



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Filipa Dienstbiera, soudce JUDr. Tomáše Langáška a soudkyně zpravodajky Mgr. Ing. Veroniky Juříčkové v právní věci žalobkyně: **a) nezl. N. N. N., b) nezl. N. Q. N.**, obě zastoupené Mgr. Markem Sedlákem, advokátem, sídlem Milady Horákové 1957/13, Brno, proti žalované: **vláda**, sídlem nábřeží Edvarda Beneše 4, Praha 1, týkající se žaloby proti bodu I/3 usnesení žalované ze dne 12. 3. 2020, č. 198, vyhlášeného pod č. 71/2020 Sb., a proti sdělení žalované ze dne 18. 5. 2020, č. j. 17619/2020-UVCR, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 9. 2020, č. j. 14 A 68/2020 - 36,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobkyně **se zamítá**.
- II. Žalobkyně **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalované **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně (sestry) jsou rodinnými příslušnicemi občana Evropské unie. Jejich rodiče žijí v České republice, matka je občankou Vietnamské socialistické republiky, otec je občanem Nizozemského království. Rodiče chtěli, aby obě žalobkyně přicestovaly do České republiky na krátkodobé (tzv. schengenské) vízum, aby mohly na území České republiky požádat o přechodný pobyt, a došlo tak ke sloučení rodiny. Z tohoto důvodu matka odcestovala do Vietnamu a jako zákonná zástupkyně podala za žalobkyně žádost

o udělení krátkodobého (tzv. schengenského) víza pro rodinného příslušníka občana Evropské unie. Poté se vrátila zpět do České republiky.

[2] Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobkyně domáhaly zrušení usnesení vlády ze dne 12. 3. 2020, č. 198, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 71/2020 Sb., konkrétně jeho bodu I/3, kterým žalovaná s účinností od 14. 3. 2020 nařídila zastavení řízení v případě žádostí o krátkodobá víza, o kterých dosud nebylo rozhodnuto (s tím, že to neplatí pro osoby, jejichž pobyt je v zájmu České republiky); a zároveň se domáhaly zrušení v záhlaví označeného sdělení žalované, jímž vyřídila podání žalobkyň (označené jako odvolání) směřující proti bodu I/3 usnesení vlády č. 198, které žalobkyně pokládaly za rozhodnutí žalované o odvolání.

[3] Městský soud dospěl k závěru, že napadené usnesení žalované č. 198 (konkrétně jeho bod I/3) a sdělení žalované ze dne 18. 5. 2020, č. j. 17619/2020-UVCR, nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), vydanými správním orgánem ve správním řízení. Stran posouzení povahy napadeného bodu I/3 usnesení žalované č. 198, jímž bylo v době vyhlášeného nouzového stavu nařízeno zastavení řízení v případě žádostí o krátkodobá víza, o kterých dosud nebylo rozhodnuto, městský soud vyšel z judikatury Ústavního soudu opakovaně se zabývající povahou krizových opatření přijatých vládou v době vyhlášeného nouzového stavu (nálezy ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 11/20, ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 15/20). Uzavřel, že krizová opatření vlády vydaná na základě zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), mají materiálně povahu tzv. jiného právního předpisu ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava ČR“). S odkazem na § 5 odst. 1 a § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona se dle městského soudu v daném případě jednalo o krizové opatření přijaté za účelem zákazu vstupu cizinců přicházejících z rizikových oblastí, jehož integrální součástí je i napadený bod I/3. Nejedná se tedy o individuální správní akt (rozhodnutí), podléhající přezkumu ve správním soudnictví.

[4] V návaznosti na závěr, že bod I/3 usnesení žalované č. 198 není individuálním správním aktem (rozhodnutím) vydaným ve správním řízení, městský soud dovodil, že proti takovému usnesení nelze podat řádný opravný prostředek. Proto ani sdělení žalované, kterým bylo reagováno na podání žalobkyň (označené jako odvolání), nelze považovat za rozhodnutí, kterým by se zakládala, měnila, rušila nebo závazně určovala práva nebo povinnosti žalobkyň. Nic na tom dle městského soudu nemění ani skutečnost, že žalobkyně podání směřující proti uvedenému bodu usnesení výslovně jako odvolání označily a za odvolání je považovaly. V záhlaví označeným rozhodnutím proto městský soud podanou žalobu odmítl.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[5] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelky“) podaly proti usnesení městského soudu kasační stížnost, v níž namítaly, že městský soud věc nesprávně právně posoudil. Podle názoru stěžovatelek má napadený bod I/3 krizového opatření (usnesení vlády č. 198) povahu

