

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **W. R.**, zastoupený Mgr. Jiřím Hladíkem, advokátem se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalovanému: **Policie ČR, Oblastní ředitelství služby cizinecké policie Brno, Inspektorát cizinecké policie Brno**, se sídlem Kopečná 3, Brno, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 28. 4. 2010, č. j. 36 Az 40/2008 - 27,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

[1] Žalobce (dále „stěžovatel“) podal včasnou kasační stížnost proti shora označenému usnesení Krajského soudu v Brně, jímž byla odmítnuta jeho žaloba ze dne 24. 10. 2008. Touto žalobou napadl stěžovatel rozhodnutí žalovaného, označené jako „Záznam do spisu“, ze dne 16. 9. 2008, č. j. CPBR-18995/ČJ-2008-61PB-CI, kterým stěžovateli nebylo uděleno vízum nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území podle § 33 odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (zákon o pobytu cizinců), a to z důvodu vymezeného v ustanovení § 56 odst. 1 písm. i) tohoto zákona (*zjištění skutečností nasvědčujících tomu, že cizinec po skončení pobytu stanoveného vízem neopustí území nebo že vízum hodlá zneužít k jinému účelu, než je uveden v žádosti o udělení víza*).

[2] Krajský soud žalobu odmítl pro nepřípustnost podle ustanovení § 68 písm. e) ve spojení s § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s."), neboť rozhodnutí o neudělení víza je ze soudního přezkumu vyloučeno podle ustanovení § 171 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Podle usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 6. 2004, sp. zn. III. ÚS 219/04, se přitom jedná o ústavně konformní výluku ze soudního přezkumu.

II. Obsah kasační stížnosti

[3] Stěžovatel napadá rozsudek krajského soudu primárně z důvodu obsaženého v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., podle něhož lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení. Stěžovatel rovněž uvádí stížnostní důvody vymezené pod písmeny a) a d) citovaného ustanovení s. ř. s., tj. namítá nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti důvodů napadeného rozhodnutí krajského soudu.

[4] Podle stěžovatele zakládá vyloučení rozhodnutí o neudělení víza ze soudního přezkumu porušení práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, když tvrzeným ústavním hmotným právem je právo na život a právo na rodinný a soukromý život.

[5] Odmítnutí žaloby považuje stěžovatel za protiústavní, neboť tím, že krajský soud odkázal na usnesení Ústavního soudu (sp. zn. III. ÚS 219/04) o neexistenci ústavního hmotného práva cizinců na pobyt na území, odsunul do ústraní otázky pro posouzení předmětu řízení, které stěžovatel v souladu s dispoziční zásadou nastolil, a samotným tvrzeným porušením ústavních práv stěžovatele se důkladně nezaobíral.

[6] Nesrozumitelnost rozhodnutí spatřuje stěžovatel v tom, že krajský soud v odůvodnění svého právního názoru odkázal na názor vyslovený Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 10. 9. 2009, č. j. 9 As 95/2008 - 45, který nedodržel, neboť tento judikát hovoří o přípustnosti žaloby proti rozhodnutí o neudělení víza. Stěžovatel z uvedeného judikátu cituje a dovozuje z něj, že pokud cizinec na území České republiky pobývá, tak v případě neudělení víza přichází v úvahu i reálné ohrožení ústavních práv cizince, a proto nelze vyloučit případné rozhodnutí o neudělení víza ze soudního přezkumu, protože by došlo k porušení čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

[7] V tomto řízení přitom jde právě o situaci, kdy stěžovatel pobývá na území České republiky přes tři roky, na tomto území se tedy nachází po dobu nikoli zanedbatelnou. Má za to, že neudělení požadovaného víza fakticky znamená ono nucené opuštění území České republiky. Za zcela absurdní považuje stěžovatel situaci, kdy cizinci, jemuž je uloženo správní vyhoštění, je umožněno podat proti tomuto rozhodnutí žalobu, a rozhodnutí o neudělení víza je ze soudního přezkumu vyloučeno.

