



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobce: **D. M.**, zast. 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, ve věci žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 9. 2013, č. j. 6 A 312/2011 – 24,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 9. 2013, č. j. 6 A 312/2011 – 24, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla jako nedůvodná podle ustanovení § 81 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítnuta žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Touto žalobou se stěžovatel domáhal vydání rozsudku, kterým by městský soud uložil žalovanému povinnost vydat rozhodnutí o opravném prostředku proti přípisu Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále také „prvostupňový správní orgán“), ze dne 18. 1. 2011, č. j. MV-6761-2/OAM-2011.

I. Vymezení věci

[2] Předmětem sporu je posouzení otázky, zda se lze úspěšně domáhat žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu vydání rozhodnutí o opravném prostředku proti přípisu správního orgánu, kterým bylo odmítnuto zpřístupnění stanoviska zastupitelského úřadu k žádosti stěžovatele o vydání dlouhodobého víza.

[3] Městský soud opřel své závěry o § 79 odst. 1 s. ř. s., ze kterého vyplývá, že předpokladem k tomu, aby žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu byla úspěšná, je existence nečinnosti správního orgánu při vydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. V projednávané

věci spatřoval stěžovatel nečinnost žalovaného správního orgánu v tom, že tento nerozhodl o jeho opravném prostředku proti rozhodnutí o odmítnutí nahlédnout do spisu. Za situace, kdy rozhodnutí o povolení nahlédnout do spisu je svou povahou rozhodnutím procesní povahy a nikoli rozhodnutím ve věci samé, nelze se dle názoru městského soudu s úspěchem domáhat žalobou na ochranu proti nečinnosti uložení povinnosti žalovanému jako odvolacímu orgánu vydat rozhodnutí o opravném prostředku proti tomuto rozhodnutí, neboť ani v případě rozhodnutí o opravném prostředku se nejedná o rozhodnutí ve věci.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření ke kasační stížnosti

[4] Proti rozsudku městského soudu brojí stěžovatel kasační stížností, jejíž důvody lze podřadit pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Stěžovatel žádal o nahlédnutí do části spisu ve věci své žádosti o udělení víza k pobytu nad 90 dnů. V době, kdy o vízum žádal, nebyl proti neudělení víza přípustný opravný prostředek. Když po neudělení víza zjistil, že důvodem mělo být stanovisko zastupitelského úřadu, bylo již řízení pravomocně skončeno vydáním meritorního rozhodnutí o neudělení víza, proti kterému zákon opravný prostředek nepřipouštěl. Jeho právo požádat o nahlédnutí do části spisu po právní moci rozhodnutí ve věci samé je výslovně zakotveno v § 38 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Jedná se o situaci, kdy již nemůže neumožnění nahlédnout do spisu namítat v rámci opravných prostředků proti meritornímu rozhodnutí, neboť řízení ve věci samé bylo pravomocně ukončeno. Jedná se tedy o zvláštní situaci, kdy nečinnost orgánu, týkající se procesního rozhodnutí, nemůže být namítána v rámci opravných prostředků proti meritornímu rozhodnutí. Pokud by v případě, jako je případ stěžovatele, nebylo možno domoci se nečinností žalobou vydání rozhodnutí, neměl by žadatel o nahlédnutí do spisu žádnou možnost jak v případě nečinnosti správní orgán donutit, aby mu do spisu buď umožnil nahlédnout, nebo vydal rozhodnutí podle § 38 odst. 5 správního řádu, popřípadě, aby odvolací správní orgán rozhodl o rozkladu proti takovému rozhodnutí.

[5] S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k novému projednání.

[6] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že nesouhlasí s důvody uvedenými v kasační stížnosti a plně se ztotožňuje s napadeným rozsudkem. Ustanovení § 57 odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) výslovně určuje, že stanovisko zastupitelského úřadu k žádosti o udělení dlouhodobého víza se žadateli o dlouhodobé vízum ani jeho zástupci nezpřístupňuje. Toto ustanovení je zvláštním a v řízení o udělení dlouhodobého víza vždy přednostně použitelným oproti obecné úpravě uvedené v § 38 správního řádu. Z tohoto důvodu Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky, vydalo dne 18. 1. 2011 „odpověď na žádost o zpřístupnění stanoviska zastupitelského úřadu a policie“, přičemž tato odpověď není usnesením vydaným podle § 38 správního řádu a není tak proti tomuto úkonu možný žádný opravný prostředek. Následně stěžovatel proti úkonu správního orgánu brojil podáním nazvaným „rozklad účastníka řízení proti odepření nahlédnout do spisu“, takové podání však správní řád ani zákon o pobytu cizinců nepřipouští. Poté byl ještě podán návrh na opatření proti nečinnosti, ke které však vzhledem k uvedenému nedocházelo. K dané věci žalovaný dále sděluje, že § 79 odst. 1 s. ř. s. uvádí, že ten, kdo bezvysledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení, tudíž není možné domáhat se vydání žalobcem požadovaného (svou povahou procesního) rozhodnutí.

