



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň JUDr. Barbary Pořízkové a Mgr. Daniely Zemanové v právní věci žalobce: **H. V. D.**, zastoupen Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalovanému: **1) Ministerstvo zahraničních věcí**, se sídlem Loretské nám. 5, Praha 1, **2) vláda České republiky**, se sídlem nábreží Edvarda Beneše 4, Praha 1, ve věci ochrany před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu ve Praze ze dne 12. 5. 2009, č. j. 6 Ca 445/2008 - 16,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 12. 5. 2009, č. j. 6 Ca 445/2008 - 16, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce kasační stížností napadá v záhlaví označené usnesení Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým bylo zastaveno řízení o žalobě, kterou se domáhal poskytnutí soudní ochrany před nezákonným zásahem správního orgánu podle § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Zásah spatřoval ve skutečnosti, že jako občan Vietnamské socialistické republiky mohl podat žádost o udělení víza k pobytu nad 90 dnů pouze na zastupitelském úřadě České republiky v Hanoji, přičemž od 21. 11. 2008, kdy došlo na základě rozhodnutí vlády České republiky k ukončení přijímání žádostí o udělení víz na tomto zastupitelském

úřadě, nemůže žádost o udělení víza učinit vůbec. Tím bylo zasaženo do jeho práva podat žádost o udělení víza a práva na její projednání.

K tomuto tvrzení žalobce v žalobě dále uvedl, že jako občan Vietnamské socialistické republiky podléhá vůči České republice vízové povinnosti. Usiluje proto o podání žádosti o udělení víza k pobytu nad 90 dnů na zastupitelském úřadě České republiky v Hanoji nebo na kterémkoliv jiném zastupitelském úřadě České republiky. Žalobce nepochybně, že na udělení víza nemá právní nárok, přesto má právní nárok na to, aby o jeho udělení mohl požádat a tato žádost byla projednána. Napadl proto postup Ministerstva zahraničních věcí, které na základě svého interního aktu znemožnilo podávat žádosti o udělení víza k pobytu nad 90 dnů na jiných zastupitelských úřadech České republiky než v Hanoji a současně též rozhodnutí vlády České republiky, na jehož základě došlo na Velvyslanectví České republiky v Hanoji k ukončení přijímání všech typů žádostí o udělení dlouhodobého víza, a to do 31. 12. 2008. Důsledkem toho je, že se žalobce vyskytl v situaci, kdy na žádném zastupitelském úřadě České republiky nemůže podat žádost o udělení víza k pobytu nad 90 dnů, ačkoliv má na její podání a vyřízení právní nárok. K tomu podotkl, že hrozí, že tento zásah, který je omezen do 31. 12. 2008, bude prodloužen a budou změněny podmínky pro udělení víza, pročez jím připravené doklady budou nepoužitelné. Žalobce proto navrhl, aby žalovaným bylo soudem zakázáno pokračovat v porušování práva na učinění podání žádosti o udělení víza k pobytu nad 90 dnů na zastupitelských úřadech České republiky a na její projednání a současně aby bylo žalovaným přikázáno umožnit podání žádosti o udělení víza k pobytu nad 90 dnů na zastupitelských úřadech České republiky.

Následně městský soud usnesením ze dne 3. 2. 2009, č. j. 6 Ca 445/2008 – 9, vyzval žalobce, aby ve lhůtě do 3 dnů zaplatil soudní poplatek za podanou žalobu ve výši 1 000 Kč s tím, že nebude-li tento poplatek ve stanovené lhůtě zaplacen, bude řízení zastaveno. Současně uvedl, že řízení nezastaví, je-li tu nebezpečí z prodlení, v jehož důsledku by poplatník mohla vzniknout újma, jestliže poplatník ve stanovené lhůtě sdělí soudu okolnosti, které toto nebezpečí osvědčují, a doloží, že bez své viny nemohl soudní poplatek dosud zaplatit. Podáním ze dne 6. 2. 2009 žalobce požádal o osvobození od soudních poplatků, a to z toho důvodu, že nemá v současnosti žádné příjmy a je nemajetný. Pro úplnost dále uvedl, že žije ve Vietnamu, kde požadovaná částka soudního poplatku představuje polovinu běžného měsíčního příjmu a že vyplněný formulář „Prohlášení o majetkových poměrech...“ doloží dodatečně prostřednictvím svého právního zástupce ve lhůtě do 15. 3. 2009, a to z důvodu zasílání vyplněného formuláře z Vietnamu, překladu atd. Na základě tohoto sdělení zaslal městský soud zástupci žalobce formulář „Potvrzení o osobních, majetkových a výdělkových poměrech“, který měl být vyplněný zaslán zpět městskému soudu do 14 dnů. Tuto výzvu žalobce obdržel dne 15. 4. 2009.

Dne 12. 5. 2009 městský soud vydal napadené usnesení pod č. j. 6 Ca 445/2008 - 16, kterým rozhodl tak, že řízení se zastavuje (výrok I.) a žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok II.). V odůvodnění tohoto rozhodnutí městský soud předně uvedl, že podle § 86 s. ř. s. soud řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem zastaví, pokud zjistí, že po podání žaloby již zásah ani jeho důsledky netrvají a nehrozí jeho opakování. K tomu dále zmínil, že podle oznámení zastupitelského úřadu České republiky v Hanoji ze dne 2. 4. 2009, které je zveřejněno na internetových stránkách Ministerstva zahraničních věcí České republiky, resp. zastupitelského úřadu České republiky v Hanoji, a které je aktuální k datu tohoto rozhodnutí, zjistil, že dne 17. 2. 2009 byl zahájen provoz systému registrace žadatelů k podání všech žádostí o vízum nad 90 dnů a povolení k pobytu v České republice s tím, že registraci termínu podání žádosti je třeba provést na internetové stránce www.visapoint.eu.

Z toho je dle městského soud zjevné, že žalobce má možnost podat žádost o udělení víza nad 90 dnů registrací termínu podání žádosti na uvedené internetové adrese, a to ve smyslu § 52 a § 53 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“), na zastupitelském úřadě České republiky v Hanoji ve Vietnamu, v němž žije. Současně dodal, že dne 1. 1. 2009 nabyla účinnosti vyhláška č. 462/2008 Sb., kterou se stanoví seznam zemí, jejichž státní příslušníci jsou oprávněni požádat o udělení víza, vydání povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu pouze na zastupitelském úřadu ve státě, jehož je cizinec občanem, popřípadě jenž vydal cestovní doklad, jehož je cizinec držitelem, nebo ve státě, ve kterém má cizinec povolen dlouhodobý nebo trvalý pobyt. Stav od 1. 1. 2009, tj. k době rozhodování městského soudu o žalobě, je tedy založen touto vyhláškou, nikoli jakýmsi nezákonným interním aktem Ministerstva zahraničních věcí ČR, jak žalobce v žalobě tvrdí a v čemž spatřuje nezákonný zásah.

Městský soud proto s odkazem na § 86 s. ř. s. řízení zastavil, neboť po podání žaloby již tvrzený zásah ani jeho důsledky netrvají a nehrozí jeho opakování. Závěrem pak poznamenal, že s ohledem na zastavení řízení nebylo rozhodováno o žádosti o osvobození od soudních poplatků, neboť tato se stala bezpředmětnou.

V kasační stížnosti žalobce (dále též „stěžovatel“) uvedl, že zastavení řízení podle § 86 s. ř. s. je nezákonné a postup městského soudu napadá z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) s. ř. s.

V této souvislosti stěžovatel konstatoval, že městský soud rozhodl o zastavení řízení pouze na základě oznámení zastupitelského úřadu České republiky v Hanoji ze dne 2. 4. 2009, podle něhož byl od 17. 2. 2009 zahájen provoz elektronického systému registrace žadatelů na internetové stránce www.visapoint.eu, z čehož dovodil, že zásah ani jeho důsledky již netrvají. Zdůraznil přitom, že se městský soud nezabýval tím, zda takové podmínky podání žádostí o víza jsou zákonné a už

vůbec se nezabýval otázkou, zda systém objednávání na dané internetové stránce dává stěžovateli skutečnou možnost žádost o vízum podat. Toto tvrzení doplnil citací zprávy zastupitelského úřadu v Hanoji ze dne 26. 2. 2009, dle které: „*dne 17. února 2009 byl zahájen provoz systému registrace žadatelů k podání všech žádostí o vízum nad 90 dnů a povolení k pobytu v ČR. Registraci termínu podání žádosti proveďte, prosím, na internetové stránce www.visapoint.eu. K provedení registrace je nutno mít platnou e-mailovou adresu.*“