pokračování

individuálního správního aktu (rozhodnutí), neboť jím došlo k faktickému ukončení veškerých běžících správních řízení o krátkodobá víza, o kterých nebylo rozhodnuto (tj. včetně řízení stěžovatelek). Stěžovatelky připomněly, že uvedená řízení neprobíhají podle vnitrostátní právní úpravy, ale řídí se nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. 7. 2009 o kodexu Společenství o vízech (dále jen „vízový kodex“), který stanoví způsoby, postup i formu rozhodnutí o nevyhovění žádosti. Vzhledem k tomu, že podle čl. 10 Ústavy má mezinárodní smlouva, která je součástí českého právního řádu, přednost před zákonem, nebyla dle stěžovatelek žalovaná oprávněna do běžících řízení zasahovat. V bodu I/3 usnesení žalované č. 198 je sice použit pojem „zastavení“ řízení, fakticky se však dle stěžovatelek jedná o zamítnutí jejich žádosti nikoli z procesních důvodů, ale z důvodu epidemie koronaviru. Z materiálního hlediska se tedy jedná o rozhodnutí ve věci samé, kterým bylo pravomocně ukončeno probíhající správní řízení stěžovatelek jako žadatelek o udělení víza. Stěžovatelky připomněly, že vízový kodex přiznává žadatelům, kterým byla žádost o udělení víza zamítnuta, právo na odvolání (viz též rozhodnutí Soudního dvora EU ze dne 13. 12. 2017, ve věci C-403/17, *Soufiane El Hassani proti Minister Spraw Zagranicznych*). Napadená rozhodnutí žalované tedy nejsou vyloučena ze soudního přezkumu správními soudy. Jako rodinným příslušníkům občana EU stěžovatelkám zaručuje soudní přezkum i směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. 4. 2005, o právu občanů unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států. Na podporu své argumentace stěžovatelky doložily také rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 27. 10. 2020, č. j. 29 A 62/2020 - 63.

[6] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti s odkazem na usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, a ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 10/20, uvedla, že při přijímání rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu a přijímání konkrétních opatření (tedy i napadeného usnesení č. 198) nevystupuje jako správní orgán. Povaha usnesení jako jiného právního předpisu, které nelze považovat za individuální správní akt (rozhodnutí), vylučuje dle žalované jeho přezkoumání soudy ve správním soudnictví. Vzhledem k tomu, že v daném případě zcela absentuje správní akt v podobě individuálního správního rozhodnutí, které by bylo možno soudně přezkoumat, nelze ani podání stěžovatelek označené jako „odvolání“ považovat za řádný opravný prostředek proti němu směřující. Sdělení ze dne 18. 5. 2020, č. j. 17619/2020-UVCR, kterým žalovaná reagovala na podání stěžovatelek a sdělila důvody, pro které je nelze považovat za odvolání, tak nelze považovat za odvolací správní rozhodnutí přezkoumatelné ve správním soudnictví. Žalovaná se podrobně vyjádřila také k námitkám stěžovatelek, že řízení o jejich žádostech neprobíhá podle vnitrostátní právní úpravy, ale řídí se vízovým kodexem. Zároveň z procesní opatrnosti upozornila také na opožděnost žaloby, neboť dvouměsíční lhůtu pro podání žaloby bylo nutno odvíjet od okamžiku vyhlášení usnesení ve Sbírce zákonů (tj. ode dne 12. 3. 2020), nikoli od doručení sdělení ze dne 18. 5. 2020, č. j. 17619/2020-UVCR, které stěžovatelky považovaly za rozhodnutí o odvolání. I žalovaná soudu dodatečně předložila rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 2. 12. 2020, č. j. 11 A 44/2020 - 73, který pokládala za relevantní pro rozhodnutí o kasační stížnosti.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[8] V projednávaném případě je mezi účastníky řízení veden spor o to, má-li krizové opatření žalované – konkrétně jeho bod I/3 usnesení č. 198 ze dne 12. 3. 2020 – povahu individuálního správního aktu (rozhodnutí), podléhajícího přezkumu ve správním soudnictví v řízení podle § 65 a násl. s. ř. s.

[9] Sporné krizové opatření vlády č. 198 bylo přijato v následujícím znění:

„Vláda

I. nařizuje s účinností od 14. března 2020

1. *zákaz vstupu pro všechny cizince přicházející z rizikových oblastí, s výjimkou cizinců pobývajících s přechodným pobytem nad 90 dnů nebo trvalým pobytem na území České republiky; to neplatí, je-li vstup těchto cizinců v zájmu České republiky,*
2. *zastavení přijímání žádostí o víza a přechodné a trvalé pobyty na zastupitelských úřadech České republiky; to neplatí pro osoby, jejichž pobyt je v zájmu České republiky,*
3. *zastavení řízení v případě žádostí o krátkodobá víza, o kterých dosud nebylo rozhodnuto; to neplatí pro osoby, jejichž pobyt je v zájmu České republiky,*
4. *přerušit všechna řízení o žádostech o oprávnění k pobytu nad 90 dnů podané na zastupitelských úřadech,*
5. *zákaz občanům České republiky a cizincům s trvalým nebo s přechodným pobytem nad 90 dnů na území České republiky vstupu do rizikových oblastí; to neplatí, je-li z tohoto opatření udělena výjimka;*

II. stanoví, že cizinci, kteří se v době vyhlášení nouzového stavu nacházejí na území oprávněně přechodně nebo trvale podle pravidel pro pobyt cizinců, jsou oprávněni setrvat na území po dobu trvání nouzového stavu;

III. ukládá

1. *místopředsedovi vlády a ministru vnitra*
 - a) *provést opatření podle bodu I/1 a 4 tohoto usnesení,*
 - b) *stanovit sdělením uveřejněným na internetových stránkách Ministerstva vnitra nebo jiným vhodným způsobem, kdy je vstup cizinců podle bodu I/1 tohoto usnesení v zájmu České republiky,*
 - c) *udělovat výjimky podle bodu I/5 tohoto usnesení,*
2. *ministru zdravotnictví stanovit sdělením uveřejněným na internetových stránkách Ministerstva zdravotnictví nebo jiným vhodným způsobem rizikové oblasti podle bodu I/1 a 5 tohoto usnesení,*
3. *ministru zahraničních věcí*
 - a) *provést opatření podle bodu I/2 a 3 tohoto usnesení,*
 - b) *stanovit sdělením uveřejněným na internetových stránkách Ministerstva zahraničních věcí nebo jiným vhodným způsobem, kdy je pobyt podle bodu I/2 a 3 tohoto usnesení v zájmu České republiky.*

Provedou:

1. *místopředseda vlády a ministr vnitra,*

pokračování

ministři zdravotnictví, zahraničních věcí.“

[10] Z formulace citovaného bodu I/3 krizového opatření č. 198 a jeho vztahu k ostatním bodům opatření (výklad jazykový a systematický), ani z účelu a smyslu tohoto krizového opatření (výklad teleologický) nelze dovodit, že by jím žalovaná zastavila veškerá vedená řízení o žádostech o krátkodobá víza, a že by tedy tímto způsobem došlo k ukončení správních řízení na základě vydaného individuálního správního aktu (rozhodnutí), který je možno podrobit soudnímu přezkumu v řízení podle § 65 a násl. s. ř. s. Z celkového kontextu krizového opatření naopak vyplývá, že žalovaná vláda v bodě I/3 „pouze“ nařídila zastavení všech vymezených řízení a v bodě III/3 písm. a) pak v této souvislosti uložila ministru zahraničních věcí toto opatření provést. Z použité formulace je tedy zřejmé, že k zastavení správních řízení mělo dojít až individuálními správními akty, vydanými následně, v jednotlivých vedených správních řízeních; a že tedy za tento individuální správní akt (rozhodnutí adresované žadatelům o krátkodobá víza, včetně stěžovatelek) nelze považovat uvedený bod krizového opatření žalované.

[11] Tento zprostředkovaný postup byl ostatně zvolen rovněž ve vztahu k obdobně formulovanému bodu I/4 téhož krizového opatření, jímž žalovaná vláda nařídila „*přerušit všechna řízení o žádostech o oprávnění k pobytu nad 90 dnů podané na zastupitelských úřadech*“, a současně v bodě III/1 písm. a) uložila provedení ministru vnitra. Je zde tedy patrný zjevný rozdíl oproti bodu II krizového opatření, jímž žalovaná naopak přímo přiznává cizincům časově omezené oprávnění setrvat na území ČR, neboť provedení tohoto ustanovení již nikomu dále neukládá (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2020, č. j. 1 Azs 200/2020 - 31, č. 4086/2020 Sb. NSS, bod [21], nebo rozsudek ze dne 18. 8. 2020, č. j. 10 Azs 169/2020 - 39, bod [9]).

[12] Mělo-li by k zastavení vymezených správních řízení dojít přímo krizovým opatřením, žalovaná by neužila formulaci „*vláda nařizuje (...) a ukládá provést (...)*“, ale volila by formulaci přímou „*vláda zastavuje (...)*“, stejně jako to učinila v bodu II opatření, který formulovala tak, že „*vláda stanoví (...)*“. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že přijetím bodu I/3 krizového opatření č. 198 nedošlo k zastavení všech řízení o žádostech o krátkodobá víza, jak se stěžovatelky mylně domnívaly, ale jednalo se o vytvoření právního základu pro následný postup v zahájených správních řízeních.

[13] Nejvyšší správní soud proto neshledal důvodnou námitku stěžovatelek, že k zastavení řízení a vydání individuálního správního aktu o jejich žádosti došlo přímo krizovým opatřením žalované, resp. jeho bodem I/3. Shodný závěr ostatně Nejvyšší správní soud vyslovil též v nedávném rozsudku ze dne 9. 9. 2021, č. j. 8 Azs 295/2020 - 36, a na něj navazujícím rozsudku ze dne 20. 9. 2021, č. j. 5 Azs 382/2020 - 34, v nichž přezkoumával zákonnost rozsudků Městského soudu v Praze ze dne 2. 12. 2020, č. j. 11 A 44/2020 - 73, a Krajského soudu v Brně ze dne 27. 10. 2020, č. j. 29 A 62/2020 - 63 [doložených v tomto řízení žalovanou (prvně uvedený) a stěžovatelkami (druhý v pořadí)], vydaných ve věcech žalob na ochranu proti nečinnosti Velvyslanectví České republiky v Hanoji. Z obou označených rozhodnutí přitom vyplývá, že podání žalob na ochranu proti nečinnosti Velvyslanectví České republiky v Hanoji představuje účinný prostředek soudní ochrany vedoucí k tomu, čeho se stěžovatelky ve výsledku domáhají, a to k ukončení vedených správních řízení o žádostech o krátkodobá víza.

[14] Je tedy zřejmé, že stěžovatelky obsah krizového opatření (usnesení č. 198) nesprávně vyložily a vyvozují z něj důsledky, které toto opatření v praxi vůbec nevyvolalo. Shodně jako ve věcech sp. zn. 8 Azs 295/2020 a sp. zn. 5 Azs 382/2020 pak Nejvyšší správní soud i v tomto případě dovodil, že nebylo třeba se blíže zabývat stěžovatelkami zpochybňovanou otázkou pravomoci žalované vlády k vydání krizového opatření, jímž by došlo k přímému zastavení probíhajících správních řízení, je-li s ohledem na shora vyslovené závěry zřejmé, že namítané následky vůbec nevyvolalo. „*Otázkou, zda vláda má pravomoc rozhodovat v řízeních o žádostech dle nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 o kodexu Společenství o vízech [zde zastavit řízení usnesením vlády o přijetí krizových opatření dle § 6 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení], je namíste se v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti zabývat až v situaci, kdy by vláda takovou pravomoc využila*“ (viz již zmiňovaný rozsudek č. j. 8 Azs 295/2020 - 36). Rovněž námitky stěžovatelek, v nichž poukazují na rozpor ukončení vedených správních řízení s vnitrostátním právem, a především právem unijním, bude možno posuzovat teprve v případném soudním řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu o ukončení správního řízení, bude-li takové řízení zahájeno.

[15] Městský soud pak nepochybil ani v závěru, že není-li bod I/3 krizového opatření (usnesení žalované č. 198) rozhodnutím správního orgánu, nelze proti němu podat odvolání. Proto ani žalobou napadené sdělení ze dne 18. 5. 2020, č. j. 17619/2020-UVCR, kterým žalovaná reagovala na podání stěžovatelek označené jako odvolání a v němž vysvětlila, že jejich podání nelze považovat za odvolání a napadený bod usnesení č. 198 nelze přezkoumat ve správním řízení, nemůže představovat úkon správního orgánu, kterým se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jejich práva nebo povinnosti. Městský soud správně dovodil, že na tomto závěru nemůže nic změnit ani skutečnost, že stěžovatelky podání ze dne 16. 4. 2020 za odvolání proti bodu I/3 krizového opatření (usnesení žalované č. 198) považovaly a takto je i výslovně označily.

IV. Závěr a náklady řízení

[16] Na základě výše uvedených skutečností Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[17] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že žalobkyně (stěžovatelky) neměly ve věci úspěch a žalované žádné náklady řízení nad rámec její úřední činnosti nevznikly, Nejvyšší správní soud rozhodl tak, že žalobkyně (stěžovatelky) nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti a žalované se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 15. prosince 2021

pokračování

6 Azs 312/2020 - 68

JUDr. Filip Dienstbier
předseda senátu