pokračování

[7] K vyjádření žalovaného podal stěžovatel dne 9. 12. 2013 repliku, ve které uvádí, že ustanovení § 57 odst. 3 zákona o pobytu cizinců není uvedeno v § 168 zákona o pobytu cizinců. Použití správního řádu tak není vyloučeno. Zákon o pobytu cizinců navíc nemá vlastní procesní postup, jakým úkonem a v jaké formě by „nezpřístupnění“ stanoviska mělo být správním orgánem provedeno. Pro nedostatek procesní úpravy takového úkonu se proto musí postupovat podle § 38 odst. 5 a 6 správního řádu. Stěžovatel navíc zdůrazňuje, že považuje ustanovení § 57 odst. 3 za neústavní, neboť se jedná o běžné správní řízení, ve kterém nejsou projednávány utajované skutečnosti, a proto je nezpřístupnění stanoviska bezdůvodným a zcela nepřiměřeným průlomem práva podle čl. 36 odst. 1, čl. 37 odst. 2 a čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod. I z formulace tohoto zákonného ustanovení vyplývá, že jediným jeho důsledkem je omezení práva na spravedlivý proces pro cizince a pro jeho zástupce, kterým znemožňuje před vydáním rozhodnutí o žádosti seznámit se s jedním z důležitých podkladů. V takové situaci se stává opravný prostředek proti rozhodnutí o neudělení víza, kterým je žádost o nové posouzení důvodů neudělení víza podle § 180e odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, zcela neúčinným opatřením k ochraně práv, protože pokud neudělení víza spočívá na stanovisku zastupitelského úřadu, které je nepřipustné, nemá cizinec ani jeho zástupce možnost argumentovat proti stanovisku. Stěžovatel má tedy vzhledem k výše uvedené argumentaci za to, že pokud nezpřístupnění stanoviska zastupitelského úřadu podle § 57 odst. 3 zákona o pobytu cizinců nemá vlastní procesní úpravu, je třeba postupovat podle § 38 správního řádu. Odpověď Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 18. 1. 2011 pak stěžovatel považuje za usnesení podle § 38 odst. 5 správního řádu v materiálním smyslu.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[9] Nejvyšší správní soud ze správního spisu ověřil následující podstatné skutečnosti pro posouzení věci. Z výpisu z informačního systému cizinců ze dne 12. 9. 2011 vyplývá, že stěžovatel podal žádost o nové vízum nad 90 dnů dne 28. 6. 2010. O této žádosti bylo rozhodnuto dne 30. 7. 2010 tak, že vízum nebylo stěžovateli uděleno.

[10] Dne 17. 1. 2011 doručil stěžovatel Ministerstvu vnitra, odboru azylové a migrační politiky, podání nazvané „Opětovná žádost o nahlédnutí do písemností nebo záznamů uchovávaných odděleně mimo spis“ ve kterém uvádí, 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. Stěžovatel tedy opětovně požaduje o nahlédnutí do všech písemností a záznamů uchovávaných ve věci mimo spis. Pokud mu to nebude umožněno, žádá o vydání usnesení podle § 38 odst. 5 správního řádu.

[11] Na žádost stěžovatele reagovalo Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky, přípisem ze dne 18. 1. 2011 nazvaným „M. D., nar. X., s. přísl. X. – odpověď na žádost o zpřístupnění stanoviska zastupitelského úřadu a policie“ (dále jen „přípis ze dne 18. 1. 2011“).

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.

[12] Proti přípisu Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 18. 1. 2011 podal stěžovatel 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. Ministerstvo vnitra odbor azylové a migrační politiky, následně přípisem ze dne 25. 3. 2011 postoupilo rozklad stěžovatele žalovanému s tím, že dopis ze dne 18. 1. 2011 nelze považovat za usnesení podle § 38 odst. 5 správního řádu. Dopis ze dne 18. 1. 2011 nemá formální znaky rozhodnutí ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu a ani po materiální stránce se nejedná o rozhodnutí, neboť se jím nezakládají, nemění či neruší práva a povinnosti stěžovatele, a ani se autoritativně neprohlašuje, zda stěžovatel má právo na to, aby mu bylo zpřístupněno stanovisko zastupitelského úřadu či ne. Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky, má za to, že jeho dopis ze dne 18. 1. 2011 je vyjádřením či sdělením podle § 154 správního řádu a nelze tedy proti němu uplatnit žádný z opravných prostředků podle části druhé správního řádu.

