

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **L. H. V.,** zastoupeného Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalovaným: **1) Ministerstvo zahraničních věcí,** se sídlem Loretánské nám. 101/5, Praha 1, **2) Vláda České republiky,** se sídlem nábřeží Edvarda Beneše 4, Praha 1, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 13. 5. 2009, č. j. 9 Ca 447/2008 - 25,

takto:

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 13. 5. 2009, č. j. 9 Ca 447/2008 - 25, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Včasnou kasační stížností se žalobce (dále též „stěžovatel“) domáhá zrušení výše označeného usnesení, jímž Městský soud v Praze zastavil řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu a současně rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[2] Žalobce se v žalobě podané dne 29. 12. 2008 domáhal poskytnutí soudní ochrany před nezákonným zásahem správního orgánu podle § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), jenž spatřoval ve skutečnosti, že jako občan Vietnamské socialistické republiky, který nemá pobyt v jiném státě a nemá cestovní doklad jiného státu, 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. Dodal, že hrozí jednak prodloužení tohoto zásahu, který je omezen do konce roku 2008, a dále změna podmínek pro udělení víza, pročež jím připravené doklady budou nepoužitelné. Žalobce proto navrhl, aby soud zakázal žalovaným pokračovat v porušování práva na podání žádosti o udělení víza k pobytu nad 90 dnů na zastupitelských úřadech České republiky a na její projednání a současně aby přikázal žalovaným umožnit mu podání žádosti o udělení víza k pobytu nad 90 dnů na zastupitelských úřadech České republiky.

[3] Městský soud řízení o žalobě zastavil výše uvedeným usnesením, a to podle § 86 s. ř. s. V odůvodnění konstatoval, že jak zjistil z oznámení zastupitelského úřadu České republiky v Hanoji ze dne 2. 4. 2009, které je zveřejněno na internetových stránkách Ministerstva zahraničních věcí, dne 17. 2. 2009 byl zahájen provoz systému registrace žadatelů k podání všech žádostí o udělení víza k pobytu nad 90 dnů a povolení k pobytu v České republice; registraci termínu podání žádosti je třeba provést prostřednictvím stránky www.visapoint.eu. Z tohoto oznámení je dle soudu zjevné, že žalobcem tvrzený zásah již netrvá, neboť žalobce může ve smyslu § 53 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, předmětnou žádost o udělení víza k pobytu nad 90 dnů podat na zastupitelském úřadu České republiky v Hanoji, tedy ve Vietnamu, kde žalobce žije (jak plyne z plné moci ze dne 20. 10. 2008 či ze sdělení zástupce žalobce ze dne 4. 5. 2009), a to po registraci termínu podání žádosti na uvedené internetové stránce. Městský soud proto uzavřel, že tvrzený zásah ani jeho důsledky již netrvají a nehrozí jeho opakování.

[4] Žalobce v kasační stížnosti v kasační stížnosti namítl, že k zastavení řízení došlo nezákonně. Městský soud se dle něj vůbec nezabýval tím, zda podmínky, za nichž nyní mohou vietnamští občané podávat žádosti o víza do České republiky, jsou zákonné a zda systém objednávání na internetové stránce www.visapoint.eu dává žalobci skutečnou možnost žádost o vízum podat. Situace, kdy je přístup k orgánu veřejné moci zajištěn pouze prostřednictvím registrace přes internetovou stránku, je v rozporu s Listinou základních práv a svobod. Navíc pokud žalobce chtěl provést registraci kvůli podání žádosti o udělení víza k pobytu nad 90 dnů za účelem podnikání, nezobrazil se zde žádný termín, na který by se mohl objednat; totéž platí i pro podávání žádostí o vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem účasti v právnické osobě. Ani v současnosti tedy zastupitelský úřad v Hanoji není vůbec zpřístupněn těm žadatelům, kteří chtějí učinit podání žádosti o udělení uvedených víz, čímž dochází k zásahu do jejich práva učinit podání u orgánu veřejné moci České republiky, garantovaného čl. 36 odst. 1 Listiny.

[5] Žalobce dále namítl, že 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, je v přímém rozporu nejen s § 182 odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců, ale i s ústavními předpisy České republiky. Ze znění citovaného ustanovení zákona o pobytu cizinců jednoznačně vyplývá, že Ministerstvo vnitra je oprávněno vydat prováděcí právní předpis tohoto typu 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 třetích zemí. Ministerstvo vnitra však vydalo výše uvedenou vyhlášku, aniž by, v rozporu se zákonem, uvedlo jakékoli důvody, proč do ní zahrnulo dotčené třetí země. Ve vyhlášce zcela absentuje, proč například státní příslušníci Vietnamské socialistické republiky mohou podávat žádosti o vízum k pobytu nad 90 dnů pouze na zastupitelském úřadě České republiky v Hanoji. Vydání předmětné vyhlášky tak je pouze aktem libovůle Ministerstva vnitra. Vyhláška navíc diskriminačním způsobem z důvodu státní příslušnosti znevýhodňuje ty žadatele o víza k pobytu nad 90 dnů, kteří jsou občany, případně držiteli cestovního dokladu zemí, anebo mají povolen dlouhodobý nebo trvalý pobyt v zemích, které jsou zařazeny do seznamu obsaženého v dané vyhlášce.

[6] Podle žalobce byla tato vyhláška vydána v rozporu s čl. 79 odst. 3 Ústavy České republiky a s čl. 2 odst. 1 a čl. 4 odst. 1 Listiny. Odporuje rovněž čl. 3 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 Listiny, neboť žalobci znemožňuje realizaci jeho práva na spravedlivý proces spočívající ve znemožnění přístupu k českým orgánům veřejné moci a učinit u těchto orgánů podání žádosti o vízum k pobytu nad 90 dnů, tedy českým zastupitelským úřadům v jiné zemi než ve Vietnamu, a to diskriminačním způsobem z důvodu jeho státní příslušnosti. Žalobce proto dal soudu podnět k předložení věci Ústavnímu soudu s návrhem na zrušení předmětné vyhlášky podle § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

[7] Z uvedených důvodů žalobce navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[8] Žalovaní se ke kasační stížnosti nevyjádřili.

[9] Kasační stížnost je důvodná.

[10] V daném případě městský soud řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu zastavil s tím, že ode dne 17. 2. 2009 byl zahájen provoz systému registrace žadatelů k podání všech žádostí o udělení víza k pobytu nad 90 dnů prostřednictvím dálkového přístupu. Na základě toho pak dospěl k závěru, že tvrzený zásah ani jeho důsledky již netrvají a nehrozí jeho opakování.

[11] Jak Nejvyšší správní soud uvedl v rozsudku ze dne 17. 1. 2008, č. j. 1 Aps 3/2006 - 69, publikovaném pod č. 1590/2008 Sb. NSS (citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), 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.)."

[12] Pokud tedy soud postupuje podle § 86 s. ř. s. a řízení o žalobě zastavuje, 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 a hrozby jeho opakování. Takto však městský soud v nyní projednávané věci nepostupoval, a proto je nutné považovat jeho usnesení za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

[13] Stejně tak není ze soudního spisu vůbec zřejmé, že by měl městský soud postaveno najisto, že tvrzený nezákonný zásah již skutečně netrvá a nemůže se ani opakovat. Svůj závěr o možnosti žalobce podat žádost o vízum založil městský soud na informacích zjištěných z oznámení zastupitelského úřadu České republiky v Hanoji, které bylo zveřejněno na internetových stránkách Ministerstva zahraničních věcí. Jak však Nejvyšší správní soud uvedl v bodu [28] rozsudku ze dne 15. 4. 2009, č. j. 1 As 30/2009 - 70, „*zjišťuje-li soud obsah určité internetové stránky za účelem zjištění skutkových otázek, může se tak stát toliko v rámci dokazování. Vědomost o obsahu určité internetové stránky nemůže být skutečností obecně známou, kterou podle § 121 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. není třeba dokazovat.*" Obsah internetových stránek Ministerstva zahraničních věcí proto nemohl být pro městský soud obecně známou skutečností. Protože dokazování provádí soud při jednání (§ 77 odst. 1 s. ř. s.), je evidentní, že městský soud pochybil, pokud provedl důkaz obsahem internetových stránek s cílem zjistit skutkový stav dané věci mimo jednání.

[14] Tato vada zároveň mohla mít vliv na zákonnost usnesení městského soudu. Jak totiž plyne i z námitek uvedených stěžovatelem v jeho kasační stížnosti, není vůbec evidentní, že na základě předmětného oznámení zveřejněného na stránkách Ministerstva zahraničních věcí lze bez dalšího učinit závěr o tom, že v žalobě tvrzený nezákonný zásah již netrvá. Stěžovatel například namítl, že ani po zavedení nového systému registrace žadatelů k podání žádostí o udělení víz (prostřednictvím stránek www.visapoint.eu) nemá reálnou možnost žádost podat, protože u určitých kategorií žadatelů se nezobrazuje žádný termín, na který by bylo možné se objednat. Stěžovatel dále, vedle faktické nefunkčnosti systému, namítl jeho nezákonnost a protiústavnost spočívající v omezení přístupu k orgánu veřejné moci pouze pro osoby, které mají připojení k internetu, dále v tom, že systém diskriminačním způsobem omezuje možnost podat vízum pouze na jeden zastupitelský úřad. Pokud by městský soud provedl předmětný důkaz procesně řádným způsobem, dal by žalobci prostor k uplatnění námitek, které vznesl v kasační stížnosti, již v řízení před městským soudem. Městský soud by následně mohl tyto námitky vyvrátit či potvrdit a postavit skutečně najisto svůj závěr ohledně toho, zda případný nezákonný zásah existuje, resp. nadále trvá, či ne. Stěžovatel by pak tyto námitky nemusel poprvé vznášet až v řízení před Nejvyšším správním soudem, kterému jejich posouzení v této fázi řízení nepřísluší.

[15] Stížní námitka, v níž žalobce brojil proti tomu, že odůvodnění napadeného usnesení se opírá o vyhlášku č. 462/2008 Sb., která je v přímém rozporu s § 182 odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců, je nepřípadná. Aplikací této vyhlášky městský soud nijak neargumentoval. V této souvislosti je však nutno uvést, že městský soud svůj závěr o zastavení řízení postavil na žalobcově možnosti podat předmětnou žádost o vízum ve Vietnamu, kde žije. Žalobce se však v žalobě (a následně i v kasační stížnosti) domáhal též možnosti podat žádost o vízum také na jiných zastupitelských úřadech České republiky (mimo Vietnam). V tomto směru však městský soud žalobní tvrzení zcela nevyčerpal, když blíže neodůvodnil, proč považoval pro naplnění žalobcova *„práva podat žádost o udělení víza a práva na její projednání“* za dostatečné umožnění podání takové žádosti toliko na zastupitelském úřadu České republiky ve Vietnamu. I v tomto ohledu je tak jeho usnesení nepřezkoumatelné.

[16] Vzhledem k tomu, že kasační stížnost byla shledána důvodnou, Nejvyšší správní soud napadené usnesení městského soudu dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. V něm bude městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

[17] V dalším řízení tedy městský soud důkladně posoudí, zda v žalobcem uváděných skutečnostech lze spatřovat nezákonný zásah či nikoliv. Vyjde přitom 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“.*

[18] Městský soud tedy 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.

[19] 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 skutečnosti, které nastaly až po podání žaloby, měly za následek, že zásah a jeho důsledky přestaly trvat a odpadlo i ohrožení opakování zásahu, a zda je namístě postupovat podle § 86 s. ř. s. a řízení o ochraně před nezákonných zásahem zastavit. V takovém případě však soud prvního stupně 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, podle nichž přístup k orgánu veřejné moci pouze

prostřednictvím registrace přes internetovou stánku 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. V úvahu pak bude třeba vzít i vyhlášku č. 462/2008 Sb. a posoudit, zda je v souladu s předpisy vyšší právní síly, zejména s § 182 odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců, a to v situaci, kdy Ministerstvo vnitra vydalo tuto vyhlášku, aniž by uvedlo jakékoli důvody, proč do ní zahrnulo dotčené třetí země. V případě, že shledá, že daná vyhláška není v souladu se zákonným zmocněním, nebude městský soud k této vyhlášce při rozhodování o věci přihlížet.

[20] Pro účely dalšího řízení upozorňuje Nejvyšší správní soud rovněž na § 87 odst. 1 s. ř. s., podle nějž v řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu *„soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí.“* Na jeho základě zdejší soud konstatoval v rozsudku ze dne 17. 1. 2008, č. j. 1 Aps 3/2006 - 69, že žalobci musí být umožněno, *„aby v průběhu řízení mohl v závislosti na změně skutkového stavu změnit žalobní petit a způsob požadované soudní ochrany přizpůsobit konkrétnímu skutkovému stavu. Řízení o ochraně před nezákonným zásahem není ani spojováno s koncentrační zásadou, proto žalobce může v průběhu žalobního řízení též rozhojňovat žalobní námitky o nezákonnosti tvrzeného zásahu.*“

[21] Dále kasační soud poukazuje na skutečnost, že vzhledem k zastavení řízení městský soud nerozhodl o žádosti žalobce o osvobození od soudních poplatků. Pokud tedy nyní začne jednat ve věci samé, bude tak muset učinit (srov. bod [11] rozsudku zdejšího soudu ze dne 2. 9. 2009, č. j. 1 As 42/2009 - 158).

[22] O náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti rozhodne podle § 110 odst. 2 s. ř. s. Městský soud v Praze v novém rozhodnutí.

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

V Brně dne 6. ledna 2010

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu