



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Sandnerové a soudců Mgr. Milana Taubera a JUDr. Jan Ryby v právní věci žalobce: **D. M.**, zastoupen Mgr. Ilonou Sedlákovou, advokátkou, se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra – Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 4. 2014, č. j. MV-46583-14/SO-2011,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I.

Předmět sporu a předcházejí řízení

Žalovaný rozhodnutím ze dne 16. 4. 2014, č. j. MV-46583-14/SO-2011, zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 18. 1. 2011, č. j. MV-6761-2/OAM-2011, kterým ministerstvo reagovalo na žádost žalobce ze dne 17. 1. 2011 o zpřístupnění stanoviska zastupitelského úřadu ve věci žádosti o udělení dlouhodobého víza, která byla podána Generálnímu konzulátu České republiky v Doněcku dne 28. 6. 2010. Ministerstvo reagovalo na uvedenou žádost odkazem na § 57 odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „cizinecký zákon“), a stanovisko zastupitelského úřadu žalobci neposkytlo.

Ohledně přípustnosti odvolání žalovaný odkázal na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 3. 2014, č. j. 6A 312/2011-45, který vycházel z rozsudku Nejvyššího

správního soudu ze dne 13. 3. 2014, č. j. 9 Ans 12/2013-31, v němž tento soud konstatoval, že přípis žalovaného ze dne 18. 1. 2011 nebylo možné považovat za rozhodnutí, jímž se upravuje vedení řízení, ale za rozhodnutí ve věci samé. Proto bylo rozhodnutím ve věci samé i rozhodnutí o opravném prostředku proti takovému rozhodnutí. Žalovaný tak vydal na základě uvedených rozsudků ve věci odvolání žadatele proti odeření nahlédnutí do části spisu nadepsané rozhodnutí.

Žalovaný uvedl k námitce týkající se § 180e odst. 3 cizineckého zákona, že postupem dle § 180e téhož zákona je žádáno o nové posouzení důvodů, které správní orgány vedly k neudělení dlouhodobého víza, nikoli o změnu případného stanoviska zastupitelského úřadu. Obsah stanoviska zastupitelského úřadu tak nesouvisí se zákonností či věcnou správností úkonu správního orgánu, kterým se rozhoduje o udělení či neudělení dlouhodobého víza. Námitka proto nebyla důvodná.

Domněnku žadatele, že ve smyslu § 57 odst. 3 cizineckého zákona se postupuje pouze v případě, že správní orgány k tomuto stanovisku nepřihlédly, považoval žalovaný za mylnou. Ustanovení § 57 odst. 3 cizineckého zákona výslovně stanoví, že stanovisko zastupitelského úřadu k žádosti o udělení dlouhodobého víza se žadateli o dlouhodobé vízum ani jeho zástupci nezpřístupňuje. Přitom toto ustanovení je zvláštním a přednostně použitelným před úpravou uvedenou obecně v § 38 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Žadateli bylo umožněno do spisu nahlédnout, a to pouze s výjimkou možnosti nahlédnutí do stanoviska zastupitelského úřadu. Takové neumožnění nahlédnutí bylo zcela v souladu s právními předpisy a nesouvisí s § 38 odst. 6 správního řádu, protože stanovisko zastupitelského úřadu není utajovanou informací nebo skutečností, na níž se vztahuje zákonem uložená povinnost mlčenlivosti. Ani tuto námitku proto žalovaný neshledal důvodnou.

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

Žalobou podanou dne 16. 5. 2014 u zdejšího soudu napadl žalobce nadepsané rozhodnutí žalovaného. Žalobce namítá, že pokud správní orgán prvního stupně použil přiměřeně podle § 154 část věty za středníkem správního řádu na část písemností a záznamů § 17 odst. 3 téhož zákona, musí opět dle § 154 část věty za středníkem přiměřeně použít na tyto písemnosti a záznamy i ostatní ustanovení části druhé a třetí správního řádu, tedy i § 38 odst. 6 správního řádu. To znamená, že dle § 57 odst. 4 cizineckého zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2010, se postupuje pouze v případě, že policie např. ke stanovisku nepřihlédla a stanovisko tedy rozhodnutí neovlivnilo. Pokud však ke stanovisku přihlédnuto bylo, bylo třeba postupovat přiměřeně jako u části spisu obsahující utajované informace, jimiž byl prováděn důkaz. Stanovisko se pak účastníkovi řízení a jeho zástupci musí zpřístupnit.

Argumentaci správního orgánu prvního stupně ohledně vyloučení § 38 správního řádu v případě dokumentů vedených mimo spis považuje žalobce za nesprávnou, protože pak by byl § 38 odst. 6 správního řádu zcela zbytečný. Správní orgány nevzaly v úvahu, že § 57 odst. 4 cizineckého zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2010, neobsahuje popis

žádného formálního postupu, jak „nezpřístupnění stanoviska“ provést. Proto nezpřístupnění musí být provedeno podle procesního postupu týkajícího se nahlížení do spisu a utajovaných skutečností podle obecné úpravy ve správním řádu.

Žalobce dále uvádí, že uvedenou žalobní námitku uplatnil i ve svém rozkladu, ale žalovaný se s touto argumentací vůbec nevypořádal.

Přestože o žádosti žalobce bylo rozhodováno podle cizineckého zákona, ve znění platném do 31. 12. 2010, žalobce poukazuje na nový § 180e odst. 3 uvedeného zákona, který obsahuje náležitosti opravného prostředku proti rozhodnutí o neudělení víza. Tento opravný prostředek musí mimo jiné obsahovat údaj o tom, v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo řízení, jež mu předcházelo. Bez znalosti obsahu stanoviska zastupitelského úřadu a ministerstva však žadatel nebude moci tyto údaje do žádosti o nové posouzení důvodů v případech, kdy bylo stanovisko uplatněno, uvést. Proto je ve vztahu k nové právní úpravě zřejmé, že uvedené stanovisko musí být zpřístupněno vždy, když je k němu při rozhodování přihlédnuto.

Žalobce pak nesouhlasí se závěrem žalovaného, že žádostí dle § 180e cizineckého zákona je žádáno o nové posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza, nikoli o změnu stanoviska zastupitelského úřadu a že obsah stanoviska nesouvisí se zákonností nebo správností rozhodnutí o neudělení víza. Pokud se dle § 57 odst. 1 cizineckého zákona ke stanovisku při udělování víza přihlédne, znamená to, že obsah stanoviska je podkladem pro rozhodnutí. Pokud však cizinec obsah stanoviska nezná, nemůže uplatnit účinně svoje právo na opravný prostředek.

Žalobce považuje ustanovení, podle kterého se stanovisko zastupitelského úřadu k žádosti o udělení dlouhodobého víza žadateli ani jeho zástupci nezpřístupňuje, za protiústavní a rozporné s čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, protože bez znalosti stanoviska se cizinec může domáhat svého práva v rámci opravných prostředků těžko. Zároveň je i v rozporu s čl. 38 odst. 2 Listiny, protože cizinec se nemůže vyjádřit ke všem provedeným důkazům, a to ani v rámci případného soudního řízení. Pravděpodobně porušuje i právo na informace v čl. 17 odst. 5 Listiny.

Z uvedených důvodů se žalobce domáhá toho, aby soud zrušil napadené rozhodnutí, věc vrátil k dalšímu projednání a žalobci přiznal právo na náhradu nákladů řízení.

Ve vyjádření ze dne 25. 6. 2014, č. j. MV-46583-16/SO-2011, žalovaný rekapituluje předmět sporu a dále uvádí, že při postupu podle části čtvrté správního řádu, tedy v rámci řízení o udělení dlouhodobého víza, v němž žalobce žádal o zpřístupnění stanoviska zastupitelského úřadu, není § 38 správního řádu zařazen mezi ustanovení, která se použijí obdobně ale pouze přiměřeně, pokud je jejich použití potřebné. Použití ustanovení ale potřebné nebylo vzhledem k § 57 odst. 3 cizineckého zákona. Mylná je pak domněnka žalobce, že ve smyslu tohoto ustanovení se postupuje pouze tehdy, pokud správní orgán ke stanovisku nepřihlédl, protože ustanovení je zvláštní a přednostně použitelné před úpravou uvedenou v obecném předpisu. Žalobci bylo umožněno do spisu nahlédnout, a to pouze s výjimkou možnosti nahlédnutí do části spisu obsahujícího stanovisko

zastupitelského úřadu, což bylo zcela v souladu s právními předpisy. Stanovisko zastupitelského úřadu pak není utajovanou informací ve smyslu § 38 odst. 6 správního řádu. Žalovaný dodává, že žádostí dle § 180e cizineckého zákona je žádáno o nové posouzení důvodů, které správní orgány vedly k neudělení víza, nikoli o změnu případného stanoviska zastupitelského úřadu. Obsah stanoviska tak nesouvisí se zákonností či správností úkonu správního orgánu, kterým se rozhoduje o udělení či neudělení dlouhodobého víza.

III.

Posouzení žaloby

Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán [§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „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 rozhodl ve smyslu § 51 odst. 1 s. ř. s. bez jednání, protože žádná ze stran s takovým postupem nevyjádřila nesouhlas.

Žaloba není důvodná.

Ze správních spisů zjistil zdejší soud tyto podstatné skutečnosti:

Podáním nazvaným „Opětovná žádost o nahlédnutí do písemností nebo záznamů uchovávaných odděleně mimo spis“ doručeným ministerstvu dne 17. 1. 2011 žalobce namítá, že mu dne 25. 11. 2010 nebylo umožněno nahlédnout do stanoviska zastupitelského úřadu a policie. Upozorňuje, že podle § 38 odst. 6 správního řádu lze takto postupovat pouze v případě, že policie k stanovisku zastupitelského úřadu nepřihlížela. Postup podle § 57 odst. 4 zákona o pobytu cizinců je totiž případem zákonem uložené mlčenlivosti a je-li ke stanovisku přihlédnuto, jedná se o jeho použití jako důkazu a musí být zpřístupněno. Žalobce tedy opětovně požadoval nahlédnutí do všech písemností a záznamů uchovávaných ve věci mimo spis. Pokud by mu to nebylo umožněno, žádal o vydání usnesení podle § 38 odst. 5 správního řádu.

Přípisem ze dne 18. 11. 2011, č. j. MV-6761-2/OAM-2011, ministerstvo odpovědělo žalobci. Uvádí, že dle ustanovení § 57 odst. 4 zákona o pobytu cizinců, ve znění platném do 31. 12. 2010, se stanoviska zastupitelského úřadu a policie k žádosti o vydání víza nezpřístupňují žadateli o vízum ani jeho zástupci. Povinnost správního orgánu nezpřístupňovat stanoviska zastupitelského úřadu zůstává zachována i po 1. 1. 2011 (§ 57 odst. 3 zákona o pobytu cizinců). Tato stanoviska jsou vedena v souladu s § 17 odst. 3 správního řádu odděleně mimo spis. Ustanovení správního řádu o nahlížení do spisu se na písemnosti nebo záznamy vedené mimo spis nepoužije, neboť tyto dokumenty nejsou součástí správního spisu. Nelze tedy vydat usnesení podle § 38 odst. 5 správního řádu.

Proti přípisu ministerstva ze dne 18. 1. 2011 podal žalobce dne 26. 1. 2011 rozklad s tím, že má za to, že se po materiální stránce jedná o usnesení podle § 38 odst. 5 správního řádu. Dále jsou v rozkladu obsahově totožné argumenty jako ve výše popsané žalobě.

Předmětem sporu je posouzení právní otázky vztahu § 57 odst. 3 (resp. § 57 odst. 4) cizineckého zákona a § 38 odst. 6 správního řádu. Zatímco žalovaný se domnívá, že žalobce nemá dle § 57 odst. 3 právo nahlédnout do stanoviska zastupitelského úřadu, žalobce zastává názor, že dle § 154 část věty za středníkem ve spojení s § 38 odst. 6 správního řádu má právo do stanoviska nahlédnout, pokud obsahuje utajované informace, kterými byl prováděn důkaz.

Podle § 1 odst. 2 správního řádu „[t]ento zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení se použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup“.

Podle § 38 odst. 6 správního řádu „[z] nahlížení do spisu jsou vyloučeny jeho části, které obsahují utajované informace nebo skutečnosti, na něž se vztahuje zákonem uložená nebo uznaná povinnost mlčenlivosti; to neplatí o částech spisu, jimiž byl nebo bude prováděn důkaz, do takových částí spisu však může nahlížet pouze účastník řízení nebo jeho zástupce za předpokladu, že jsou předem seznámeni s následky porušení povinnosti mlčenlivosti o těchto skutečnostech a že o poučení je sepsán protokol, který podepíší. Ustanovení odstavce 4 se nepoužije“.

Podle § 57 odst. 3 cizineckého zákona, ve znění účinném od 1. 1. 2011, „[s]tanovisko zastupitelského úřadu k žádosti o udělení dlouhodobého víza se žadateli o dlouhodobé vízum ani jeho zástupci nezpřístupňuje“. Od 21. 12. 2007 do 31. 12. 2010 se jednalo o obsahově totožné ustanovení § 57 odst. 4 cizineckého zákona.

Žalobce předně namítá, že § 57 odst. 3 cizineckého zákona se neuplatní, pokud bylo ke stanovisku přihlédnuto jako k důkazu při posuzování žádosti o vízum, protože v takovém případě sdílí stanovisko režim utajovaných informací dle § 38 odst. 6 správního řádu.

Vztah mezi správním řádem a zvláštními zákony, které upravují řízení před orgány veřejné správy odlišně, je dle § 1 odst. 2 správního řádu vztahem speciality a subsidiarity. To znamená, že právní úprava procesních postupů ve zvláštních zákonech má přednost proti právní úpravě správního řádu, tj. zvláštní úprava je vůči správnímu řádu speciální; správní řád se vůči zvláštní úpravě použije subsidiárně, tedy pouze tehdy, pokud zvláštní zákon určitou právní otázku neupravuje. Uvedený vztah přitom platí i pro § 57 odst. 3 cizineckého zákona (který byl účinný k datu 17. 1. 2011, kdy žalobce podal žádost o nahlédnutí do spisu) a pro § 38 odst. 6 správního řádu. Cizinecký zákon obsahuje zcela svébytnou úpravu týkající se přístupu ke stanovisku zastupitelského úřadu, která vylučuje jeho zpřístupnění žadateli i jeho zástupci. V daném případě proto není potřeba procesní úpravu zvláštního zákona při její aplikaci doplňovat obecnou úpravou správního řádu. Chybná je tak žalobcova úvaha, že pokud správní orgány použily § 154 část věty za středníkem správního řádu a postupovaly podle některých ustanovení druhé a třetí části správního řádu, která se aplikují pouze přiměřeně, musely postupovat i dle § 38 odst. 6 správního řádu. Přiměřené použití dalších ustanovení dle § 154 správního řádu přichází

totiž v úvahu pouze tehdy, pokud je potřebné, což v posuzovaném případě vzhledem k výslovnému znění § 57 odst. 3 cizineckého zákona není.

Ustanovení § 38 odst. 6 správního řádu nelze dále aplikovat ani z toho důvodu, že stanovisko zastupitelského úřadu není zmíněno ve skutkové podstatě daného ustanovení – nejedná se o utajovanou informaci ve smyslu zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, a na stanovisko se nevztahuje ani zákonem uložená povinnost mlčenlivosti. Pokud žalobce namítá, že § 57 odst. 3 cizineckého zákona neobsahuje popis žádného formálního postupu, jak „nezpřístupnění stanoviska“ provést, je nutné podotknout, že rozhodování o udělení víza je – jak vyplývá z dále uvedeného – svou povahou i procesní úpravou specifické „řízení“, které se zásadně odlišuje od běžných správních řízení, v nichž by bylo nutné zpravidla trvat na tom, aby se účastník řízení mohl před vydáním rozhodnutí seznámit se všemi shromážděnými podklady.

Problematikou udělování víz se podrobně zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 12. 2011, č. j. 5 Ans 5/2011-221, č. 2544/2012 Sb. NSS (všechna rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na: www.nssoud.cz), v němž dospěl k několika významným závěrům. Nejvyšší správní soud předně obecně uvedl, že „[v]íзовá politika je úzce spjata s imigrační politikou každého státu, která může být více či méně přísná, nebo naopak vstřícná, a to v závislosti na mnoha proměnných faktorech (bezpečnostní situaci, trhu práce a ekonomickém rozvoji, demografickém vývoji atd.). Podle § 51 odst. 2 zákona o pobytu cizinců na udělení víza není právní nárok. Judikatura Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu v této souvislosti zastává stanovisko, že cizinci nemají subjektivní ústavně zaručené právo na pobyt na území České republiky, neboť je věcí suverénního státu, za jakých (nediskriminujících) podmínek připustí pobyt cizinců na svém území (srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 6. 2004, sp. zn. III. ÚS 219/04, publikované pod č. 39, sv. 33, Sb. ÚS., náleží Ústavního soudu ze dne 9. 12. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 26/07, publikovaný pod č. 47/2009 Sb.). Přesto je však třeba trvat na tom, aby tato politika, jakožto výraz legitimního zájmu státu regulovat a kontrolovat imigraci, byla uplatňována na základě transparentních postupů a pravidel stanovených zákonem“. Dále dovodil, že rozhodnutí o žádosti o udělení víza má sice materiálně povahu rozhodnutí správního orgánu ve smyslu legislativní zkratky uvedené v § 65 odst. 1 s. ř. s., rozhodnutí ale nemusí splňovat náležitosti v § 67 a § 68 správního řádu. Navíc dle § 168 cizineckého zákona ve spojení s § 177 odst. 2 správního řádu se na řízení o žádosti o udělení dlouhodobého víza nepoužijí ustanovení části druhé a třetí správního řádu, ale správní orgán postupuje podle procesních ustanovení cizineckého zákona a obdobně podle části čtvrté správního řádu.

