

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobkyně: **P. T. N.**, zastoupena Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Příkop 8, 602 00 Brno, proti žalovanému: **Velvyslanectví České republiky v Hanoji**, se sídlem 13 Chu Van An, Vietnamská socialistická republika, prostřednictvím Ministerstva zahraničních věcí, se sídlem Loretánské náměstí 5, Praha 1, týkající se žaloby na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 11. 2017, č. j. 9 A 17/2017 – 30,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 11. 2017, č. j. 9 A 17/2017 – 30, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně podala dne 14. 11. 2016 na Velvyslanectví ČR v Hanoji (žalovaný) žádost o vstupní vízum za účelem návratu do ČR a vyřízení nového průkazu o povolení k trvalému pobytu. Ministerstvo vnitra (dále jen „MV“) sdělením ze dne 25. 11. 2016 informovalo žalovaného, že žalobkyně nemá na území ČR povolený žádný druh pobytu, její pobyt byl ukončen dne 15. 1. 2015, a proto nedává pokyn k udělení dlouhodobého víza (D/VR/99). Na základě tohoto sdělení žalovaný dne 28. 11. 2016 telefonicky informoval žalobkyni o nemožnosti udělení vstupního víza a vyzval ji, aby se dostavila za účelem převzetí cestovního dokladu. Žalobkyně téhož dne reagovala písemným dotazem na žalovaného, jaké byly důvody neudělení vstupního víza. Žalovaný jí odpověděl přípisem ze

dne 2. 12. 2016 (doručeným dne 6. 12. 2016), že v této věci je kompetentní rozhodovat MV, jehož se má žalobkyně dotázat na důvody neudělení víza.

[2] Žalobkyně se již dne 29. 11. 2016 domáhala žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) ochrany před nezákonným zásahem správního orgánu spočívajícím v tom, že jí žalovaný dne 28. 11. 2016 sdělil, že vstupní vízum jí nebude uděleno a tím jí fakticky znemožnil výkon práva vstupu a pobytu na území České republiky, které má jakožto cizinec s povoleným trvalým pobytem. Řízení o žalobě bylo však zastaveno pro nezaplacení soudního poplatku (usnesení ze dne 13. 1. 2017, č. j. 3 A 208/2016 - 19).

[3] MV se dne 5. 12. 2016 dotázalo žalovaného, zda by bylo možné zrušit původní stanovisko MV k žádosti žalobkyně, neboť došlo k chybnému vyhodnocení probíhajícího řízení ve věci zrušení povolení k trvalému pobytu žalobkyně, které doposud nebylo pravomocně skončeno. Dne 6. 12. 2016 MV dalo žalovanému pokyn, aby žalobkyni vstupní vízum udělil a náležitě ji poučil. Rozsudkem Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 4. 10. 2016, č. j. 65 A 6/2015 – 35, bylo totiž zrušeno rozhodnutí ve věci trvalého pobytu, jímž bylo zamítnuto odvolání a potvrzeno rozhodnutí MV, kterým byla žalobkyni zrušena platnost povolení k trvalému pobytu.

[4] Žalobkyně následně (po zastavení řízení o prvně podané žalobě) podala dne 18. 1. 2017 žalobu stejného obsahu znovu. Městský soud žalobě vyhověl rozsudkem ze dne 30. 11. 2017, č. j. 9 A 17/2017 – 30 (dále jen „napadený rozsudek“). Na základě shora uvedených skutečností určil nezákonnost zásahu žalovaného do práv žalobkyně, neboť jí dne 28. 11. 2016 sdělil, že jí vstupní vízum nebude uděleno, a to na podkladě informací MV, které neodpovídaly skutečnosti, a fakticky jí tím znemožnil výkon práva vstupu a pobytu na území České republiky, přestože v té době disponovala oprávněním pobývat na území České republiky na základě povolení k trvalému pobytu. Skutečnost, že orgán veřejné správy neměl úplné informace a nevěděl o vydání zrušujícího rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci, pročež po žalovaném nesprávně požadoval, aby žádosti žalobkyně nevyhověl, nemůže mít dle městského soudu na závěr o nezákonném zásahu žalovaného vliv.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[5] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadl v záhlaví označený rozsudek městského soudu kasační stížností, kterou opírá o důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění (dále jen „s. ř. s.“), a navrhuje zdejšímu soudu, aby napadený rozsudek zrušil.

[6] Podle stěžovatele městský soud nesprávně vyložil § 30 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 31. 5. 2017 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Podle tohoto ustanovení uděluje povolení k pobytu za účelem převzetí víza MV a zastupitelský úřad (zde stěžovatel) vyznačuje vízum na základě pokynu MV, které je příslušné k řízení o žádosti. K telefonickému sdělení negativního stanoviska žalobkyni došlo dne 28. 11. 2016, již dne 5. 12. 2016 byl stěžovatel informován o chybném vyhodnocení věci a neprodleně zavedl

novou žádost o udělení dlouhodobého víza, které bylo následně ze strany MV uděleno a stěžovatelem vyznačeno dne 8. 12. 2016.

[7] Stěžovatel namítá, že městský soud nesprávně posoudil otázku pravomoci správních orgánů při rozhodování o žádosti o dlouhodobé vízum, neboť stěžovateli nelze nezákonný zásah přičítat, jestliže jednal v souladu se zákonem na základě pokynu MV. Zároveň je napadený rozsudek nesrozumitelný, když městský soud konstatoval, že MV sdělilo stěžovateli, že nedává pokyn k udělení dlouhodobého pobytu žalobkyni. Žalobkyně podala žádost o udělení dlouhodobého víza za účelem převzetí povolení k trvalému pobytu a MV nemohlo dát stěžovateli pokyn k udělení dlouhodobého pobytu, o kterém stěžovatel nerozhoduje (stejně jako o dlouhodobém vízu).

[8] Žalobkyně se ke kasační stížnosti nikterak nevyjádřila.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou.

[10] Nejvyšší správní soud nepominul, že některé kasační stížnosti, které podávalo Ministerstvo zahraničních věcí místo stěžovatele, jako nepřípustné odmítl (viz např. usnesení ze dne 14. 2. 2018, č. j. 1 Azs 339/2017 – 49, či ze dne 11. 4. 2018, č. j. 6 Azs 374/2017 – 22). Nicméně v daném případě shledal odlišnosti, na základě nichž považuje předmětnou kasační stížnost za podanou osobou k tomu oprávněnou. Ministerstvo zahraničních věcí nyní označilo za stěžovatele žalovaného (Velvyslanectví České republiky v Hanoji) a uvedlo, že je oprávněno jednat jeho jménem, přičemž proti napadenému rozsudku věcně argumentovalo a nedomáhalo se ve věci postavení žalovaného správního orgánu.

[11] Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[12] Kasační stížnost žalovaného **je** důvodná.

[13] Předně se Nejvyšší správní soud zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku pro nesrozumitelnost [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], avšak tuto vadu neshledal. Odůvodnění přezkoumávaného rozhodnutí je zcela srozumitelné, jsou z něj jasně seznatelné úvahy, jimiž se soud řídil, a obsahuje vypořádání veškerých žalobních námitek. Pokud městský soud na str. 3 napadeného rozsudku konstatoval, že MV sdělilo stěžovateli, že *„nedává pokyn k udělení dlouhodobého pobytu žalobkyni D/VR/99 k její žádosti ze dne 14. 11. 2016“* (podtržení doplněno Nejvyšším správním soudem), pak z kontextu celého rozhodnutí vyplývá, že se jedná o pouhý přepis soudu nemající vliv na jeho srozumitelnost. Je totiž zřejmé, že žalobkyně žádala o udělení vstupního víza a napadá postup, kdy jí bylo sděleno, že jí toto vízum není možné udělit. I podle použitého kódu (D/VR/99) lze dovodit, jaký typ pobytového oprávnění nebyl žalobkyni udělen. Ostatně i stěžovateli je dle obsahu kasační stížnosti jasné, že soud neposuzoval neudělení

dlouhodobého pobytu, ale dlouhodobého víza. Na srozumitelnost napadeného rozsudku tudíž vytýkaný přepis soudu nemá žádný vliv.

[14] Dle § 30 odst. 1 zákona o pobytu cizinců *[v]ízum k pobytu nad 90 dnů uděluje ministerstvo na žádost cizince, který hodlá pobývat na území za účelem vyžadujícím pobyt na území delší než 3 měsíce. Vízum k pobytu nad 90 dnů nelze udělit za účelem zaměstnání*. Dle odst. 2 téhož ustanovení *[v]ízum k pobytu nad 90 dnů se dále uděluje cizinci za účelem převzetí povolení k trvalému pobytu, povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny, studia nebo vědeckého výzkumu, povolení k dlouhodobému pobytu vydaného podle § 42 odst. 3, § 42g anebo § 42i nebo za účelem podání žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu vydávaného Ministerstvem zahraničních věcí (§ 49).*

[15] Vízum k pobytu nad 90 dnů je podle § 17b zákona o pobytu cizinců dlouhodobým vízem.

[16] Dle § 51 odst. 5 téhož zákona *[d]louhodobé vízum se považuje za udělené jeho vyznačením*. Ustanovení § 53 odst. 1 zákona o pobytu cizinců dále stanoví, že *[ž]ádost o udělení dlouhodobého víza se podává na zastupitelském úřadu, pokud tento zákon nestanoví jinak*.

[17] Z ustanovení § 56 odst. 4 zákona o pobytu cizinců vyplývá, že *Ministerstvo písemně informuje cizince o důvodech neudělení dlouhodobého víza a o jeho oprávnění požádat ve lhůtě do 15 dnů ode dne doručení informace o neudělení dlouhodobého víza o nové posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza (§ 180e)*. Dle § 58 odst. 1 téhož zákona *[d]louhodobé vízum do cestovního dokladu vyznačuje zastupitelský úřad, pokud tento zákon nestanoví jinak*. § 170 odst. 8 následně stanoví, že *[p]o ukončení řízení se vízum vyznačí do cestovního dokladu nebo do jiného dokladu za podmínek stanovených tímto zákonem nebo se žadateli při podání žádosti na území sdělí, že se jeho žádosti nevyhovuje, anebo při podání žádosti v zahraničí mu zastupitelský úřad vrátí cestovní doklad*.

[18] Podle § 180 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců je cizinec oprávněn *požádat o nové posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza*, přičemž dle odst. 2 téhož ustanovení tuto žádost podává *u správního orgánu, který rozhodnutí vydal, písemně ve lhůtě do 15 dnů ode dne doručení sdělení o neudělení víza, zrušení platnosti krátkodobého víza nebo prohlášení krátkodobého víza za neplatné nebo ode dne, kdy mu byl odepřen vstup na území; podání žádosti nemá odkladný účinek. Pokud sdělení nebylo možné cizinci doručit, počíná lhůta pro podání žádosti běžet dnem, který následuje po uplynutí 180 dní ode dne podání žádosti o vízum*.

[19] Žalobkyně v daném případě požádala o udělení víza podle shora citovaného ustanovení § 30 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Příslušné k rozhodnutí o udělení či neudělení tohoto víza je MV. U zastupitelského úřadu se pouze podává žádost (v souvislosti s tím má pak zastupitelský úřad určité pravomoci – k tomu srov. rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016 – 52, a č. j. 7 Azs 227/2016 – 36, z nichž plyne, v jakých případech vykonává zastupitelský úřad sám jako správní orgán nějaké kompetence, a může tak případně zasáhnout do veřejných subjektivních práv cizince). Zastupitelský úřad však nemůže jakkoliv rozhodovat, zda vízum bude žadateli uděleno, či nikoliv. Poté, co o žádosti rozhodne MV,

pouze vízum vyznačí do cestovního dokladu žadatele, případně vrátí žadateli cestovní doklad bez vyznačení víza.

[20] Stěžovatel postupoval v souladu se shora uvedenými ustanoveními zákona o pobytu cizinců, když žalobkyni sdělil, že si má přijít pro cestovní doklad, neboť MV jí vízum neudělilo. Zmíněnými postupy ovšem nedochází k umožnění či odepření vstupu na území České republiky. Zastupitelský úřad zde nemá pravomoc rozhodovat o veřejných subjektivních právech žadatele. K zásahu do jeho práv dochází rozhodnutím MV o neudělení víza, nikoliv následným sdělením, jak MV rozhodlo, případně že se má žadatel dostavit za účelem vrácení cestovního dokladu. Proto je pojmově vyloučeno, aby zastupitelský úřad (zde stěžovatel) výzvou žadatele k převzetí cestovního dokladu, zasáhl do práva cizince s trvalým pobytem na území České republiky a znemožnil mu výkon práva vstupu a pobytu na území České republiky. Ke znemožnění výkonu práva cizince totiž dochází již rozhodnutím o neudělení víza, nikoliv následným postupem zastupitelského úřadu. S městským soudem lze souhlasit, že pokud by skutečně sdělením stěžovatele došlo k nezákonnému zásahu do práv žalobkyně, nebylo by v dané věci relevantní, že tak učinil na pokyn MV. Nicméně k zásahu do práv žalobkyně na vstup na území České republiky mohlo dojít jedině již rozhodnutím MV o neudělení víza, které dle dikce zákona muselo nutně předcházet pokynu stěžovateli k nevyznačení víza a následnému sdělení výsledku žalobkyni.

[21] Již v rozsudku ze dne 21. 12. 2011, č. j. 5 Ans 5/2011 – 221, Nejvyšší správní soud vyslovil, že rozhodnutí o žádosti o udělení víza má povahu rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Obdobně konstatoval, že úkony předvídané ve shora citovaném ustanovení § 170 zákona o pobytu cizinců, tj. vyznačení víza do cestovního dokladu, sdělení o tom, že se žádosti nevyhovuje, nebo vrácení cestovního dokladu zastupitelským úřadem, nelze ztotožňovat s vlastním rozhodnutím správního orgánu ve věci. *„Uvedenými úkony se cizinci pouze dává na vědomí, jakým způsobem byla jeho žádost vyřízena. Vlastní rozhodnutí příslušného správního orgánu o žádosti o udělení víza tomuto faktickému úkonu předchází.“* Z tohoto rozsudku rovněž plyne, že příslušný správní orgán není povinen vyhotovit písemně rozhodnutí o neudělení víza, přičemž následné sdělení důvodů neudělení víza *„nemá charakter správního rozhodnutí ve věci samé, které zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje veřejná subjektivní práva nebo povinnosti žadatele o vízum. Jedná se pouze o úkon, kterým jsou cizinci v případě neudělení víza oznámeny důvody negativního rozhodnutí“*.

[22] Nejvyšší správní soud nyní nehledal důvody se od těchto závěrů jakkoliv odchylovat a zaujal stanovisko, že stěžovatel svým postupem nemohl zasáhnout do práva žalobkyně vstoupit (a pobývat) na území České republiky, neboť není kompetentní rozhodovat o žádosti o udělení víza – to přísluší MV. Stěžovatel proto žalobkyni na základě jejího dotazu dne 2. 12. 2016 správně odpověděl, že ji dne 28. 11. 2016 pouze informoval o výsledku řízení na základě stanoviska MV, které je kompetentní sdělit jí důvody neudělení víza, a žalobkyně se proto má obrátit na MV. Pokud žalobkyně neučinila žádné kroky vůči MV, které bylo ze zákona příslušné rozhodovat o její žádosti, a na místo toho podala žalobu na ochranu proti nezákonnému zásahu, kterého se měl dopustit stěžovatel, nebylo na místě takto formulované žalobě vyhovět.

Pokud tak městský soud učinil, je jeho rozhodnutí v rozporu se zákonem a Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo než takové rozhodnutí zrušit.

[23] Nejvyšší správní soud podotýká, že pokud žalobkyně spatřuje zásah do svých práv v odepření vstupu na území České republiky, měla v souladu s informacemi poskytnutými stěžovatelem požadovat po MV, aby jí sdělilo důvody neudělení víza (Nejvyšší správní soud podotýká, že s ohledem na předmět přezkumu v této věci, nemá k dispozici spisovou dokumentaci MV, proto nemůže učinit jednoznačné zjištění, zda MV důvody neudělení víza žalobkyni sdělilo, či nikoliv). Následně mohla případně vyčerpat řádný opravný prostředek, který má k dispozici proti rozhodnutí o neudělení víza, a to žádost o nové posouzení důvodů neudělení víza dle § 180 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. I zde však bylo třeba napadat rozhodnutí o neudělení víza, nikoliv sdělení důvodů neudělení víza (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 7. 2013, č. j. 1 Ans 9/2013 – 39, nebo ze dne 27. 9. 2013, č. j. 9 As 81/2013 – 27, z poslední doby např. rozsudek ze dne 14. 7. 2017, č. j. 5 Azs 199/2016 – 20). Postup, kdy žalobkyně podala dne 18. 1. 2017 poté, co jí bylo vízum vyznačeno dne 8. 12. 2016, žalobu mířící proti stěžovateli, byl v dané situaci zcela nepřípadný. Lze sice pochybovat i o správnosti postupu MV, které nejdříve rozhodlo o neudělení víza a následně vízum za několik dní udělilo, přičemž Nejvyššímu správnímu soudu není zřejmé, zda bylo nové rozhodnutí vydáno postupem majícím oporu v zákoně, nicméně tuto otázku mu nepřísluší v daném případě přezkoumávat. Na shora uvedené závěry nemůže mít případná nezákonnost postupu MV jakýkoliv vliv.

[24] Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 7. 2009, č. j. 7 Aps 2/2009 - 197, je nutno žalobu posuzovat pro účely určení žalobního typu podle jejího obsahu, nikoliv podle toho, jak ji žalobce označil. Existuje-li rozpor mezi obsahem žaloby a jejím petitem, a tyto rozpory nebyly odstraněny, je řízení před soudem zatíženo jinou vadou řízení [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], která mohla mít vliv na rozhodnutí o věci samé. S ohledem na rozpornost obsahu žaloby, kdy žalobkyně brojila proti sdělení stěžovatele, zároveň však fakticky napadala účinky rozhodnutí MV o neudělení víza (neboť zásah do svých práv spatřovala ve znemožnění vstupu na území České republiky), je nezbytné, aby městský soud před rozhodnutím ve věci nejprve náležitě poučil žalobkyni o tom, že by měla správně brojit proti rozhodnutí MV, a umožnit jí, aby vady žaloby odstranila a reflektovala poučení dané soudem. Pokud žalobkyně upraví žalobu dle poučení, bude městský soud včasnost takto nově vzniklé žaloby posuzovat od podání původní zásahové žaloby (obdobně např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2017, č. j. 9 Afs 168/2017 – 36). Zároveň však bude muset hodnotit i ostatní podmínky přípustnosti žaloby, mezi něž patří i vyčerpání opravných prostředků před správními orgány [§ 68 písm. a) s. ř. s.]. Stejně tak bude třeba zabývat se tím, zda se na případ žalobkyně vztahuje výluka ze soudního přezkumu zakotvená v § 171 písm. a) zákona o pobytu cizinců. I pokud by se však na žalobu proti rozhodnutí o neudělení víza žalobkyni výluka ze soudního přezkumu vztahovala, nemůže žalobkyně tuto úpravu obcházet podáním zásahové žaloby proti stěžovateli, neboť (jak bylo již uvedeno) úkon, kterým byl žalobkyni odepřen vstup na území České republiky, učinilo MV a tento úkon je nutno považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

IV. Závěr a náklady řízení

[25] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první, část věty před středníkem s. ř. s.); v něm je městský soud vázán právním názorem vysloveným v rozsudku Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Městský soud v dalším řízení v součinnosti s žalobkyní postaví najisto, o jaký žalobní typ se jedná a kdo má být žalovaným správním orgánem. Poté o žalobě znovu rozhodne se zohledněním shora uvedených závěrů.

[26] Městský soud posléze v novém rozhodnutí o návrhu ve věci samé rozhodne také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 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 10. května 2018

Mgr. Jana Brothánková
předsedkyně senátu