[13] Žalovaný na podaný rozklad nijak nereagoval a stěžovatel podal dne 31. 8. 2011 žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti ve smyslu § 80 odst. 3 správního řádu. Na tuto žádost nebylo rovněž nijak reagováno a stěžovatel tak podal žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, která byla městskému soudu doručena dne 7. 10. 2011.

[14] Městský soud v napadeném rozsudku dospěl k závěru, že rozhodnutí o povolení nahlédnout do spisu je rozhodnutím procesní povahy a nikoli rozhodnutím ve věci samé. Rozhodnutí o opravném prostředku proti tomuto rozhodnutí pak rovněž není rozhodnutím ve věci samé. Nejvyšší správní soud k tomuto uvádí, že pokud je přípis ze dne 18. 1. 2011 rozhodnutím, jak mu rozumí doktrína správního práva (srov. rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 – 98, publ. pod č. 2206/2011 Sb.), nejedná se o rozhodnutí, jímž se upravuje vedení řízení, ale o rozhodnutí ve věci samé. Je totiž potřeba vzít v úvahu skutečnost, že stěžovatel požádal o nahlédnutí do spisu až po pravomocném skončení správního řízení o jeho žádosti o vízum k pobytu nad 90 dnů (viz odstavce 9 a 10 tohoto rozsudku). V době, kdy stěžovatel žádal o nahlédnutí do spisu, tedy již neprobíhalo žádné správní řízení, jehož vedení by se přípisem ze dne 18. 1. 2011 mohlo upravovat. Z tohoto důvodu tedy nelze přípis ze dne 18. 1. 2011 považovat za rozhodnutí, jímž se upravuje vedení řízení, ale za rozhodnutí ve věci samé, tj. ve věci žádosti stěžovatele o nahlédnutí do spisu. K výše uvedeným závěrům ohledně nahlížení do spisu po pravomocném skončení správního, popř. daňového, řízení zdejší soud již dospěl i ve své předchozí judikatuře (srov. rozsudek ze dne 4. 6. 2010, č. j. 5 As 75/2009 – 78, publikovaný pod č. 2233/2011 Sb. NSS a rozsudek ze dne 31. 3. 2010, č. j. 5 Afs 33/2009 – 43, publikovaný pod č. 2232/2011 Sb. NSS, oba dostupné z www.nssoud.cz).

[15] Je-li rozhodnutí, kterým bylo odepřeno stěžovateli nahlédnout do spisu po pravomocném skončení správního řízení, rozhodnutím ve věci samé, je rozhodnutím ve věci samé i rozhodnutí o opravném prostředku proti takovému rozhodnutí. Jinými slovy, pokud lze přípis ze dne 18. 1. 2011 považovat za rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu a § 65 s. ř. s., pak se nepochybně lze nečinností žalobou domáhat vydání rozhodnutí o opravném prostředku proti tomuto přípisu.

pokračování

[16] Z výše shrnutého obsahu správního spisu je však zřejmé, že v projednávaném případě existují rozporné názory stěžovatele a prvostupňového správního orgánu na to, zda lze přípis ze dne 18. 1. 2011 vůbec považovat za rozhodnutí a zda lze tedy proti tomuto přípisu podat rozklad, o němž by byl odvolací správní orgán povinen rozhodnout. Městský soud v napadeném rozsudku považoval bez dalšího uvedený přípis ze dne 18. 1. 2011 za rozhodnutí procesní povahy. V této části je napadený rozsudek nepřezkoumatelný, neboť z jeho odůvodnění není seznatelné, z jakých důvodů měl městský soud za to, že přípis ze dne 18. 1. 2011 je rozhodnutím ve shora uvedeném smyslu. Pokud by se totiž o rozhodnutí nejednalo, nebylo by možné podat rozklad (srov. § 152 odst. 1 správního řádu) a žalovaný by o takovém rozkladu nebyl povinen věcně rozhodovat. Městský soud se tedy bude muset v dalším řízení nejprve zabývat otázkou, zda je přípis ze dne 18. 1. 2011 rozhodnutím a zda lze tedy proti tomuto přípisu podat rozklad. Pokud dospěje k závěru, že tomu tak je, je městský soud vázán právním názorem zdejšího soudu, že se jedná o rozhodnutí ve věci samé.

IV. Závěr

[17] Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil rozhodnutí městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V souladu s ustanovením § 110 odst. 4 s. ř. s. je městský soud vázán právním názorem uvedeným v tomto rozhodnutí.

[18] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí, jak je stanoveno v § 110 odst. 3 s. ř. s.

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

V Brně dne 13. března 2014

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu