

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Michala Mazance v právní věci žalobců: **a) A. A., b) U. K., c) K. U., d) M. A., e) G. C.,** všichni zastoupeni Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra,** se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobce a) proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 8. 4. 2011, čj. 11 Ca 402/2008 - 31,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Městský soud v Praze usnesením ze dne 8. 4. 2011, čj. 11 Ca 402/2008 - 31, odmítl žalobu podanou žalobci a) až e) proti sdělení Ministerstva vnitra (dále jen „ministerstvo“) ze dne 27. 10. 2008, čj. MV-75515-3/OAM-2008, MV-75526-3/OAM-2008, MV-75529-3/OAM-2008, MV-75530-3/OAM-2008, MV-75532-3/OAM-2008, kterým jim bylo s odkazem na § 53 odst. 1 a § 170 odst. 1 zákona č. 326/l999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) sděleno, že jejich žádosti o vízum k pobytu nad 90 dnů nebudou dle § 12 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“) postoupeny Ministerstvu zahraničních věcí České republiky ani Generálnímu konzulátu České republiky ve Lvově. Tyto žádosti byly vráceny žalobcům jako příloha žalobou napadeného sdělení.

Městský soud v odůvodnění svého usnesení uvedl, že posuzoval, zda by nebylo možno posoudit sdělení ministerstva ze dne 27. 10. 2008 jako rozhodnutí v materiálním

smyslu. Ministerstvo ve sdělení uvedlo, že žádosti nebyly ve smyslu zákona o pobytu cizinců řádně podány a v důsledku toho nebylo správní řízení vůbec zahájeno, a tedy nebylo vydáno ani žádné rozhodnutí. Nešlo o rozhodnutí o právech a povinnostech žadatelů, nýbrž pouze o poučení žadatelů, jak mají postupovat podle zákona. Svým obsahem tedy úkon ministerstva není rozhodnutím ve smyslu § 65 odstavec 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s."). V daném případě proto chybí jedna ze základních podmínek řízení, za nichž může soud ve správním soudnictví podrobit přezkumu úkon správního úřadu, tj. existence správního rozhodnutí. Nedostatek této podmínky řízení je neodstranitelnou překážkou řízení.

Proti tomuto rozsudku podal žalobce a) (dále jen „stěžovatel") v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s., v níž namítal, že usnesení městského soudu je nejen nezákonné a zasáhlo do jeho práva na spravedlivý proces, ale i nepřezkoumatelné, protože se městský soud nijak nevypořádal s obsáhlou argumentací v žalobě.

Stěžovatel dále namítal, že ministerstvo jednalo v rozporu se zákonem, pokud žádost stěžovatelů o vízum k pobytu nad 90 dnů nepostoupilo ve smyslu § 12 správního řádu a navíc tuto žádost vrátilo zástupci žalobců. Tím překročilo libovolně meze správního uvážení. Posouzení, zda podaná žádost splňovala požadavky zákona o pobytu cizinců, mělo ministerstvo ponechat na věcně a místně příslušném správním orgánu, tedy ministerstvu zahraničních věcí, které vykonává v tomto případě státní správu ve věcech udělování víz prostřednictvím Generálního konzulátu ČR ve Lvově.

Stěžovatel poukázal na to, že se v žádném případě nepokusil obcházet zákon. Naopak po něm bylo vynucováno Generálním konzulátem ČR ve Lvově plnění povinnosti, kterou zákon neukládá. Stěžovatel uvedl, že je mu známa ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu, dle které nemají cizinci zaručené právo na pobyt na území České republiky. Nicméně mají nepochybně právo na spravedlivý proces. Pokud jim tedy zákony České republiky neumožňovaly podat žádost o vízum k pobytu nad 90 dnů bez splnění povinnosti spočívající v telefonickém objednání přes tzv. callcentrum a hrazení následného „registračního poplatku", došlo ze strany státních orgánů České republiky k porušení práva na spravedlivý proces. Stěžovatel dále namítal, že nesouhlasí se závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2011, čj. 8 As 1/2011 - 69, který se obdobnou problematikou zabýval. Vzhledem k uvedenému stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Ministerstvo ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedlo, že jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2011, čj. 8 As 1/2011 - 69, je při nerespektování zvláštní právní úpravy podávání a přijímání žádostí o vízum vyloučena aplikace § 12 správního řádu. Ministerstvo ve smyslu § 4 odst. 2 správního řádu ve svém sdělení poučilo stěžovatele o tom, jak postupovat podle zákona. V případě postoupení věci podle § 12 správního řádu by se totiž nepřípustně podílelo na obcházení zákona ze strany stěžovatele. Navrhlo, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel, přičemž neshledal vady uvedené v odstavci 4 citovaného ustanovení, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Vzhledem k tomu, že kasační stížností stěžovatel brojí proti usnesení městského soudu, kterým byla odmítnuta jeho žaloba proti sdělení ministerstva ze dne 27. 10. 2008, jsou přípustné pouze stížní námitky ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. poukazující na nepřezkoumatelnost rozhodnutí městského soudu a dále ty, v nichž stěžovatel polemizuje se závěry vyslovenými v rozsudku ze dne 31. 3. 2011, čj. 8 As 1/2011 - 69, které se týkají materiální povahy sdělení ministerstva jako rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozhodnutí městského soudu z toho důvodu, že se městský soud údajně nevypořádal s obsáhlou žalobní argumentací. Rozhodnutí soudu je podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu nepřezkoumatelné, pokud z jeho odůvodnění *„není vůbec zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu soud nepřistoupil, resp. nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele obsaženou v žalobě a proč soud subsumoval popsaný skutkový stav pod zvolené právní normy“* (cit rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, čj. 4 As 5/2003 - 52, dostupného www.nssoud.cz). Nepřezkoumatenost je také dána, *„opomene-li krajský soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu přezkoumat jednu ze žalobních námitek“* (cit z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, čj. 1 Afs 135/2004 - 73, publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS a na www.nssoud.cz), a rovněž tehdy, *„není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené (...). Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá“* (cit z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005 - 44, publikovaného pod č. 689/2005 Sb. NSS a na www.nssoud.cz). V daném případě městský soud nejprve posuzoval, zda je vůbec možné žalobu proti sdělení ministerstva ze dne 27. 10. 2008 věcně projednat, neboť podle § 70 písm. a) s. ř. s. jsou ze soudního přezkumu vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími. Vzhledem k tomu, že městský soud dospěl k závěru, že v případě tohoto sdělení se materiálně nejedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s., opřel své rozhodnutí o důvody spočívající v posouzení pouze této otázky. Posouzení této otázky pak bylo důvodem odmítnutí soudního přezkumu žalobou napadeného sdělení ministerstva ve správním soudnictví. Protože městský soud žalobu odmítl, nemohl řešit věc samu a nemohl se proto z povahy věci zabývat žalobními body vytýkajícími nezákonnost postupu při vyřizování žádostí o vízum nad 90 dnů Generálním konzulátem ČR ve Lvově ani postupem ministerstva v dané věci. Námitka nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu tak není důvodná.

Nejvyšší správní soud dále uvádí, že ve svém rozsudku ze dne 31. 3. 2011, čj. 8 As 1/2011 - 69, dostupném na www.nssoud.cz, uvedl, že *„v nyní posuzované věci tedy soud především zkoumal, zda byla stěžovatelka povinna postupovat dle § 12 správního řádu a žádost žalobce postoupit správnímu orgánu, jenž je dle § 53 odst. 1 zákona o pobytu cizinců*

věcně příslušný k přijetí žádosti o vízum k pobytu nad 90 dnů. Nejvyšší správní soud v této souvislosti přisvědčil stěžovatelce, že žalobce byl podle § 53 odst. 1 a podle § 170 odst. 1 zákona o pobytu cizinců povinen podat předmětnou žádost na zastupitelském úřadě, a to osobně. Zákonná úprava zřetelně odráží úmysl zákonodárce zabránit až na výjimky (např. § 33 odst. 2 zákona o pobytu cizinců) tomu, aby osoby pobývající na území České republiky mohly požádat o udělení víza bez předchozího opuštění tohoto území. Legalizace pobytu cizinců, kteří se již zdržují na území České republiky, je zákonem o pobytu cizinců upravena zvlášť a jsou jim k dispozici odlišné právní nástroje. Uvedená skutečnost má zásadní význam z hlediska možnosti užití § 12 správního řádu. Aplikaci tohoto ustanovení je totiž (jakkoliv by zprostředkovaně přes § 154 správního řádu teoreticky připadala v úvahu) třeba odmítnout právě se zřetelem ke zvláštní právní úpravě procesu podávání a přijímání žádostí o vízum obsažené ve zvláštním právním předpisu, tj. zákoně o pobytu cizinců. Zákonná úprava zakotvující povinnost žádat o udělení víza osobně (není-li od podmínky osobního podání žádosti upuštěno v souladu s § 170 odst. 1 zákona o pobytu cizinců) na zastupitelském úřadě by byla zcela popřena, mohl-li by cizinec shodného výsledku dosáhnout způsobem, který žalobce zvolil v nyní posuzované věci. Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že žalobce v žádosti o udělení víza uváděl důvody, pro které nebylo dle jeho názoru možné požádat o udělení víza na zastupitelském úřadě v Hanoji. Tyto skutečnosti ovšem nemohly změnit shora uvedené závěry soudu. Pokud zastupitelský úřad nepřijme řádně podanou žádost, resp. postupuje-li v procesu podání, resp. přijetí žádosti o vízum v rozporu se zákonem, je na cizinci, aby se bránil zákonem předvídaným způsobem. To ostatně, jak je zdejšímu soudu známo z jeho úřední činnosti, žalobce učinil ve věci vedené u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 8 Aps 4/2009, v níž Nejvyšší správní soud zrušil usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. 6. 2009, čj. 9 Ca 8/2009 - 82, a vrátil věc městskému soudu k dalšímu řízení. V nyní posuzované věci nelze pochybovat o tom, že žalobce byl povinen podat žádost podle § 53 zákona o pobytu cizinců osobně na zastupitelském úřadu. Neučinil-li tak, postupoval v rozporu se zvláštní právní úpravou podávání a přijímání žádostí o vízum obsaženou v zákoně o pobytu cizinců, která vylučuje možnost aplikace § 12 správního řádu způsobem, jehož se žalobce domáhal. Stížní námitky proto byly důvodné. Pokud žalobkyně neměla povinnost postoupit žádosti o udělení víza podle § 12 správního řádu, nezasáhla žalobou napadeným sdělením do práv žalobce (ve smyslu judikatury citované v odstavci 20 tohoto rozsudku) způsobem, který by založil důvodnost žalobních námitek.“ Od citovaných závěrů se Nejvyšší správní soud nehodlá odchýlit. V uvedené věci vrátila policie sdělením označeným jako „*Podání žádosti o vízum nad 90 dnů – zaslání*“ žadateli, státnímu příslušníkovi Vietnamské socialistické republiky, jeho žádost o vízum k pobytu nad 90 dnů s tím, že není k jejímu přijetí příslušná. Ani v nyní projednávané věci ministerstvo nemělo povinnost postoupit žádost stěžovatele ministerstvu zahraničních věcí, protože povinnost žadatele o vízum podat žádost o vízum k pobytu nad devadesát dnů osobně na zastupitelském úřadu (§ 53 odst. 1 a § 170 odst. 1 zákona o pobytu cizinců na území České republiky) vylučuje možnou aplikaci § 12 správního řádu. Ministerstvo proto žádným způsobem nezasáhlo do subjektivních veřejných práv stěžovatele, když mu zaslalo sdělení ze dne 27. 10. 2008 a vrátilo žádost o vízum jako přílohu tohoto sdělení. Městský soud tak správně posoudil materiální stránku žalobou napadeného sdělení a to v intencích závěrů vyslovených v citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 8 As 1/2011 - 69, na nichž Nejvyšší správní soud setrvává.

Stížními námitkami týkajícími se samotného postupu Generálního konzulátu ČR ve Lvově při vyřizování žádostí o víza není důvodu se v nyní projednávané věci zabývat,

neboť předmětem přezkumu mohla být pouze správnost posouzení materiální povahy žalobou napadeného sdělení ministerstva městským soudem a z něho vycházející závěr o přípustnosti žaloby proti tomuto úkonu správního orgánu.

Nad rámec věci proto Nejvyšší správní soud poukazuje na svůj rozsudek ze dne 28. 4. 2010, čj. 8 Aps 4/2009 - 123, dostupný na www.nssoud.cz, kterým zrušil usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. 6. 2009, čj. 9 Ca 8/2009 - 82, jímž městský soud zastavil řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu. Žalobci se na městském soudu domáhali, aby zakázal Ministerstvu zahraničních věcí pokračovat v porušování práva žalobců na učinění podání žádostí o vízum k pobytu nad 90 dnů a bylo mu přikázáno žádosti o vízum přijmout. Z rozsudku jasně vyplývá, že ochrana proti takovému postupu či takovým praktikám zastupitelského úřadu, které by fakticky znemožňovaly žádost o vízum na něm podat, je možná, a to cestou žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (§ 82 a násl. s. ř. s.). I žadatel o vízum, jakkoli nemá právní nárok na vstup do České republiky, má právo na spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny) při vyřizování žádosti o takový vstup. Toto právo v sobě zahrnuje především předvídatelné a běžným žadatelem obvykle splnitelné procedurální podmínky podání a vyřízení žádosti, k nimž je nutno počítat i možnost podat žádost v reálném čase a lidsky důstojným způsobem, například bez nutnosti obracet se na neoficiální zprostředkovatele. Je jistě možné, aby stát zavedl určitá organizační pravidla pro podávání žádostí o víza, třeba proto, aby umožnil efektivní zpracování vyššího počtu žádostí. Tato organizační pravidla však nesmějí (např. svojí neprůhledností, bezdůvodnými průtahy, prostorem pro nekontrolovatelnou libovůli příslušných úředníků či jinými podobnými vlastnostmi) představovat faktickou překážku podávání takových žádostí a nesmějí ani nepřímo působit k tomu, aby odrazovala žadatele od jejich podávání. Chce-li stát regulovat počet žádostí, má tak učinit zejména tím, že předem stanoví pravidla, z nichž bude plynout, které žádosti pravděpodobně nebudou mít naději na kladné vyřízení (součástí takovýchto předem stanovených pravidel může být i jistě prvek náhodnosti zakomponovaný do procedury vyřizování žádosti, bude-li mít spravedlivou podobu, např. losování žadatelů o určitý typ víza), či tím, že za vyřízení žádosti stanoví poplatek, jehož výše bude mít jistou odrazující, omezující a regulační funkci.

S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.). Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, protože neshledal důvody pro jeho nařízení.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, věta první ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci úspěch neměl, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Ministerstvu pak podle obsahu spisu žádné náklady, přesahující jeho běžnou činnost, v řízení o kasační stížnosti před soudem nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 30. srpna 2012

JUDr. Jan Passer
předseda senátu