

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobců: **a) Staves.cz, družstvo**, se sídlem Lipová 370/6, **b) Ing. M. H.**, oba zast. JUDr. Ing. Janem Kopřivou, advokátem se sídlem Zahradnická 223/6, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, (Oblastní ředitelství služby cizinecké policie Brno, Kopečná 938/3, Brno), o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 12. 2008, č. j. CPBR-13425-4/ČJ-2008-4000, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 20. 12. 2010, č. j. 36 Ca 6/2009 - 32,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 20. 12. 2010, č. j. 36 Ca 6/2009 - 32, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

1. Žalobci se u správního orgánu (Oblastní ředitelství služby cizinecké policie Brno, Inspektorát cizinecké policie Brno, detašované pracoviště, Kopečná 3, Brno) domáhali předložení správních spisů několika cizinců, kterým byla zamítnuta žádost o udělení víza k pobytu nad 90 dnů za účelem zaměstnání, podaná prostřednictvím Generálního konzulátu České republiky ve Lvově. Žalobci uvedli, že jsou osobami jednoznačně dotčenými rozhodnutími o neudělení víza, neboť žalobce a) je potenciálním zaměstnavatelem žadatelů a dbá na zajištění veškerých podmínek jejich pobytu na území ČR a žalobce b) je potenciálním pronajímatelem, který by měl žadatelům poskytovat ubytování.

2. Správní orgán umožnil žalobcům nahlédnout do spisu s výjimkou části spisu, která obsahuje stanovisko zastupitelského úřadu k jejich žádosti. Uvedl (viz sdělení

správního orgánu ze 7. listopadu 2008), že správní řád (zákon č. 500/2004 Sb.) sice umožňuje svým § 38 odst. 2 nahlížet do spisu i jiným osobám krom účastníků řízení a jejich zástupců, zároveň však odkázal na § 57 odst. 4 cizineckého zákona (č. 326/1999 Sb.), v tehdy platném znění, který znemožňuje zpřístupnit stanovisko zastupitelského úřadu nebo policie k žádosti o udělení víza žadateli o vízum či jeho zástupci. Zpřístupnění uvedeného stanoviska by totiž bylo porušením veřejného zájmu, který hájí cizinecký zákon.

3. Proti tomuto postupu správního orgánu brojili žalobci stížností z 20. 11. 2008, která byla sdělením správního orgánu z 15. 12. 2008, č. j. CPBR-13425-4/ČJ-2008-4000, označena za nedůvodnou.

4. Žalobci se proto žalobou obrátili na Krajský soud v Brně, požadujíce, aby soud buďto zrušil rozhodnutí správního orgánu z 15. 12. 2008 nebo správnímu orgánu zakázal porušovat práva žalobců a uložil mu povinnost umožnit žalobcům nahlédnout do celého správního spisu.

5. Krajský soud žalobu zamítl. Soud se v prvé řadě zabýval postavením žalobců v řízení o žádosti o udělení víza. Uvedl, že žalobci nemohli mít ve správním řízení postavení osob zúčastněných na řízení, neboť předmětem daného řízení je udělení či neudělení víza konkrétní osobě a rozhodnutí o žádosti se týká toliko práv této osoby. Pojmově je tedy nepřípustné, aby v řízení mimo žadatele vystupoval další subjekt jako zúčastněný na tomto řízení. Tyto úvahy poté soud promítl do posouzení aktivní žalobní legitimace žalobců ve smyslu § 65 odst. 2 a § 82 s. ř. s. Podle soudu „*žalobci nenaplnili materiální podmínky oprávnění k podání žaloby, neboť v řízení o žádosti o udělení víza nebyli zkráceni na právech (neudělení víza), protože vzhledem k osobnímu charakteru víza jim žádné nepříslušejí. Neudělení víza nemělo za následek nezákonné rozhodnutí. Pokud se týká naplnění podmínek ust. § 82 s. ř. s., žalobci nejsou těmi, kteří byli přímo zkráceni na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením, zaměřeným přímo proti nim, neboť neměli žádná práva v řízení o žádosti o udělení víz.*“ Soud proto žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

II.

6. Rozsudek žalobci (také „stěžovatelé“) napadli kasační stížností. Tvrdí, že postupem správního orgánu byli přímo zkráceni na svých právech, neboť budoucí zaměstnavatel a budoucí ubytovatel vše v souvislosti s udělením víza vyřizovali a neudělením víza jim vznikly nemalé, neúčelně vynaložené výdaje, a jsou tedy osobami jednoznačně dotčenými neudělením víza. Na oba stěžovatele rovněž v této situaci dopadají či mohou dopadnout soukromoprávní sankce. Soud nezohlednil ani to, že bez existence a přispění obou stěžovatelů by žadatelé o vízum ani nemohli naplnit zákonné požadavky pro udělení víza, případně by dále nemohli setrvávat v České republice.

7. Stěžovatelé dovozují, že jsou dotčenými osobami, resp. (nejméně) vedlejšími účastníky podle § 27 správního řádu. I ze správního spisu je pak patrné, že k nim správní orgán i přistupuje jako k dotčeným osobám. K tomu, aby dotčená osoba byla účastníkem řízení, totiž postačuje, že je možné, že bude rozhodnutím přímo dotčena ve svých právech

nebo povinnostech. Není tedy podstatné, zda výsledným rozhodnutím skutečně na svých právech nebo povinnostech dotčena bude. Žádost o vízum tak sice podává žadatel, ale udělení nebo neudělení víza posléze významně ovlivňuje jak budoucího potenciálního zaměstnavatele, tak i budoucího ubytovatele. Právě jim vznikají majetkové náklady.

8. O žádostech žadatelů, do jejichž spisů chtěli (s jejich svolením) stěžovatelé nahlédnout, bylo rozhodnuto tak, že se vízum neuděluje z důvodu uvedeného v § 56 odst. 1 písm. i) cizineckého zákona, podle něhož se vízum neudělí, jestliže jsou zjištěny skutečnosti nasvědčující tomu, že cizinec po skončení pobytu stanoveného vízem neopustí území nebo že hodlá vízum zneužít k jinému účelu, než je uveden v žádosti o udělení víza. Rozhodnutí o neudělení víza pak není nijak dále odůvodněno krom velmi kusé informace o tom, že na neudělení víza je veřejný zájem. Jako takové poškozuje čest a dobré jméno žadatelů, neboť je osočuje z protiprávního jednání. Rozhodnutí je proto neodůvodněné. Podle stěžovatelů tak vzniká nepřijatelná situace, kdy na jedné straně zákon stanoví, že stanoviska nelze zpřístupnit žadatelům, ani jejich právním zástupcům, a na straně druhé je rozhodnutí o neudělení víza vyloučeno ze soudního přezkumu. Stěžovatelé přitom tvrdí, že na nahlédnutí do stanoviska nemají žádný jiný osobní zájem, navrhovali dokonce kompromisní řešení (začernění konkrétního jména úředníka, využití bezpečnostního prověření žalobce). Chtěli pouze zjistit typové důvody, proč nejsou víza udělována. Podle napadeného rozhodnutí však žadatel a ani jiní účastníci řízení, natož pak veřejnost, nemají žádnou šanci podrobit veřejnou správu vnější kontrole. Právě z této situace vzniká prostor pro realizaci libovůle a svévole orgánů výkonné moci, jejíž zákaz je však vyjádřen již v čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky. Tuto situaci pak stěžovatelé považují za útok na samotné základy státní suverenity demokratického státu a *de facto* legalizaci libovůle a svévole správního orgánu.

9. Pokud jde o samotný § 57 odst. 4 cizineckého zákona, stěžovatelé uvádějí, že je zřejmé, že jde o taxativně určený okruh osob, a že toto stanovisko tedy musí být zpřístupněno dotčeným osobám, a to zvláště za předpokladu, jedná-li s nimi správní orgán jako s účastníky správního řízení. Jediným důvodem, proč předmětná stanoviska nejsou zpřístupněna, je dle důvodové zprávy k cizineckému zákonu obava o bezpečnost osob, které tato stanoviska vyhotovují. V současnosti se však zdá tento proklamovaný důvod zbytečný, účelový a postrádající faktický smysl, neboť z ostatních částí spisu je jméno konkrétního úředníka vyhotovujícího stanovisko v některých případech zřejmé.