V tomto směru stěžovatel namítl, že je protiústavní, aby byl přístup k orgánu veřejné moci zajištěn pouze prostřednictvím registrace přes internetovou stránku. Navíc se stěžovateli v případě, kdy chce provést registraci kvůli podání žádosti o udělení víza k pobytu nad 90 dnů za účelem podnikání, nezobrazí žádný termín, na který by se mohl objednat, což platí i u podávání žádosti o vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem účasti v právnické osobě. Z toho dovedl, že v současnosti není v rozporu se zákonem zpřístupněn zastupitelský úřad České republiky v Hanoji těm žadatelům o udělení víza k pobytu nad 90 dnů, kteří chtějí učinit podání žádosti o udělení víza k pobytu nad 90 dnů za účelem podnikání a účasti v orgánech právnické osoby. Dle stěžovatele je tak nezákonně zasaženo do jejich práva učinit podání u orgánu veřejné moci České republiky, ačkoliv jim je toto právo garantováno čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Stěžovatel dále připustil, že byla ministerstvem vnitra vydána vyhláška č. 462/2008 Sb., a to na základě zmocnění v § 182 odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců, jehož text zní: „*Ministerstvo právním předpisem stanoví po projednání s Ministerstvem zahraničních věcí, v zájmu ochrany bezpečnosti státu, udržení veřejného pořádku nebo ochrany veřejného zdraví anebo v zájmu plnění mezinárodní smlouvy, seznam zemí, jejichž státní příslušníci jsou oprávněni požádat o udělení víza, vydání povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu pouze na zastupitelském úřadu ve státě, jehož je cizinec občanem, popřípadě jenž vydal cestovní doklad, jehož je cizinec držitelem, nebo ve státě, ve kterém má cizinec povolen dlouhodobý nebo trvalý pobyt.*“ Podle jeho názoru je však znění vyhlášky č. 462/2008 Sb. nejen v přímém rozporu s citovaným ustanovením § 182 odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců, ale i s ústavními předpisy České republiky, což dovozuje z toho, že zařazení na seznam zemí obsažený v dané vyhlášce (na kterém je rovněž Vietnamská socialistická republika) je možné pouze v zájmu ochrany bezpečnosti státu, udržení veřejného pořádku, ochrany veřejného zdraví anebo v zájmu plnění mezinárodního závazku. Zmocňující ustanovení tak taxativně vymezuje situace, za nichž lze vydat předmětný právní předpis stanovící seznam vybraných zemí, avšak tyto situace, resp. důvody zařazení zemí na seznam v prováděcí vyhlášce zcela absentují (u Vietnamské socialistické republiky tak nelze zjistit, z jakých důvodů zrovna státní příslušníci této země mohou podávat žádosti o vízum k pobytu nad 90 dnů pouze na zastupitelském úřadu České republiky v Hanoji). S ohledem na to má stěžovatel za to, že vydání vyhlášky č. 462/2008 Sb. je pouze aktem libovůle

ministerstva vnitra. Předmětnou vyhlášku navíc považuje za diskriminační z důvodu státní příslušnosti.

S odkazem na výše uvedené je dle stěžovatele jednoznačné, že vyhláška č. 462/2008 Sb. je v rozporu s čl. 79 odst. 3 Ústavy a současně odporuje čl. 3 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, neboť jejím prostřednictvím je stěžovateli znemožněna realizace jeho práva na spravedlivý proces, spočívající ve znemožnění přístupu k českým orgánům veřejné moci a učinění u těchto orgánů podání žádosti o vízum k pobytu nad 90 dnů. Z toho důvodu stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud s odkazem na čl. 95 odst. 2 Ústavy předložil věc Ústavnímu soudu s návrhem na zrušení vyhlášky č. 462/2008 Sb. podle § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

Ve světle všech těchto skutečností pak stěžovatel uzavřel, aby Nejvyšší správní soud vydal tento rozsudek: *„Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 12. 5. 2009, č. j. 6 Ca 445/2008 – 16, se zrušuje a věc se vrací tomuto soudu k dalšímu řízení. Stěžovateli se přiznává vůči žalovanému náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.“*

Žalovaní se ke kasační stížnosti nevyjádřili.

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

Stěžovatel v kasační stížnosti výslovně uvádí důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) s. ř. s. Podle závěrů judikatury, v případě, že jsou ze znění kasační stížnosti její důvody seznatelné a odpovídají zákonným kasačním důvodům, není rozhodující, že stěžovatel sám své důvody nepodřadil k jednotlivým zákonným ustanovením či tak učinil nepřesně (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003 - 50, dostupný na www.nssoud.cz). V posuzovaném případě je třeba mít na zřeteli tu skutečnost, že řízení bylo zastaveno a kasační stížnost směřovala proti výrokům č. I. a II. napadeného usnesení. Proto, shodně s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek ze dne 27. 5. 2004, č. j. 3 Azs 32/2003 - 92, dostupný na www.nssoud.cz), platí, že v případě, kdy je kasační stížností napadeno usnesení o zastavení řízení, lze podat kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. V této věci je třeba jako určující považovat toto ustanovení.

Jak nicméně vyplývá z judikatury, pod tímto důvodem kasační stížnosti v podobě nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení

se fakticky skrývají i další důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), c) a d) s. ř. s. Z povahy věci je vyloučen jen důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Podle názoru Nejvyššího správního soudu totiž i rozhodnutí o zastavení řízení může být nezákonné z důvodu nesprávného právního posouzení [viz § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., shodně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 24/2004 - 49, dostupný na www.nssoud.cz]. Stejně může být rozhodnutí nezákonné z důvodu zmatečnosti řízení [viz § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.], přičemž nezákonnost může být způsobena i jinou vadou řízení před soudem, která měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí [pro oba dva uvedené případy shodně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, dostupný na www.nssoud.cz]. Nebylo by proto logické a správné vyloučit z rozsahu důvodů podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. i nezákonnost rozhodnutí spočívající v jeho nepřezkoumatelnosti (viz § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.). I rozhodnutí o odmítnutí návrhu či zastavení řízení totiž může být nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. K takové vadě je pak nutné přihlédnout z úřední povinnosti, i když nebyla v kasační stížnosti namítána, neboť podle § 109 odst. 3 s. ř. s. je sice Nejvyšší správní soud vázán důvody kasační stížnosti, avšak to neplatí, je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné. K takové situaci přitom došlo v posuzovaném případě.

Městský soud řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu zastavil s tím, že tvrzený zásah ani jeho důsledky již netrvají a nehrozí jeho opakování, neboť od 17. 2. 2009 byl zahájen provoz systému registrace žadatelů k podání všech žádostí o udělení víza k pobytu nad 90 dnů prostřednictvím dálkového přístupu, kdy registraci termínu podání žádosti je třeba provést na internetové adrese www.visapoint.eu. Dospěl-li však městský soud k závěru, že zásah ani jeho důsledky netrvají a nehrozí jeho opakování, měl především uvést, v čem dle jeho názoru jednání žalovaných původně znaky nezákonného zásahu naplnilo a v čem konkrétně tento nezákonný zásah spočíval.

K obdobnému závěru dospěla i odborná literatura (Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M. Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2004, s. 198), podle níž „*po celou dobu řízení platí podmínka, že zásah proti žalobci nebo jeho důsledky trvají nebo hrozí, že zásah vůči žalobci bude opakován. Jestliže tato podmínka byla při podání žaloby splněna, během řízení před soudem však zásah a jeho důsledky přestaly trvat o odpadlo i ohrožení žalobce opakováním zásahu, soud řízení usnesením zastaví*“. K požadavku řádného uvedení skutečností, které představují nezákonný zásah v případě, kdy je řízení podle § 86 s. ř. s. zastaveno, dospěl Nejvyšší správní soud i v rozsudku ze dne 17. 1. 2008, č. j. 1 Aps 3/2006 - 69, publikovaném pod č. 1590/2008 Sb. NSS, podle něhož v řízení na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu „*není rozhodné jen to, zda v době podání žaloby bylo do žalobcových práv nezákonně zasahováno a důvodně se proto ochrany u soudu domáhal, ale i to, zda tento nezákonný stav existuje ještě v době, kdy soud o žalobě rozhoduje, nebo již ukončený nezákonný zásah působí na stěžovatele svými*

důsledky, či je tu hrozba opakování. Důsledky nebo hrozba opakování zásahu nutně musí vycházet ze zásahu samotného, tedy muselo by jít o nezákonný zásah, byť již ukončený, jehož důsledky přetrvávají a v této nové podobě je tak zasahováno do práv žalobce, anebo musí hrozit opakování téhož zásahu proti stěžovateli a tento již odeznělý zásah musí být shledán nezákonným. ... Zatímco v případě trvání zásahu, popřípadě hrozby opakování zásahu je třeba soudní ochranu primárně spojovat se zákazem zasahovat do žalobcových práv a s příkazem k ukončení nezákonného zásahu nebo zákazem v jeho pokračování, takováto ochrana již není potřebná v případě, kdy zásah skončil a přetrvávají již jen jeho důsledky a kdy ochrana bude směřovat k odstranění těchto negativních důsledků, které dosud na žalobce působí. Takto stanovenému způsobu ochrany před nezákonným zásahem pak odpovídá to, že zákon ukládá soudu rozhodovat na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí (§ 87 odst. 1 s. ř. s.) i zákonný postup, kdy soud řízení zastaví, jestliže se ukáže, že po podání žaloby již zásah ani jeho důsledky netrvají a nehrozí opakování zásahu (§ 86 s. ř. s.).“

Lze tedy uzavřít, že pokud soud postupuje podle § 86 s. ř. s. a řízení zastaví, tak vychází z toho, že v době podání žaloby nezákonný zásah existoval. V takovém případě však musí uvést a specifikovat zásah a jeho nezákonnost, aby posléze mohl konstatovat jeho pozdější neexistenci či neexistenci jeho důsledků či hrozby jeho opakování. Takto však městský soud v nyní projednávané věci nepostupoval, a proto je nutné jeho závěry označit za nepřesvědčivé a nedostatečně odůvodněné. V důsledku toho je pak zapotřebí považovat výrok I. napadeného usnesení městského soudu za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Proto usnesení Městského soudu v Praze ze dne 12. 5. 2009, č. j. 6 Ca 445/2008 – 16, ve výroku I. a na něho navazujícím výroku II. zrušil a věc v tomto rozsahu vrátil tomuto soudu podle § 110 odst. 1, věty první, s. ř. s. k dalšímu řízení. V něm bude podle § 110 odst. 3 s. ř. s. soud prvního stupně vázán vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

V dalším řízení městský soud důkladně posoudí, zda lze v postupu žalovaných spatřovat nezákonný zásah či nikoliv. Přitom bude vycházet zejména ze závěrů obsažených v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65, publikovaného pod č. 603/2005 Sb. NSS, podle něhož je „ochrana podle § 82 a násl. s. ř. s. ... 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“ v širším smyslu) správního orgánu, který není rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka), přičemž „zásah“ v širším smyslu nebo jeho důsledky musí trvat nebo musí hrozit opakování „zásahu“ (6. podmínka). Není-li byť jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout“.

Soud při posuzování zásahu a jeho (ne)zákonnosti vezme v úvahu, že podle § 52 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců může být v zájmu ochrany bezpečnosti státu, udržení veřejného pořádku nebo ochrany veřejného zdraví anebo v zájmu plnění mezinárodní smlouvy požadováno, aby žádost o udělení víza byla podána na zastupitelském úřadu ve státě, jehož je cizinec občanem, popřípadě jenž vydal cestovní doklad, jehož je cizinec držitelem, nebo ve státě, ve kterém má cizinec povolen trvalý či dlouhodobý pobyt. Dále bude zapotřebí přihlížet k ustanovením § 51 odst. 2 a § 171 odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., podle nichž na udělení víza není právní nárok a rozhodnutí o neudělení víza je vyloučeno ze soudního přezkumu.

V úvahu pak bude třeba vzít i vyhlášku č. 462/2008 Sb., kterou se stanoví seznam zemí, jejichž státní příslušníci jsou oprávněni požádat o udělení víza, vydání povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu pouze na zastupitelském úřadu ve státě, jehož je cizinec občanem, popřípadě jenž vydal cestovní doklad, jehož je cizinec držitelem, nebo ve státě, ve kterém má cizinec povolen dlouhodobý nebo trvalý pobyt, a soulad či nesoulad této vyhlášky s předpisy vyšší právní síly. Zejména s přihlédnutím k námitkám obsaženým v kasační stížnosti, jež se týkají citované vyhlášky, přitom považuje Nejvyšší správní soud za vhodné poznamenat, že Ústava upravuje rozsah vázanosti právem pro soudce obecných soudů a zavazuje je respektovat v rámci rozhodovacího procesu zákon a mezinárodní smlouvy, které jsou součástí právního řádu (čl. 95 odst. 1 Ústavy). Současně soudci svěřuje oprávnění posoudit soulad normy nižší právní síly se zákonem nebo mezinárodní smlouvou. Dospěje-li soudce k nezákonnosti normy nižší právní síly, nebude ji při rozhodování konkrétního případu aplikovat. Soudce však nemá právo takovou normu ani zrušit ani předložit ji k posouzení Ústavnímu soudu, jak se mylně domnívá stěžovatel (čl. 95 odst. 2 Ústavy); tato norma i nadále zůstává platnou a účinnou součástí právního řádu České republiky, pouze v dané věci nebude použita (srov. např. Klíma, K. a kol. Komentář k Ústavě a Listině. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2005, s. 494 – 495).

Jinými slovy – je třeba respektovat prioritu zákona před předpisy nižší právní síly, jako jsou nařízení vlády (čl. 78 Ústavy) a právní předpisy ministerstev, jiných správních úřadů nebo orgánů územní samosprávy (čl. 79 odst. 3) označované jako „vyhlášky“ a vydávané k provedení zákona. Platí přitom, že pokud tyto právní předpisy nebyly vydány k provedení zákona nebo na jeho základě, překročily meze zákona anebo jejich obsah je v rozporu se zákonem, soud je nepoužije a bude aplikovat přímo zákon. V daném případě to tedy znamená, že soud je oprávněn zkoumat soulad vyhlášky č. 462/2008 Sb. se zákonem o pobytu cizinců, resp. s jeho konkrétním zmocňovacím ustanovením [§ 182 odst. 1 písm. f)], a v závislosti na výsledku následně zvolit další postup ve věci.

Rovněž tak bude ze strany městského soudu nezbytné zohlednit usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 6. 2004, sp. zn. III. ÚS 219/04, dostupné

na <http://nalus.usoud.cz>, v němž se uvádí, že „*subjektivní ústavně zaručené právo cizinců na pobyt na území ČR neexistuje, když je věcí suverénního státu, za jakých (nediskriminujících) podmínek připustí pobyt cizinců na svém území. Na udělení víza není dle výslovného znění zákona právní nárok*“ (shodně též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 10. 2003, č. j. 2 As 29/2003 - 36, publikovaný pod č. 224/2004 Sb. NSS.). Také z ustálené judikatury Evropského soudu pro lidská práva vyplývá, že je nesporným svrchovaným právem státu regulovat vstup a pobyt cizinců na svém území (srov. např. rozsudek pléna ze dne 28. 5. 1985, Abdulaziz, Cabales a Balkandali proti Velké Británii č. 9214/80, 9473/81 a 9474/81, Řada A č. 94, bod 67, rozsudek velkého senátu ze dne 15. 11. 1996, Chahal proti Velké Británii, stížnost č. 22414/93, Reports 1996-V, bod 73, rozsudek ze dne 21. 10. 1997, Boujlifa proti Francii, stížnost č. 25404/94, Reports 1997-VI, bod 42, www.echr.coe.int). Ke shodným závěrům dospívá též teorie mezinárodního práva veřejného (srov. Potočný, M., Ondřej, J. Mezinárodní právo veřejné – zvláštní část. 5., doplněné a rozšířené vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, s. 56 a 57, či Čepelka, Č., Šturma, P. Mezinárodní právo veřejné. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2008, s. 347 a násl.). K problematice práva vstupu a pobytu cizince srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 9. 2009, č. j. 9 As 95/2008 - 45, dostupný na www.nssoud.cz. V posuzovaném případě je nutno zohlednit i skutečnost, že Česká republika nemá s Vietnamskou socialistickou republikou uzavřenu mezinárodní smlouvu, která by jí ukládala povinnost vpustit jeho příslušníky na své území.

Na druhé straně bude městský soud stejně pečlivě vážit ustanovení čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, podle něhož se každý může domáhat stanoveným způsobem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu. Stěžovatel nenapadá samotné neudělení víza, nýbrž to, že mu nebylo umožněno žádost o udělení víza podat. Zdůraznil, že má právo podat žádost o udělení víza a rovněž má právo na to, aby jeho žádost byla řádně projednána. Rovněž tak bude muset městský soud přihlídnout k ustanovení čl. 1 odst. 1 Ústavy, který definuje Českou republiku mimo jiné jako demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana. Dále bude zvažovat, zda-li povinnost České republiky umožnit podávání žádostí o udělení víza cizincům, a to i jinde než v jejich domovské zemi, nevyplývá z nějaké mnohostranné mezinárodní smlouvy.

V těchto intencích tedy městský soud musí v dalším řízení podanou žalobu posoudit a zodpovědět tak otázky, zda možnost podání žádosti o udělení víza k pobytu nad 90 dnů toliko na Velvyslanectví České republiky v Hanoji a pozdější dočasné nepřijímání žádostí o udělení víza naplňovalo znaky nezákonného zásahu, či nikoliv.

Teprve až po posouzení těchto relevantních skutečností bude moci městský soud v dalším řízení učinit spolehlivý závěr, zda v okamžiku podání žaloby zásah

existoval a byl v rozporu se zákonem. Pokud by soud dospěl k závěru, že se jednalo o nezákonný zásah, bude třeba rovněž posoudit, zda v důsledku skutečností, které nastaly až po podání žaloby, je namístě postupovat podle § 86 s. ř. s. a řízení o ochraně před nezákonným zásahem zastavit. V takovém případě však městský soud podrobně objasní, proč v důsledku zahájení provozu systému registrace žadatelů k podání všech žádostí o udělení víza k pobytu nad 90 dnů přestal zásah trvat, přičemž se především vyrovná s tvrzeními uplatněnými v kasační stížnosti, že přístup k orgánu veřejné moci pouze prostřednictvím registrace přes internetovou stránku je v rozporu s Listinou základních práv a svobod a že tento systém neumožňuje učinit uvedenou žádost za účelem podnikání a účasti v orgánech právnické osoby.

Závěrem, zejména pro účely dalšího řízení před městským soudem, Nejvyšší správní soud upozorňuje, že požádá-li žalobce o osvobození od soudních poplatků, pak je podle § 36 odst. 3 s. ř. s. a v souladu s konstantní judikaturou Nejvyššího správního soudu povinností městského soudu o takové žádosti vydat rozhodnutí. Zákon (s. ř. s.) sice výslovně neupravuje, zda je nutno o této žádosti rozhodnout samostatným usnesením předcházejícím rozhodnutí ve věci samé, avšak z povahy věci plyne, že zákonodárce právě takový postup předpokládal. Vydá-li totiž soud rozhodnutí, kterým se osvobození od soudních poplatků nepřiznává, pak proti němu žalobce může brojit samostatnou kasační stížností, případně se může rozhodnout vzít žalobu zpět podle § 37 odst. 4 s. ř. s., což by v souladu s § 47 s. ř. s. mělo za následek zastavení řízení soudem. Soud řízení zastaví rovněž po marném uplynutí lhůty určené ve výzvě k zaplacení poplatku podle § 9 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích (s výjimkou případů, na něž dopadá § 9 odst. 4 citovaného zákona). Proto bude v dalším řízení na soudu prvního stupně, aby odstranil nedostatek podmínek řízení spočívající v nezaplacení soudního poplatku za podanou žalobu.

O žádosti žalobce o osvobození od soudních poplatků musí krajský, resp. městský soud rozhodnout dříve, než rozhodne o věci samé. Jestliže tak neučiní, zatíží své meritorní rozhodnutí vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a v takovém případě Nejvyšší správní soud zruší rozhodnutí krajského, resp. městského soudu v celém jeho rozsahu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 9. 2009, č. j. 1 As 42/2009 – 158, www.nssoud.cz).

O náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti rozhodne podle § 110 odst. 2 s. ř. s. městský soud v novém rozhodnutí.

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

V Brně dne 26. listopadu 2009

JUDr. Radan Malík
předseda senátu