[8] Stěžovatel rovněž podal (v žalobním návrhu i v kasační stížnosti) podnět soudu k předložení věci Ústavnímu soudu ve věci zrušení ustanovení § 171 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, neboť se domnívá, že toto ustanovení je v rozporu s ústavním pořádkem. Naléhavost zrušení tohoto ustanovení zákona spatřuje stěžovatel i v tom, že

státní orgány jsou si nepochybně vědomy obecně známých skutečností ohrožení rodinného a soukromého života v současném Iráku.

[9] Součástí kasační stížnosti je i návrh stěžovatele na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, který po skutkové stránce upřesňuje odkazem na skutečnosti plynoucí z obsahu soudního spisu. S ohledem na charakter správního řízení je zřejmé, že bezodkladný výkon rozhodnutí správního orgánu by pro stěžovatele znamenal nenahraditelnou újmu. Přiznání odkladného účinku se nedotkne nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob a není v rozporu s veřejným zájmem.

[10] Na základě uvedených důvodů proto stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného

[11] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti připomíná, že stěžovatel přicestoval na území ČR na základě víza k pobytu do 90 dnů za účelem pozvání s platností víza do 1. 3. 2007. Po skončení platnosti víza nevycestoval a požádal o vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění.

[12] Stěžovatelem zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu (č. j. 9 As 95/2008 - 45) mj. uvádí, že správní orgán je povinen vždy posuzovat konkrétní okolnosti každého případu, postupovat přísně individuálně a při zachování nestranného postupu a své ustálené rozhodovací praxe volit takový procesní postup, který je úměrný konkrétním okolnostem posuzovaného případu. Charakter finálního rozhodnutí ve věci žádosti o udělení víza, na které není právní nárok, do značné míry determinuje i jemu předcházející procesní postup rozhodujícího správního orgánu, skrze který však nelze prolomit zákonnou výluku ze soudního přezkumu uvedeného rozhodnutí.

[13] V dalším žalovaný odkazuje na své vyjádření k žalobnímu návrhu stěžovatele.

IV. Replika stěžovatele

[14] K vyjádření žalovaného zaslal stěžovatel repliku, ve které setrval na podané kasační stížnosti v plném rozsahu. V kasační stížnosti je primárně namítána protiústavnost výluky rozhodnutí o neudělení víza ze soudního přezkumu. Formulace, které použil žalovaný, podle stěžovatele potvrzují nepochopení stížnostních námitek. Stěžovatel se domáhá přípustnosti soudního přezkumu napadeného rozhodnutí s poukazem na rozpornost zákona s ústavním pořádkem, když protiústavnost spatřuje ve faktických dopadech do svého rodinného a soukromého života. Nikoli tedy, jak se žalovaný domnívá, s poukazem na „předcházející procesní postup správního orgánu“.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Krajského soudu v Brně v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody v kasační stížnosti uvedenými, a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[16] Žaloba stěžovatele byla krajským soudem odmítnuta pro její nepřípustnost. Do úvahy proto připadá toliko posouzení naplnění kasačního důvodu zakotveného

v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., který je třeba v souladu s ustálenou judikaturou zdejšího soudu vnímat jako důvod speciální. Nejvyšší správní soud se proto musí zaměřit pouze na posouzení toho, zda k odmítnutí žaloby stěžovatele došlo v souladu se zákonem či nikoliv. V daném případě je nutné v rámci posouzení zákonnosti napadeného usnesení vyřešit, zda bylo možné věcně projednat žalobu proti neudělení víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území.

[17] Podle § 51 odst. 1 zákona o pobytu cizinců se vízem rozumí povolení, které po dobu platnosti opravňuje cizince ke vstupu a pobytu na území a vycestování z území (ČR), pokud tento zákon nestanoví jinak. Vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění je specifickým typem dlouhodobého víza, o který lze žádat Policii ČR na území ČR (§ 33 odst. 2 v návaznosti na § 53 odst. 1 zákona o pobytu cizinců) z taxativně vymezených důvodů (§ 33 odst.1). Doba platnosti tohoto víza se stanoví na dobu nezbytně nutnou, nejdéle však na dobu 1 roku, resp. 6 měsíců [v případě víza uděleného podle § 33 odst. 1 písm. c) nebo d) nebo podle odst. 3]. Na udělení víza není právní nárok (§ 51 odst. 2).

[18] Důvody neudělení víza (s výjimkou víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území z důvodu podle § 33 odst. 3) jsou uvedeny v § 56 odst. 1 a 2 zákona o pobytu cizinců. Jedním z těchto důvodů je i zjištění skutečností nasvědčujících tomu, že cizinec po skončení pobytu stanoveného vízem neopustí území nebo že vízum hodlá zneužít k jinému účelu, než je uveden v žádosti o udělení víza; právě z tohoto důvodu nebylo stěžovateli vízum uděleno.

[19] Žalobu proti rozhodnutí o neudělení víza krajský soud odmítl s poukazem na ustanovení § 171 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, podle něhož je rozhodnutí o neudělení víza vyloučeno z přezkoumání soudem. K problematice této zákonné výluky se Nejvyšší soud již podrobně vyjádřil v rozsudku ze dne 10. 9. 2009, č. j. 9 As 95/2008 - 45, na který správně odkázal i krajský soud. Pro účely tohoto rozhodnutí je – v rozsahu, ve kterém na daný případ dopadá - vhodné uvést relevantní pasáže uvedeného rozsudku.

[20] *„Zákonné vyloučení soudního přezkumu v případě rozhodnutí o neudělení víza přitom vychází z předpokladu, že předmětným rozhodnutím nedochází k zásahům do základních práv a svobod, což opakovaně potvrdila i judikatura Ústavního soudu (...); viz usnesení ze dne 23. 6. 2004, sp. zn. III. ÚS 219/04, publikované pod č. 39 Sb. n. u. US, sv. 33, str. 591, dostupné též z http://nalus.usoud.cz. Podle tohoto usnesení Ústavního soudu: „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 právní nárok...“.* (...)

[21] *V právním státě je přístup k soudu pravidlem a jeho odepření výjimkou (čl. 36 odst. 2 Listiny) a Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že při aplikaci této výjimky je třeba dbát zásady, že v případě pochybností je zapotřebí jakékoli výluky ze soudního přezkumu interpretovat restriktivně, tj. v pochybnostech o tom, zda žalobci svědčí právo na přístup k soudu či nikoliv, je nezbytné přiklonit se k výkladu svědčícímu ve prospěch výkonu tohoto práva. (...) V projednávané věci však žádné pochybnosti ve smyslu výše uvedeného dány nejsou, neboť z ustanovení § 171 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců jasně vyplývá, že rozhodnutí o neudělení víza soudnímu přezkoumání nepodléhají. Takto jednoznačně se k předmětné věci staví i judikatura potvrzená Ústavním soudem, a to nejen shora citovaným rozhodnutím pod sp. zn. III. ÚS 219/04, ale i dalšími, v nichž se objevují obdobně koncipované závěry vycházející z toho, že vyloučení soudního přezkumu rozhodnutí o neudělení víza není v rozporu s Listinou,*

neboť se nejedná o rozhodnutí způsobilé zasáhnout do základních práv a svobod. Žádné z práv v Listině uvedených totiž nezakládá nárok cizince na pobyt na území České republiky, když takové právo je dáno pouze občanům České republiky (čl. 14 odst. 4 Listiny). „Je věcí suverénního státu, za jakých (nediskriminujících) podmínek určitou osobu, cizího státního příslušníka, s ohledem na vlastní zájmy, vpustí či nevpustí na vlastní území a zda shledá, že důvody pro vpuštění této osoby na území přetrvávají i poté, co uběhla doba, po níž byl vstup dané osobě na území státu povolen. Jak již bylo shora uvedeno, subjektivní ústavně zaručené právo cizinců na pobyt na území České republiky neexistuje. Pouze občanům České republiky je garantováno právo na svobodný vstup na území“ – viz usnesení ze dne 12. 7. 2005, sp. zn. I. ÚS 38/04, obdobně též usnesení ze dne 8. 11. 2006, I. ÚS 394/06, ze dne 13. 5. 2004, sp. zn. IV. ÚS 85/04, nebo ze dne 29. 4. 2004, sp. zn. III. ÚS 99/04, vše dostupné z http://nalus.usoud.cz. V tomto ohledu je nutno připomenout, že ani žádný katalog mezinárodně chráněných lidských práv neobsahuje právo cizince na vstup a pobyt na území cizího státu. (...)

[22] *Jisté mezinárodní garance jsou naopak dány v případech, kdy stát ukončuje pobyt cizince, čemuž svědčí i již výše zmíněný plenární nález Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 26/07, jenž konstatoval, že vyloučení rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který se na území České republiky zdržoval neoprávněně, podle § 171 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, je v rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny, neboť se jedná o správní rozhodnutí způsobilé zasáhnout do základních práv a svobod.* (...) *Ve světle výše uvedeného nálezu tedy existuje silnější ochrana proti nucenému opuštění země než proti zamítnutí vstupu a dle názoru Nejvyššího správního soudu je na místě zachovat určitou distinkci mezi ukončením pobytu cizince a mezi jeho vstupem a pobytem na území České republiky, byť jsou podmínky pro vstup, pobyt i vycestování cizince z území České republiky upraveny společně v jednom zákoně, a sice zákoně o pobytu cizinců (§ 1), který v českém právním řádu představuje základní imigrační právní normu.*

[23] *Existuje tak jistá dělící hranice mezi pobytem na území na základě „víza“ a na základě „dlouhodobého pobytu“ s tím, že v druhém případě se jedná o určitou vyšší formu povolení k pobytu; (...) Vízum a dlouhodobý pobyt je tedy třeba vnímat jako dva různé pobytové tituly, přičemž výjimka ze soudního přezkumu se uplatňuje pouze v případě prvně jmenovaného, a to jen při rozhodnutí o neudělení, popř. neprodloužení víza. (...) Stejně tak soudní výluku v případě rozhodnutí o neudělení víza nelze považovat za rozpornou s čl. 6 Úmluvy, jak tvrdí stěžovatelka. Vstup, pobyt a vyhošťování cizinců tomuto ustanovení Úmluvy nepodléhá, neboť rozhodnutí týkající se těchto otázek nezahrnují rozhodnutí o občanských právech ani neznamenají trestní obvinění, což Evropský soud pro lidská práva uvedl poprvé ve věci Maaouia proti Francii (rozsudek velkého senátu ze dne 5. 10. 2000, č. 39652/98), na který dále ve své judikatuře konstantně odkazuje).*

[24] *(C)izinci právo na vstup a pobyt na území České republiky nesvědčí a pokud jde o stěžovatelkou namítané právo na respektování rodinného života, je třeba poznamenat, že se jedná o zcela hypotetické tvrzení, z kterého nevyplývá pozitivní povinnost státu vůči stěžovatelce. Jakkoli je totiž nutno respektovat právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života (čl. 10 odst. 2 Listiny), resp. právo na respektování soukromého a rodinného života (čl. 8 Úmluvy), nelze z něho bez dalšího dovozovat závazek státu respektovat výběr stěžovatelky a jejího manžela, kde by chtěli žít a pracovat.*“ Z judikatury Evropského soudu pro lidská práva (srov. např. rozsudek ze dne 19. 2. 1996 ve věci Gül proti Švýcarsku, č. 23218/94, rozsudek ze dne 21. 12. 2001 ve věci Sen proti Nizozemí, č. 31465/96) lze dovodit, že „*pozitivní závazek státu umožnit imigraci*

za účelem sloučení rodiny vyplýval z čl. 8 Úmluvy výjimečně a vždy v případech, kdy některý z rodinných příslušníků na území cizího státu již legálně pobýval a od tohoto pobytu bylo možno odvíjet právo na respektování rodinného života". V této souvislosti jsou brány v úvahu mj. i případné extrateritoriální účinky čl. 8 Úmluvy, tj. otázka, do jaké míry je cizinci znemožněn jeho rodinný, případně soukromý život v jeho zemi původu a do jaké míry je přijímající stát právě z tohoto důvodu povinen umožnit mu přenést si svůj rodinný, resp. soukromý život na jeho území. Podmínky pro spuštění extrateritoriálního účinku čl. 8 Úmluvy jsou přitom velmi přísné (viz bohaté odkazy na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva v citovaném rozsudku zdejšího soudu).

[25] Jak k tomu uvedl Nejvyšší správní soud (ve vztahu k řízení o správním vyhoštění) ve svém rozsudku ze dne 28. 11. 2008, č. j. 5 Azs 46/2008 - 71, „*obvykle právě jen dlouhodobý zákaz pobytu na území ČR může v některých případech dosáhnout intenzity nepřiměřeného zásahu do soukromého a rodinného života, který si cizinec za dobu svého pobytu na území ČR vytvořil. (...) Při posuzování důvodů znemožňujících vycestování cizince by byl výjimkou z výše uvedených závěrů pouze případ, kdy by si stěžovatel vytvořil na území ČR takové rodinné či případně osobní vazby, že by nepřiměřeným zásahem do tohoto rodinného či soukromého života byla již nutnost pouhého vycestování z území ČR*" (viz rozsudek ze dne 28. 11. 2008, č. j. 5 Azs 46/2008 - 71).

[26] V projednávané věci se jedná o neudělení dlouhodobého víza a Nejvyšší správní soud neshledal důvod, proč by se měl od výše uvedených závěrů odchýlit. Ačkoliv stěžovatel tvrdí, že se na území ČR v době podání žádosti již nikoli zanedbatelnou dobu nacházel, tato skutečnost nemá vliv na výše uvedené rozlišování mezi vstupem a pobytem cizince na území ČR a ukončením jeho pobytu, resp. jeho nuceným opuštěním země, a není ji možné dovozovat ani z výše citovaného rozsudku zdejšího soudu (jak tvrdí stěžovatel). Podstatná je totiž odlišnost mezi důsledky rozhodnutí o správním vyhoštění a důsledky rozhodnutí o neudělení pobytového oprávnění, které jsou v případě správního vyhoštění příkřejší. Zatímco v případě správního vyhoštění se jedná o *ukončení pobytu cizince na území, které je spojeno se stanovením doby vycestování z území a doby, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území* (§ 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců), neudělení pobytového oprávnění (zde dlouhodobého víza) takové důsledky prima facie nemá.

[27] Nucené vycestování cizince, které by mohlo být spjato s porušením základních práv a svobod cizince (tj. rozhodnutí o správním vyhoštění), podléhá soudnímu přezkumu. Za nucené vycestování s takovými důsledky však nelze považovat rozhodnutí o neudělení dlouhodobého víza. Nejvyšší správní soud nesdílí přesvědčení stěžovatele, že rozhodnutím žalovaného o neudělení víza k pobytu nad 90 dnů mohlo dojít k zásahu do jeho práva na život a do práva na rodinný a soukromý život, kterým navíc argumentuje toliko v obecné rovině, a že by proto toto rozhodnutí mělo být podrobeno soudnímu přezkumu.

[28] Lze shrnout, že v daném případě nebyly dány podmínky pro věcný přezkum žalobou napadeného rozhodnutí o neudělení víza, neboť stěžovatel nemá právní nárok na udělení víza za účelem strpění pobytu na území. Výluka rozhodnutí o neudělení víza ze soudního přezkumu není v rozporu s ústavním pořádkem, Nejvyšší správní soud proto neshledal důvod k předložení návrhu Ústavnímu soudu na zrušení předmětného ustanovení zákona o pobytu cizinců (§ 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu); ten se ostatně k této otázce již vyjádřil.

[29] O návrhu stěžovatele na přiznání odkladného účinku soud samostatně nerozhodoval, neboť o kasační stížnosti rozhodl bezodkladně.

V. Shrnutí a náklady řízení

[30] Nejvyšší správní soud konstatuje, že krajský soud nepochybil, když danou věc odmítl meritorně projednat. Kasační důvod vymezený ustanovením § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. naplněn nebyl, kasační stížnost proto byla shledána nedůvodnou a Nejvyšší správní soud ji podle § 110 odst. 1 in fine s. ř. s. zamítl.

[31] O nákladech řízení rozhodl soud podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému nevznikly náklady řízení přesahující jeho běžnou činnost, a proto mu ani jejich náhrada přiznána nebyla.

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

V Brně dne 20. října 2010

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu