



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců Mgr. Jiřího Lifky a Mgr. Kamila Tojnera v právní věci žalobce: **M. G.**, proti žalovanému: **Policie České republiky – Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2, 130 51 Praha 3, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem,

t a k t o :

- I. Žaloba **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se žalobou domáhal ochrany proti „svévolnému výkladu, který porušuje ustanovení § 180 odst. 6 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, a který porušuje právní sféru žalobce“. Konkrétně žalobce v žalobě uvedl, že se rozhodl pozvat na cca 14 dnů trvající návštěvu Prahy dceru a dva vnuky do 10 let věku své přítelkyně (občanky Ukrajiny s trvalým pobytem na území ČR). Vzhledem k tomu, že dané osoby nedisponují částkami, jež je třeba podle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území české republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o pobytu cizinců“) prokazovat, rozhodl se je pozvat. Ustanovení § 180 zákona o pobytu cizinců vyžaduje tzv. ověření pozvání příslušným odborem cizinecké policie, přičemž žalobce jako zvoucí osoba je podle ust. § 180 odst. 6 písm. d) zákona o pobytu cizinců povinen mj. schopnost splnění závazku obsaženého v pozvání prokázat tím, že disponuje dostatečnými prostředky pro úhradu nákladů spojených s vycestováním zvaného cizince z území ČR ve výši odpovídající ceně letenky do státu, jehož cestovní doklad vlastní, nebo do státu jeho trvalého pobytu.

Žalobce si před podáním žádosti o ověření pozvání spočetl, jakými musí disponovat dostatečnými prostředky. Pokud jde o náklady na vycestování, s ohledem na znění zákona zjistil cenu přímé zpáteční letenky Praha - Kyjev pro jednu dospělou osobu a dvě děti do 10 let věku rešerší nabídek leteckých společností na internetu, přičemž při objednávce ze dne na den (tedy u nejdražšího typu letenky) šlo o částku mezi 8800 Kč až 10 150 Kč.

Vzhledem k tomu, že podání žádosti o ověření pozvání je zpoplatněné, žalobce svůj výpočet ověřil před podáním žádosti o ověření pozvání dotazem u příslušného odboru cizinecké policie. Na tento dotaz mu bylo sděleno, že Ředitelství služby cizinecké policie stanovilo „jistinu“, resp. paušální částku u jedné letenky v rámci států Evropy v částce 20 000 Kč. Podle žalobce takový postup odporuje zákonu.

Žalobce se proto dopisem z 6. 4. 2016 obrátil na ředitele Ředitelství služby cizinecké policie ČR s žádostí o vysvětlení tohoto postupu. Žalovaný mu přípisem ze dne 28. 4. 2016, Č. j. CPR-9879-2/ČJ-2016-930300-203 sdělil, že v zájmu jednotné praxe odborů cizinecké policie krajských ředitelství policie při ověřování pozvání Ředitelství služby cizinecké policie stanovilo z hlediska aplikace § 163 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců částku 20 000 Kč pro každého zvaného cizince, jde-li o stát Evropy. Jedná se podle žalovaného o průměr cen letenek jednotlivých leteckých společností v rámci Evropy. Podle přípisu žalovaného není v silách Ředitelství služby cizinecké policie stanovovat tuto částku pro každý stát Evropy samostatně.

Žalobce s ohledem na obsah stanoviska policie z 28. 4. 2016, podáním ze dne 29. 4. 2016 na tuto podle jeho názoru nezákonnou praxi upozornil ministra vnitra a policejního prezidenta. Ke dni podání žaloby však ani ministr, ani policejní prezident na podání žalobce nereagoval.

Podle žalobce žalovaný svévolným a protiprávním požadavkem na tzv. evropskou letenku v částce tzv. finanční disponibilní kauce 20 000 Kč za každou zvanou osobu, bez ohledu na skutečnou cenu konkrétní letenky do konkrétního státu, porušuje jak ustanovení § 180 odst. 6 písm. d) zákona o pobytu cizinců, tak především čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 2 a 3 Listiny základních práv a svobod.

Žalobce proto navrhl, aby soud vyslovil, že „Policie České republiky - Ředitelství služby cizinecké policie tzv. evropskou letenkou v částce finanční disponibilní 20 000 Kč za každou zvanou osobu, bez ohledu na skutečnou cenu konkrétní letenky do konkrétního státu porušila zákon a ukládá se jí v tomto porušování zákona nepokračovat.“

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že žalobcem popisovaná praxe byla s účinností od 12. června 2016, a to v důsledku novely pokynu ředitele Služby cizinecké policie č. 150/2010, zrušena, přičemž nově se orgány cizinecké policie řídí tím, že zvoucí osoba musí prokázat, že disponuje prostředky pro úhradu nákladů spojených s vycestováním zvaného cizince z území České republiky ve výši odpovídající ceně letenky do státu, jehož cestovní doklad vlastní, nebo do státu jeho trvalého pobytu. Cenu letenky do jednotlivého státu Ředitelství služby cizinecké policie zjišťuje k 1. pracovnímu dni kalendářního měsíce na Internetu na adrese: www.letenky.cz u nejméně dvou, budou-li k dispozici, leteckých dopravců, a to do hlavního města státu, po případě do správního střediska závislého území; cena je stanovena průměrem cen těchto dvou leteckých dopravců. Bude preferována, bude-li to možné, letenka přímého letu do cílového státu. Nebude přihlíženo ke zvláštním bonusům ceny letenky. Ředitelství služby cizinecké policie takto zjištěnou cenu letenky stanoví pro

odborníky cizinecké policie krajských ředitelství policie jako závaznou pro následující kalendářní měsíc, ve kterém bude pozvání ověřováno.

S ohledem na to navrhl žalovaný žalobu zamítnout.

V reakci na toto vyjádření žalobce upravil svůj petit tak, že nadále požadoval, aby soud vyslovil, že žalovaný „*v předmětné věci porušoval zákon*“.

Městský soud v Praze dospěl k závěru, že žaloba nebyla podána důvodně, jakkoliv ho k tomuto závěru nevedlo přesvědčení o zákonnosti praxe žalovaného. Důvodem, proč soud dospěl k závěru o nedůvodnosti žaloby, je totiž skutečnost, že již s ohledem na sama tvrzení žalobce obsažená v žalobě nedošlo úkonem žalovaného k bezprostřednímu zásahu do práv žalobce.

Podle § 82 s. ř. s. platí, že každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen "zásah") správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.

Jak konstatovala judikatura, ochrana podle § 82 a násl. s. ř. s. je důvodná tehdy, jsou-li - a to kumulativně, tedy zároveň - splněny následující podmínky: Žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ správního orgánu v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka). Není-li byt' jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2008, č. j. 2 Aps 1/2005-65, publ. pod č. 603/2005 Sb. NSS).

V teorii správního práva, jakož i v judikatuře správních soudů lze nalézt řadu pokusů o typologii zásahů. Podle Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 Aps 3/2004-42, publ. pod č. 720/2005 Sb. NSS), „*definici zásahu zákon neobsahuje, zásah vymezuje velmi obecně a široce. Přesná definice ani není možná, protože pod pojem zásahu spadá velké množství faktických činností správních orgánů, ke kterým jsou různými zákony oprávněny. Jde o úkony neformální, pro které mohou a nemusí být stanovena pravidla, např. faktické pokyny (typicky v dopravě), bezprostřední zásahy (při ohrožení, při demonstraci, příkazy ke zjednání nápravy), zajišťovací úkony atd.; tedy obecně úkony, které nejsou činěny formou rozhodnutí, ale přesto jsou závazné pro osoby, vůči nimž směřují, a ty jsou povinny na jejich základě něco konat, nějaké činnosti se zdržet nebo nějaké jednání strpět, a to na základě jak písemného, tak i faktického (ústního či jinak vyjádřeného) pokynu či příkazu. Kromě neformálnosti samotného zásahu je neformální i donucení v případě nerespektování pokynu či příkazu (když ovšem i donucení je zahrnuto pod legislativní zkratku „zásah“).*“

Podstatné z hlediska definice zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. tedy je, že jde o úkon, který je způsobilý u adresáta vyvolat kvalitativní změnu v jeho právní sféře, a to tím, že je povinen na základě takového úkonu něco konat, nějaké činnosti se zdržet nebo nějaké jednání strpět.

Pokud jde o vlastní předmět v nyní rozhodované věci, ověřené pozvání podle § 15 zákona o pobytu cizinců představuje jeden ze způsobů prokázání zajištění prostředků k pobytu na území ČR, a to podle § 13 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců.

Podle § 180 odst. 1 věty první zákona o pobytu cizinců pozvání ověřuje policie na žádost plně svéprávné fyzické nebo právnické osoby. Podle § 180 odst. 2 zákona o pobytu cizinců se pozvání podává na úředním tiskopise. Zvoucí fyzická osoba v pozvání uvede své jméno, příjmení, rodné číslo, den, měsíc a rok narození a místo pobytu na území. Zvoucí právnická osoba v pozvání uvede svůj název, sídlo a identifikační číslo osoby a pozvání opatří svým razítkem a jménem, příjmením a podpisem oprávněné osoby (statutárního orgánu). Zvoucí osoba v pozvání dále uvede údaje o zvaném cizinci v rozsahu jméno, příjmení a ostatní jména, den, měsíc a rok narození, státní příslušnost, bydliště v zahraničí, číslo cestovního dokladu, účel cesty a dobu, na kterou cizince zve na území.

Podle § 180 odst. 3, 4 a 7 zákona o pobytu cizinců policie pozvání ověří do 7 pracovních dnů ode dne podání žádosti o ověření pozvání. Zvoucí fyzická osoba je povinna dostavit se na policii sedmý pracovní den ode dne podání žádosti o ověření pozvání, po dohodě s policií i dříve, k vyzvednutí ověřeného pozvání. Obdobná povinnost platí i pro zástupce zvoucí právnické osoby. Policie v případě odepření ověření pozvání tuto skutečnost zvoucí osobě sdělí při jejím dostavení se na policii. Na žádost zvoucí osoby tuto skutečnost bez uvedení důvodu pro odepření písemně potvrdí.

Pokud jde o důvody odepření ověření pozvání, podle § 180 odst. 5 písm. b) tak policie mj. učiní v případě, že zvoucí osoba na požádání policie neprokáže schopnost splnit závazek podle § 15 zákona o pobytu cizinců. Podle § 180 odst. 6 pak platí, že na požádání policie je zvoucí osoba povinna schopnost splnění závazku obsaženého v pozvání prokázat tím, že:

- a) disponuje prostředky k pobytu zvaného cizince v rozsahu stanoveném v § 13,
- b) disponuje prostředky ve výši 0,25 násobku částky existenčního minima⁶⁾ za každý den pobytu na území, pokud cizinec nebude ubytován u zvoucí osoby,
- c) předloží doklad o uzavření cestovního zdravotního pojištění ve prospěch zvaného cizince nebo čestně prohlásí, že takové pojištění uzavře před vstupem cizince na území, anebo pro případnou úhradu nákladů v rozsahu stanoveném v nebo § 180j disponuje částkou nejméně 60 000 EUR,
- d) disponuje prostředky pro úhradu nákladů spojených s vycestováním zvaného cizince z území ve výši odpovídající ceně letenky do státu, jehož cestovní doklad vlastní, nebo do státu jeho trvalého pobytu.

Z výše uvedeného přehledu relevantní právní úpravy je zřejmé, že úkonem, který by byl způsobilý zasáhnout přímo do žalobcových práv, by bylo teprve odepření ověření pozvání podle § 180 odst. 7 zákona o pobytu cizinců. Teprve v důsledku tohoto úkonu, který má povahu autoritativního výkonu veřejné moci vůči adresátu veřejnosprávního působení, by byla zasazena právní sféra žalobce. Pokud však žalobce sám v žalobě uvedl, že nikdy žádost o ověření pozvání nepodal, k zásahu žalovaného v podobě odepření ověření pozvání, byť i třeba z nezákonného důvodu, nemohlo dojít. Žalobce se tak ve své podstatě žalobou domáhá, aby byl prostřednictvím zásahové žaloby podle § 82 s. ř. s. korigován výklad ustanovení § 180 odst. 6 zákona o pobytu cizinců zastáváný žalovaným, resp. aby bylo konstatováno, že tento výklad byl nezákonný, ovšem bez vztahu ke konkrétnímu jednání žalovaného, jež bylo alespoň v potenciální rovině způsobilé zasáhnout právní sféru žalobce. To však není možné, neboť tento žalobní typ, ostatně jako i ostatní žalobní typy podle s. ř. s., je zaměřen k ochraně

konkrétních, nikoliv abstraktních, pouze potenciálních veřejných subjektivních práv (srov. § 2 s. ř. s.).

Jednání žalovaného vůči žalobci nemělo povahu výkonu veřejné moci, nýbrž šlo o podání informace o výkladu, který žalovaný na základě vydaného interního aktu řízení zastává při aplikaci ustanovení § 180 zákona o pobytu cizinců. Taková informace ještě žalobce nemohla bezprostředně na jeho právech zasáhnout. Právní sféra konkrétního subjektu může být úkonem správního orgánu zasažena teprve v důsledku aplikace příslušné právní normy, nikoliv pouhou informací o tom, jak je příslušná právní norma obvykle aplikována (a tedy i interpretována).

Městský soud v Praze dospěl tedy k závěru, že úkon žalovaného spočívající v informaci o zastávané praxi při výkladu ustanovení § 180 odst. 6 písm. d) zákona o pobytu cizinců vůči žalobci neměl vůbec povahu zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s., neboť nebyly naplněny jeho definiční znaky, jak byly vymezeny výše. Soud proto žalobu jako nedůvodnou podle § 87 odst. 3 s. ř. s. zamítl.

Pouze obiter dictum soud konstatuje, že lze souhlasit s názorem žalobce, že výklad ustanovení § 180 odst. 6 písm. d) zákona o pobytu cizinců zastávaný žalovaným a potvrzený i interním aktem řízení účinným do 12. 6. 2016, byl nezákonný. Výklad vedoucí k paušalizaci nákladů na vycestování cizince bez ohledu na skutečné náklady je zjevně excesivní, neboť ustanovení § 180 odst. 6 písm. d) zákona o pobytu cizinců výslovně definuje příslušnou částku jako „*prostředky ... ve výši odpovídající ceně letenky do státu, jehož cestovní doklad [cizinec] vlastní, nebo do státu jeho trvalého pobytu*“. Částka je tedy vztažena ke konkrétní letence do konkrétního státu určeného cestovním dokladem cizince, resp. jeho trvalým pobytem. Taková definice vylučuje paušalizaci částky, neboť zákon poskytuje jasná kritéria, jež lze použít jako východisko pro poměrně jednoduchou rešerši za pomoci informačních technologií. O tom, že žalobcem napadený výklad byl zjevně excesivní, vypovídá konec konců i to, že žalovaný sám svou praxi s účinností od 12. 6. 2016 v důsledku novelizace příslušného interního aktu řízení změnil, přičemž kritéria vymezená zákonem jsou touto novou praxí bez obtíží respektována.

O nákladech řízení rozhodl soud podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož žalobce, který neměl ve věci úspěch, nemá právo na náhradu účelně vynaložených nákladů v řízení a žalovaný správní úřad, jemuž by právo na náhradu účelně vynaložených nákladů podle výsledku řízení náleželo, náklady řízení nad rámec běžných činností správního úřadu neuplatňoval. Z tohoto důvodu Městský soud v Praze vyslovil, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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 nejblíže 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 26. července 2016

JUDr. Ing. Viera Horčicová,
předsedkyně senátu