



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Hany Veberové a soudců Mgr. Marka Bedřicha a JUDr. Jitky Hroudové v právní věci

žalobkyně: a) nezletilá N. N. N., narozená dne ...,
b) nezletilá N. Q. N., narozená dne ...,
obou státních příslušnic Vietnamské socialistické republiky,
obou bytem v X,
obou zastoupených Mgr. Markem Sedlákem, advokátem
se sídlem v Brně, Příkop 834/8,
proti
žalovanému: Velvyslanectví České republiky v Hanoji
se sídlem 13 Chu Van An, Hanoi, Vietnamská socialistická republika

o žalobě na ochranu před nečinností žalovaného správního orgánu

takto:

I. Žaloba se zamítá.

II. Žalovanému se nepřiznává náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění

Vymezení věci

1. Žalobkyně se žalobou, podanou u Městského soudu v Praze, domáhají ochrany před nečinností žalovaného správního orgánu ve věci žádosti o krátkodobé vízum.
2. Žalobkyně v podané žalobě uvedli, že jsou rodinnými příslušnicemi občana Evropské unie. Rodiče žalobkyň žijí v České republice, matka je občankou Vietnamu, otec je občanem Nizozemského království. Kromě žalobkyň mají i další dvě mladší děti, které žijí v České republice. Rodiče obou žalobkyň chtěli, aby žalobkyně dokončily školní rok ve Vietnamu

Shodu s prvopisem potvrzuje: M. V.

a poté přicestovaly do České republiky na tzv. krátkodobé vízum, aby pak na území České republiky mohly podat žádost o přechodný pobyt a celá rodina se tak mohla v České republice sloučit. V případě žalobkyň tedy mělo získání krátkodobého víza umožnit realizaci práva na rodinný život podle čl. 10 odst. 2 a čl. 32 Listiny základních práv a svobod („Listina“) a podle čl. 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv („Úmluva“).

Žalobní body

3. Žalobkyně v podané žalobě uvedly, že v souvislosti s šířící se pandemií viru SARS Covid-19 rodiče žalobkyň změnili plány a chtěli dosáhnout sloučení rodiny okamžitě. Z tohoto důvodu matka žalobkyň přicestovala do Vietnamu a jako zákonná zástupkyně žalobkyň pro ně dne 10. 3. 2020 u žalovaného Velvyslanectví České republiky v Hanoji podala žádost o krátkodobé, tzv. schengenské vízum rodinného příslušníka občana Evropské unie. Poté se matka žalobců kvůli péči o mladší sourozence žalobkyň vrátila do České republiky.
4. O podaných žádostech žalobkyň žalovaný do konce zákonné patnáctidenní lhůty nerozhodl a po uplynutí zákonné lhůty dne 31. 3. 2020 poslal zástupci žalobkyň e-mail, podle něhož řízení o žádosti bylo v souvislosti s vyhlášením nouzového stavu zastaveno na základě usnesení vlády České republiky č. 198 ze dne 12. 3. 2020, o přijetí krizového opatření.
5. Žalobkyně podaly podle §80 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu („správní řád“), žádosti o opatření proti nečinnosti k Ministerstvu zahraničních věcí České republiky, které však právnímu zástupci žalobkyň dne 9. 4. 2020 sdělilo, že citovaným usnesením vlády byla řízení o žádostech zastavena a žádost o opatření proti nečinnosti je tedy nedůvodná.
6. Žalobkyně v podané žalobě namítly, že žalovaný správní orgán je v prodlení s vydáním rozhodnutí, řízení stále probíhá a usnesením vlády zastaveno nebylo. Vzhledem k argumentu žalovaného, že k nečinnosti nedochází, ale že řízení byla usnesením vlády zastavena, mají žalobkyně za to, že nemohou být úspěšné v žalobě na ochranu proti nečinnosti, pokud se nevyjádří i k zákonnosti a ústavnosti krizového opatření obsaženého v bodě I. odst. 3 usnesení vlády č. 198. Podle názoru žalobkyň je toto krizové opatření nezákonné, protiústavní a nemá žádný vliv na řízení o jejich žádostech o krátkodobá víza.
7. Žalobkyně v podané žalobě dovodily, že vláda České republiky není oprávněna opatřením vydaným podle zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení („krizový zákon“), zasahovat do řízení o žádostech žalobkyň, které probíhá podle Nařízení Evropského parlamentu a rady č. 810/2009, ze dne 13. 7. 2009, o Kodexu společenství o vízech („vízový kodex“). Z hlediska vízového kodexu totiž vláda České republiky nemá žádné pravomoci do řízení zasahovat. Z nedostatku pravomoci tak vláda nebyla oprávněna vydat krizové opatření uvedené v bodě I. odst. 3 usnesení č. 198, a pokud žalovaný svojí nečinností odůvodňuje tímto krizovým opatřením, postupuje v rozporu s čl. 10 Ústavy, protože řízení o žádostech o krátkodobá víza není vázáno vnitrostátní právní úpravou, tedy ani krizovým opatřením vydaným vládou České republiky na základě krizového zákona.
8. Žalobkyně namítly, že bod I. odst. 3 usnesení č. 198 nemohl nabýt účinnosti, neboť rozhodnutí vlády o zastavení řízení o žádostech o krátkodobá víza obsahovalo výjimku pro osoby, jejichž pobyt je v zájmu České republiky. Podle usnesení tak bylo povinností ministra zahraničních věcí stanovit, kdy je pobyt cizince v zájmu České republiky. Právnímu zástupci žalobkyň se nepodařilo dohledat žádné informace uveřejněné

Ministerstvem zahraničních věcí, ze kterých by vyplývalo, že ministr tuto povinnost jakkoliv splnil.

9. Žalobkyně nadto namítají, že není zřejmé, jaký konkrétní cíl mělo sledovat krizové opatření uvedené v bodě I. odst. 3 usnesení č. 198, protože vláda v tomto usnesení ani v usnesení předcházejícím (č. 69/2020 Sb.) nevymezila dotčená práva a povinnosti, jak jí ukládá čl. 6 odst. 1 zákona č. 110/1998 Sb. Zastavení řízení o žádostech o krátkodobá víza není zákazem vstupu, pobytu ani pohybu osob na vymezených místech území, což je naopak definice krizového opatření podle zákona č. 240/2000 Sb. Podle názoru žalobkyň krizová opatření a jejich provádění musejí být nezbytně nutná k řešení krize, z možných krizových opatření připadající v úvahu musí být vybráno to, které adresáty zasáhne nejméně, a musejí být pokud možno dočasná. Žádnému z těchto požadavků zastavení řízení o žádostech žalobců neodpovídá, zejména pak požadavku dočasnosti. Fakticky žalobkyním pouze znemožňuje v době krize, která postihla celý svět, sloučení s rodiči a sourozenci. V důsledku krize se situace mění na celém světě ze dne na den, vláda v době podání žaloby zvažovala uzavření hranic České republiky až na dva roky a letecká doprava, která jediná umožňuje cestu žalobců z Vietnamu do České republiky, je velmi omezená a těžko předvídatelná. Jedinou možností žalobkyň, jak dosáhnout sloučení s rodiči, která v době podání žaloby reálně existovala, spočívala v urychleném dokončení řízení o jejich žádostech a vydání víz, která umožní jejich cestu do České republiky.
10. Na základě uvedených důvodů žalobkyně navrhy, aby Městský soud v Praze uložil žalovanému velvyslanectví České republiky v Hanoji do 15 dnů od právní moci rozsudku vydat rozhodnutí o žádosti obou žalobců a do 3 dnů od nabytí právní moci rozsudku uhradit žalobkyním náhradu nákladů řízení.

Vyjádření žalovaného k žalobě

11. Žalovaný správní orgán ve vyjádření k podané žalobě uvedl, že podle jeho názoru je žaloba nedůvodná a má být zamítnuta.
12. Obecně k podané žalobě žalovaný uvedl, že v projednávané věci nejde o situaci, kterou by bylo možno nazvat nečinností správního orgánu. Žalovaný nemešká s vydáním rozhodnutí ve věci samé, žádné řízení o žádosti žalobkyň o udělení krátkodobého víza před žalovaným správním orgánem neběží, neboť k zastavení řízení o žádosti žalobkyň o krátkodobé vízum, podané dne 10. 3. 2020, došlo přímo obecně závazným právním předpisem dne 14. 3. 2020, kdy nabylo účinnosti usnesení vlády České republiky ze dne 12. 3. 2020, č. 198, o přijetí krizového opatření. Tím byla zastavena všechna řízení o žádostech o krátkodobá víza, o kterých dosud nebylo rozhodnuto, s výjimkou žádostí osob, jejichž pobyt je v zájmu České republiky. Za situace, kdy žádné řízení o žádosti žalobkyň před žalovaným již neběží, nelze logicky vůbec uvažovat o nečinnosti žalovaného a není tak splněna elementární podmínka pro úspěch žaloby na ochranu proti nečinnosti.
13. Žalobkyně nejsou osobami, jejichž pobyt je v zájmu České republiky, ostatně nic takového ani netvrdí. Žádost o krátkodobé vízum podaly žalobkyně z důvodů ryze soukromých, konkrétně z důvodu realizace práva na rodinný život.
14. K jednotlivým žalobním bodům žalovaný dále uvedl, že se žalobkyněmi nelze souhlasit, pokud tvrdí, že řízení o žádosti o krátkodobé vízum neprobíhá podle právní úpravy České republiky, ale řídí se vízovým kodexem. Podle článku 4 odst. 1 vízového kodexu žádosti o udělení víza posuzují a rozhodují o nich konzuláty, v posuzované věci bylo orgánem

příslušným k posouzení žádosti o udělení víza Velvyslanectví České republiky v Hanoji. Argumentace žalobkyň ve vazbě na čl. 10 Ústavy, z něhož dovozují, že vláda není oprávněna opatřením vydaným podle zákona o krizovém řízení, je rovněž nesprávná. Jakkoliv je skutečností, že vízový kodex představuje komplexní úpravu řízení o žádosti o udělení víza, která nouzový stav a s ním související opatření přijatá v příslušném členském státě jako důvod pro zamítnutí žádosti nebo jiný způsob ukončení řízení o žádosti explicitně nepředpokládá, neznamená to, že k ukončení řízení o žádosti o udělení víza z tohoto důvodu nemůže dojít na základě jiného právního předpisu. S ohledem na rozšíření pandemie na území Evropské unie a s ohledem na těžký průběh pandemie zejména v oblasti severní Itálie a Španělska vláda dne 12. 3. 2020 vyhlásila usnesením č. 194 na základě zákona o bezpečnosti republiky nouzový stav. Téhož dne vláda vydala předmětné usnesení vlády o přijetí krizového opatření. Krizovým opatřením bylo realizováno oprávnění České republiky jako členského státu Evropské unie vyplývající ze schengenského hraničního kodexu odeprít vstup do Schengenského prostoru občanům třetích zemí z důvodu ochrany veřejného zdraví a zamezit tak šíření pandemie.

15. Podle názoru žalovaného je třeba odmítnout i argumentaci žalobkyň, že vzhledem k nedostatku pravomoci vlády zasahovat do řízení podle vízového kodexu je rozhodnutí vlády nicotné podle § 77 odst. 1 správního řádu.
16. V případě přijetí usnesení vlády č. 198 se jednalo o výkon ústavní pravomoci vlády jako vrcholného orgánu výkonné moci realizovaný formou vydání jiného právního předpisu podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy České republiky. Podle § 77 odst. 1 správního řádu je nicotné rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec příslušný. To neplatí, pokud jej vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu. Kompetence k vyhlášení nouzového stavu vyplývá vládě z ustanovení čl. 5 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti republiky. Příslušná mimořádná opatření související s vyhlášením nouzového stavu vláda vyhláší na základě zmocnění podle § 6 krizového zákona a je tak nepochybné, že vyhlášení nouzového stavu a přijetí následných mimořádných opatření učinil orgán k provedení těchto úkonů zcela kompetentní. Nelze přisvědčit ani námitce žalobkyň, že jejich žádosti o krátkodobá víza může být vyřízena výhradně způsoby stanovenými v ustanoveních § 18 až § 32 vízového kodexu. V dané věci nedošlo k vydání individuálního správního rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení víza formalizovaným způsobem a příslušným správním orgánem, kterým by mohlo dojít k zásahu do subjektivních práv žalobkyň. Usnesením vlády bylo nařízeno zastavit řízení v případě žádostí o krátkodobá víza, o kterých dosud nebylo rozhodnuto s výjimkou osob, jejichž pobyt je v zájmu České republiky. Nedošlo tedy k meritornímu zamítnutí žádosti o udělení víza, ale k uplatnění krizového opatření. Proto nebyla splněna základní podmínka pro uplatnění práva žadatelů o udělení víza, které vyplývá z článku 32 odst. 3 vízového kodexu.
17. Neobstojí ani argument, že bod I. ods. 3 usnesení vlády nemohl nabýt účinnosti, když Ministerstvo zahraničních věcí neurčilo, kdy je pobyt osoby v zájmu České republiky. Jedná se o neurčitý právní pojem, jehož bližší určení správním orgánem není a nemůže být podmínkou účinnosti právní normy.
18. Zastavení řízení o žádosti žalobkyň je tedy třeba vnímat jako rozhodnutí, které není svévolné ani rozhodnutí, které by nemělo s výskytem SARS Covid-19 a odstraněním jeho následků žádnou souvislost a nemůže k odstranění jeho následků přispět.

Shodu s prvopisem potvrzuje: M. V.

19. V daném případě vláda usnesením č. 69/2020 Sb. ze dne 12. 3. 2020 podle čl. 5 a 6 ústavního zákona o bezpečnosti republiky vyhlásila nouzový stav z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru na celém území České republiky. V souladu s ustanovením čl. 6 odst. 1 zákona o bezpečnosti vymezila v následných usneseních včetně sporného usnesení č. 198, která práva stanovená ve zvláštním zákoně a v jakém rozsahu se v souladu s Listinou omezují a které povinnosti a v jakém rozsahu se ukládají. Byly tak splněny všechny podmínky vyžadované ústavním zákonem o bezpečnosti i krizovým zákonem.
20. Žalovaný má za to, že právo na respektování rodinného a soukromého života žalobkyň garantované Úmluvou nebylo žádným z krizových opatření vlády suspendováno. Čl. 15 Úmluvy je vyhrazen pro situace veřejného ohrožení státní existence a jeho použití pro danou situaci je nepřipadné. Žalobkyně v žalobě nepředkládají žádné důkazy pro svá tvrzení o zásahu do rodinného života a žalovaný se nedomnívá, že zastavení řízení o žádosti o krátkodobé schengenské vízum by obecně představovalo nepřiměřené omezení práva na rodinný a soukromý život, zejména vzhledem k tomu, že jde o opatření, které je dočasné, odůvodněné mimořádnou bezpečnostní situací a žadatelova případná nová žádost bude po skončení platnosti krizového opatření řádně zpracována.
21. Závěrem svého vyjádření žalovaný navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Replika žalobkyň

22. Žalobkyně využily svého práva a podaly k obsahu vyjádření žalovaného správního orgánu k žalobě repliku, v níž zopakovaly svoji argumentaci z podané žaloby a poukázaly na to, že vláda v dané věci nepostupuje jako ústavní orgán, ale jako správní orgán, který tvrdí, že má pravomoc rozhodnout v probíhajících individuálních správních řízeních jediným společným rozhodnutím. Podle názoru žalobkyň vláda nemůže vstupovat do probíhajících řízení a měnit procesní a hmotně-právní pravidla způsobem, který účastníci řízení nemohou předvídat. K vydání podzákonného předpisu není možno využít zmocnění k vydávání organizačních a technických opatření, protože se nejedná o výslovné zmocnění k vydání procesního předpisu upravujícího postup při uplatňování práva podle čl. 36 Listiny.

Řízení před správními orgány

23. Průběh dosavadního řízení není mezi účastníky řízení sporný, ze spisového materiálu vyplývá, že žádostí ze dne 10. 3. 2020 se zákonná zástupkyně obou žalobkyň domáhala vydání tzv. krátkodobého schengenského víza rodinného příslušníka občana Evropské unie. O těchto žádostech žalovaný nerozhodl a dne 31. 3. 2020 vyrozuměl právního zástupce žalobkyň o tom, že řízení ve věci žádostí o vydání schengenského víza v obou případech bylo v souvislosti s vyhlášením nouzového stavu zastaveno na základě usnesení vlády České republiky č. 198 ze dne 12. 3. 2020, o přijetí krizového opatření.

Právní posouzení soudem

24. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí a jemu předcházející řízení před správními orgány obou stupňů z hlediska žalobních námitek, uplatněných v podané žalobě, a při přezkoumání vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí (ustanovení § 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Vzhledem k tomu, že žalobce k výzvě soudu dne 27. 10. 2020 odvolal s ohledem na nepříznivou

epidemiologickou situaci v České republice svoji žádost o nařízení ústního jednání, Městský soud v Praze postupoval podle § 51 odst. 1 s. ř. s. a o podané žalobě rozhodl, aniž ústní jednání nařizoval. Věc soud posoudil takto:

25. Žalobkyně se podanou žalobou domáhaly ochrany před nečinností žalovaného správního orgánu podle ustanovení zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního („s. ř. s.“).
26. Podle § 79 odst. 1 s. ř. s. ten, kdo bezvysledně vyčerpал 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. Podle § 81 s. ř. s. soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí. Je-li návrh důvodný, soud uloží rozsudkem správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení a stanoví mu k tomu přiměřenou lhůtu, ne však delší, než kterou určuje zvláštní zákon.
27. Smyslem institutu žaloby proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 s. ř. s. je posoudit, zda je správní orgán nečinný, a pro tento případ mu nařídit vydání rozhodnutí či osvědčení. Soudní řízení v tomto případě končí vydáním rozsudku, jímž se správnímu orgánu nařizuje vydat rozhodnutí či osvědčení ve stanovené lhůtě. Smysl řízení je však dosažen až po jeho ukončení, tedy samotným faktickým vydáním rozhodnutí či osvědčení. Soudní řízení má svůj význam pouze tehdy, pokud nečinnost správního orgánu trvá. Pomine-li nečinnost v průběhu soudního řízení, soud žalobu zamítne podle § 81 odst. 3 s. ř. s. Tento názor dovodil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 6. 2008, č. j. 1Ans 4/2008 – 62 (dostupném, stejně jako všechna ostatní rozhodnutí NSS, na www.nssoud.cz). Stejného názoru je též doktrína (viz např. Vopálka V., Mikule V., Šimunková V., Šolín M. *Soudní řád správní – komentář*. C. H. Beck, Praha 2004).
28. Pro posouzení, zda je žalovaný správní orgán nečinný či nikoliv, je zásadní odpovědět na otázku, zda mohlo z ústavního a zákonného hlediska usnesení vlády ze dne 12. 3. 2020 č. 198 (resp. jeho bod I. odst. 3) vyvolat účinky spočívající v zastavení řízení žalobkyň o jejich žádostech o krátkodobá víza.
29. Povahou vládního usnesení o přijetí krizového opatření se ve svém usnesení ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20 zabýval Ústavní soud. Podle Ústavního soudu mají krizová opatření vlády vydaná na základě krizového zákona materiálně povahu tzv. jiného právního předpisu ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy. Ústavní soud v tomto nálezu dovodil, že krizová opatření podléhají přezkumu Ústavním soudem. Obecné soudy jsou pak „ve smyslu čl. 95 odst. 1 Ústavy oprávněny posoudit soulad krizových opatření se zákonem či mezinárodní smlouvou a eventuálně je při rozhodování neaplikovat“. Soud tedy musí přistoupit k přezkumu daného krizového opatření a posoudit, zda je dané krizové opatření v souladu se zákonem, resp. mezinárodní smlouvou. V případě, že by došel k závěru, že nikoliv, nemohl by krizové opatření aplikovat a musel by nutně dospět k závěru, že je žaloba žalobkyň důvodná (řízení o žádosti žalobkyň zastaveno nebylo a žalovaný správní orgán je proto nečinný).
30. Vláda vydala v návaznosti na usnesení vlády č. 194 ze dne 12. 3. 2020, kterým vyhlásila pro území České republiky nouzový stav z důvodu ohrožení zdraví vzhledem k výskytu koronaviru (SARS CoV-2) na území České republiky dne 12. 3. 2020 usnesení č. 198, ve kterém vyhlásila několik krizových opatření. Svou pravomoc k vydání těchto krizových opatření vláda odvodila z ustanovení čl. 5 a 6 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky („ústavní zákon o bezpečnosti“) a ustanovení § 5 písm. a) až e)

Shodu s prvopisem potvrzuje: M. V.

a § 6 krizového zákona. Vláda se ve svém usnesení konkrétně odkázala na ustanovení § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona.

31. V bodu I. odst. 3 usnesení č. 198 vláda nařídila s účinností od 14. 3. 2020 „*zastavení řízení v případě žádostí o krátkodobá víza, o kterých dosud nebylo rozhodnuto; to neplatí pro osoby, jejichž pobyt je v zájmu České republiky.*“ Vláda zároveň v bodu III. odst. 3 tohoto usnesení uložila ministroví zahraničních věcí provést výkon tohoto usnesení a stanovit, kdy je pobyt podle bodu I. odst. 3 v zájmu České republiky.
32. Soud posoudil zákonnost daného krizového opatření obsaženém v bodu I. odst. 3 usnesení č. 198 a došel k závěru, že je v souladu se zákonem i evropským právem a to z důvodů uvedených níže.
33. V první řadě je nutné zdůraznit, že subjektivní ústavně zaručené právo cizinců na pobyt na území České republiky neexistuje (viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 12. 2008, Pl. ÚS 26/07). Jak Ústavní soud uvedl ve svém nálezu ze dne 26. 5. 2004, sp. zn. I. ÚS 290/04, právo na svobodu pohybu a pobytu „*nelze vykládat tak, že by zaručovalo také svobodu pohybu a pobytu skrze státní hranice, neboť je plně v diskreci a svobodné jurisdikci státu („withn the margin of appreciation“), zda určitou osobu – cizího státního příslušníka – s ohledem na vlastní zájmy (ať už vnitropolitické či zahraničněpolitické) na své území vpustí či nikoliv (...). Pouze občanům ČR je totiž garantováno právo na svobody vstup na území ČR (čl. 14 odst. 4 Listiny).*“
34. Česká republika je vázána mezinárodním právem a po svém přístupu do Evropské unie také právem evropským. Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 810/2009 ze dne 13. 7. 2009, o kodexu Společenství o vízech („vízový kodex“) stanovuje mj. postupy a podmínky udělování víz pro pobyt na území členských států nepřesahující tři měsíce. Podle čl. 4 odst. 1 rozhodují o žádostech o vízum konzuláty. V čl. 18 až 23 vízový kodex uvádí postup konzulátů v případě rozhodování o žádosti. Zároveň však žalovaný správně poukázal na to, že na posuzovanou situaci se vztahuje i nařízení Evropského parlamentu a Rady 2016/399 ze dne 9. 3. 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob („Schengenský hraniční kodex“). V odůvodnění tohoto předpisu je v bodě 6 uvedeno, že ochrana hranic je věcí zájmu nejen členského státu, na jehož vnějších hranicích se provádí, nýbrž „*všech států, které zrušily ochranu vnitřních hranic. Ochrana hranic by měla (...) zabránit jakékoli hrozbě pro (...) veřejné zdraví.*“
35. V čl. 2 odst. 21 Schengenského hraničního kodexu je pojem „hrozba pro veřejné zdraví“ vymezen jako „*každá nemoc s epidemickým potenciálem, jak je vymezen v Mezinárodním zdravotním řádu Světové zdravotnické organizace, a jiné infekční nemoci nebo nakažlivé parazitické nemoci, pokud se na ně vztahují ochranné předpisy platné pro státní příslušníky členských států.*“ Soud považuje za obecně známou skutečnost, že má nemoc způsobená novým typem koronaviru SARS CoV-2 epidemický potenciál, jak ostatně dokládá celosvětová pandemie nemoci COVID-19 a situace v jednotlivých zemích světa.
36. Podmínky vstupu pro státní příslušníky třetích zemí jsou stanoveny v čl. 6 Schengenského hraničního kodexu. Jednou z podmínek pro vstup státních příslušníků pro předpokládané pobyt na území členských států, které nepřesáhnou 90 dnů, mj. platí, že „*(...) nejsou považováni hrozbou pro (...) veřejné zdraví.*“
37. Lze tedy shrnout, že bytí je procesní postup pro rozhodování o žádostech o krátkodobé vízum upraven ve vízovém kodexu, evropské právo zároveň umožňuje členským státům

