ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobce **N. V. P.**, zastoupen Mgr. Markem Sedlákem, advokátem, se sídlem Brno, Příkop 8, proti žalovaným **1) Ministerstvu zahraničních věcí**, se sídlem Praha 1, Loretánské náměstí 5, **2) Vládě České republiky,** se sídlem Praha 1, nábřeží Edvarda Beneše 4, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 12. 5. 2009, č. j. 8 Ca 489/2008 - 22,

takto:

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 12. 5. 2009, č. j. 8 Ca 489/2008 - 22, **se ve výroku II. a III. zrušuje** a věc **se** v tomto rozsahu **vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Žalobce se v žalobě domáhal poskytnutí soudní ochrany před nezákonným zásahem správního orgánu podle ustanovení § 82 a násl. soudního řádu správního (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 nejpozději 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 podat vůbec. Tím bylo zasaženo do jeho práva podat žádost o udělení víza a práva na její projednání. Jelikož hrozí, že tento zásah, který je omezen do 31. 12. 2008, bude prodloužen a budou změněny podmínky pro udělení víza (pročež jím připravené doklady budou nepoužitelné), žalobce 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.

Městský soud v Praze usnesením ze dne 11. 2. 2009, č. j. 8 Ca 489/2008 - 10, vyzval žalobce, aby ve lhůtě do 10 dnů zaplatil soudní poplatek za podanou žalobu, jinak řízení zastaví. Podáním ze dne 16. 2. 2009, doručeným městskému soudu dne 17. 2. 2009, žalobce požádal o osvobození od soudních poplatků. K tomu uvedl, že nemá žádné příjmy a je nemajetný, přičemž v jeho domovské zemi výše vyměřeného soudního poplatku v hodnotě 1000 Kč představuje polovinu běžného měsíčního příjmu. Vyplněný formulář o svých majetkových poměrech se zavázal doložit dodatečně, do 15. 3. 2009. Na základě tohoto sdělení soud zaslal zástupci žalobce formulář *Potvrzení o osobních, majetkových a výdělkových poměrech*, který měl být vyplněný zaslán soudu do 14 dnů. Právní zástupce žalobce jej převzal dne 17. 3. 2009.

Následně městský soud napadeným usnesením zamítl žalobcovu žádost o osvobození od placení soudních poplatků a záloh (výrok I.), výrokem č. II. řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem zastavil a výrokem č. III. rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. V odůvodnění tohoto rozhodnutí soud uvedl, že žalobce podal žádost o osvobození od soudních poplatků, kterou odůvodnil svými majetkovými poměry. Do 15. 3. 2009 se zavázal předložit listinné doklady osvědčující jeho tvrzení. Soud přesto výzvou, doručenou zástupci žalobce dne 17. 3. 2009, vyzval žalobce k předložení vyplněného potvrzení o osobních a majetkových poměrech, jehož tiskopis k výzvě připojil. Ani na tuto výzvu však žalobce nereagoval. Z obsahu podané žaloby a žádosti o osvobození od soudních poplatků městský soud dovodil, že nebyly prokázány ani osvědčeny předpoklady pro přiznání osvobození od soudních poplatků. Žalobce neosvědčil ani neprokázal svá tvrzení o majetkových poměrech, nepředložil žádný důkaz o tom, že nevykonává žádnou výdělečnou činnost a že nevlastní žádný majetek. Kromě toho vzal městský soud v úvahu, že žalobci vznikají výdaje v souvislosti s jeho zastoupením v projednávané věci, neboť mu advokát nebyl bezplatně přidělen a přihlédl i k výši soudního poplatku. Z těchto skutečností pak dovodil, že žalobce splnění zákonných předpokladů pro přiznání osvobození od placení soudního poplatku v dané věci neprokázal.

V předmětném usnesení je dále uvedeno, že podle ustanovení § 86 s. ř. s. soud řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem zastaví, zjistí-li, že po podání žaloby již zásah ani jeho důsledky netrvají a nehrozí jeho opakování. K tomu městský soud zmínil, že podle oznámení zastupitelského úřadu České republiky v Hanoji ze dne 2. 4. 2009 byl v souladu s podmínkami usnesení vlády České republiky č. D 1438/2008 ze dne 12. 11. 2008 zahájen dne 17. 2. 2009 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 internetové stránky www.visapoint.eu. Na základě toho uzavřel, že žalobcem tvrzený zásah ani jeho důsledky již netrvají a že počínaje dnem 17. 2. 2009 má žalobce možnost podat žádost o udělení víza k pobytu nad 90 dnů na zastupitelském úřadě České republiky v Hanoji. Soud proto podle ustanovení § 86 s. ř. s. řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem zastavil.

Usnesení městského soudu napadl žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností, v níž uplatňuje důvody podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), d), e) s. ř. s.

Stěžovatel předně namítl, 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, z čehož dovodil, že zásah ani jeho důsledky již netrvají. K tomu uvedl, že se soud nezabýval obsahem usnesení vlády č. D 1438/2008, které je tajné, a tím, zda je toto usnesení zákonné. Nevypořádal se ani s tím, zda může stanovit podmínky pro podávání žádostí o udělení víza a zda systém elektronického objednávání na internetové adrese www.visapoint.eu vůbec umožňuje žádost o udělení víza podat. Toto tvrzení stěžovatel doplnil citací zprávy zastupitelského úřadu v Hanoji ze dne 26. 2. 2009. Dále stěžovatel uvedl, že je protiústavní, aby byl přístup k orgánu veřejné moci zajištěn pouze prostřednictvím registrace přes internetovou stránku. Navíc se stěžovateli v případě, kdy chtěl provést registraci kvůli podání žádosti o udělení víza k pobytu nad 90 dnů za účelem podnikání, nezobrazil žádný termín. Z toho dovodil, že zastupitelský úřad v Hanoji není zpřístupněn 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.

Žalovaní se ke kasační stížnosti nevyjádřili.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 2, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 1, věty první s. ř. s.

Kasační stížnost je důvodná.

Nejprve je nutné zmínit, že v kasační stížnosti stěžovatel explicitně neomezil rozsah, v němž navrhuje zrušení napadeného usnesení městského soudu, nicméně výslovně uvedl, že důvodem k jejímu podání je nezákonnost zastavení řízení postupem podle ustanovení § 86 s. ř. s., přičemž veškeré námitky v ní obsažené se vztahovaly toliko k tomuto postupu. Z obsahu kasační stížnosti je tedy zřejmé, že ta ve skutečnosti směřuje jen proti výroku II. napadeného usnesení (zastavení řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu) a proti navazujícímu výroku III. (nepřiznání nákladů řízení jeho účastníkům). Nedotýká se tedy výroku I., kterým byla zamítnuta žádost stěžovatele o osvobození od placení soudních poplatků a záloh.

Stěžovatel podal kasační stížnost z důvodů uvedených v ustanoveních § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) s. ř. s. Z obsahu kasační stížnosti, i samotné povahy napadeného soudního rozhodnutí, je nicméně zřejmé, že stěžovatelem může být toliko namítán kasační důvod podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., který jako jediný dopadá právě na tvrzenou nezákonnost rozhodnutí o zastavení řízení. 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 ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), c) a d) s. ř. s. Z povahy věci je vyloučen jen důvod podle ustanovení § 103 odst. 1 písm.

b) s. ř. s. Nebylo by proto logické a správné vyloučit z rozsahu důvodů podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., mimo jiné, i nezákonnost rozhodnutí spočívající v jeho nepřezkoumatelnosti [§ 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 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. Na základě toho pak dospěl k závěru, že tvrzený zásah ani jeho důsledky již netrvají a nehrozí jeho opakování. Tímto konstatováním tedy městský soud považoval jednání žalovaných za nezákonný zásah, který však již v době rozhodování o žalobě netrval. V takovém případě měl ovšem městský soud uvést, v čem jednání žalovaných naplnilo znaky nezákonného zásahu a v čem konkrétně tento nezákonný zásah spočíval, a to proto, aby vůbec mohl učinit pozdější závěr o tom, že zásah ani jeho důsledky již netrvají a nehrozí ani jeho opakování. Existenci nezákonného zásahu coby pojmového znaku aktivní procesní legitimace reflektuje pochopitelně i judikatura. Lze v této souvislosti zmínit například rozsudek zdejšího soudu ze dne 17. 1. 2008, č. j. 1 Aps 3/2006 - 69, publikovaný pod č. 1590/2008 Sb. NSS, který se vyslovil pro nutnost řádného uvedení skutečností, představujících nezákonný zásah v případě, kdy je řízení podle ustanovení § 86 s. ř. s. zastaveno. Uvedl, že 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 ustanovení § 86 s. ř. s. a řízení zastavuje, vychází nutně z předpokladu, že v době podání žaloby nezákonný zásah existoval. V takovém případě však musí definovat 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 jeho závěry označit za ne zcela přesvědčivé a nedostatečně odůvodněné. V důsledku toho je pak odůvodnění výroku II. napadeného usnesení nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

S ohledem na tuto skutečnost dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Proto usnesení městského soudu ve výroku II. a na něho navazujícím výroku III. zrušil a věc v tomto rozsahu vrátil tomuto soudu podle ustanovení § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. k dalšímu řízení. V něm bude podle ustanovení § 110 odst. 3 s. ř. s. městský soud vázán vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

V dalším řízení tedy městský soud zváží, zda ve skutečnostech uvedených v žalobě lze 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, publikovaném 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 ustanovení § 52 odst. 1 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, 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.

Rovněž tak bude nezbytné zohlednit usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 6. 2004, sp. zn. III. ÚS 219/04, dostupné z 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, in www.echr.coe.int). 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 z www.nssoud.cz. Rovněž tak je v posuzovaném případě třeba zohlednit, že Česká republika nemá s Vietnamskou socialistickou republikou uzavřenu mezinárodní smlouvu, která by jí ukládala povinnost vpustit její příslušníky na své území.

Současně však bude muset 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 totiž nenapadal neudělení víza, nýbrž to, že mu nebylo umožněno žádost o udělení víza podat. To, že na udělení víza není právní nárok, přitom nikterak nezpochybnil. Zdůraznil však, že má právo podat žádost o udělení víza a rovněž má právo na to, aby tato žádost byla projednána. Rovněž tak bude muset městský soud přihlédnout k ustanovení čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky, které definuje Českou republiku jako demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana. Dále bude zvažovat, zdali povinnost České republiky umožnit podávání žádostí o udělení víza cizincům, a to i jinde než v jejich domovské zemi, nevyplývá z nějaké multilaterální 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 poté bude možné učinit spolehlivý závěr, zda v okamžiku podání žaloby zásah existoval a pokud ano, zda byl v rozporu se zákonem. Pokud by městský soud dospěl k závěru, že se jednalo o nezákonný zásah, bude třeba rovněž posoudit, zda kvůli skutečnostem, které nastaly až po podání žaloby a které měly za následek, že zásah a jeho důsledky přestaly trvat a odpadlo i ohrožení opakování zásahu, je namístě postupovat podle ustanovení § 86 s. ř. s. a řízení o ochraně před nezákonných 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 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.

Pro účely dalšího řízení před městským soudem Nejvyšší správní soud navíc upozorňuje, že v bodě I. napadeného usnesení nebyl stěžovatel osvobozen od placení soudních poplatků. Jelikož tento výrok nebyl předmětem kasační stížnosti, zůstala tato

část napadeného usnesení nedotčena. Proto bude v dalším řízení na městském soudu, aby nejprve odstranil nedostatek podmínek řízení spočívající v nezaplacení soudního poplatku za podanou žalobu, a to formou zaslání výzvy k jeho úhradě.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí ve věci (§ 110 odst. 2, věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 8. ledna 2010

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu