



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Milady Haplové a soudkyň JUDr. Jarmily Ďáskové a JUDr. Jany Kubenové v právní věci žalobců a) **S.cz, d.** se sídlem, b) **Ing. M.H.**, bytem, oba zast. JUDr. Ing. Janem Kopřivou, advokátem se sídlem Zahradnická 6, 603 00 Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7 (dříve Oblastní ředitelství služby cizinecké policie Brno, se sídlem Kopečná 3, 602 00 Brno), o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu ze dne 15. 12. 2008, č. j. CPBR-13425-4/ČJ-2008-4000,

t a k t o :

- I. Žaloba **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- II. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobci se žalobou domáhají zrušení rozhodnutí ze dne 15.12.2008, č.j. CPBR-13425-4/ČJ-2008-4000, in eventum aby soud zakázal žalovanému pokračování v porušování práva žalobců a uložil mu, aby umožnil žalobcům nahlédnout do spisů žadatelů o vízum pana B.S., R., M., O. a paní B. a K. včetně stanoviska zastupitelského úřadu. Žalobci požádali žalovanou o předložení správních spisů cizinců – žadatelů o vízum shora uvedených k nahlédnutí do spisu včetně

stanoviska zastupitelského úřadu, protože jsou osobami jednoznačně dotčenými rozhodnutím o neudělení víza uvedeným osobám, neboť žalobce a) je potenciálním zaměstnavatelem žadatelů, který jim vyřizuje veškeré podmínky jejich pobytu na území ČR a žalobce b) potenciálním pronajímatelem, který žadatelům poskytuje ubytování. Zákon o pobytu cizinců v ustanovení § 57 odst. 3 (správně má být odst. 4) stanoví, že stanovisko zastupitelského úřadu k žádosti o udělení víza se žadateli o vízum ani jeho zástupci nezpřístupňuje. A contrario tedy zákon umožňuje dotčeným osobám do tohoto stanoviska nahlédnout. Zájem žalobců na zjištění obsahu stanoviska nemá žádný osobní charakter, chtějí jen zjistit typové důvody, jaké byly u výše uvedených osob zjištěny, nasvědčující tomu, že po skončení pobytu stanoveného vízem neopustí území nebo že vízum hodlají zneužít k jinému účelu, než je uveden v žádosti o udělení víza, což je důvod v ust. § 56 odst. 1 písm. i), který je uveden jako důvod, proč uvedeným žadatelům nebylo vízum vydáno. Všichni žadatelé o vízum udělili souhlas, aby žalobci do spisu nahlédli. Žalovaná umožnila žalobcům nahlédnutí do spisu, vyjma stanoviska zastupitelského úřadu k žádosti. Ze zamítavého sdělení orgánu cizinecké policie ze dne 7.11.2008 plyne, že považuje žalobce za dotčené osoby, avšak zpřístupnění stanoviska odmítá s odkazem na veřejný zájem uvedený v ust. § 38 odst. 2 správního řádu, aniž ho specifikuje či vysvětluje. Proti tomuto postupu podali žalobci stížnost (odvolání) dne 20.11.2008, neboť jako budoucí zaměstnavatel i ubytovatel cizinců jsou osobami dotčenými správním rozhodnutím o neudělení víza a z hlediska ust. § 57 odst. 4 zákona o pobytu cizinců nejsou ani žadatelé ani zástupci a tudíž jim jako dotčeným osobám zákon umožňuje do stanoviska nahlédnout. V jednání žalované spatřují nemožnost kontroly činnosti správních orgánů nejen ze strany žadatele o vízum, ale ani osobami dotčenými na řízení. Žalobci se domnívají, že v souladu s ust. § 57 odst. 4 zákona o pobytu cizinců, správního řádu i s přihlédnutím k ústavnímu pořádku a mezinárodním závazkům ČR mají mít přístup ke stanovisku zastupitelského úřadu, který je součástí správního spisu a základním podkladem pro vydání rozhodnutí. Nemohou soudně napadnout konečné rozhodnutí ve věci, a proto se domáhají pouze svého procesního oprávnění nahlížet do správního spisu. Toho mohou dosáhnout buď zrušením rozhodnutí žalované ze dne 15.12.2008 nebo zakázáním správnímu orgánu v porušování práva žalobců a uložení mu žalobcům umožnit nahlédnout do celého správního spisu.

Žalovaná ve vyjádření uvádí, že ust. § 57 odst. 4 zákona o pobytu cizinců podle důvodové zprávy znamená obsah stanoviska nesdělovat a neumožnit do stanoviska nahlížet. Žadatelé byli ve správním řízení zastoupeni Mgr. P. s oprávněním ustanovit za sebe zástupce. Dne 29.10.2008 Mgr. P. sepsala souhlas s nahlédnutím do spisů účastníků řízení o udělení víza včetně stanoviska zastupitelského úřadu či policie k jejich žádosti o udělení víza pro paní JUDr. K. Š. Téhož dne byla společností S.cz, družstvo udělena plná moc advokátce JUDr. K.Š. k jejímu zastupování, speciálně ve věci zastupování při nahlížení do spisů vedených cizineckou policií. Tentýž den byla udělena plná moc téže advokátce Ing. M. H. ve stejném rozsahu. Z ust. § 38 odst. 2 správního řádu a ust. § 57 odst. 4 zákona o pobytu cizinců a důvodové zprávy k tomuto ustanovení žalovaná zastává názor, že předložením stanoviska by byl porušen veřejný zájem, který hájí zákon o pobytu cizinců. Žalované se navíc jeví, že postup, který zvolili žalobci, je spíše obcházení zákona o pobytu cizinců spočívající ve vyloučení závazného pravidla záměrným použitím prostředku, který sám o sobě není zákonem zakázán a v důsledku čehož se uvedený stav stane z hlediska pozitivního práva nenapadnutelným. Pokud žalobci v souladu se zákonem č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím požádali o statistické informace o udělování víz žadatelům z Ukrajiny až po podání žaloby,

žalovanou jim byla zaslána odpověď a tudíž informace poskytnuty byly. V projednávané věci žadatelům i zplnomocněným zástupcům lze umožnit kdykoliv nahlížet do správního spisu s výjimkou stanovisek zastupitelského úřadu a policie, proto namítané porušení práva v bodu II. žaloby není pravdivé. Žalovaná navrhl, aby soud žalobu v plném rozsahu zamítl.

Krajský soud v Brně ve věci rozhodl rozsudkem ze dne 20. 12. 2010, č.j. 36 Ca 6/2009-32, kterým byla žaloba podle ust. § 78 odst. 7 s.ř.s. jako nedůvodná zamítnuta. Rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 21.12.2011, č.j. 1 As 30/2011-69 byl rozsudek Krajského soudu v Brně zrušen a věc byla vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení. Krajský soud je ve smyslu ust. § 110 odst. 4 s.ř.s. vázán právním názorem vyjádřeným v rozsudku Nejvyššího správního soudu.

Soud uvádí, že žalobou napadené rozhodnutí správního orgánu ze dne 15. 12. 2008, č. j. CPBR-13425-4/ČJ-2008-4000 bylo původně vydáno Oblastním ředitelstvím služby cizinecké policie Brno. V souvislosti s nabytím účinnosti zákona č. 427/2010 Sb. však tento orgán ke dni 1. 1. 2011 zanikl a jeho pravomoc rozhodovat o udělení víza k pobytu nad 90 dnů přešla na Ministerstvo vnitra.

Vzhledem k tomu, že se žalobci žalobou domáhají zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 12. 2008, in eventum aby soud zakázal žalovanému pokračovat v porušování práva žalobců a uložil mu, aby umožnil žalobcům nahlédnout do spisů žadatelů o vízum včetně stanoviska zastupitelského úřadu, soud nejprve poukazuje na ust. § 85 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen s. ř. s.), dle něhož je žaloba na ochranu před nezákonným zásahem podle ust. § 82 a násl. s. ř. s. nepřijatelná v případě, že se lze ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky. Soud je tedy povinen v první řadě posoudit, zda mohou být žalobci osobami aktivně legitimovanými k podání žaloby podle ust. § 65 s. ř. s., tedy žaloby proti rozhodnutí správního orgánu.

Podle ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen "rozhodnutí"), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak. Soudnímu přezkumu tak podle tohoto ustanovení podléhají všechna rozhodnutí, jimiž se zasahuje do právní sféry žalobce, a to jak do práv vyplývajících z práva hmotného, tak z práva procesního, pokud není dána výslovná kompetenční výluka.

Podle ust. § 38 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) mají účastníci a jejich zástupci právo nahlížet do spisu, a to i v případě, že je rozhodnutí ve věci již v právní moci. Vedle účastníků řízení a jejich zástupců umožní správní orgán podle ust. § 38 odst. 2 správního řádu nahlédnout do spisu též jiným osobám, ovšem jen tehdy, prokáží-li právní zájem nebo jiný vážný důvod a nebude-li tím porušeno právo některého z účastníků, popř. dalších dotčených osob anebo veřejný zájem. Z uvedeného vyplývá, že právní úprava zakotvuje veřejné subjektivní právo (právo na poskytnutí určitých informací) mimo jiné v případě, kdy osoba odlišná od účastníka řízení, resp. jeho zástupce, prokáže odůvodněnost svého požadavku. Správní orgán, který vede správní spis za splnění stanovených podmínek může zpřístupnit tento spis i třetím osobám.

Jak vyplývá rovněž z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2010, č. j. 5 As 75/2009-78, www.nssoud.cz, „jedná se o svého druhu samostatné procesní právo osoby odlišné od účastníka řízení, o němž se rozhoduje v samostatném správním řízení, na něž se nepochybně vztahuje správní řád. V rámci správního řízení, které je zahájeno na návrh jiné osoby uplatňující právo na nahlížení do spisu, správní orgán pak nejen zkoumá, zda taková osoba prokázala důvodnost svého požadavku, ale z hlediska dodržení povinnosti, aby nahlédnutím do dokumentace nebylo porušeno státní, hospodářské či služební tajemství nebo zákonem uložená či uznaná povinnost mlčenlivosti, také musí zjišťovat, zda a v jakém rozsahu může být spis zpřístupněn k nahlédnutí.“

Pokud správní orgán po provedeném správním řízení dospěje k závěru, že právo na zpřístupnění spisu navrhovatel nemá, event. že toto právo může realizovat v omezeném rozsahu, má povinnost to vyjádřit ve svém rozhodnutí. Podle ust. § 38 odst. 5 správního řádu odepřel-li správní orgán osobě nahlížet do spisu nebo jeho části, vydá o tom usnesení, které se oznamuje pouze této osobě.

Ze správního spisu vyplývá, že dne 7. 11. 2008 se JUDr. K.Š. jako právní zástupkyně obou žalobců (na základě plných mocí ze dne 29.10.2008) dostavila na Policii České republiky, Oblastní ředitelství cizinecké policie Brno, Inspektorát cizinecké policie Brno – detašované pracoviště s žádostí o nahlédnutí do kompletních spisů vedených k žádostem o vízum k pobytu nad 90 dnů výše uvedených žadatelů o vízum, přičemž svou žádost odůvodnila tím, že žalobci jsou osobami dotčenými rozhodnutím o neudělení víza žadatelům (potenciální zaměstnavatel a potenciální ubytovatel). Vzhledem k obsahu celého podání vyplývá, že podáním žádosti jinou osobou správnímu orgánu tedy bylo zahájeno specifické správní řízení o nahlížení do spisu.

Mezi stranami není sporné, že JUDr. Š. bylo umožněno nahlédnutí do správního spisu uvedených žadatelů, vedoucím Inspektorátu cizinecké policie Brno ze dne 7. 11. 2008 bylo však právní zástupkyni žalobců sděleno, že ačkoliv z jejich strany byly splněny podmínky ust. § 38 odst. 2 správního řádu pro nahlížení do spisu jiným osobám, zpřístupnění stanoviska zastupitelského úřadu bylo odmítnuto s odkazem na veřejný zájem.

Sdělení, kterým bylo žalobcům odepřeno nahlédnout do části spisu, je třeba podle názoru soudu považovat za rozhodnutí ve smyslu ust. § 67 správního řádu, jelikož se jím prohlašuje, že žalobci nemají právo nahlédnout do části spisu obsahující stanoviska zastupitelského úřadu. Protože si žalobci zřejmě nebyli jisti charakterem sdělení správního orgánu ze dne 7. 11. 2008, proti tomuto sdělení se bránili podáním ze dne 20. 11. 2008 nazvaným stížnost na postup správního orgánu/odvolání proti rozhodnutí o neumožnění nahlédnutí do spisu. O podání rozhodl ředitel Oblastního ředitelství služby cizinecké policie Brno sdělením ze dne 15. 12. 2008 tak, že postup správního orgánu potvrdil. Ačkoliv má zdejší soud výrazné pochybnosti jak o posouzení podání žalobců jako stížnosti ve smyslu ust. § 175 správního řádu, přestože mělo být posouzeno jako odvolání proti rozhodnutí, tak o splnění formálních náležitostí rozhodnutí (chybějící odlišení výroku, odůvodnění a poučení, neoznačení účastníků řízení apod.), vzhledem k tomu, že žalobce proti těmto vadám nikterak nebrojí, a ve svém důsledku by zřejmě neměla jejich následná oprava vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé, považuje soud rovněž sdělení ředitele Oblastního ředitelství služby cizinecké policie Brno ze dne 15. 12. 2008 za rozhodnutí ve smyslu ust. § 67 správního řádu.

V daném případě je tedy nutné žalobní legitimaci žalobců posuzovat podle ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. Správními orgány bylo ve správním řízení sui generis rozhodováno o procesních právech jiných osob odlišných od účastníků řízení nahlížet do spisu žadatelů o vízum k pobytu nad 90 dnů.

Soud konstatuje, že z podání žalobců před správními orgány vyplývá, že žalobci se domáhali nahlížení do spisu na základě ust. § 38 odst. 2 správního řádu, a ani v žalobě nebylo zpochybněno, že správní orgány postupovaly ve smyslu tohoto ustanovení. Jak již bylo uvedeno výše, podle ust. § 38 odst. 2 správního řádu jiným osobám správní orgán umožní nahlédnout do spisu, prokáží-li právní zájem nebo jiný vážný důvod a nebude-li tím porušeno právo některého z účastníků, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejný zájem. Správní řád tedy váže umožnění nahlédnutí do spisu na splnění těchto dvou podmínek. Jiná osoba musí před správním orgánem jednak tvrdit a zároveň prokázat, že má na nahlédnutí do spisu právní zájem nebo jiný vážný důvod, a jednak musí být splněn předpoklad, že tím nebude porušeno právo některého z účastníků řízení, popřípadě dotčených osob anebo veřejný zájem. Důkazní břemeno přitom leží zcela nepochybně na žadateli o nahlédnutí do spisu. Jak zdůrazňuje rovněž ve své judikatuře Nejvyšší správní soud (rozsudek ze dne 28. 2. 2011, č. j. 8 As 80/2010-68, www.nssoud.cz), „*povinnost tvrzení a povinnost důkazní není ve vztahu k nahlížení do spisu podle § 38 odst. 2 správního řádu samoučelnou. Jsou to totiž právě skutečnosti uváděné žadatelem o nahlížení do spisu a týkající se tvrzeného právního zájmu či jiného vážného důvodu, které správnímu orgánu umožňují posoudit, zda je v konkrétním případě na místě umožnit žadateli do spisu (příp. do jeho části) nahlédnout, nebo zda je případně poskytnout ochranu právům některého z účastníků, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejnému zájmu, a nahlédnutí do spisu žadateli s odkazem na překážku předvídanou § 38 odst. 2 správního řádu in fine neumožnit.*“

Právní zástupkyně žalobců JUDr. Š. v žádosti o nahlédnutí do spisu uvedla, že o nahlédnutí do spisu žadatelů o vízum žádá jako zástupkyně jejich potenciálního zaměstnavatele a potencionálního ubytovatele s tím, že předkládá souhlas žadatelů o vízum. Ze správního spisu však vyplývá, že právní zástupkyně žalobců na podporu svých tvrzení přiložila plné moci jednotlivých žadatelů o vízum zmocňující k zastupování ve správním řízení ve věci udělení pobytového víza Mgr. N.P. – L. s tím, že tato zmocněnkyně má oprávnění ustanovit za sebe zástupce nebo více zástupců. Dne 29.10.2008 sepsala Mgr. P. – L. souhlas s nahlédnutím do spisů účastníků řízení o udělení víza včetně stanoviska zastupitelského úřadu či policie k jejich žádosti o udělení víza pro paní JUDr. K. Š. Žadatelé o vízum prostřednictvím své zástupkyně dali tedy souhlas k tomu, aby do jejich správního spisu nahlédla JUDr. Š. Z uvedeného však v žádném případě nevyplývá, že by žadatelé o vízum souhlasili s nahlédnutím do jejich spisů žalobci, jejichž zástupkyní byla právě JUDr. Š. Byť tedy žalobci opakovaně v průběhu správního řízení, i v podané žalobě opakují, že k nahlédnutí do spisu byl doložen souhlas žadatelů o vízum, a tím došlo ke splnění podmínky podle ust. § 38 odst. 2 správního řádu, soud konstatuje, že toto tvrzení nemá žádnou oporu ve spisovém materiálu. V dané situaci není rozhodná ani skutečnost, že správní orgán prvního stupně uvedl, že požadavek, že nebude porušeno právo účastníka, byl vzhledem ke skutečnosti, že byl doložen souhlas osob s nahlédnutím do spisu, zcela zřejmě naplněn, a z tohoto důvodu bylo žalobcům umožněno do správního spisu (s výjimkou stanoviska zastupitelského úřadu) nahlédnout.

Pokud jde o nahlížení do spisu, jedná se primárně o práva účastníků řízení. Samotné tvrzení, že žalobci jsou potencionálním ubytovatelem a pronajímatelem žadatelů o vízum, nemůže samo o sobě obstát, vždy je nutné rovněž zkoumat, zda by jejich nahlédnutím do spisu nedošlo k dotčení práv samotných žadatelů o vízum. Jelikož žalobci neunesli své důkazní břemeno ohledně tvrzení, že s jejich nahlédnutím do spisu vyslovili žadatelé o vízum souhlas, lze konstatovat, že nedošlo k naplnění podmínek pro nahlédnutí do spisu jinými osobami podle ust. § 38 odst. 2 správního řádu.

Soud závěrem shrnuje, že jelikož nebyly splněny podmínky pro nahlížení do spisu žalobci, postupem, kdy jim správními orgány nebylo umožněno nahlédnout do části spisu obsahující stanoviska zastupitelského úřadu, nemohlo dojít k dotčení práv žalobců, jelikož žalobci v daném případě právo nahlédnout do spisu žadatelů o vízum vůbec neměli. V této situaci již soud považuje za nadbytečné se dále vyjadřovat k samotnému výkladu ust. § 57 odst. 4 zákona o pobytu cizinců, tedy zda lze stanoviska zastupitelských úřadů zpřístupňovat osobám odlišným od žadatele o vízum či nikoliv.

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

O nákladech řízení bylo rozhodnuto ve smyslu ustanovení § 60 odst.1 s.ř.s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, 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. Žalovanému v souvislosti s tímto řízením žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, proto mu soud právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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 u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, ve dvojím vyhotovení. 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.

V Brně dne 12. února 2013

JUDr. Milada Haplová, v.r.
předsedkyně senátu