např. vzhledem k šíření epidemie vydat opatření pro ochranu veřejného zdraví, kterým zabráni vstupu osob na území Evropské unie, které by mohly být zdrojem hrozby pro veřejné zdraví. Soud tedy považuje za nedůvodnou námitku žalobkyň, že vláda nemůže do řízení o žádosti o krátkodobé vízum zasahovat, jelikož je to v rozporu s evropským právem. Byť samotný vízový kodex tuto konkrétní možnost nezmiňuje, neznamená to, že by takový postup nebyl umožněn ostatními evropskými předpisy. Pokud tedy soud došel k závěru, že evropské právo umožňuje členských států přijmout opatření k ochraně veřejného zdraví v souvislosti s přeshraničním pohybem osob, je třeba posoudit, zda byl bod I. odst. 3 usnesení č. 198 v souladu s českou právní úpravou.

38. Soud nesouhlasí s námitkou žalobkyň, že by vláda neměla dostatek pravomoci řízení o jejich žádosti daným usnesením zastavit. Právě naopak, dle soudu z krizového zákona vyplývá, že tuto pravomoc vláda v případě řádného vyhlášení nouzového stavu má.
39. Podle čl. 5 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti může vláda „(...) vyhlásit nouzový stav v případě (...) jiného nebezpečí, které ve značném rozsahu ohrožují životy, zdraví nebo majetkové hodnoty (...)“. Podle čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti může vláda nouzový stav vyhlásit „(...) jen s uvedením důvodů na určitou dobu a pro určité území. Současně s vyhlášením nouzového stavu musí vláda vymezit, která práva stanovená ve zvláštním zákoně a v jakém rozsahu se v souladu s Listinou základních práv a svobod omezují a které povinnosti a v jakém rozsahu se ukládají. Podrobnosti stanoví zákon.“
40. Tímto zákonem je krizový zákon. Podle ustanovení § 6 odst. 1 písm. b) je vláda v době trvání nouzového stavu oprávněna nařídit „*zákaz vstupu, pobytu a pohybu osob vymezených místech nebo území*“. Podle ustanovení § 6 odst. 2 písm. b) je vláda v době trvání nouzového stavu oprávněna „*přijmout opatření (...) k pobytu cizinců nebo osob bez státní příslušnosti*“.
41. Dle soudu je nutné krizové opatření uvedené v bodě I. odst. 3 usnesení č. 198 podřadit právě pod ustanovení § 6 odst. 2 písm. b) krizového zákona, tj. opatření týkající se pobytu cizinců. Byť se vláda v úvodu usnesení č. 198 odvolává specificky ustanovení § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona (a obecně na ustanovení § 6 jako celek), z povahy věci je zřejmé, že ustanovení zastavující řízení o žádostech o krátkodobá víza se vztahuje k pojmu „opatření týkající se pobytu cizinců“. Zároveň se dané krizové opatření dá dle názoru soudu podřadit i pod ustanovení § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona, neboť důsledek spočívající ve znemožnění získání krátkodobého víza (zastavení řízení o žádosti) úzce souvisí s jejich vstupem a pobytem na území České republiky. Soud považuje stejně jako žalovaný za logické, že pokud vláda omezila v důsledku vyhlášení nouzového stavu volný pohyb občanů na území České republiky, tím spíše bylo nutné omezit vstup cizinců na území České republiky, aby se nákaza novým typem koronaviru do České republiky nezavlekla ze zahraničí. Bylo přitom na uvážení vlády, jaké opatření v tomto ohledu přijme. Lze si samozřejmě představit i mírnější opatření, např. povinnou karanténu po vstupu na území České republiky. Soudu však nepřísluší posuzovat, zda bylo opatření týkající se vstupu a pobytu cizinců na území České republiky proporcionální, neboť (jak soud zdůraznil výše) cizincům nespěchá základní právo na vstup na území České republiky.
42. Soud tak nesouhlasí s námitkou žalobkyň, že by bylo usnesení č. 198 nicotné, jelikož k jeho vydání neměla vláda pravomoc. Dané krizové opatření bylo vydáno vládou na základě krizového zákona a ústavního zákona o bezpečnosti. Jak ostatně soud uvedl výše v tomto rozsudku, Ústavní soud označil krizová opatření vydaná vládou za tzv. jiný právní předpis ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy. Nejedná se tedy o individuální správní akt,

u kterého by bylo možné uvažovat o nicotnosti. Soud nesouhlasí s námitkou žalobkyně, že usnesení vlády postrádá obecnost, která je jedním z rysů normativních právních aktů. Jinak řečeno, vláda svým usnesením nerozhodla o zastavení jednoho konkrétního řízení (takové ustanovení by se dalo považovat na individuální správní akt), ale o zastavení všech řízení v případě žádostí o krátkodobá víza. Takové vymezení považuje soud za obecné.

43. Žalobkyně také namítly, že vláda nemůže „vstupovat“ do probíhajících správních řízení a měnit procesní a hmotněprávní pravidla způsobem, která účastníci nemohly předvídat a pokud se tak stalo, došlo k porušení čl. 36 odst. 1 Listiny. I tuto námitku považuje soud za nedůvodnou. V daném případě došlo k vyhlášení nouzového stavu a v souvislosti s tím s postupem podle ústavního zákona o bezpečnosti k přijetí opatření podle krizového zákona. Lze jistě souhlasit s tím, že celosvětová pandemie byla v jistém smyslu nepředvídatelná. Právě kvůli nutnosti reagovat na nepředvídatelné či výjimečné situace přijal zákonodárce v minulosti ústavní zákon o bezpečnosti a v souvislosti s tím i krizový zákon. Postup vlády a přijímání jednotlivých krizových opatření tedy úzce souvisí s náhlou výjimečnou situací, která v České republice a potažmo na celém světě v důsledku pandemie nastala. Vláda se rozhodla nastalou situaci řešit mj. i plošným zastavení řízení v případech žádosti o krátkodobé vízum. Soud již výše v tomto rozsudku vyložil, že takový postup není v rozporu s evropským právem. S ohledem na ustanovení § 6 krizového zákona nepovažuje soud takový postup ani v rozporu s právním řádem České republiky.
44. Žalobkyně dále namítly, že usnesení č. 198 fakticky obchází ustanovení § 7 písm. a) krizového zákona, podle kterého lze omezit vstup cizinců pouze za stavu ohrožení státu. Tato námitka je nedůvodná. Soud si je vědom skutečnosti, že se v odborné právní literatuře vedly diskuse o tom, zda lze nouzový stav vyhlásit na celé území České republiky. Soud je toho názoru, že nouzový stav pro celé území České republiky vyhlásit lze. Byť byl v minulosti nouzový stav využíván zejména v souvislosti s živelními pohromami a jako takový byl proto vyhlášován jen na určitá území (např. území kraje), nelze dle soudu čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti vykládat tak, že by „jiné nebezpečí“ (čl. 5) nemohlo zasáhnout celé území České republiky. V praxi má právě šíření některých nebezpečných nemocí potenciál zasáhnout celé území České republiky. Zároveň však v takovém případě nedává smysl vyhlášovat stav ohrožení státu podle čl. 7 ústavního zákona o bezpečnosti, jelikož v případě epidemie standardně nedochází k bezprostřednímu ohrožení svrchovanosti státu (resp. územní celistvosti státu a jeho demokratických základů). Soud proto nesouhlasí s výkladem, podle něhož pojem „pro určité území“ je třeba vykládat jako jen část území České republiky. Kromě toho je nutné vzít v potaz čl. 2 odst. 2 ústavního zákona o bezpečnosti, který výslovně předvídá, že nouzový stav lze vyhlásit pro celé území státu. Pokud pak ustanovení § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona umožňuje vládě nařídít zákaz vstupu a pobytu na vymezené území (v posuzovaném případě tedy na celé území České republiky), je nutno touto optikou vnímat usnesení č. 198 a krizová opatření tam uvedená. Jak soud zmínil výše v tomto rozsudku, důsledek spočívající ve znemožnění získání krátkodobého víza (zastavení řízení o žádosti) úzce souvisí se vstupem a pobytem cizinců na území České republiky, tj. na území vymezené v usnesení o vyhlášení nouzového stavu.
45. Za nedůvodnou považuje soud i další námitku žalobkyně, totiž že bod I. odst. 3 usnesení č. 198 nemohl nabýt účinnosti, jelikož Ministerstvo zahraničních věcí ČR nestanovilo, vstup jakého cizince by byl v zájmu České republiky. Soud souhlasí se žalovaným, že se jedná o

neurčitý právní pojem, který se používá i v jiných právních předpisech a bližší určení takového pojmu je na rozhodovací praxi správních orgánů. V českém právním řádu se v některých případech v minulosti stalo, že např. sám zákon předvídá určitou navazující právní úpravu (vyhlášku či nařízení), ale taková navazující právní úprava vydána nebyla či byla vydána až po účinnosti daného právního předpisu. Sama o sobě tato skutečnost však neznámá, že by určitý právní předpis předvídající takovou neexistující navazující právní úpravu nebyl platný a účinný. Jinak řečeno, stanovení kritérií, podle kterých je pobyt cizince považován za „v zájmu České republiky“ ze strany Ministerstva zahraničních věcí ČR není podmínkou účinnosti daného usnesení.

46. Žalobkyně kromě toho namítly, že dané usnesení zasáhlo do jejich práva rodinný život podle čl. 8 Úmluvy, jelikož se v důsledku daného usnesení nemohly sloučit se svými rodiči na území České republiky.
47. Čl. 8 odst. 1 Úmluvy stanovuje, že „Každý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence.“ Jak však uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 10. 9. 2009, č. j. 9 As 95/2008-45, cizinci ústavně zaručené právo vstupu a pobytu na území České republiky nesvědčí, a proto samotné neudělení víza „nemůže bez dalšího porušit jeho právo na rodinný život“. Stejně tak i Evropský soud pro lidská práva v rozsudku ze dne 19. 2. 1996 G. proti Švýcarsku zdůraznil, že neudělení víza synovi manželů G. nepředstavovalo porušení čl. 8 Úmluvy, jelikož rozvíjení jejich rodinného života v zemi původu (v Turecku) nic nebránilo. Pouze ve výjimečných případech (pokud by existovaly překážky k tomu, aby rodina své sloučení rozvíjela v zemi původu), shledal Evropský soud pro lidská práva porušení čl. 8 (rozsudek ze dne 21. 12. 2001, *Sen proti Nizozemí*).
48. Lze tedy shrnout, že porušení čl. 8 z důvodu nevydání víza je možno konstatovat pouze ve zcela výjimečných případech, což žalobkyně v nyní posuzované věci neprokázaly. Avšak i v případě, že by soud nyní konstatoval, že žalobkyním mělo být vydáno vízum pro vstup na území České republiky, jelikož rozvíjení rodinného života v zemi jejich původu (Vietnam) nebylo možné, je nutné vzít v potaz čl. 8 odst. 2 Úmluvy. Toto ustanovení státům umožňuje, aby v souladu se zákonem a v případě nezbytnosti v zájmu ochrany zdraví omezily právo garantované v čl. 8. Dle soudu byly tyto podmínky splněny, jelikož k přijetí daného krizového opatření, kterým bylo zastaveno řízení žalobkyň o jejich žádosti o udělení krátkodobého víza, došlo v souladu se zákonem a ústavním pořádkem České republiky (jak bylo vysvětleno výše) a zároveň bylo takové opatření nezbytné pro ochranu zdraví v souvislosti s celosvětovou pandemií nemoci COVID-19.
49. Námitku, že měla vláda postupovat podle čl. 15 Úmluvy, považuje soud rovněž za nedůvodnou. Toto ustanovení opravňuje státy, aby v případě války nebo jiného veřejného ohrožení státní existence odstoupily od závazků stanovené v Úmluvě. Vláda však vyhlásila nouzový stav a přijala krizová opatření kvůli šíření nemoci COVID-19 a nikoliv kvůli válce nebo jinému veřejnému ohrožení státní existence. Soud proto nevidí důvod, proč by měla vláda odstoupovat od závazků uvedených v Úmluvě.

Závěr a náklady řízení

50. Soud tedy uzavírá, že usnesení č. 198 bylo způsobilé vyvolat účinky spočívající v zastavení řízení žalobkyň o jejich žádostech o krátkodobá víza, jelikož bylo vydáno v souladu se zákonem a potažmo i ústavním pořádkem České republiky. Došlo tedy k zastavení řízení, žaloba proti nečinnosti žalovaného správního orgánu je proto nedůvodná a soudu nezbylo než žalobu podle § 81 odst. 3 s. ř. s. zamítnout.

51. Výrok o náhradě nákladů řízení o žalobě se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně neměly ve věci úspěch, proto jim právo na náhradu nákladů nenáleží. Toto právo by náleželo plně úspěšnému žalovanému, kterému však žádné náklady jdoucí nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly. Proto soud rozhodl, že žalovanému se náhrada nákladů nepřiznává.

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 nejbližší 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 2. prosince 2020

JUDr. Hana V e b e r o v á v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje: M. V.