

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobce **Q. L.,** zastoupeného advokátkou Mgr. Lilianou Vochalovou se sídlem Jindřišská 7, 110 00 Praha 1, proti žalované **Policii ČR - Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie** se sídlem Olšanská 2, PS 78, 130 51 Praha 3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 7. 5. 2003, sp. zn. 38 Ca 761/2002,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Policii ČR – Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Stěžovatel včas podanou kasační stížností brojí proti shora označenému usnesení Městského soudu v Praze, kterým byla odmítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí Policie ČR – Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie ze dne 17. 10. 2002, č. j. SCPP-4135/C-246-2002. Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí Policie ČR – Oddělení cizinecké policie Praha ze dne 30. 7. 2002, č. j. SCPP-14-190/PH-XIII-c-02, kterým byla zamítnuta žádost stěžovatele o prodloužení doby platnosti víza k pobytu nad 90 dnů podle ustanovení § 60 odst. 6 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR.

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje důvody obsažené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) a tvrdí, že soud pochybil, když odmítl žalobu jako nepřípustnou s odůvodněním, že napadené rozhodnutí správního orgánu nepodléhalo soudnímu přezkumu. Toto pochybení je dle stěžovatele způsobeno tím, že městský soud zaměnil žádost o udělení víza s žádostí o prodloužení víza, čímž dospěl k chybnému závěru, že na prodloužení víza není právní nárok, což by zakládalo ve světle § 171 zákona o pobytu cizinců soudní nepřezkoumatelnost takového správního rozhodnutí.

Odlišnost a nárokovou povahu prodloužení doby platnosti víza stěžovatel dokládá dikcí § 33 odst. 1 zákona o pobytu cizinců ve znění účinném v době podání žádosti o prodloužení doby platnosti víza. Podle tohoto ustanovení „*dobu platnosti víza k pobytu nad 90 dnů policie opakovaně prodlouží o 365 dnů za podmínky, že trvá stejný účel, pro který bylo vízum uděleno.*“ Dle názoru stěžovatele tudíž Policie ČR pouze přezkoumává, trvá-li účel, pro nějž bylo vízum uděleno, a je-li tomu tak, pak dobu platnosti víza musí, nikoliv pouze může, prodloužit. Stěžovatel se domnívá, že nelze směšovat prodlužování víz a jejich udělování i tím, že se jedná o instituty odlišné nejen mírou správního uvážení danou rozhodujícímu orgánu, ale také místem pro podání žádosti, rozhodujícím orgánem, listinami potřebnými pro posouzení žádosti či průběhem řízení, které v případě žádosti o udělení víza může zahrnovat i pohovor se žadatelem.

Stěžovatel dále tvrdí, že napadené správní rozhodnutí nemůže být vyloučeno ze soudního přezkumu, neboť se na něj vztahuje dikce čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále též „Listina“). Neexistuje totiž sice ústavně zaručené právo cizinců na vstup na území ČR, jak správně podotýká v napadeném usnesení soud, nicméně samotný pobyt cizinců na území ČR již požívá dle názoru stěžovatele ochrany podle čl. 42 odst. 2 Listiny, a proto nemůže být napadené správní rozhodnutí vyloučeno ze soudního přezkumu, když se zjevně týká základních práv a svobod podle Listiny.

Z těchto důvodů stěžovatel navrhuje napadené usnesení Městského soudu v Praze zrušit.

Policie ČR – Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie (dále jen „účastník“) ve svém vyjádření ke kasační stížnosti především uvádí, že důvody pro neprodloužení doby platnosti víza jsou obdobné jako důvody neudělení víza, stejně tak i požadované náležitosti a dokumenty, jež mají být předloženy, jsou v zásadě totožné, a tudíž i rozsah správního uvážení je při rozhodování o udělení víza i o prodloužení doby jeho platnosti v podstatě shodný. Účastník nesouhlasí ani se stěžovatelovým tvrzením, že se liší místa, resp. instituce, u nichž má být podávána žádost o udělení víza a žádost o prodloužení jeho platnosti. Žádost o prodloužení doby platnosti víza se podává dle § 60 odst. 1 zákona o pobytu cizinců Policii ČR, což však nelze chápat jako odraz režimu odlišného od posuzování žádosti o udělení víza, ale jako výjimku z obecného stanovení místa pro podávání žádostí o vízum, přičemž tato výjimka je zákonodárcem předpokládána již v ustanovení § 53 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Režim posuzování žádostí o prodloužení doby platnosti víza je tudíž obdobný jako režim posuzování žádostí o udělení víz, proto i pro něj je charakteristickou nenárokovost. Účastník proto navrhuje kasační stížnost zamítnout.

V souzené věci Nejvyšší správní soud z předmětného správního spisu především zjistil, že stěžovatel podal dne 27. 6. 2002 žádost o prodloužení doby platnosti českého víza,

včetně požadovaných dokumentů. Tato žádost byla Policií ČR – Oddělením cizinecké policie Praha jako správním orgánem prvého stupně rozhodnutím ze dne 30. 6. 2002, č. j. SCPP-14-190/PH-XIII-c-02, zamítnuta, neboť prvostupňový správní orgán nabyl důvodného přesvědčení, že by stěžovatel mohl při svém pobytu na území ČR ohrozit bezpečnost státu, závažným způsobem narušit veřejný pořádek nebo mařit výkon soudních či správních rozhodnutí. Tento svůj postoj zdůvodnil správní orgán tím, že jeden z dokladů, přiložených k žádosti o povolení dlouhodobého pobytu ze dne 18. 8. 1999, a sice výpis z rejstříku trestů na území Čínské lidové republiky, se následně ukázal být - na základě sdělení Generálního konzulátu České republiky v Š. - padělkem. Vzhledem k tomu, že důvody pro neprodloužení doby pobytu na území na vízum jsou dle odůvodnění rozhodnutí ve smyslu § 60 odst. 6 zákona o pobytu cizinců obdobné jako důvody pro neudělení víza, rozhodl se prvostupňový správní orgán podřadit použití falešného výpisu z rejstříku trestů pod § 9 odst. 1 písm. k) zákona o pobytu cizinců a v souladu s § 56 odst. 1 písm. f) téhož zákona, upravujícím důvody neudělení víza, seznal toto předložení falešných dokumentů stěžovatelem jako důvod pro neprodloužení doby platnosti víza.

Proti tomuto zamítavému rozhodnutí podal stěžovatel dne 12. 8. 2002 odvolání, v němž napadá fakt, že prvostupňový orgán použil jako důvod pro zamítnutí použití padělané listiny stěžovatelem ve zcela jiném řízení, a sice v řízení o povolení dlouhodobého pobytu z roku 1999. Dle stěžovatele nemohl správní orgán argumentovat listinami z jiného správního řízení, a pokud zjistil, že k vydání dosud pravomocného rozhodnutí o povolení dlouhodobého pobytu byly použity padělané materiály, měl usilovat o obnovu původního řízení vedoucího k udělení povolení dlouhodobého pobytu.

Toto odvolání bylo zamítnuto rozhodnutím účastníka ze dne 17. 10. 2002, č. j. SCPP-4135/C-246-2002, v němž účastník podpořil právní argumentaci orgánu prvého stupně, již dále doplnil také novým zjištěním, že nejen výpis z rejstříku trestů, ale také doklad prokazující prostředky k pobytu na území, konkrétně vkladní knížka vedená u Č. s., a. s., byla dle sdělení Č. s., a. s. ze dne 2. 10. 2002 rovněž padělkem. K námitce stěžovatele o obligatornosti použití obnovy řízení podle § 62 správního řádu účastník uvádí, že se pro postup nepovolení prodloužení pobytu rozhodl orgán prvého stupně správně z důvodu hospodárnosti řízení podle § 3 odst. 3 správního řádu.

Stěžovatel dále podal na Ředitelství cizinecké a pohraniční policie dne 7. 11. 2002 návrh na přezkoumání rozhodnutí orgánů obou stupňů mimo odvolací řízení, v němž napadá obě rozhodnutí z důvodů obdobných důvodům odvolání s připojením námitky, že nebylo dostatečně prokázáno, jak by mohl stěžovatel ohrozit některý z chráněných zájmů uvedených v § 9 odst. 1 písmenem l) zákona o pobytu cizinců, které byly do účinnosti zák. 217/2002 Sb., tedy do 31. 2. 2002, podřazovány pod písmeno k). Dále stěžovatel namítá, že mu padělání listin nebylo dostatečně prokázáno. Tento podnět byl posouzen Ministerstvem vnitra – odborem azylové a migrační politiky, které ve svém přípisu ze dne 10. 12. 2002 uvádí, že padělání čínské obdoby výpisu z rejstříku trestů bylo dostatečně prokázáno sdělením Generálního konzulátu ČR v Š. ze dne 28. 11. 2001, č. j. 1720/2001; navíc padělání druhé listiny, tedy spořitelní knížky, muselo být stěžovateli zřejmé, neboť byl obeznámen s tím, že částka uváděná v tomto falzu neodpovídá jeho skutečné finanční situaci. Vzhledem k tomu, že Ministerstvo vnitra podpořilo i procesní postup použitý v napadených rozhodnutích, neshledalo důvody pro přezkum těchto rozhodnutí mimo odvolací řízení.

Dne 1. 11. 2002 podal stěžovatel proti oběma rozhodnutím žalobu k Městskému soudu v Praze. V této žalobě používá obdobnou argumentaci jako v odvolání, přičemž v odůvodnění

žádosti o odklad vykonatelnosti rozhodnutí poukazuje také na zásadní rodinné a majetkové dopady vystěhování zpět do Čínské lidové republiky.

Tato žaloba byla odmítnuta usnesením ze dne 7. 5. 2003, sp. zn. 38 Ca 761/2002, jež je napadeno posuzovanou kasační stížností ze dne 15. 5. 2003. V tomto usnesení Městský soud v Praze dospěl k obdobnému posouzení řízení o udělení víza a řízení o jeho prodloužení, přičemž prodloužení víza není dle soudu ničím jiným, než jeho udělením na další dobu; z čehož vyplývá jednak nenároková povaha řízení o prodloužení platnosti víza a jednak vyloučení tohoto řízení ze soudního přezkumu podle § 171 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Městský soud ve svém usnesení shledal tento přístup souladným také s čl. 36 odst. 2 Listiny, stejně jako s mezinárodními lidskoprávními závazky ČR. Ze všech těchto důvodů usoudil, že napadená rozhodnutí jsou ze soudního přezkumu skutečně vyloučena, a proto žalobu odmítl podle § 68 písm. e) s. ř. s. jako nepřípustnou.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení Městského soudu v Praze v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s) a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud se ve svém rozhodování - na základě uplatněných stížnostních námitek - soustředil zejména na otázku, zda je na vyhovění žádosti o prodloužení doby platnosti víza právní nárok, či zda podléhá plně dílu pátému hlavy III. části prvé zákona o pobytu cizinců, tedy společným ustanovením k vízům, a to včetně dispozice ustanovení § 51 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, podle níž na udělení víza právní nárok není.

Při posouzení této otázky, tedy při interpretaci ustanovení § 33 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, nelze dle přesvědčení Nejvyššího správního soudu použít toliko prostý jazykový výklad, jak v podstatě činí stěžovatel. Prostý a izolovaný jazykový výklad by skutečně mohl vést k závěru, že za splnění jediné v daném ustanovení přímo obsažené podmínky - tedy za trvání účelu, pro nějž bylo vízum uděleno - není správnímu orgánu poskytnut další prostor ke správnímu uvážení, neboť prodloužení doby platnosti víza k pobytu je zde jazykově dáno jako prostá implikace splnění této jediné podmínky. Byl by zde tedy – bez dalšího zkoumání - skutečně dán právní nárok na vyhovění takové žádosti, jak tvrdí stěžovatel.

