



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ivanky Havlíkové a soudců JUDr. Naděždy Řehákové a Mgr. Martina Lachmanna ve věci

žalobkyně: **K. L. N.**,
státní příslušnost Vietnamská socialistická republika
zastoupena advokátem Mgr. Markem Sedlákem,
se sídlem Příkop 8, 602 00 Brno

proti

žalovanému: **Velvyslanectví České republiky ve Vietnamu**
se sídlem 13 Chu Van An, Hanoj, Vietnam

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného,

takto:

- I. Určuje se, že jednání žalovaného, který odmítl umožnit žalobkyni a jejímu zástupci nahlédnout do spisového materiálu a pořídit jeho kopii ve věci žádosti žalobkyně o krátkodobé vízum č. x, byl nezákonný.
- II. Žalovanému se přikazuje, aby žalobkyni a jejímu zástupci umožnil nahlédnout do spisového materiálu a pořídit jeho kopii ve věci žádosti žalobkyně o krátkodobé vízum č. x.
- III. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 19 342,- Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně Mgr. Marka Sedláka, advokáta.

Odůvodnění:

I. Stručné vymezení věci

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobkyně domáhala ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, který spatřovala v tom, že nebylo vyhověno její žádosti ze dne 10. 10. 2016 o nahlédnutí do spisu ve věci její žádosti o krátkodobé vízum č. x a o pořízení jeho kopie.

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

2. Městský soud ve věci původně rozhodl usnesením ze dne 20. 7. 2017, č. j. 9 A 206/2016-29, kterým žalobu žalobkyně odmítl, neboť žalobu považoval za nepřipustnou z důvodu, že žalobkyně se mohla domáhat svých práv v oprávněném prostředku proti meritornímu rozhodnutí, případně žalobou proti rozhodnutí správního orgánu.
3. Ke kasační stížnosti žalobkyně však Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) toto usnesení městského soudu zrušil rozsudkem ze dne 3. 11. 2017, č. j. 4 Azs 168/2017-15, a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V odůvodnění svého rozsudku NSS nejdříve městskému soudu vytkl, že bezdůvodně zaměnil žalovaný orgán a místo žalobkyni správně označeného Velvyslanectví České republiky ve Vietnamu určil Ministerstvo zahraničních věcí. NSS přitom poukázal na aktuální rozsudek rozšířeného senátu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016-52, který se touto otázkou zabýval, kde NSS konstatoval, že zastupitelský úřad je správním úřadem v kompetenčním smyslu, a tedy žalovaným ve smyslu § 83 s. ř. s. v případě, že v souvislosti s výkonem těchto kompetencí má někdo za to, že bylo zasazeno úřadem do jeho práv úkonem, který má povahu nezákonného zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. Toto pochybení městského soudu mělo dle názoru NSS vliv na zákonnost napadeného usnesení, neboť soud jednal s někým, s kým podle pravidel, jimiž se řízení o zásahové žalobě řídí, být jednáno nemělo.
4. NSS dále nad rámec důvodů, které vedly ke zrušení napadeného usnesení, nesouhlasil ani s právním názorem zdejšího soudu o nepřipustnosti žaloby. V případě žalobkyně je totiž podstatné to, že o nahlížení do spisu žádala v době, kdy bylo řízení o její žádosti o krátkodobé vízum pravomocně skončeno. Žalobkyně tak z logiky věci nemohla podat opravný prostředek a následně v případě negativního rozhodnutí, ani správní žalobu, neboť v době její žádosti o nahlížení do spisu již uplynula lhůta k uplatnění oprávněného prostředku (15 dnů). Žalobkyně dle NSS neměla ani jinou možnost účinné právní ochrany. NSS proto odkázal na své závěry v rozsudku ze dne 5. 10. 2011, č. j. 3 Aps 4/2011-60, z nichž vyplývá, že žaloba žalobkyně je přípustná a soud se jí měl meritorně zabývat, které lze vztáhnout i na nyní posuzovanou věc.
5. Městský soud vázán právním názorem vysloveným NSS v uvedeném rozsudku ze dne 3. 11. 2017 v novém řízení jednal jako s žalovaným s Velvyslanectvím České republiky ve Vietnamu, kterému po vydání rozsudku NSS zaslal, jakožto správně určenému žalovanému v dané věci, výzvy k vyjádření ze dne 7. 12. 2017, resp. 22. 2. 2018 k žalobě a k dalším zaslaným podkladům ze spisu, (žaloba, původní usnesení zdejšího soudu č. j. 9 A 206/2016-29 a rozsudek NSS), k čemuž mu stanovil přiměřenou lhůtu vždy 15 dnů.

II. Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

6. Žalobkyně v podané žalobě nesouhlasila s právním názorem žalovaného, že institut nahlížení do spisu, jenž je upraven ve druhé části zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), nelze dle § 168 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) aplikovat na řízení o udělení krátkodobého schengenského víza. Naopak, uvedla, že dle § 168 zákona o pobytu cizinců lze část druhou a třetí správního řádu v případě potřeby přiměřeně použít i v daném řízení.
7. Poukázala na článek 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), dle kterého má právo na právní pomoc i v řízení o udělení krátkodobého víza. Právní pomoc jí však zástupce nemůže bez seznámení se se spisem poskytnout. Proto je potřebné přiměřeně potřebné použít § 38 správního řádu. Žalobkyně v obecné rovině odkázala na

další články Listiny a Ústavy a na základní zásady správního řízení, zejména na § 4 odst. 1 a 4 správního řádu. Konstatovala, že správní spis ve věci krátkodobého víza není uveden mezi utajovanými skutečnostmi.

8. Žalobkyně navrhla, aby soud určil, že postup žalovaného, který odmítl umožnit žalobkyni a jejímu právnímu zástupci nahlédnout do spisového materiálu a pořízení jeho kopie, byl nezákonný, a zároveň navrhla, aby soud žalovanému přikázal umožnit žalobkyni a jejímu právnímu zástupci nahlédnout do spisu a pořídit si jeho kopie.
9. Přípisem ze dne 23. 3. 2018 ministerstvo informovalo městský soud, že již dříve zaslané vyjádření ze dne 11. 1. 2017, které zdejší soud obdržel dne 25. 1. 2017, je současně vyjádřením žalovaného – tedy Velvyslanectví České republiky ve Vietnamu – vzhledem k tomu, že žalovaný je organizačním útvarem ministerstva podle § 4 zákona č. 150/2017 Sb., o zahraniční službě.
10. V tomto vyjádření žalovaný nesouhlasil s tím, že by došlo k nezákonnému zásahu. Předně konstatoval, že nahlížení do spisu je upraveno v části druhé správního řádu, která se na řízení o udělení krátkodobého víza ani na řízení o žádosti o nové posouzení důvodů neudělení víza nevztahuje dle § 168 zákona o pobytu cizinců. Dále uvedl, že řízení o udělení krátkodobého víza je upraveno v nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 810/2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex), které o právu nahlížet do spisu nehovoří, stejně jako Rozhodnutí Komise K (2010) 1620 ze dne 19. 3. 2010 – Příručka pro zpracování žádostí o víza a provádění změn v udělených vízech.
11. Zdůraznil, že v řízení vedených konzuláty nelze uplatňovat veškeré instituty, které jsou typické pro správní řízení před vnitrostátními orgány, s ohledem na množství podaných žádostí. Přesto žalobkyně nemohla být zkrácena na svých veřejných subjektivních právech, jelikož rozhodnutí žalovaného o žádosti žalobkyně o udělení krátkodobého víza bylo řádně a věcně odůvodněno a žalobkyně byla oprávněna proti rozhodnutí podat žádost o nové posouzení důvodů neudělení víza.
12. Žalovaný dále upozornil, že právo nahlížet do spisu je v podmínkách zastupitelských úřadů těžko realizovatelné s ohledem na omezený počet pracovníků, množství podaných žádostí a existenci bezpečnostních omezení.
13. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

III. Posouzení věci Městským soudem v Praze

14. Městský soud v Praze ve věci postupoval v souladu s § 87 odst. 1 věty před středníkem zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), tj. vycházel ze skutkového a právního stavu ke dni vydání tohoto rozsudku, neboť nerozhodoval pouze o otázce určení, zda zásah byl nezákonný, či nikoliv. Soud současně ve věci nenařizoval jednání, jelikož účastníci řízení s tímto postupem souhlasili (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).
15. Žaloba je důvodná.
16. Při posouzení věci soud vyšel z následující právní úpravy:
17. Podle § 20 odst. 1 zákona o pobytu cizinců *podmínky udělování krátkodobého víza, důvody jeho neudělení, podmínky prodloužení doby pobytu na krátkodobé vízum a důvody zrušení jeho platnosti stanoví přímo použitelný právní předpis Evropských společenství. O důvodech neudělení krátkodobého víza nebo zrušení jeho platnosti je cizinec informován na jednotném formuláři.*

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

18. Podle § 168 zákona o pobytu cizinců *ustanovení části druhé a třetí správního řádu se nevztahují na řízení podle § 9 (s výjimkou řízení podle § 9 odst. 4), § 10, § 19 odst. 1, § 20, 30, 33, 36, § 38 odst. 1, § 40, 41, 49, 50, 52, § 53 odst. 3, § 122 odst. 1 a 2, § 123a, § 135 odst. 3, § 148, § 154 odst. 2, § 155 odst. 1, § 180, 180b, 180d, 180e a 180h.*
19. Podle § 38 odst. 1 věty první správního řádu *účastníci a jejich zástupci mají právo nahlížet do spisu, a to i v případě, že je rozhodnutí ve věci již v právní moci (§ 73).*
20. Podle § 38 odst. 4 správního řádu *s právem nahlížet do spisu je spojeno právo činit si výpisy a právo na to, aby správní orgán pořídil kopie spisu nebo jeho části.*
21. Soud z předloženého spisového materiálu zjistil, že žádost žalobkyně o udělení krátkodobého schengenského víza, která byla evidována pod č. x, zamítl žalovaný dne 4. 11. 2015, neboť žalobkyně se dopustila obcházení zákona o pobytu cizinců s cílem získat vízum k pobytu na území.
22. Dále soud ze spisového materiálu zjistil, že poté, podáními ze dne 12. 11. 2015, 4. 1. 2016, 14. 6. 2016 a konečně ze dne 10. 10. 2016, které je předmětem právě projednávané žaloby, žalobkyně požádala žalovaného o nahlédnutí do spisového materiálu ve věci krátkodobého víza č. x. V reakci na posledně jmenovanou žádost o nahlédnutí do spisu žalovaný sdělením ze dne 17. 11. 2016 nahlížení do spisu odepřel, neboť institut nahlížení do spisu upravený v druhé části správního řádu se v souladu s § 168 zákona o pobytu cizinců na řízení o udělení krátkodobého schengenského víza a na řízení o žádosti o nové posouzení důvodů neudělení víza nevztahuje.
23. Městský soud se nejprve zabýval otázkou přípustnosti žaloby. Přitom vycházel především z právního názoru NSS vyjádřeného ve zrušovacím rozsudku č. j. 4 Azs 168/2017-15, kterým je v tomto řízení vázán. Jak již soud zrekapituloval dříve, NSS ve zrušujícím rozsudku konstatoval, že pro věc je podstatné to, že žalobkyně žádala o nahlížení do spisu v době, kdy bylo řízení o její žádosti o krátkodobé vízum pravomocně skončeno. Řízení o žádosti žalobkyně o udělení krátkodobého víza skončilo zamítnutím žádosti žalovaným, který ji o důvodech neudělení víza informoval dne 9. 11. 2015, tj. dne, kdy si žalobkyně převzala toto sdělení osobně. Městský soud při posuzování dané věci sice neměl k dispozici kompletní správní spis týkající se samotné žádosti žalobkyně o udělení krátkodobého víza, avšak protože skutečnost o pravomocném skončení řízení o žádosti ani žádný z účastníků řízení nezpochybnil, považuje ji městský soud za mezi stranami nespornou.
24. Žalobkyně tak z logiky věci nemohla podat opravný prostředek, případně později správní žalobu, neboť v době její žádosti o nahlížení do spisu již uplynula příslušná lhůta k uplatnění opravného prostředku. Žalobkyně se nemohla proti nevyhovění žádosti účinně bránit ani jiným způsobem, neboť o nevyhovění žádosti o nahlížení do spisu byla informována toliko sdělením ze dne 17. 11. 2016, které nelze považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. NSS v této souvislosti zavázal městský soud, aby se řídil závěry z rozsudku NSS ze dne 5. 10. 2011, č. j. 3 Aps 4/2011-60. Podle nich „ochranu proti nezákonnému zásahu podle ustanovení § 82 s. ř. s. poskytují soudy v případech, kdy byl žalobce přímo zkrácen na svých právech zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu zasaženo, trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování. Musí se tedy jednat o faktický úkon správního orgánu, z něhož vzniká žalobci újma, navíc tento úkon musí být učiněn mimo správní řízení, neboť jinak by se mohl žalobce domáhat ochrany svých práv v

rámci žaloby proti vydanému správnímu rozhodnutí a nebyly by splněny podmínky přípustnosti žaloby podle ustanovení § 85 s. ř. s.

25. V případě řešeném NSS ve věci sp. zn. 3 Aps 4/2011 se žalobce původně domáhal nahlédnutí do spisu ve smyslu ustanovení § 38 odst. 1 správního řádu, přičemž tak učinil po skončení správního řízení. Správní orgán mu nahlédnutí do již uzavřeného spisu umožnil s výjimkou stanoviska zastupitelského úřadu. Přestože se žalobce posléze v samotné správní žalobě již nedomáhal přímo ochrany před znemožněním nahlížení do spisu, NSS v dané věci konstatoval, že zastupitelský úřad „*faktickým úkonem tedy stěžovatele donutil, aby strpěl omezení svého práva nahlížet do spisu, tento zásah trvá a nejsou zde jiné prostředky právní ochrany. Pokud by tedy stěžovatel brojil správní žalobou na ochranu před nezákonným zásahem proti tomuto úkonu, jednalo by se o postup, který by umožnil Nejvyššímu správnímu soudu vyjádřit se meritorně ke všem námitkám stěžovatele uplatněným v kasační stížnosti.*“ (viz třetí strana citovaného rozsudku).
26. Tyto závěry plně dopadají i na nyní posuzovanou věc a jejich význam již není důvodu dále vysvětlovat, neboť jsou jednoznačně formulované. Jestliže žalovaný sdělením ze dne 17. 11. 2016 žádosti žalobkyně o nahlédnutí do spisu nevyhověl (a tento stav trvá dosud), žalobkyně se již nemohla domáhat přezkoumání odepření nahlížení do spisu žalovaným prostřednictvím řádných opravných prostředků v rámci veřejné správy, ani později prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí dle § 65 a násl. s. ř. s. Z tohoto důvodu městský soud uzavírá, že žaloba žalobkyně podle § 82 s. ř. s. je přípustná (k tomu dále srov. například rozhodnutí NSS ze dne 26. 6. 2003, č. j. 6 A 164/2002-8, ze dne 31. 7. 2006, č. j. 8 Aps 2/2006-95, ze dne 17. 4. 2009, č. j. 8 Aps 6/2007-256, ze dne 31. 3. 2010, č. j. 5 Afs 33/2009-43 a ze dne 20. 7. 2011, č. j. 1 Aps 1/2011-10, ze dne 24. 3. 2016, č. j. 7 Afs 302/2015-80 nebo ze dne 3. 1. 2017, č. j. 2 As 260/2016-44 nebo ze dne 3. 11. 2017, č. j. 4 Azs 168/2017-15).
27. Dále se soud věcně zabýval obsahem žaloby, konkrétně otázkou, zda se žalovaný dopustil nezákonného zásahu tím, že odepřel žalobkyni nahlížení do spisu, o které požádala podáním ze dne 10. 10. 2016.
28. Udělování krátkodobých víz je dle § 20 odst. 1 zákona o pobytu cizinců upraveno přímo použitelným nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009, o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex), které je doplněno o vnitrostátní úpravu v zákoně o pobytu cizinců (srov. bod [20] rozhodnutí NSS ze dne 23. 11. 2017, č. j. 7 Azs 326/2017-21). Vízový kodex nikterak neupravuje otázky nahlížení do správního spisu v průběhu řízení nebo po právní moci rozhodnutí ve věci žádosti o krátkodobé schengenské vízum. Soud je však toho názoru, že samotná skutečnost, že vízový kodex nahlížení do spisu neupravuje, neznamená, že účastníci řízení, resp. jejich zástupci, takové právo nemají. Zákon o pobytu cizinců stejně jako vízový kodex právo nahlížet do spisu ve věci žádosti o krátkodobé schengenské vízum neupravuje, na druhé straně však účastníkům řízení takové právo neupírá.
29. Zákon o pobytu cizinců sice zásadně nevylučuje subsidiární použití správního řádu, nicméně ve smyslu § 168 vylučuje použití části druhé a třetí správního řádu, mj. na řízení vedená dle § 20 zákona o pobytu cizinců. Soud tak přisvědčuje žalovanému, že v řízení o žádosti žalobkyně nelze ustanovení části druhé a třetí správního řádu aplikovat. Nicméně soud zdůrazňuje, že v dané věci žalobkyně požádala o nahlédnutí do spisu až poté, co již bylo řízení o její žádosti pravomocně ukončeno.

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

30. Nahlížení do spisu je faktickým úkonem, který slouží účastníkovi řízení k seznámení se s veškerými podklady, jež má správní soud v jeho věci k dispozici. Je nepochybné, že obsahem těchto podkladů jsou údaje týkající se účastníka samého. Již články 10 a 17 Listiny zakládají jednotlivci právo na ochranu osobních údajů a na informace. Žalobkyně může mít řadu legitimních důvodů, proč do spisu chce nahlédnout, a to i poté, kdy správní řízení již skončilo. Žalovaný netvrdil, že správní spis či některé v něm založené listiny podléhají zákonnému vyloučení z nahlížení. Žalobkyni tak bezesporu svědčí právo získat informace, které správní orgán v souvislosti s řízením o jeho žádosti uchovává.
31. Žalovaný sdělením ze dne 17. 11. 2016 odepřel žalobkyni právo nahlédnout do správního spisu, jenž byl veden o její žádosti. Žalobkyně tak byla úkonem žalovaného učiněným mimo správní řízení zkrácena na svém právu seznámit se s obsahem správního spisu vedeným v její věci. Procesní úkon, proti němuž žalobkyně podanou žalobou brojí, je tak úkonem ve smyslu § 158 odst. 1 správního řádu. Proto má soud za to, že ve věci lze ve smyslu § 154 správního řádu přiměřeně použít ta ustanovení správního řádu, která jsou potřebná, tudíž i § 38.
32. S ohledem na uvedené má soud za to, že žalovaný byl povinen umožnit žalobkyni, resp. jejímu zástupci, nahlédnout do správního spisu a současně si pořídit kopie spisu nebo jeho části. Zbývá jen dodat, že právo činit si opisy či kopie ze správního spisu je součástí práva nahlížet do spisu v širším smyslu.

IV. Závěr a náklady řízení

33. Soud uzavírá, že postup žalovaného, který odepřel žalobkyni nahlédnout do správního spisu ve věci její žádosti o krátkodobé vízum č. x a pořídit si kopie, na základě její žádosti ze dne 10. 10. 2016, byl nezákonným. Soud proto v souladu s § 87 odst. 1 s. ř. s. určil ve výroku I tohoto rozsudku, že provedený zásah byl nezákonný, a ve výroku II rozsudku žalovanému přikázal, aby umožnil žalobkyni a jejímu zástupci nahlédnout do příslušného správního spisu a pořídit si z něj kopie.
34. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 větou první s. ř. s. Žalobkyně měla ve věci plný úspěch, soud jí proto přiznal náklady řízení, které jsou tvořeny zaplaceným soudním poplatkem ve výši 2 000 Kč za podanou žalobu, soudním poplatkem ve výši 5 000,- za kasační stížnost a náklady právního zastoupení, které se řídí vyhláškou č. 177/1996 Sb. (advokátní tarif). Soud přiznal zástupci žalobkyně odměnu za tři úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby, podání kasační stížnosti), po 3 100 Kč [§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu], tj. 9 300 Kč, a paušální náhradu za tři úkony právní služby po 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu), tj. 900 Kč. Protože zástupce žalobkyně soudu doložil, že je rovněž plátcem DPH, soud mu přiznal náhradu částky, kterou je zástupce žalobkyně povinen odvést v souladu se zákonem č. 235/2004 Sb., o DPH, a to částku ve výši 21 %, tj. 2 142 Kč. Celková výše nákladů, které žalobkyni v tomto řízení vznikly, tak činí 19 342 Kč. Soud proto uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení v této výši ve stanovené lhůtě k rukám zástupce žalobkyně Mgr. Marka Sedláka, advokáta.

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, 657 40 Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s.; kromě obecných náležitostí podání musí kasační stížnost obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů je 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 na levé straně úvodní stránky v části Rychlé odkazy – Úhrada soudních poplatků.

Praha 30. srpna 2018

JUDr. Ivanka Havlíková v. r.
předsedkyně senátu