10. V doplnění kasační stížnosti ze 14. 2. 2011 stěžovatelé zdůrazňovali důležitost existence možnosti nahlížet do spisu, včetně stanoviska zastupitelského úřadu, a to zejm. z hlediska vnější kontroly veřejné správy. Stěžovatelé konstatují, že většina žadatelů nikdy dříve na území České republiky nepobývala, přičemž žádost o vízum podala pouze a jen z důvodu nemožnosti získání zaměstnání a zlepšení své ekonomické situace. Zneužití víza za jiným účelem by tedy bylo v takové situaci zcela nesmyslné a pro žadatele zcela kontraproduktivní, stejně jako porušování právních předpisů ve smyslu neopuštění České republiky ke stanovenému datu. Výskyt podobného jednání, které by opravňovalo a odůvodňovalo neudělení víza z důvodu uvedeného v § 56 odst. 1 písm. i) cizineckého zákona, v případech dotýkajících se stěžovatelů tak zatím nenastal.

11. Stěžovatelé poukazují na to, že právě stanovisko zastupitelského úřadu může mít velký vliv na konečné rozhodnutí cizinecké policie o udělení či neudělení víza. Váze těchto stanovisek však podle stěžovatelů vůbec neodpovídá to, že tato stanoviska jsou, jak předpokládá samotný zákon, neveřejná, a tudíž podle stěžovatelů lehce zneužitelná, neboť nikdo nemá možnost se dozvědět, jaký je jejich obsah a jaké jsou tedy důvody pro neudělení víza. Podle stěžovatelů: „*Není-li známa podstata problému, není do budoucna možné se jej vyvarovat a jak žadatelé, tak v tomto případě i stěžovatelé zůstávají v právní nejistotě bez možnosti cokoliv se dozvědět, natož cokoliv změnit.*“

III.

12. V prvé řadě Nejvyšší správní soud uvádí, že žalobou napadené sdělení správního orgánu z 15. 12. 2008, č. j. CPBR-13425-4/ČJ-2008-4000, původně vydal správní orgán Oblastní ředitelství 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.

13. Nejvyšší správní soud konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas a je přípustná (§ 102 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, dále jen „s. ř. s.“), přistoupil k samotnému přezkoumávání rozsudku krajského soudu, a to jednak na základě námitek uvedených v kasační stížnosti, jednak na základě dalších kritérií, k nimž musí v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. přihlédnout z úřední povinnosti. Dospěl přitom k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

14. Jak vyplývá z § 109 odst. 3 s. ř. s., soud není vázán důvody kasační stížnosti mj. v případě, je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné. Zde ustanovení dále odkazuje na § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., které hovoří o nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku odůvodnění rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Právě takovými vadami pak bylo podle Nejvyššího správního soudu zatíženo nyní přezkoumávané rozhodnutí krajského soudu, konkrétně jej soud považuje za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost.

15. Rozhodnutí krajského soudu je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost v případě, že je výrok rozhodnutí v rozporu s odůvodněním (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2005, č. j. 1 As 4/2005 - 34, č. 810/2006 Sb. NSS), či je-li rozhodnutí vystavěno na rozdílných a vnitřně rozporných právních hodnoceních téhož skutkového stavu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2008, č. j. 4 Azs 94/2007 - 107). V posuzované věci se stěžovatelé domáhali zrušení rozhodnutí žalovaného, *in eventum* měl soud zakázat žalovanému, aby pokračoval v porušování práva žalobců, a měl mu uložit, aby žalobcům umožnil nahlédnout do správních spisů žadatelů o vízum včetně stanoviska zastupitelského úřadu. Krajský soud žalobu stěžovatelů podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl. Jak je uvedeno v odůvodnění napadeného rozsudku (str. 4), krajský soud považoval pro posouzení žaloby za stěžejní zjištění, „*zda žalobci jsou těmi, kteří naplňují podmínky ust. § 65 odst. 2 s. ř. s. a § 82 s. ř. s.*“. Dospěl přitom k závěru, že: „*žalobci nenaplnili materiální podmínky oprávnění k podání žaloby, neboť v řízení o žádosti o udělení víza nebyli zkráceni na právech (neudělení víza), protože vzhledem k osobnímu charakteru víza*

jim žádné nepříslušejí. Neudělení víza nemělo za následek nezákonné rozhodnutí. Pokud se týká naplnění podmínek ust. § 82 s. ř. s., žalobci nejsou těmi, kteří byli přímo zkráceni na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením, zaměřeným přímo proti nim, neboť neměli žádná práva v řízení o žádosti o udělení víz.".

16. Nejvyšší správní soud má v prvé řadě za to, že takovéto odůvodnění rozsudku krajského soudu neodpovídá samotnému výroku. Pokud totiž krajský soud dospěl k závěru, že žalobci nejsou k podání žaloby aktivně legitimováni, měl žalobu v souladu s § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. odmítnout. Jak vyplývá např. z rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 6. 1995, sp. zn. 6 A 56/94, návrh lze odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. c) (dříve zastavení řízení podle § 250d odst. 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění účinném do 31. 12. 2002), pokud přichází v úvahu nedostatek procesní legitimace navrhovatele. V případě nedostatku legitimace hmotné bude takovýto postup výjimečný a bude přicházet v úvahu zejm. tam, kde je takový nedostatek zjistitelný okamžitě, zpravidla již ze žaloby samotné, např. pokud žalobce tvrdí porušení práva, jehož již pojmově vůbec nemůže být nositelem. Z odůvodnění rozsudku krajského soudu vyplývá, že toto měl být právě případ stěžovatelů, neboť řízení o udělení víza se týká toliko práv žadatele a práva jiných osob tímto řízením nemohou být dotčena. Krajský soud tedy na jedné straně nepovažoval žalobce za osoby aktivně žalobně legitimované, na straně druhé však zároveň jejich žalobu neodmítl, ale jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl. Krajský soud také uvedl, že „*neudělení víza nemělo za následek nezákonné rozhodnutí*", ačkoli rozhodnutí o neudělení víza nebylo v tomto případě předmětem soudního přezkumu.

17. Osobami aktivně žalobně legitimovanými nebyli žalobci podle krajského soudu ani v návaznosti na § 82 a násl. s. ř. s., tedy v případě žaloby proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu. Pokud však krajský soud žalobu posuzoval podle § 65 a násl. s. ř. s., nemohl současně posuzovat naplnění podmínek aktivní žalobní legitimace pro žalobu směřující proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení. Taková žaloba je totiž v souladu s § 85 s. ř. s. nepřípustná mj. tehdy, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky, a to včetně žaloby podle § 65 a násl. s. ř. s. Nejenže si tedy odporuje výrok rozsudku krajského soudu s jeho odůvodněním, ale samotné odůvodnění je vnitřně rozporné a nekonzistentní. Takové rozhodnutí je pak z výše uvedených důvodů nutné považovat za nepřezkoumatelné pro jeho nesrozumitelnost.

18. Krajský soud proto bude povinen v dalším řízení nejprve vyjasnit postavení stěžovatelů v řízení před soudem, tj. zjistit, zda mohou být osobami legitimovanými k podání žaloby, a to nejprve podle § 65 s. ř. s., a zda je zároveň možné přípis žalovaného z 20. 11. 2008 považovat za správní rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Teprve poté, dospěl-li by krajský soud k závěru, že žaloba proti správnímu rozhodnutí nepřipadá v úvahu, lze se zabývat tím, zda byly naplněny podmínky žalobní legitimace podle § 82 s. ř. s. V takovém případě pak musí krajský soud dále postupovat jen podle dílu 3 zvláštní části (hlava II) s. ř. s. věnovaného řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, za současného užití ustanovení obecné části s. ř. s. (hlava I), nelze však již užít ustanovení prvého dílu zvláštní části upravujícího řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, a tedy ani zamítnout žalobu podle § 78 s. ř. s.

19. Nejvyšší správní soud zároveň podotýká, že krajský soud se správně v předchozím řízení zabýval tím, zda stěžovatelé byli či nebyli účastníky, byť vedlejšími (tj. ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu), správního řízení, neboť tato otázka může být, jak již bylo uvedeno, relevantní i pro posouzení jejich možné žalobní legitimace. Ačkoli má Nejvyšší správní soud pochyby o ústavní „bezproblémovosti“ § 57 odst. 4 cizineckého zákona vzhledem k dotčení práv samotných žadatelů o víza, krajský soud bude muset v prvé řadě posoudit možné dotčení práv právě stěžovatelů neumožněním nahlédnout do kompletního správního spisu včetně stanoviska zastupitelského úřadu. Pokud jde o nahlížení do spisu, jedná se primárně o práva účastníků řízení a je nutno brát v úvahu také situace, kdy zájem jiných osob než účastníků samotných, nahlížet do spisu vedeného k danému řízení, může být v rozporu se základními zájmy samotných účastníků. Pro posouzení postavení stěžovatelů v rámci tohoto řízení bude proto důležité zabývat se rovněž jejich postavením v samotném řízení o vydání víza.

IV.

Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V tomto řízení je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, který byl vysloven v odůvodnění tohoto rozsudku.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 21. prosince 2011

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu