ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Milana Podhrázkého a Jitky Zavřelové v právní věci žalobkyň: **a) nezl. N. N. N.**, a **b) nezl. N. Q. N.**, obě zastoupené Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Milady Horákové 1957/13, Brno, proti žalovanému: **Velvyslanectví České republiky v Hanoji**, se sídlem 13 Chu Van An, Hanoi, Vietnamská socialistická republika, o žalobě na ochranu před nečinností žalovaného, o kasační stížnosti žalobkyň proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 2. 12. 2020, čj. 11 A 44/2020-73,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 2. 12. 2020, čj. 11 A 44/2020-73, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně, sestry, jsou rodinnými příslušnicemi občana Evropské unie. Jejich rodiče žijí v České republice, matka je občankou Vietnamu, otec je občanem Nizozemského království. Kromě žalobkyň mají jejich rodiče i další dvě mladší děti, které žijí v České republice. Rodiče chtěli, aby obě žalobkyně přicestovaly do České republiky na krátkodobé, tzv. schengenské vízum, aby pak na území České republiky mohly podat žádost o přechodný pobyt, a celá rodina se tak mohla v České republice sloučit. Z tohoto důvodu matka přicestovala do Vietnamu a jako zákonná zástupkyně žalobkyň za ně dne 10. 3. 2020 u žalovaného podala žádost o udělení krátkodobého (tzv. schengenského) víza pro rodinného příslušníka občana Evropské unie. Poté se matka žalobkyň kvůli péči o jejich mladší sourozence vrátila do České republiky.

[2] O podaných žádostech žalovaný do konce zákonné patnáctidenní lhůty nerozhodl a dne 31. 3. 2020 poslal právnímu zástupci žalobkyň e-mail, podle něhož řízení o žádostech byla v souvislosti s vyhlášením nouzového stavu zastavena na základě usnesení vlády České republiky ze dne 12. 3. 2020, č. 198, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 71/2020 Sb. (dále „krizové opatření vlády č. 198“). Žalobkyně dne 3. 4. 2020, prostřednictvím zástupce, podaly podle § 80 odst. 3 správního řádu žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti k Ministerstvu zahraničních věcí, které však zástupci žalobkyň dne 9. 4. 2020 e-mailem sdělilo, že k zastavení řízení o žádostech došlo přímo na základě krizového opatření vlády č. 198, jež je pro správní orgány závazné, a proto je žádost o opatření proti nečinnosti nedůvodná. Žalobkyně také z procesní opatrnosti, pokud by snad uvedené e-mailové sdělení ze dne 31. 3. 2020 bylo materiálně rozhodnutím, podaly dne 7. 4. 2021 i žádosti o nové posouzení důvodů neudělení víza dle § 180e zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále „zákon o pobytu cizinců“), které však Ministerstvo zahraničních věcí rozhodnutími ze dne 12. 5. 2021 zamítlo jako nepřípustné dle § 92 odst. 1 správního řádu.

[3] Proti tvrzené nečinnosti žalovaného se žalobkyně bránily žalobou, jíž Městský soud v Praze výše uvedeným rozsudkem zamítl. Za stěžejní městský soud považoval nalézt odpověď na otázku, zda krizové opatření vlády č. 198 mohlo vyvolat účinky spočívající v zastavení řízení.

[4] Městský soud se proto zabýval povahou tohoto krizového opatření a své úvahy uzavřel s tím, že krizová opatření vlády vydaná na základě zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), mají materiálně povahu tzv. jiného právního předpisu ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy České republiky (dále „Ústava“). Krizové opatření č. 198 pak městský soud shledal v souladu s vnitrostátním i evropským právem. Pravomoc vlády k vydání krizového opatření č. 198, jímž došlo k zastavení probíhajících individuálních správních řízení jediným společným aktem, městský soud dovodil z čl. 5 a čl. 6 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky („ústavní zákon o bezpečnosti ČR“) a § 5 písm. a) až e) a § 6 krizového zákona. Na úrovni evropského práva pak městský soud pravomoc vlády dovodil z čl. 6 odst. 1 písm. e) ve spojení s čl. 2 odst. 21 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 ze dne 9. 3. 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex). Konkrétně městský soud uzavřel, že procesní postup pro rozhodování o žádostech o udělení krátkodobého víza je sice upraven nařízením Evropského parlamentu a rady (ES) č. 810/2009, ze dne 13. 7. 2009, o Kodexu společenství o vízech (vízový kodex). Unijní právo, zde Schengenský hraniční kodex, však zároveň umožňuje členským státům, např. vzhledem k šíření epidemie, vydat opatření pro ochranu veřejného zdraví, kterým zabrání vstupu osob, které by mohly být zdrojem hrozby pro veřejné zdraví, na území Evropské unie.

[5] Krizové opatření vlády č. 198 městský soud tedy neshledal nicotným, neboť toto opatření není individuálním správním aktem, u kterého by bylo možné o nicotnosti uvažovat. Vláda totiž nerozhodla o zastavení jednoho konkrétního řízení (takové usnesení by bylo individuálním správním aktem), ale o zastavení všech řízení o žádostech o krátkodobá víza. Odmítl také námitku žalobkyň, že vláda nemůže „vstupovat“ do probíhajících správních řízení. Tuto pravomocí totiž vláda disponuje. Uzavřel tedy, že

žalovaný nečinný nebyl, neboť krizové opatření vlády č. 198 vyvolalo účinky spočívající v zastavení řízení o žádostech o udělení krátkodobých víz.

[6] Městský soud závěrem neshledal důvodnou námitku poukazující na zásah do práva žalobkyň na soukromý a rodinný život ve smyslu čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále „Úmluva"), neboť jeho porušení z důvodu nevydání víza je možno konstatovat pouze ve zcela výjimečných případech, což žalobkyně v nyní posuzované věci neprokázaly. I kdyby snad o takový případ šlo, shledal městský soud naplnění podmínek pro aplikaci čl. 8 odst. 2 Úmluvy, jež státům umožňuje v souladu se zákonem a v případě nezbytnosti a v zájmu ochrany zdraví omezit právo na soukromý a rodinný život.

II. Kasační stížnost

[7] Žalobkyně (dále „stěžovatelky") podaly proti rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[8] Stěžovatelky především namítly, že se městský soud přezkoumatelným způsobem nevypořádal s otázkou, zda bod I/3 krizového opatření vlády č. 198 má povahu právního předpisu nebo individuálního rozhodnutí. Jedná se přitom o otázku rozhodnou pro posouzení, zda k takovému rozhodnutí měla vláda pravomoc a pokud ano, na základě jakého právního předpisu. Po formální stránce vydala vláda v bodě I/3 „rozhodnutí", neboť vláda jím rozhodla o ukončení konkrétních probíhajících individuálních správních řízení konkrétních žadatelů a chybí tak obecný předmět a třída subjektů jako znaky normativního aktu, což městský soud v bodě 42 svého rozsudku rovněž nesprávně vyhodnotil. Ostatně, za rozhodnutí je tento úkon formálně označen v § 8 krizového zákona a vyplývá i z § 38 téhož zákona. Městský soud proto otázku povahy bodu I/3 nesprávně posoudil, neboť, s odkazem na nález Ústavního soudu z 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, dospěl k závěru, že krizové opatření vlády vydané podle krizového zákona má vždy povahu právního předpisu. Podle stěžovatelek však právní úprava nevylučuje, aby krizová opatření měla i podobu individuálního rozhodnutí, jak se tomu stalo v jejich případě. Ústavní soud totiž rozhodoval o krizových opatřeních, která skutečně naplňovala znaky právního předpisu, nevyloučil však, že mohou mít i povahu individuálních správních rozhodnutí. V důsledku nesprávného závěru o povaze bodu I/3 krizového opatření vlády č. 198 pak městský soud pravomoc vlády k vydání takového aktu posuzoval z hlediska právní úpravy, která není relevantní.

[9] Z aplikační přednosti mezinárodních smluv dle čl. 10 Ústavy dle stěžovatelek plyne, že vláda nebyla oprávněna krizovým opatřením vydaným podle krizového zákona zasahovat do řízení o žádostech stěžovatelek, která jsou vedena podle vízového kodexu. Orgány příslušné k vyřizování žádostí o udělení krátkodobých víz jsou vyjmenovány v čl. 4 vízového kodexu, avšak vlády členských států mezi nimi uvedeny nejsou. Vízový kodex ani nepřipouští ukončení (zastavení) řízení o žádosti o udělení krátkodobého víza krizovým opatření vlády. Rozhodnutí vlády o zastavení řízení o žádostech stěžovatelek uvedené v bodě I/3 je proto nicotné, a proto tato řízení stále běží a žalovaný je nečinný. Městský soud podle stěžovatelek dospěl k nesprávnému právnímu závěru, že pravomoc vlády k zastavení řízení sice nevyplývá z vízového kodexu, ale vyplývá ze Schengenského

hraničního kodexu. Vízový kodex a Schengenský hraniční kodex jsou však dva různé právní předpisy upravující různou problematiku. Vízový kodex komplexně upravuje problematiku vízového řízení, včetně taxativního výčtu orgánů, které řízení vedou a mohou do něj zasahovat. Schengenský hraniční kodex pak upravuje problematiku faktického přeshraničního pohybu osob, nikoli řízení o žádosti o udělení víza. Vláda proto není oprávněná ze Schengenského hraničního kodexu vyvozovat svoji pravomoc zasahovat do individuálních vízových řízení.

[10] Stěžovatelky navrhly, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[11] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasačních námitek a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[13] Stěžovatelky namítaly, že vláda neměla k vydání krizového opatření č. 198 pravomoc, neboť nebyla oprávněna opatřením vydaným podle krizového zákona zasahovat do řízení o žádostech stěžovatelek, která jsou vedena podle vízového kodexu. Proto je opatření nicotné a nemohlo ani vyvolat účinky spočívající v zastavení řízení o jejich žádostech o udělení krátkodobých víz.

[14] Městský soud, v návaznosti na svůj závěr, že krizové opatření vlády č. 198 má povahu tzv. jiného právního předpisu, dospěl k závěru, že vláda na základě Schengenského hraničního kodexu měla pravomoc zastavit uvedená řízení přímo svým krizovým opatřením.

[15] Otázka pravomoci vlády k ingerenci do probíhajících řízení o žádostech o udělení krátkodobého víza a s tím spojená otázka případné nicotnosti takového krizového opatření je dle Nejvyššího správního soudu bezesporu důležitá. Nicméně vést úvahy o pravomoci vlády by dávalo smysl pouze tehdy, pokud by vláda bodem I/3 krizového opatření č. 198 skutečně sama, přímo a bezprostředně, zastavila všechna řízení o žádostech o udělení krátkodobých víz, o kterých dosud (tj. v době od účinnosti krizového opatření) nebylo rozhodnuto. Jinými slovy, pokud by došlo již jen uvedeným bodem I/3 bez dalšího k zastavení uvedených řízení.

[16] Nejvyšší správní soud však dospěl k závěru, že tomu tak nebylo. Z formulace bodu I/3, jeho vztahu k ostatním bodům (jazykový a systematický výklad) ani z účelu a smyslu krizového opatření (teleologický výklad) nevyplývá, že vláda sama zastavila všechna uvedená řízení. Naopak, z celkového kontextu krizového opatření vlády plyne, že vláda v bodu I/3 „pouze“ nařídila zastavení všech vymezených řízení a v bodu III/3/a) uložila ministru zahraničních věcí provést toto opatření. Z použité formulace je zjevné, že k zastavení mělo dojít až individuálními správními rozhodnutími.

[17] Takový zprostředkovaný postup zvolil ministr vnitra, resp. ministerstvo vnitra ve vztahu k obdobně formulovanému bodu I/4 téhož krizového opatření, jímž vláda *nařídila s účinností od 14. března 2020 přerušit všechna řízení o žádostech o oprávnění k pobytu nad 90*

dnů podané na zastupitelských úřadech, a v bodě III/1/a) uložila provedení ministru vnitra. Tento výklad potvrdil i Nejvyšší správní soud, přičemž zdůraznil právě to, že provedení daného bodu bylo uloženo gesčnímu ministrovi, a poukázal na rozdíl oproti bodu II krizového opatření, jímž vláda naopak přímo přiznává cizincům časově omezené oprávnění setrvat na území ČR, neboť provedení tohoto ustanovení nikomu již dále neukládá (rozsudky z 22. 7. 2020, čj. 1 Azs 200/2020-31, č. 4086/2020 Sb. NSS, bod 21, a z 18. 8. 2020, čj. 10 Azs 169/2020-39, bod 9).

[18] Pokud by k zastavení (přerušení) vymezených správních řízení mělo dojít přímo krizovým opatřením, neměla vláda užít formulaci „*vláda nařizuje … a ukládá provedení …*“, ale přímo „*vláda zastavuje / přerušuje …*“, stejně jako to učinila v bodu II, který formulovala tak, že „*vláda stanoví …*“. Obdobně lze zmínit jiná krizová opatření, např. z 12. 3. 2020, č. 199, upravující zákaz stravovacích a dalších služeb, vyhlášené pod č. 72/2020 Sb., či z 13. 3. 2020, č. 204, o zákazu návštěv ve vazebních věznicích, věznicích a detenčních ústavech, vyhlášené pod č. 77/2020 Sb. Ustanovením bodu I/3 krizového opatření č. 198 tak nedošlo k zastavení všech řízení o žádostech o krátkodobá víza. Šlo pouze o vytvoření právního základu pro následný postup prostřednictvím individuálních správních aktů (rozhodnutí). Námitka stěžovatelek, že přímo krizovým opatřením vlády nedošlo k zastavení řízení o jejich žádostech, je tak v tomto smyslu důvodná.

[19] Podle Nejvyššího správního soudu nebylo třeba se blíže zabývat pravomocí vlády k vydání krizového opatření, jímž by došlo k přímému zastavení probíhajících individuálních správních řízení, ani s tím související otázkou nicotnosti. Městský soud si tedy neměl položit otázku, zda krizové opatření vlády č. 198 mohlo vyvolat účinky spočívající v zastavení řízení, ale spíše se měl ptát, zda krizové opatření vlády č. 198 účinky spočívající v zastavení řízení skutečně vyvolalo. Městský soud proto pochybil, pokud se nezaměřil na to, zda žalovaný bod I/3 krizového krizové opatření vlády č. 198 správně vyložil a aplikoval. Tím zatížil svůj rozsudek nezákonností spočívající v nesprávném posouzení právní otázky v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

[20] Postup žalovaného byl totiž nesprávný, pokud 31. 3. 2020 stěžovatelky pouhým e-mailem informoval, že jejich řízení o žádosti byla, v souvislosti s vyhlášením nouzového stavu, zastavena na základě bodu I/3 krizového opatření vlády č. 198. Toto krizové opatření totiž žalovanému uložilo, aby vydal individuální správní rozhodnutí, jimiž by řízení zastavil. Uvedený e-mail nicméně takovým rozhodnutím není z formálního ani materiálního hlediska. Tento úkon totiž zcela postrádá potřebnou formu, neobsahuje poučení o možnosti podat odvolání (resp. žádost o nové posouzení důvodů neudělení víza). Nejvyšší správní soud tím nicméně nepředjímá, zda by takové individuální procesní, avšak konečné, rozhodnutí nebylo v rozporu s vnitrostátním či, a to především, unijním právem. Danou otázkou se v této fázi totiž vůbec nemohl zabývat. Nejen proto, že se jí nezabýval městský soud, ale předně z toho důvodu, že nemohla být předmětem řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti, a tedy ani řízení o kasační stížnosti proti napadenému rozsudku městského soudu. Podstatou a smyslem řízení o žalobě proti nečinnosti je posoudit to, zda je správní orgán nečinný, a pro tento případ mu uložit vydání rozhodnutí či osvědčení ve stanovené lhůtě. Případné rozhodnutí žalovaného o zastavení řízení je možné posuzovat až v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s., bude-li zahájeno.

[21] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že k zastavení řízení o žádostech stěžovatelek dne 12. 3. 2020 nedošlo, neboť bod I/3 krizového opatření vlády č. 198 takové účinky neměl, a žalovaný žádné individuální správní rozhodnutí, jimiž by řízení zastavil, vůbec nevydal. Řízení o žádostech stěžovatelek o udělení krátkodobých víz tak, od podání žádostí dne 10. 3. 2020, stále probíhá.

[22] Za této situace se Nejvyšší správní soud nezabýval námitkami směřujícími k formě a právní síle krizového opatření vlády č. 198, neboť by z pohledu souzené věci šlo o nadbytečné akademické úvahy.

Závěr a náklady řízení

[23] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedených úvah dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Proto rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.).

[24] Městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto kasačním rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.) v dalším řízení posoudí, zda je žalovaný nečinný.

[25] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně 9. září 2021

Petr Mikeš
předseda senátu