

U s n e s e n í

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ivanky Havlíkové a soudců JUDr. Naděždy Řehákové a Mgr. Martina Kříže v právní věci žalobkyně: **N. K. L.**, zast. Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Brno, Příkop 8, proti žalovanému: **Ministerstvo zahraničních věcí** se sídlem Praha 1, Loretánské nám. 5, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu,

t a k t o :

- I. Žaloba se odmítá.**
- II. Žádný z účastníků nemá nárok na náhradu nákladů řízení.**
- III. Žalobkyni se vrací soudní poplatek ve výši 2.000,-Kč z účtu Městského soudu v Praze do 30 dnů od právní moci tohoto usnesení k rukám právního zástupce žalobkyně Mgr. Marka Sedláka, advokáta.**

O d ů v o d n ě n í :

Žalobkyně se žalobou ze dne 24. 11. 2016 domáhá ochrany proti nezákonnému zásahu Ministerstva zahraničních věcí (dále jen „žalovaný“), neboť dne 10. 10. 2016 požádala na Velvyslanectví České republiky ve Vietnamu (dále též „ZÚ“) prostřednictvím svého právního zástupce o umožnění nahlédnout do spisového materiálu a pořízení jeho kopie (dále jen „žádost“) ve věci její žádosti o krátkodobé vízum č. HANO201509150010, a tato žádost byla zamítnuta.

Žalovaný svůj postup odůvodnil v písemné odpovědi ze dne 17. 11. 2016 č. j. 2908/2016-HANOI, tak, že „*institut nahlížení do spisu je upraven v části druhé správního řádu, která se v souladu s § 168 zákona o pobytu cizinců na řízení o udělení krátkodobého schengenského víza ani na řízení o žádosti o nové posouzení důvodů neudělení víza nevztahuje*“. S tímto právním názorem žalobkyně nesouhlasí, neboť podle § 158 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád ve spojení s § 154 téhož zákona se „*přiměřeně použijí i další ustanovení tohoto zákona, pokud jsou přitom potřebná*“, a to i v řízení, na které se dle § 168 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) nevztahuje část druhá a třetí správního řádu.

V daném případě je proto třeba přiměřeně použít § 38 správního řádu upravující nahlížení do spisu, protože žadatelka má podle čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod právo na právní pomoc i v řízení o udělení krátkodobého víza. Je logické, že bez seznámení se spisem jí toto ústavně zaručené právo právního zástupce nemůže poskytnout. Žalobkyně rovněž odkazuje i na další ustanovení Listiny základních práv i Ústavy, jakož i na základní zásady správního řízení upravené v části první správního řádu (zejména na § 4 odst. 1 a 4), které žalovaný svým jednáním porušuje. Správní spis ve věci krátkodobého víza není uvedený mezi utajovanými skutečnostmi.

Žalobkyně navrhuje, aby soud určil, že výše popsany postup žalovaného, kterým odmítl umožnit nahlédnout do spisového materiálu, byl nezákonný, a zároveň aby soud žalovanému

přikázal toto nahlédnutí umožnit.

Žalovaný ve svém vyjádření ze dne 11. 1. 2017 tvrdí, že odmítnutím žádosti o nahlížení do vízového spisu nemohl být způsoben nezákonný zásah, a to z následujících důvodů: Institut nahlížení do spisu je upraven v § 38 správního řádu, tj. v jeho části druhé, která se dle § 168 zákona o pobytu cizinců na řízení o udělení krátkodobého schengenského víza ani na řízení o žádosti o nové posouzení důvodů neudělení víza nevztahuje. Řízení o udělení krátkodobého schengenského víza je upraveno přímo použitelným předpisem práva Evropské unie, kterým je Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 810/2009 o kodexu Společenství o vízech (dále jen „vízový kodex“). Tento předpis o nahlížení do vízového spisu nehovoří, stejně jako Rozhodnutí Komise K (2010) 1620 v konečném znění ze dne 19. 3. 2010 – Příručka pro zpracování žádostí o víza a provádění změn v udělených vízech.

Řízení o žádosti o schengenské vízum je řízením, ve kterém se s ohledem na množství podaných žádostí, jež konzuláty členských států Evropské unie musí zpracovat, nemohou logicky uplatňovat některé procesní instituty, které jsou aplikovány ve správních řízeních vedených před vnitrostátními správními orgány na území členských států Evropské unie. Z tohoto důvodu byla do zákona o pobytu cizinců zakotvena výluka z částí druhé a třetí správního řádu. Žalovaný má za to, že žalobkyně nebyla zkrácena na svých subjektivních veřejných právech, což je jedna z podmínek ochrany před nezákonným zásahem podle § 82 a násl. s. ř. s. Rozhodnutí ZÚ o žádosti žalobkyně o udělení víza bylo řádně právně i věcně odůvodněno a poskytlo žadatelce dostatek informací k tomu, aby se proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti bránila žádostí o nové posouzení důvodů neudělení víza.

Žalovaný dodává, že podle § 38 správního řádu je s právem nahlížet do spisu spojeno i právo činit si výpisy a právo na to, aby správní orgán pořídil kopie spisu nebo jeho částí. Aplikace § 38 správního řádu je ve specifických podmínkách zastupitelských úřadů s omezeným počtem pracovníků a bezpečnostními omezeními stěží realizovatelná. V případě zastupitelského úřadu v Hanoji se k tomu přidávají také omezené prostory úřadu. V této souvislosti je třeba uvést, že Velvyslanectví České republiky v Hanoji v roce 2015 přijalo 1209 žádostí o krátkodobá víza. Celkově zastupitelské úřady České republiky přijaly v roce 2015 421 448 žádostí o krátkodobá víza. Žalovaný má za to, že jednotlivci mají ta práva, která jim podle zákona náleží a nikoliv ta, která oporu v zákoně nemají a která mohou činnost veřejné správy vážně ohrozit nebo dokonce paralyzovat.

Žalovaný navrhuje, aby soud žalobu zamítl.

Městský soud v Praze se v první řadě zabýval tím, zda jsou v řešené věci splněny zákonem stanovené podmínky pro přezkum rozhodnutí správního úřadu soudem, tj. podmínky, za nichž může soud o žalobě rozhodnout.

Podle § 82 soudního řádu správního každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen "zásah") správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.

Podle § 85 soudního řádu správního žaloba je nepřípustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky; to neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný.

Městský soud na tomto místě odkazuje na rozsáhlou judikaturu Nejvyššího správního

soudu, vztahující se k žalobám na ochranu před nezákonným zásahem. Podle Nejvyššího správního soudu „zákon nedává na výběr, jakými právními prostředky proti zásahu brojí; žaloba podle § 82 a násl. s. ř. s. je takovým právním prostředkem pouze tehdy, pokud právní řád jiné právní prostředky neposkytuje. Zákon tak jednoznačně upřednostňuje jiné formy ochrany před protiprávním konáním správních orgánů a tato soudní ochrana se uplatní jen tam, kde jiná ochrana není“ (srov. rozsudek ze dne 19. 1. 2005, č. j. 1 Afs 16/2004-90, publikovaný pod č. 1541/2008 Sb. NSS). Institut žaloby proti nezákonnému zásahu (§ 82 s. ř. s.) „nemůže být vykládán jako jakási náhražka žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, a není proto ani v procesní dispozici účastníka řízení volit, kterou z těchto žalob bude pro sebe považovat za výhodnější a které řízení tedy bude iniciovat. Určujícím kritériem pro podání této žaloby totiž není jakási procesní taktika žalobce, nýbrž povaha napadeného úkonu. Přitom platí, že žaloba proti rozhodnutí správního orgánu má před žalobou proti nezákonnému zásahu přednost v tom smyslu, že lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky, je tak účastník řízení povinen učinit a teprve po vyčerpání těchto prostředků si zároveň otevírá procesní prostor pro případné podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Přímou žalovat nezákonný zásah je proto možno jen tehdy, pakliže ochrana jinými právními prostředky není možná. Vztah obou zmíněných žalobních typů tak lze označit za primát žaloby proti rozhodnutí, kdy sekundární možnost podání úspěšné žaloby proti nezákonnému zásahu nastupuje teprve tehdy, pokud žaloba proti rozhodnutí nepřipadá v úvahu, a to ani po „zprocesnění“ zásahu jinými právními prostředky ve smyslu ustanovení § 85 s. ř. s.“ (srov. rozsudek ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 Aps 3/2004-42, publikovaný pod č. 720/2005).

Soud tedy ve světle výše citované judikatury zkoumal, zda v daném případě žalobkyně neměla možnost zvolit na obranu svých práv jiný právní prostředek, který by měl přednost před zásahovou žalobou. Žalobkyně se podanou žalobou domáhala určení, že postup žalovaného, kterým odmítl žalobkyni umožnit nahlédnout do spisu a pořídit jeho kopii, byl nezákonný, a zároveň žádala, aby soud žalovanému přikázal toto právo žalobkyně neporušovat. Judikatura Nejvyššího správního soudu pro přezkum rozhodnutí o odepření nahlížení do spisu dovodila následující závěry: Právo nahlížet do spisu trvá jak v průběhu řízení na prvním i druhém stupni, tak i v případě, kdy je řízení pravomocně ukončeno. V případě probíhajícího řízení lze považovat rozhodnutí správních orgánů vztahující se k právu účastníků řízení nahlížet do spisu za úkon, jímž se upravuje vedení řízení, na takové rozhodnutí se vztahuje kompetenční výluka stanovená v § 70 písm. c) s. ř. s., a je proto vyloučeno z přezkumu soudem ve správním soudnictví (srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2003, č. j. 6 A 164/2002-8). V citovaném usnesení však Nejvyšší správní soud dodal, že „žalobce není na svých právech zkrácen, neboť má-li za to, že správní orgány nesprávnou aplikací § 23 daňového řádu porušily jeho práva jako účastníka daňového řízení, lze takové vady daňového řízení namítat proti meritornímu rozhodnutí správce daně o daňové povinnosti poplatníka, které lze – po vyčerpání opravných prostředků v daňovém řízení – případně napadnout žalobou ve správním soudnictví.“

Ačkoliv se v uvedeném usnesení Nejvyšší správní soud zabýval otázkou nahlížení do spisu v rámci daňového řízení, jeho závěry je možné vztáhnout i na nyní posuzovanou věc, neboť institut nahlížení do spisu je koncipován obdobně v obou procesních předpisech (daňovém i správním řádu). Ze správního spisu vyplývá, že žalobkyně podala opakovaně žádost o nahlédnutí do spisového materiálu, a to dne 12. 11. 2015, 4. 1. 2016, 14. 6. 2016 a naposled dne 10. 10. 2016. Všechny tyto žádosti byly podány v rámci řízení o žádosti žalobkyně o udělení víza číslo HANO201509150010, která byla zamítnuta rozhodnutím Zastupitelského úřadu ČR v Hanoji ze dne 4. 11. 2015. V uvedeném rozhodnutí byla žalobkyně seznámena s důvody neudělení víza a rovněž poučena o možnosti požádat u ZÚ ve

lhůtě 15 dnů ode dne doručení oznámení o neudělení víza Ministerstvo zahraničních věcí o nové posouzení důvodů neudělení víza, případně podat proti rozhodnutí Ministerstva zahraničních věcí správní žalobu. S ohledem na výše řečené je tedy zřejmé, že žalobkyně mohla tvrzenou nezákonnost spočívající v neumožnění nahlédnout do spisu namítat jak v oprávněm prostředku směřujícím proti meritornímu rozhodnutí o její žádosti, tak případně ve správní žalobě proti rozhodnutí Ministerstva zahraničních věcí.

Ze shora popsaných důvodů dospěl zdejší soud k závěru, že neumožnění nahlédnout do spisu není nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., neboť ochrany tvrzeným příkořím se lze domáhat žalobou proti konečnému rozhodnutí vydanému v souvisejícím řízení o udělení víza (srovnej obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2011, č. j. 1 Aps 1/2011-101). Soud proto žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže návrh je podle tohoto zákona nepřipustný.

Výrok II. o nákladech řízení je odůvodněn ust. § 60 odst. 3 s. ř. s., podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta.

Výrokem III. soud vrátil žalobkyni zaplacený soudní poplatek v souladu s § 10 odst. 3 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích (věta třetí), podle něhož *„byl-li návrh na zahájení řízení před prvním jednáním odmítnut, soud vrátí z účtu soudu zaplacený poplatek“*.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) 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). Případně-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.

V Praze dne 20. července 2017

JUDr. Ivanka Havlíková, v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Veronika Brunhoferová