Z uvedeného vyplývá, že „řízení“ o udělení víza je ovlivněno přímým vlivem suverenity státu na rozhodování o tom, kdo bude moci vstoupit a pobývat na jeho území. Ze své povahy je proto v uvedeném řízení přítomna vyšší míra správního uvážení a zároveň procesní úprava negarantuje žadatelům práva ve stejném rozsahu jako klasické správní řízení podle části druhé a třetí správního řádu. Soud sice vnímá žalobcovu potřebu se seznámit se stanoviskem zastupitelského úřadu, ale § 57 odst. 3 cizineckého zákona tuto možnost výslovně vylučuje. Pokud žalobce ve vztahu ke stanovisku poukazuje, že neexistuje procesní postup „znepřístupnění stanoviska“, soud poukazuje na skutečnost, že postup podle části čtvrté správního řádu je více neformální než klasické správní řízení, a

proto toliko technická otázka, jak bude stanovisko vyloučeno z nahlížení, není pro spor podstatná.

Žalobce dále namítá, že bez znalosti obsahu stanoviska nebude moci uplatnit opravný prostředek dle § 180e cizineckého zákona. Ani s tímto argumentem se není možné ztotožnit. Znovu je vhodné odkázat na citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu, podle něhož správní orgán měl v rámci právní úpravy účinné do 31. 12. 2010 povinnost na požádání sdělit žadateli konkrétní skutkové a právní důvody, které jej vedly k neudělení dlouhodobého víza (§ 155 odst. 3 ve spojení s § 177 odst. 2 správního řádu). Podle § 56 odst. 4 cizineckého zákona, ve znění účinném od 1. 1. 2011, má správní orgán tuto povinnost i bez výslovné žádosti cizince. Přestože tedy žalobce nemohl nahlížet do stanoviska zastupitelského úřadu, mohl pro svůj další postup zjistit konkrétní důvody, proč mu nebylo vízum uděleno. Na okraj soud dále odkazuje na § 180e odst. 3 větu druhou cizineckého zákona, podle níž důvodem žádosti nemohou být také skutečnosti související s odepřením vstupu na území. Pokud by stanovisko zastupitelského úřadu, které je závazné (§ 57 odst. 1 cizineckého zákona), svědčilo proti tomu, aby bylo žalobci uděleno vízum, nemohl by žalobce v žádosti dle § 180e cizineckého zákona obsah tohoto stanoviska napadnout.

Z výše uvedených důvodů se proto soud ztotožňuje se závěry napadeného rozhodnutí žalovaného, který dovodil, že v posuzované věci není možné užít § 38 odst. 6 správního řádu. Povinnost orgánů veřejné moci, pokud posuzují důvodnost opravných prostředků, nelze vnímat zcela dogmaticky, tedy orgán nemusí vypořádat všechny uplatněné argumenty v podání, ale jeho povinností je toliko zodpovědět všechny základní námitky tak, aby žádná z nich nezůstala neobjasněna a bez náležité odpovědi. Odpověď na základní námitky však v sobě může v některých případech konzumovat i odpověď na některé námitky dílčí a související (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 As 79/2012-54, ze dne 29. 8. 2013, č. j. 7 As 182/2012-58; ze dne 19. 2. 2014, č. j. 1 Afs 88/2013-66). Žalovaný přitom proti žalobcovým dílčím argumentům zaujal konzistentní právní názor, ke kterému se přiklonil i zdejší soud. Soud proto neshledal právní argumentaci žalobce důvodnou.

Závěrem žalobce namítá, že § 57 odst. 3 cizineckého zákona je v rozporu s čl. 36 odst. 1, čl. 38 odst. 2 a čl. 17 odst. 5 Listiny.

Soud předně vylučuje rozpor uvedeného ustanovení s čl. 17 odst. 5 Listiny. Článek se, i s ohledem na své řazení, týká výkonu politických práv, nikoli procesních práv v konkrétních správních řízeních.

Soud se dále zabýval souladem uvedeného ustanovení se zbylými odkazovanými články Listiny. Čtvrtý odstavec § 57 (nyní obsahově shodný třetí) byl do cizineckého zákona vtělen zákonem č. 379/2007 Sb. Důvodová zpráva k této novele v bodě 73 popisuje účel přijetí úpravy: *„Jsou zaznamenávány stále častěji případy, kdy žadatel o udělení víza požaduje sdělit informace o obsahu stanoviska zastupitelského úřadu. Vzhledem k tomu, že se jedná o vnitřní záležitosti zastupitelského úřadu a obecně bezpečnosti České republiky, navrhuje se výslovná úprava, a to i s přihlédnutím k zásadnímu faktu, že na udělení víza není právní nárok. Absence navržené právní úpravy způsobila v minulosti nejednotný postup příslušných*

orgánů při řešení konkrétních požadavků. Nadto zveřejňování stanovisek zastupitelských úřadů není vhodné z bezpečnostních důvodů - cizinec by se dozvěděl jméno pracovníka zastupitelského úřadu, který věc zpracovával a sdělil případné stanovisko orgánu cizinecké policie. Při zamítnutí žádosti o udělení víza na základě nedoporučujícího stanoviska brozí z tohoto důvodu v některých destinacích světa reálné nebezpečí ohrožení zdraví i života pracovníků zastupitelských úřadů, kteří žijí dočasně v cizozemském prostředí a nemůže jim být poskytnuta efektivní ochrana ze strany České republiky. Úprava předpokládá nesdělení obsahu stanoviska i nemožnost do stanoviska nahlížet.“ Z důvodové zprávy je tak zjevné, že doplnění právní úpravy institutu stanoviska, která znemožňuje přístup cizince ke stanovisku, bylo vedeno bezpečnostními důvody a skutečností, že umožnění vstupu cizinců na území je výrazněji ovlivněnou suverenitou státu, ochranou území a kontrolou migrace cizinců.

Poměrování mezi svobodou a bezpečností je nekonečným soubojem dvou protichůdných principů. Pro řešení konfliktů v základních právech a svobodách používá Ústavní soud tříkrokový test proporcionality. V rámci testu vhodnosti hledá soud odpověď na otázku, zda institut či právo omezující určité základní právo umožňuje dosáhnout sledovaný a požadovaný cíl. Test potřebnosti je zaměřen na porovnávání i jiných legislativních prostředků omezujících základní právo, s jinými opatřeními, jež umožňují dosáhnout stejného cíle. Nakonec test poměrování umožňuje zkoumat závažnost obou v kolizi stojících základních práv (srovnej např. nález Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13, č. 112/2013 Sb., bod 37 a násl. (všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na: <http://nalus.usoud.cz/>). V kontextu nyní posuzovaného případu stojí proti sobě právo, aby se žadatel o vízum mohl seznámit s podklady, které se týkají vydání rozhodnutí, tedy transparentnost řízení, a zájem státu na zajištění vlastní bezpečnosti a bezpečnosti úředních osob, které stanovisko zpracovávají.

Soud uvážil v rámci prvního kroku, že pokud stanovisko zastupitelského úřadu může obsahovat bezpečnostní informace nebo jeho zpřístupněním může hrozit nebezpečí úředním osobám, je § 57 odst. 3 cizineckého zákona opatřením, které reálně zabrání tomu, aby žadatel zjistil totožnost příslušné úřední osoby i informace o bližších bezpečnostních důvodech, proč mu nebylo vízum uděleno. Zvolené opatření proto zajišťuje naplnění vytýčeného cíle, který zamýšlel zákonodárce. Zároveň ochranu bezpečnosti České republiky považuje soud za legitimní cíl. V druhém kroku se soud zabýval otázkou, zda je takové opatření potřebné. Stanovisko zastupitelského úřadu může být vzhledem ke své závazné povaze rozhodujícím kritériem pro posouzení žádosti žadatele o udělení víza. Pokud je nutné jeho obsah, včetně zdrojů a zpracovatelů tohoto obsahu, z různých důvodů chránit, není reálně přijatelné jiné řešení, než že je potřeba vyloučit přístup žalobce a jeho zástupce k danému stanovisku. Soud proto uvážil, že i toto kritérium bylo naplněno. V posledním kroku soud posuzoval jednotlivé protichůdné zájmy. Vycházel především ze skutečnosti, že neexistuje jakékoli základní právo cizince na pobyt na území České republiky, vyjma azylově relevantních případů (čl. 43 Listiny), ani právní nárok na udělení víza (51 odst. 2 cizineckého zákona). Ačkoli je nutné trvat na tom, aby proces udělování víz byl veden předem stanovenými pravidly a probíhal v rámci možností transparentně, tedy nebyl svévolný či diskriminační, právě stát má s ohledem na svoji povahu jediného suveréna v určitém území právo k tomu, aby určil, které cizince chce pustit na své území a které nikoli. K tomu přirozeně patří zjišťování a ověřování informací o žadateli, a to včetně využívání informací ze zdrojů (např. vlastních zjištění úřadů, od bezpečnostních služeb

atd.), o kterých by neměl žadatel přímo vědět, aby byla zachována jejich účinnost. Soud proto i v případě poměrování výše uvedených protichůdných zájmů dospěl k závěru, že § 57 odst. 3 cizineckého zákona ob stojí. Pokud by totiž cizinci bylo zpřístupněno stanovisko, které obsahuje informace, jimiž stát verifikuje, doplňuje a hodnotí jeho tvrzení, ztratilo by na síle. Zjednodušeně se situace týkající se zpřístupnění stanoviska dá připodobnit i tomu, že policejní agent je schopen získávat cenné poznatky ze zájmového prostředí pouze do chvíle, než je odhalen. Přijetím § 57 odst. 3 cizineckého zákona přitom stát zajistil ochranu takových informačních zdrojů i zajištěného obsahu informací.

Pokud žalobce namítá, že § 57 odst. 3 cizineckého zákona znemožňuje cizinci v rámci čl. 36 odst. 1 Listiny se domoci svého práva při uplatnění opravných prostředků, soud odkazuje na výše uvedené závěry, že § 57 odst. 3 cizineckého zákona je legitimním opatřením a že cizinec má i tehdy, pokud je stanovisko nepřístupné, možnost zjistit pro další postup zprostředkovaně důvody, proč mu nebylo vízum uděleno. Vzhledem k legitimnímu zájmu státu, aby stanovisko zastupitelského úřadu, které může obsahovat bezpečnostní informace nebo informace o úředních osobách, nebylo žadateli zpřístupňováno, soud považuje za dostatečné, pokud se žalobce mohl seznámit s důvody odepření udělení víza v rámci sdělení správního orgánu.

Ve vztahu k čl. 38 odst. 2 Listiny je pak nutné uvést, že toto ustanovení se týká toliko řízení před soudy, což vyplývá jak z odst. 1, tak z požadavku na veřejné projednání věci, ačkoli správní řízení je zpravidla neveřejné (srov. dále i Wagnerová, E., Šimíček V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2012. s. 787 a 792). Přitom rozhodnutí o neudělení víza je dle § 171 písm. a) cizineckého zákona vyloučeno ze soudního přezkumu, a proto jsou nepřijatelné i úvahy žalobce k možnosti provádět důkazy stanoviskem v soudním řízení, jehož předmětem by bylo rozhodnutí o neudělení víza. Zdejší soud připomíná, že tuto výlukou ze soudního přezkumu shledal ústavně konformní i Ústavní soud v nález ze dne 24. 4. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 23/2011, č. 234/2012 Sb., kde setrval na konstantní judikatuře, že „[...] na udělení víza (a rovněž tak prodloužení doby platnosti víza) není právní nárok. Proto ani není důvod tato rozhodnutí vyjímát z dosahu pravidla vylučujícího jejich soudní přezkum“.

Lze shrnout, že zdejší soud neshledal, že by § 57 odst. 3 cizineckého zákona byl v rozporu s odkazovanými články Listiny.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

Na základě shora uvedeného soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

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, avšak žalovanému v řízení žádné náklady nad rámec jeho běžných

činností nevznikly. Soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

P o u č e n í: 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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže 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 7. června 2016

JUDr. Ludmila Sandnerová, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení: Matznerová, DiS.