ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci žalobce: **S. M. J. H.,** zastoupeného Mgr. Ilonou Sedlákovou, advokátkou se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra,** se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, na ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 27. 4. 2011 č. j. 36 A 48/2010 - 27,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žádnému z účastníků se nepřiznává náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností napadl žalobce v záhlaví uvedený rozsudek Krajského soudu v Brně, kterým byla zamítnuta jeho žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, jehož se měla dopustit Policie České republiky, Oblastní ředitelství služby cizinecké policie Brno, Inspektorát cizinecké policie, tím, že v řízení o žádosti o vízum k pobytu nad 90 dnů vedlo jednu listinu (stanovisko zastupitelského úřadu) mimo samotný spisový materiál. Žalobce se v rámci žalobního petitu domáhal toho, aby soud zakázal žalovanému pokračovat v porušování práva žalobce a uchovávat uvedenou listinu mimo spis a aby přikázal žalovanému vést uvedenou listinu v rámci tohoto spisu.

Při posouzení věci vycházel krajský soud z následujícího skutkového stavu: Dne 20. 4. 2009 podal žalobce na velvyslanectví České republiky v Iráku žádost o vízum k pobytu nad 90 dnů, která byla dne 6. 5. 2009 postoupena Inspektorátu cizinecké policie a téhož dne o ní bylo rozhodnuto. Dne 6. 1. 2010 požádal zástupce žalobce o nahlédnutí do spisového materiálu z tohoto řízení, při němž mu nebylo umožněno nahlédnout do jedné

z listin, která byla uchovávána mimo spis, a v poznámce sběrného archu k č.j. CPBR-08869/CI-2009-064061 k ní bylo uvedeno „Zaevidováno v CIS-uloženo mimo spis (1 list)“. Zástupce žalobce pak podal stížnost na postup správního orgánu, v níž uvedl, že v případě odepření nahlédnutí do části spisu mělo být vydáno usnesení podle ustanovení § 38 odst. 5 správního řádu. Tato stížnost byla vyhodnocena jako neopodstatněná s poukazem na ustanovení § 57 odst. 4 zákona o pobytu cizinců a dalších jeho ustanovení, podle něhož se stanoviska zastupitelských úřadů či policie k žádostem o udělení víza nezpřístupňují. Správní orgán tedy ani administrativně nepochybil, pokud tuto listinu vedl evidenčně jako součást spisového materiálu, ale uložil ji pro účely nahlížení mimo spis.

Krajský soud pak ještě při jednání dodatečně ověřoval skutečný úmysl, který vedl žalobce k podání žaloby v daném znění, přičemž ten potvrdil, že se nedomáhá zpřístupnění předmětného stanoviska zastupitelského úřadu, ale toho, aby jeho spis byl veden řádně, protože má právo na spravedlivý proces. Ze sdělení žalovaného pak soud zjistil, že stěžovatel má na území České republiky povolen ode dne 11. 2. 2011 dlouhodobý pobyt za účelem studia. Krajský soud se poté ztotožnil s prezentovaným názorem správního orgánu, jeho konání nepovažoval za nezákonný zásah, a proto shledal žalobu nedůvodnou.

Kasační stížnost podal žalobce (dále jen stěžovatel) pro tvrzenou nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, tedy z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a dále pro tvrzený rozpor ustanovení § 57 odst. 4 zákona o pobytu cizinců s ústavním pořádkem, tedy z důvodu podřaditelného ustanovení § 103 odst.1 písm. a) s. ř. s. Podle názoru stěžovatele se krajský soud nevypořádal se všemi argumenty obsaženými v jeho žalobě. Opominut zůstal především poukaz na ustanovení § 17 odst. 3 správního řádu, podle něhož musí být pro vedení písemnosti mimo spis splněny kumulativně dvě podmínky, a to důvod ochrany a oprávnění dle zvláštního zákona. Nezákonný zásah vůči stěžovateli spočívá v tom, že uložením stanoviska zastupitelského úřadu mimo spis správní orgán obchází ustanovení § 38 odst. 5, 6 správního řádu a znemožňuje stěžovateli nahlédnout do části spisu a seznámit se s důkazem, aniž by ten současně obdržel příslušné usnesení a měl možnost procesní obrany. Ustanovení § 57 odst. 4 zákona o pobytu cizinců přitom nemá vlastní procesní úpravu, takže jeho provádění se řídí správním řádem.

Samotné ustanovení § 57 odst. 4 zákona o pobytu cizinců pak stěžovatel považuje za protiústavní. Dle jeho názoru je stanovisko závazným podkladem pro rozhodnutí o udělení víza ve smyslu § 50 odst. 4 správního řádu, neboť ministerstvo vnitra je při svém rozhodování povinno k němu přihlédnout. S ohledem na jeho účinky je lze považovat dokonce za závazné stanovisko podle § 149 správního řádu a tím i za rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s. podléhajícímu samostatnému přezkumu ve správním soudnictví, jak stanovil svou judikaturou Nejvyšší správní soud. Pokud vízum není cizinci uděleno na základě stanoviska, má dotyčný bez jeho znalosti výrazně omezenou možnost uplatnění opravného prostředku. Navíc se touto úpravou stanoviska zakládá nerovné postavení mezi cizinci, u nichž zastupitelský úřad stanovisko uplatnil, a cizinci, u nichž stanovisko uplatněno nebylo, neboť jedni možnost seznámit se se všemi důkazy v řízení nemají, kdežto druzí ano.

Omezení práva na spravedlivý proces představované uvedeným ustanovením neobstojí dle názoru stěžovatele z hlediska ústavnosti ani s přihlédnutím k důvodové

zprávě, neboť tohoto ustanovení může být zneužíváno ke korupci a může být nástrojem libovůle. Stěžovatel je také krácen na právech tím, že žadatelům o vízum se uvedená listina nezpřístupňuje, avšak jiným žadatelům o nahlédnutí do spisu ustanovení § 38 odst. 2 správního řádu v seznámení s touto listinou nebrání. Je tedy zřejmé, že toto ustanovení tvrzený účel neplní a jediným jeho následkem je omezení práv na soudní ochranu a jinou ochranu žadatelů o víza. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud předložil Ústavnímu soudu podnět ke zrušení tohoto ustanovení, respektive k vyslovení jeho protiústavnosti.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu uplatněných stížních bodů a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Mezi účastníky nebyl sporný skutkový stav, Nejvyšší správní soud proto při svém rozhodnutí vycházel z výše popsaného.

K věci samé uvádí Nejvyšší správní soud následující: 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.

Na tomto místě Nejvyšší správní soud předesílá, že v projednávaném případě se stěžovatel 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, kde se odvolal na ustanovení § 57 odst. 4 (nyní odstavec 3) zákona o pobytu cizinců. 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. Stěžovatel se ovšem v žalobě a pak i u soudního jednání domáhal pouze řádného vedení spisu a úmysl domoci se zpřístupnění předmětné listiny výslovně popřel. Nejvyšší správní soud tedy mohl posuzovat věc pouze v rozsahu, jak byla v řízení o žalobě vymezena samotným stěžovatelem.

Z tohoto hlediska tedy musel nejprve posoudit, zda správní orgán mohl jen samotným tvrzeným chybným vedením spisu jakkoliv přímo zasáhnout do žalobcových práv, případně zda v jeho důsledku mohlo být proti němu zasaženo. Dospěl přitom k závěru, že tomu tak není. Ustanovení § 17 správního řádu je systematicky zařazeno do části druhé, hlavy druhé, dílu třetího správního řádu, který upravuje vedení řízení a úkony správních orgánů. Z postupů zde uvedených účastníkům řízení žádná práva přímo nevznikají, ani se již neomezují, rovněž se jim na jejich základě neukládají žádné povinnosti. Přímý zásah do práv stěžovatele úkonem učiněným podle ustanovení § 17 správního řádu je z povahy věci vyloučen.

Zbývá zodpovědět, zda by k nezákonnému zásahu mohlo dojít alespoň v důsledku chybného vedení spisu, jak zřejmě dovozuje stěžovatel, když s tvrzeným porušením § 17 odst. 3 správního řádu spojuje obcházení ustanovení § 38 odst. 5 správního řádu, tím krácení svých procesních práv a následně i zkrácení ústavního práva na spravedlivý proces. Pomine-li už Nejvyšší správní soud skutečnost, že stěžovatel nijak neupřesnil, jaký proces má na mysli za situace, kdy všechna dosavadní řízení o udělení víza nad 90 dnů jsou již pravomocně skončena, navíc v konečném výsledku úspěšně pro stěžovatele, který zde ode dne 11. 2. 2011 obdržel povolení k dlouhodobému pobytu, pak stále zůstává otázka, čeho se vlastně po celou dobu fakticky domáhá. Pokud mu totiž nakonec přeci jenom šlo o možnost seznámit se s listinou – stanoviskem zastupitelského úřadu, jak by vyplývalo z obsahu jeho kasační stížnosti a podnětu ke zrušení ustanovení § 57 odst. 4 (nyní odst. 3) zákona o pobytu cizinců, mohl, jak bylo již uvedeno výše, podat žalobu rovnou proti tomuto zásahu. V žalobním řízení se ovšem uvedeného nedomáhal. K tomu je dále nutno podotknout, že žádná příčinná souvislost mezi tvrzeným chybným vedením spisu a znepřístupněním zmiňované listiny zde není, neboť odepření nahlédnutí do uvedené listiny je důsledkem zvláštního ustanovení zákona, které mohlo být realizováno jakoukoliv formou, tedy jak jeho dočasným vedením mimo spis, tak i jeho znepřístupněním (třeba zalepením do obálky či jiným způsobem) přímo ve spise. Ani tato podmínka ustanovení § 82 s. ř. s. tedy není splněna.

Z hlediska výše uvedeného pak posoudil Nejvyšší správní soud námitky uplatněné stěžovatelem. Za nedůvodnou považuje v prvé řadě námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Stěžovateli lze zajisté přisvědčit v tom, že přesvědčivosti napadeného rozsudku by prospělo, kdyby se krajský soud výslovně vypořádal s jeho argumentací ohledně ustanovení § 17odst. 3 správního řádu. Nepřezkoumatelnost rozsudku však zakládá pouze nevypořádání žalobního bodu, nikoliv dílčí nedostatky jeho odůvodnění. Důvody, proč krajský soud považoval postup správního orgánu za zákonný, jsou však z odůvodnění jeho rozsudku zřejmé, celkový závěr je pak také přezkoumatelný. Sama skutečnost, že krajský soud považoval postup správního orgánu za způsobilý zasáhnout do práv stěžovatele, nicméně hodnotil ho jako zákonný, zatímco Nejvyšší správní soud je toho názoru, že žalovaným úkonem vůbec do práv stěžovatele zasaženo být nemohlo, nic na zákonnosti výroku napadeného rozsudku nemění. Uvedený rozdílný názor tedy není důvodem k jeho zrušení.

Nejvyšší správní soud se pak zabýval i podnětem stěžovatele k podání návrhu Ústavnímu soudu na zrušení ustanovení § 57 odst. 4 (nyní odst. 3) zákona o pobytu cizinců. Podle čl. 95 odst. 2 Ústavy dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu. Nejvyšší správní soud tedy musel nejprve posoudit otázku, zda napadené ustanovení mělo být při rozhodování ve věci použito. Zde je ovšem zřejmé, že s ohledem na předmět řízení o žalobě tak, jak jej vymezil sám stěžovatel, toto ustanovení na řešení věci nedopadá. Jestliže stěžovatel učinil sporným jen postup žalovaného podle § 17 odst. 3 správního řádu a domáhal se pouze vedení listiny – stanoviska zastupitelského úřadu ve spise, přičemž sám argumentoval, že listina by takto měla být vedena i za stávajícího právního stavu, pak případná protiústavnost ustanovení § 57 odst. 4 zákona o pobytu cizinců nehraje při posouzení věci žádnou roli, což je ostatně zřejmé i z předchozího odůvodnění rozsudku. Jiná věc by byla, pokud by stěžovatel žaloval znemožnění nahlédnutí do této listiny,

k čemuž směřoval v kasační stížnosti, to však, jak bylo opakovaně zdůrazněno výše, v žalobě neučinil. Nejvyšší správní soud tedy pro možnost předložení návrhu na zrušení předmětného ustanovení neshledal základní zákonné podmínky.

Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že napadený rozsudek netrpí tvrzenými vadami podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., kasační stížnost proto podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení ze zákona, správní orgán úspěšný byl, nevznikly mu však náklady řízení přesahující běžný rámec jeho úřední činnosti. Nejvyšší správní soud z těchto důvodů nepřiznal náhradu nákladů řízení žádnému z účastníků (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 5. října 2011

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu