judikaturou správních soudů, včetně Nejvyššího správního soudu. Podle navrhovatele „je otazné“, zda Ministerstvo spravedlnosti náhodou nepřekročilo meze své působnosti a pravomoci vydáním této instrukce jako takové.

Navrhovatel uvádí, že instrukce je, již podle svého názvu, vydávána za prováděcí předpis k zákonu č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ačkoliv § 21 tohoto zákona zmocňuje k vydání prováděcích předpisů pouze vládu a Ministerstvo vnitra. Ministerstvo spravedlnosti tak postupovalo v rozporu zejména s čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 4 odst. 2 Listiny základních práv a svobod; navrhovatel spatřuje rozpor i s čl. 79 odst. 3 Ústavy.

Odpůrce ve vyjádření k návrhu navrhl, aby byl zamítnut jako nedůvodný. Poukázal na to, že opatřením obecné povahy je takový akt, který splňuje definiční znaky uvedené v § 171 až 174 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a jehož vydání je správnímu orgánu uloženo zvláštním zákonem. Napadená instrukce však takovým opatřením není. Ani zákon č. 106/1999 Sb., ani jiný právní předpis odpůrci neukládají vydání opatření, které by naplňovalo zákonné definiční znaky opatření obecné povahy. Instrukce je interním normativním aktem a zavazuje tedy pouze podřízené subjekty, jimiž jsou subjekty vyjmenované v § 2 instrukce. Instrukce byla vydána k zajištění jednotného postupu podle zákona č. 106/1999 Sb., nikoli k regulaci práv a povinností vznikajících při uplatňování práva na informace a neupravuje žádná další omezení práva na informace přesahující zákonný rámec založený zákonem č. 106/1999 Sb. Obsahem instrukce je především návod určený podřízeným povinným subjektům, jak postupovat při plnění povinností

vycházejících ze zákona č. 106/1999 Sb. Tomuto právnímu názoru přisvědčil též Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 1. 2008, č. j. 4 Ans 7/2007 - 52.

Nejvyšší správní soud se musí nejprve zabývat tím, zda shora uvedená instrukce je opatřením obecné povahy; kdyby tomu tak nebylo, nebyla by dána pravomoc Nejvyššího správního soudu k meritornímu přezkoumání instrukce jako opatření obecné povahy.

Z obsahu návrhu je zřejmé, že navrhovatel nemá jasno v tom, co jsou právní předpisy a co jsou tzv. akty řízení. Pokud jde o právní předpisy v pojetí „podzákonných právní předpisů“, je třeba odkázat na čl. 78 Ústavy, podle něhož k provedení zákona a v jeho mezích je vláda oprávněna vydávat nařízení. Podle čl. 79 odst. 3 Ústavy ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny.

Podle § 11 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, je Ministerstvo spravedlnosti mj. ústředním orgánem státní správy pro soudy, státní zastupitelství, vězeňství a pro probaci a mediaci.

Opatření obecné povahy jako obecný právní institut je obsažen v části šesté zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Podle § 171 správního řádu podle této části postupují správní orgány v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím. V dalších ustanoveních správní řád detailně určuje postup správního orgánu při přípravě návrhu opatření obecné povahy (návrh opatření obecné povahy musí obsahovat odůvodnění, projednán s dotčenými orgány, doručuje se veřejnou vyhláškou na úřední desce atd.). Návrh se projednává veřejně a kdokoli, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, může uplatnit u správního orgánu písemné připomínky nebo na veřejném projednání ústní připomínky. Opatření obecné povahy, které musí obsahovat odůvodnění, správní orgán oznámí veřejnou vyhláškou; opatření obecné povahy zveřejní též na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodů se opatření obecné povahy týká. Opatření obecné povahy nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky.

Jak již bylo shora uvedeno, Ministerstvo spravedlnosti je ústředním orgánem státní správy těch orgánů, které jsou taxativně uvedeny v § 11 zákona č. 2/1969 Sb. Z takto zákonem vymezeného postavení Ministerstva spravedlnosti vyplývá jeho oprávnění vydávat vnitřní předpisy. K tomu se v literatuře uvádí: „Veřejná správa se nikde na světě bez vnitřních předpisů neobejde. V nich jsou obsaženy závazné pracovní postupy, stanoveny informační toky, konkrétní instrukce podřízeným pracovníkům nebo úřadům a zařízením. Rozmanitost těchto aktů způsobuje, že jen obtížně pro ně nalézáme společný název. Pokud jsou povahy abstraktní, převažuje dnes u nás označení vnitřní předpis nebo vnitřní instrukce. ... Vnitřní předpis ve veřejné správě představuje souhrnné označení pro akty abstraktní povahy, které slouží k uspořádání poměrů uvnitř jedné nebo více organizačních jednotek nebo zařízení veřejné správy a jejichž vydání se opírá o právně zakotvený vztah podřízenosti k vydavateli aktu. ... k jeho vydání je oprávněn toliko orgán, který takovou pravomoc odvozuje z právního postavení nadřízeného a může ji uplatnit

vůči svým podřízeným.“ (Hendrych, D. a kol.: Správní právo, obecná část, C.H. Beck, 6. vydání 2006, str. 189 – 190).

Nejvyšší správní soud ze shora uvedené rozboru činí tyto závěry:

Navrhovatel se mýlí, jestliže se domnívá, že instrukce je právním předpisem podle čl. 79 odst. 3 Ústavy (podle dřívější terminologie „obecně závazným právním předpisem“, což bylo patrně výstižnější). Právní předpis podle čl. 79 odst. 3 Ústavy by bylo možno vydat, bylo-li by Ministerstvo spravedlnosti k jeho vydání zákonem zmocněno a mohl by být vydán na základě a v mezích zákona. Takový právní předpis je vyhlašován ve Sbírce zákonů a označuje se názvem „vyhláška“ [§ 1 odst. 1 písm. e), odst. 2 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv]. Ministerstvo spravedlnosti nebylo žádným zákonem zmocněno, aby vydalo vyhlášku k provedení zákona č. 106/1999 Sb. a instrukci nelze považovat za vyhlášku. Pouze se poznamenává, že i kdyby se jednalo o vyhlášku, neměl by Nejvyšší správní soud pravomoc k jejímu zrušení.

Jak již bylo shora uvedeno, Ministerstvo spravedlnosti je ústředním orgánem státní správy pro ty subjekty, které jsou uvedeny v § 11 zákona č. 2/1969 Sb. V tomto rámci je oprávněno řídit podřízené složky vydáváním tzv. aktů řízení, tedy mj. instrukcí. V projednávané věci je okruh adresátů instrukce omezen na podřízené subjekty, jak jsou vymezeny v § 2 instrukce. Pro úplnost se poznamenává, že k vydání (resp. vydávání) instrukcí neexistuje žádné speciální zákonné zmocnění, protože, jak bylo shora vyloženo, možnost či povinnost vydávat instrukce plyne ze vztahu nadřízenosti a podřízenosti.

Instrukci nelze považovat za opatření obecné povahy již proto, že žádný zvláštní zákon odpůrci (Ministerstvu spravedlnosti) neukládá vydat závazné opatření obecné povahy (§ 171 správního řádu), jehož návrh by navíc musel být projednáván postupem podle části šesté správního řádu.

Podle § 101c s. ř. s. je k řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části příslušný Nejvyšší správní soud. V projednávané věci Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že instrukce Ministerstva spravedlnosti není opatřením obecné povahy, nýbrž tzv. aktem řízení a tudíž není dána jeho pravomoc k projednání a rozhodnutí věci. Jedná se o neodstranitelný nedostatek podmínky řízení [§ 46 odst. 1 písm. a) s.ř.s.] a Nejvyšší správní soud podle tohoto ustanovení návrh odmítl.

O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 3 s. ř. s., podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byl-li návrh odmítnut.

Poučení: Proti tomuto **usnesení** nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 1. prosince 2010

JUDr. Petr Průcha

předseda senátu