Předmětné ustanovení nicméně není možno interpretovat takto izolovaně, nýbrž je nutno je vnímat z pohledu poměrně složité vnitřní systematiky zákona o pobytu cizinců jako celku, respektive v systematice hlavy III. části první tohoto zákona. Tato hlava se člení na pět dílů, přičemž interpretované ustanovení je součástí dílu čtvrtého. Systematicky se ovšem na toto ustanovení vztahují i normy obsažené v dílu pátém, jenž je označen jako „Společná ustanovení k vízům“, přičemž tato společná ustanovení mají obecnou povahu vůči všem čtyřem dílům předchozím, a to právě díky označení za společná ustanovení a díky umístění na konec hlavy III., což odpovídá běžné legislativní technice umisťování společných ustanovení na konec zákona, či pouze té části zákona, k níž se mají vztahovat.

Je tudíž nutné použít na vykládané ustanovení také ustanovení § 51 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, které stanoví, že na udělení víza není právní nárok. Neobstál by přitom protiargument, že § 51 odst. 2 se vztahuje pouze na řízení o udělování víz a nikoliv již na řízení jiná, s vízovým řízením pouze související. Právě tato řízení související jsou totiž náplní dílu pátého stejně jako řízení o udělování víz, jak ukazuje i zahrnutí § 60 odst. 1 týkajícího se právě žádosti o prodloužení doby pobytu na území na vízum přímo do tohoto

dílu. Navíc, za použití logického argumentu a maiori ad minus, není možno důvodně tvrdit, že pokud není právní nárok na udělení víza, může být dán automaticky právní nárok na jeho prodloužení.

Je tak třeba chápat ustanovení § 51 odst. 2 cit. zákona jako normu, která stanoví atribut nenárokovosti nejen na udělování víz, ale i na řízení související, ledaže by speciální norma či logika věci vedly k jinému závěru. V případě interpretovaného ustanovení však žádná z těchto překážek nenastává. Naopak je naprosto logické, pokud se řízení o prodloužení doby pobytu na území ČR na vízum nachází v maximálně podobném režimu jako řízení o udělování víz samotné. Této podobnosti obou režimů přesvědčivě nasvědčuje například i ustanovení § 60 odst. 6 cit. zákona, které stanoví pro nevyhovění žádosti o prodloužení doby pobytu na území na vízum obdobné podmínky jako pro nevyhovění žádosti o vízum. Nebylo by také logické, jestliže by byla správnímu orgánu poskytnuta různá míra správního uvážení pro oba tyto typy řízení, přestože by posuzoval obdobné podmínky, vycházel by z obdobných dokumentů a i následky jeho rozhodování by byly obdobné, neboť pokud jsou identické vstupy i výstupy rozhodování, musel by být dán zvláštní důvod k tomu, aby tyto vstupy a výstupy podléhaly různému režimu posuzování a rozhodování. Takovým zvláštním důvodem rozhodně není pouhý imperativně se tvářící slovesný tvar slovesa „prodloužit“ v § 33 odst. 1, zvláště když obdobně imperativní tvar je zvolen i v § 30 odst. 1 upravujícím přímo udělování víz; tím méně pak obstojí argumenty stěžovatele zakládající odlišnost obou řízení v drobných nuancích v dokumentech předkládaných žadateli či v místech podání žádostí, jak vyplývají pouze z logiky věci, neboť při udělování víza se žadatel nachází vně, při prodlužování pak uvnitř státního území.

Je konečně vhodné podrobit interpretované ustanovení § 33 odst. 1 zákona o pobytu cizinců také výkladu logickému, díky němuž Nejvyšší správní soud shledává, že stěžovatelova argumentace vede – ve svých důsledcích - k absurdnímu závěru, podle nějž pokud by žadatel o vízum použil k doložení své žádosti zfalšované dokumenty, tato vada dokumentů by byla samotným udělením víza konvalidována (pokud by se na ni nepřišlo již při řízení o udělení víza), a při následných řízeních by k těmto závažným protiprávním skutečnostem již nemohlo být správním orgánem přihlíženo a vízum by muselo být žadateli opakovaně prodlužováno. Neobstojí přitom ani námitka stěžovatele, že v takových případech je namístě obnova původního řízení, neboť takový postup by směřoval jak proti zásadě hospodárnosti řízení, tak by mnohdy směřoval i ke zpochybnění platnosti právních úkonů provedených takovou osobou v době jejího protiprávního pobytu na území státu, což by mohlo vést k nadbytečné diskontinuitě a nejistotě v právech a povinnostech nejen dotčené osoby, nýbrž i osob třetích, například obchodních společníků.

Lze tak logický výklad předmětného ustanovení uzavřít tím, že je samozřejmě nanejvýš žádoucí, aby se správní orgán při posuzování žádostí o prodloužení platnosti víza vyvaroval svévolného zamítání těchto žádostí a aby v každém konkrétním případě pečlivě zkoumal např. to, do jaké míry jsou zejména opakovaní žadatelé o prodloužení víza již majetkově a lidsky usazeni v České republice. Tento fakt však společně s tím, že správní orgány mají dle dikce vykládaného ustanovení hodnotit primárně (nikoli však výlučně) zachování účelu udělení víza, nezakládá ani nárokovost takového řízení, tím méně pak lze tvrdit, že by bylo správnímu orgánu při prodlužování platnosti víz znemožněno zohlednit tak závažná pochybení žadatelů, jako bylo prokázané pochybení stěžovatele v žádosti o udělení víza.

Nejvyšší správní soud konečně konstatuje, že neobstojí ani námitka tvrzené neústavnosti takového posouzení žádosti o prodloužení víza, jež dle stěžovatele zužuje rozsah práv chráněných Listinou. Stěžovatel správně dovozuje, že je na něj nutno aplikovat čl. 42 odst. 2 Listiny. Toto ustanovení však garantuje pouze doplňkové právo, obdobné například právu nebýt diskriminován ve výkonu práv, tedy právo, jež de facto není právem samo o sobě, ale má normativní význam pouze ve vztahu s právem jiným. Na stěžovatele se tak díky čl. 42 odst. 2 Listiny sice vztahují všechna práva zakotvená v Listině (leda by byla adresována pouze státním občanům); ovšem žádné z těchto práv nezakládá jeho nárok na pobyt na území ČR. Takové právo je dáno pouze občanům ČR, a to článkem 14 odst. 4 Listiny, zatímco odst. 2 téhož článku, který se vztahuje i na stěžovatele jako cizince, zakládá pouze jeho právo svobodně území ČR opustit, v čemž mu veřejná moc napadaným rozhodnutím přirozeně nebrání. Vztahuje se na něj, jak správně usuzuje, také čl. 36 odst. 2 Listiny, ovšem ten nebyl kritizovaným odmítnutím žaloby nijak porušen, neboť předmětná žaloba byla soudem řádně projednána a fakt, že byla odmítnuta, není dán tím, že by mu bylo jako cizinci upíráno právo na spravedlnost v čl. 36 Listiny obsažené, ale tím, že jako cizinec nedisponuje právem, jehož se v žalobě samé dovolává, tedy právem na setrvání na území ČR.

Pokud byla výše prokázána podobnost rozhodnutí o prodloužení víza s rozhodnutím o jeho udělení, zvláště pokud prve jmenované chápeme jako podtyp druhého, tedy jako udělení pro nové období; není také důvod nevztáhnout na ně i ustanovení § 171 písm. a) zákona o pobytu cizinců a vyloučit toto rozhodnutí ze soudního přezkumu, jako to učinil Městský soud v Praze v napadeném usnesení. Neobstál by přitom argument o rozšiřujícím výkladu § 171 písm. a), který by zakládal zúžení rozsahu lidských práv, když bylo výše vyloženo, že uvedené rozhodování vůbec nezasahuje do práv chráněných Listinou.

Prochází tak napadené rozhodnutí městského soudu, stejně jako rozhodnutí správních orgánů, také testem ústavní konformity.

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.) a Policii ČR – Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie náklady řízení nevznikly. Proto soud rozhodl, že Policii ČR – Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie nepřiznává právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 16. 10. 2003

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu