

**Pl.ÚS 23/11 ze dne 24. 4. 2012**

**234/2012 Sb.**

**N 86/65 SbNU 161**

**Vyloučení rozhodnutí o neudělení víza ze soudního přezkumu**

**Česká republika**  
**NÁLEZ**  
**Ústavního soudu**  
**Jménem republiky**

Nález

pléna Ústavního soudu složeného z místopředsedy soudu Pavla Holländera a soudců Stanislava Balíka, Františka Duchoně, Vlasty Formánkové, Vojena Güttlera, Ivany Janů, Vladimíra Kůrky, Dagmar Lastovecké, Jiřího Muchy, Jana Musila, Jiřího Nykodýma, Miloslava Výborného a Michaely Židlické ze dne 24. dubna 2012 sp. zn. Pl. ÚS 23/11 ve věci návrhu Nejvyššího správního soudu na zrušení § 171 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 427/2010 Sb., respektive na vyslovení protiústavnosti § 171 odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění do 31. 12. 2010, za účasti Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení (nález byl vyhlášen pod č. 234/2012 Sb.).

**Návrh na zrušení § 171 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 427/2010 Sb., se odmítá.**

**Návrh na vyslovení protiústavnosti § 171 odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění do 31. 12. 2010, se zamítá.**

Odůvodnění

I.

Vymezení věci, argumentace navrhovatele

1. Na Ústavní soud se obrátil první senát Nejvyššího správního soudu s návrhem na zrušení části zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, (dále též jen "zákon o pobytu cizinců"), ve znění zákona č. 427/2010 Sb., a to konkrétně ustanovení § 171 písm. a) vylučujícího soudní přezkum rozhodnutí o neudělení víza. Pro případ, že by Ústavní soud nemohl o protiústavnosti ustanovení rozhodovat, neboť jeho nyní platné znění není na věc řešenou před Nejvyšším správním soudem aplikovatelné, žádá navrhovatel vyslovit protiústavnost § 171 odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění do 31. 12. 2010.

2. U navrhovatele pod spisovou značkou 1 As 85/2010 probíhá řízení o kasační stížnosti, s níž se na něj obrátila paní S. R., státní příslušnice Iráku, a která směřuje proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 28. 4. 2010 č. j. 36 Az 39/2008-27. Krajský soud tímto usnesením odmítl jako nepřipustnou její žalobu proti rozhodnutí správního orgánu - Policie České republiky, Oblastního ředitelství služby cizinecké policie Brno, Inspektorátu cizinecké policie Brno, jímž nebylo stěžovatelce uděleno vízum. Krajský soud vyšel z ustanovení § 171 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, jež soudní přezkum vylučuje, přičemž odkázal na rozhodnutí Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, podle nichž vyloučení ze soudního přezkumu se nedotýká žádného ústavně zaručeného základního práva či svobody, protože subjektivní ústavně zaručené právo cizinců na pobyt na území České republiky neexistuje.

3. Prvý senát Nejvyššího správního soudu se zcela ztotožňuje s názorem paní R. prezentovaným v její kasační stížnosti, že pobývá-li již cizinec na území České republiky, přichází v úvahu i reálné ohrožení jeho ústavních práv, a rozhodnutí o neudělení víza proto nelze ze soudního přezkumu vyloučit. Jelikož sporné ustanovení zákona o pobytu cizinců nelze vyložit ústavně konformně tak, aby stěžovatelka nebyla krácena v právu na soudní ochranu, řízení o kasační stížnosti přerušil a obrátil se na Ústavní soud s návrhem na jeho zrušení.

4. Návrh je podpořen obsáhlou argumentací. Navrhovatel nejprve poukazuje na skutečnost, že dle § 51 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, ve znění zákona č. 427/2010 Sb., na udělení dlouhodobého víza není právní nárok. Ustanovení je vnímáno jako výraz státní suverenity, kdy stát zcela autonomně rozhoduje o tom, komu z cizích státních příslušníků povolí vstup a pobyt na svém území. Tak také konstantně judikuje Ústavní soud [zejm. nález sp. zn. Pl. ÚS 26/07 ze dne 9. 12. 2008 (N 218/51 SbNU 709; 47/2009 Sb.)] i sám Nejvyšší správní soud. Otázka udělování víz je ponechána na uvážení příslušných správních orgánů. Byť s tím obecně navrhovatel souhlasí, automaticky to dle něj neznamená ústavnost předmětné výluky ze soudního přezkumu. Jak

opakovaně připomněl ve svých rozhodnutích Ústavní soud, podmínky připuštění pobytu cizinců na území České republiky musí být nediskriminující. To platí jak v rovině obecných zákonných norem, tak i v rovině rozhodovací praxe správních orgánů. Dle navrhovatele však není zřejmé, jak zákaz diskriminace a svévole rozhodování vynutit bez podrobení rozhodovací praxe kognici správních soudů, a to alespoň co do případných excesů ze správního uvážení. Dokonce i tam, kde správní orgán disponuje absolutní volnou úvahou co do výsledku svého rozhodování (což případ rozhodování o udělení víz není), má soudní přezkum význam v případě překročení rámce daného ústavním pořádkem, jak také konstatoval Ústavní soud v nálezu sp. zn. IV. ÚS 49/04 ze dne 16. 3. 2006 (N 62/40 SbNU 607). Ve věcech, kde správní orgán disponuje širokým uvážením či aplikuje neurčité právní pojmy, bude zásah sice spíše výjimečným, ovšem samotná možnost soudní kontroly eventuální svévoli zamezí.

5. Nejen čeští občané, ale i jiné osoby, které se na území České republiky oprávněně zdržují, mají legitimní očekávání na ochranu ze strany státu. I když tedy cizinci nemají subjektivní ústavně zaručené právo zde pobývat, mají přinejmenším právo na řádný procesní postup ze strany správních orgánů, které jim hodlají další pobyt znemožnit. Tento postup musí být prost jakékoliv diskriminace či svévole. Před novelou provedenou zákonem č. 427/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, se podávala žádost o udělení víza k pobytu nad 90 dnů na zastupitelském úřadu České republiky, nestanovil-li zákon jinak. Jinak zákon o pobytu cizinců stanovil v případě víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění, kdy se žádost podávala na našem území Policii České republiky. Ta v případě kladného vyřízení vízum vyznačila do cestovního dokladu. Nebylo-li vízum uděleno a cizinec již na území pobýval, byla mu stanovena lhůta k opuštění území a udělen výjezdní příkaz. Podáním žaloby proti výsledku řízení o žádosti se cizinec bránit nemohl a nemohl se taktéž bránit výjezdnímu příkazu. Zákon o pobytu cizinců neposkytoval žádnou možnost přezkumu dokonce ani v těch markantních případech, kdy bylo rozhodnutí Policie České republiky vzhledem k existenci zvláštních okolností [např. závazného stanoviska Ministerstva vnitra (dále též jen "ministerstvo") o nemožnosti vycestování cizince do země původu jako v případě paní R.] zjevně nezákonné. Správní orgány tak vytváří pro cizince neřešitelné situace, když na jedné straně uznají nemožnost jeho vycestování, na druhé ale odmítnou legalizovat jeho pobyt. Po novele provedené zákonem č. 427/2010 Sb. je popsána procedura u víz nad 90 dnů za účelem strpění pobytu bez větších odchylek stejná, jen přešla kompetence na Ministerstvo vnitra. V reakci na legislativu Evropské unie (vízový kodex) se však zavedla další změna, a to specifický opravný prostředek nazvaný "nové posouzení důvodů neudělení víza", kdy ve vymezených případech rozhoduje zvláštní komise. Ta ovšem podmínky nezávislého orgánu soudního typu nesplňuje. Soudní přezkum neudělení víza ani nadále možný není. Stávající úprava naopak dle navrhovatele ve svých důsledcích znamená, že v procesu rozhodování o vízech dochází ke značné koncentraci moci u jediného orgánu exekutivy; lze proto přiměřeně aplikovat logiku nálezu sp. zn. Pl. ÚS 11/2000 ze dne 12. 7. 2001 (N 113/23 SbNU 105; 322/2001 Sb.). Povinnost opustit území České republiky přitom pravidelně představuje výrazný a obtížně napravitelný zásah do soukromého, resp. rodinného života.

6. Navrhovatel poukazuje na přístup Evropského soudu pro lidská práva (dále jen "ESLP"), který ve své judikatuře zohledňuje extraterritoriální účinky čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen "Úmluva"). ESLP připustil, že Úmluva sice nezakazuje státům regulovat vstup a pobyt cizinců, ale přijatá omezující opatření by měla být proporcionální ke sledovanému cíli. Konstatoval také, že neprodloužení víza k pobytu a vyhoštění může mít za následek vážný zásah do rodinného života. ESLP se také zabýval souladem zásahu do rodinného života s právem a tím, zda toto právo poskytovalo ochranu před svévolným zásahem, přičemž zárukou proti němu je mimo jiné existence přezkumu rozhodnutí nezávislým orgánem. Dále navrhovatel v této souvislosti znovu připomíná nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 26/07 (viz výše) o zrušení § 171 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, ve znění zákona č. 161/2006 Sb., týkající se vyloučení přezkumu rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který se na území České republiky zdržoval neoprávněně. Právní úprava by neměla činit neodůvodněné rozdíly mezi osobami ve srovnatelném postavení.

7. Pro posouzení, zda bylo zasaženo některé ze základních práv cizince, je dle navrhovatele rozhodující, kde se cizinec v době podání žádosti nachází. Žádá-li o vízum na zastupitelském úřadě v zemi svého původu, jeho neudělení mu žádnou újmu způsobit nemůže, leda by měl na území žádaného státu rodinného příslušníka, s nímž by společný rodinný život nemohl realizovat jinde než na území tohoto státu. Jiná je ovšem situace, kdy cizinec na území přijímajícího státu legálně pobývá. Pak je pravděpodobné a logické, že si zde mohl rodinné zázemí a soukromý život vytvořit. Ten je nuceným vycestováním v případě neudělení víza vážně narušen, přičemž v případě tvrzení o dotčení základního práva musí stát soudní kontrolu příslušného správního rozhodnutí zajistit. Navíc v konkrétním případě paní R. pravděpodobně došlo k porušení zákona o pobytu cizinců, neboť vízum pro strpění jí vzhledem k existenci stanoviska Ministerstva vnitra o nemožnosti vycestovat do země původu uděleno být mělo.

8. Dle navrhovatele nelze ve prospěch ústavnosti napadeného ustanovení argumentovat tím, že cizincům se může dostat soudní ochrany v návaznosti na negativní výsledek azylového řízení či řízení o správním vyhoštění. Rozhodnutí o neudělení víza bez dalšího aktivuje vydání výjezdního příkazu, kdy je cizinec ve stanovené lhůtě povinen z České republiky vycestovat. Azylové řízení může cizinec zahájit při splnění dalších podmínek. Každopádně následný soudní přezkum azylových rozhodnutí je vymezen předmětem správních řízení a rozhodnutí o neudělení víza se v něm již přezkoumávat nebude. Obdobně platí i při přezkumu rozhodnutí o správním vyhoštění; podmínkou ovšem je, že cizinec nebude respektovat výjezdní příkaz a bude na českém území pobývat nelegálně, k čemuž jej nelze nutit. Každopádně ani zde nebudou přezkoumány důvody neudělení víza.

9. Navrhovatel dále připomíná názory doktríny, která neexistenci soudního přezkumu vízových rozhodnutí kritizuje. Poukázal

taktéž na to, že Česká republika patří k menšině evropských států, které neposkytují žádnou soudní ochranu proti neudělení víza; právní řády Rakouska, Litvy, Německa, Francie, Švédska, Finska, Velké Británie, Polska či Nizozemí soudní přezkum tohoto typu rozhodnutí v různých podobách znají.

## II.

### Stanovisko účastníků řízení a Ministerstva vnitra

10. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky ve svém vyjádření zrekapitulovala průběh legislativního procesu a hlasování, které schválení napadené právní úpravy předcházely. Zákonodárny sbor jednal v přesvědčení, že přijatá právní úprava je v souladu s ústavním pořádkem. Posouzení ústavnosti úpravy nechává na úvaze Ústavního soudu.

11. Senát Parlamentu České republiky taktéž popsal proceduru přijímání dotčeného pravidla s tím, že předmětným napadeným ustanovením zákona o pobytu cizinců měl možnost se zabývat opakovaně, rozprava ani pozměňovací návrhy přímo k němu nikdy nesměřovaly. Kontinuálně s vládními návrhy se tak usnášel ve většinovém přesvědčení, že dosavadní dlouhodobě užívaný koncept právního řešení vyloučení rozhodnutí o neudělení víza ze soudního přezkumu je v souladu s ústavním pořádkem i mezinárodními závazky. Taktéž Senát ponechává konečné rozhodnutí na úvaze Ústavního soudu.

12. S ohledem na materii návrhu považoval Ústavní soud za účelné vyžádat stanovisko k obsahu návrhu navíc též od Ministerstva vnitra, které na daném úseku státní správy vykovává svou působnost. Ministr vnitra reagoval na výzvu sdělením, že současná právní úprava není v rozporu s Ústavou České republiky (dále jen "Ústava"), Listinou základních práv a svobod (dále jen "Listina") ani mezinárodními závazky, a ke zrušení napadeného ustanovení zákona o pobytu cizinců proto nejsou dány důvody. Svě stanovisko zdůvodnil následujícím způsobem.

13. Nejprve se vyjádření věnuje konkrétnímu případu paní R., z něhož projednáváný návrh vzešel. Jmenovaná přicestovala do České republiky dne 14. 2. 2007 na základě víza k pobytu, jehož platnost končila dne 1. 3. 2007. Od 2. 3. 2007 zde pobývala na základě víza za účelem strpění s platností od 2. 3. 2007 do 29. 2. 2008. Dne 26. 10. 2007 bylo zahájeno správní řízení ve věci správního vyhoštění z území České republiky, v rámci tohoto řízení vydalo dne 29. 10. 2007 Ministerstvo vnitra závazné stanovisko k možnosti vycestování cizinky, podle něhož vycestování do země původu není možné. Řízení o správním vyhoštění bylo tedy pro odpadnutí důvodu dne 7. 11. 2007 zastaveno. Dne 12. 3. 2008 žádala paní R. o trvalý pobyt z důvodů zvláštního zřetele; žádost byla hodnocena jako nepřipustná a řízení zastaveno. Dne 19. 3. 2008 požádala o přechodný pobyt rodinného příslušníka občana EU; žádost byla pro nedoložení náležitostí zamítnuta (Ministerstvu vnitra žádný rodinný příslušník z EU nebyl znám), jmenovaná podala proti rozhodnutí žalobu, o níž v době zpracování vyjádření ještě nebylo rozhodnuto. Dne 18. 8. 2008 podala jmenovaná žádost o vízum za účelem strpění, která byla dne 16. 9. 2008 zamítnuta (pozn.: právě proti tomuto rozhodnutí se paní R. pokoušela bránit před správními soudy, což vyústilo v návrh nyní projednáváný). Dne 10. 10. 2008 podala další žádost o vízum za účelem strpění pobytu, která byla opět zamítnuta. Dne 16. 10. 2008 podala paní R. žádost o mezinárodní ochranu, kteréžto řízení dosud probíhá. Popis ministerstvo končí konstatováním, že platná právní úprava poskytovala cizince v rámci všech vedených řízení dostatečné právní záruky pro účinnou ochranu jejich práv. V daných souvislostech ministerstvo ještě zmínilo okolnosti, za kterých paní R. v roce 2007 vycestovala a pobývala ve Spolkové republice Německo; již to samo o sobě mohlo mít za následek zánik platnosti prvního víza za účelem strpění, každopádně to znevěrohodnilo tvrzení o snaze žít v České republice se svou rodinou. K tomu pak dodává, že rodinu v pojetí stěžovatelky a argumentace návrhu tvoří otec a tři bratři, bez nichž však žila v Iráku dlouhou dobu a kteří ve smyslu zákona o pobytu cizinců nejsou nositeli oprávnění ke sloučení rodiny. Naopak manželku stěžovatelky v obdobném řízení povolen pobyt na území České republiky nebyl, když příslušné řízení skončilo odmítnutím jeho ústavní stížnosti. Dle ministerstva z popisovaného případu vyplývá, že stěžovatelka mohla na území České republiky původně pobývat nerušeně celý jeden rok. Měla pak možnost žádat o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění (§ 43 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, ve znění pozdějších předpisů), případně v budoucnu za jiným účelem (§ 42 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, ve znění zákona č. 165/2006 Sb.); rozhodnutí o povolení k dlouhodobému pobytu ze soudního přezkumu vyloučeno není. Anebo měla cizinka žádat o udělení mezinárodní ochrany, čemuž by ostatně důvod podávání žádostí - obava z návratu do Iráku kvůli špatné bezpečnostní situaci - napovídal. Také závazné stanovisko k možnosti vycestování předpokládá další pobyt cizince na území České republiky v režimu zákona o azylu. Při zkoumání, zda je cizincům poskytována dostatečná záruka ochrany jejich práv v případě obavy z návratu do země původu, je třeba sledovat právní úpravu v oblasti vstupu a pobytu cizinců na území České republiky v širším smyslu, tedy nejen zákon o pobytu cizinců, ale též zákon o azylu, který právě pro tento účel slouží primárně. Dvojkolejnost systému, tedy řešení téhož pobytového statusu cizinců nacházejících se v konkrétním postavení v obou předpisech, není účelná. Vizum za účelem strpění dle § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, ve znění pozdějších předpisů, je pak jen doplňkovým institutem, který má být užit v případech krátkodobých překážek vycestování v řádu měsíců.

14. Soudní přezkum rozhodnutí o neudělení víza je napadeným ustanovením vyloučen záměrně, neboť jde o žádosti cizinců, kterým na území České republiky nesvědčí žádné pobytové oprávnění. Principiálně nejde o nutnost cizince vycestovat, ale otázku splnění podmínek pro udělení určitého typu pobytového oprávnění. Neudělení víza za účelem strpění samo o sobě není způsobilé zasáhnout práva cizince na ochranu života a zdraví či právo na rodinný život. Tak se může stát teprve navazujícím rozhodnutím o správním vyhoštění. Na rozdíl od navrhovatele se ministerstvo domnívá, že v řízení podle zákona o pobytu cizinců je diskreční

pravomoc správního orgánu přínosem, neboť umožňuje větší individualizaci a chrání před rigidním uplatňováním zákonných podmínek. Umožňuje jednak ochránit cizince, jejichž případ se od ostatních liší, ale především zabránit, aby rozhodnutí správního orgánu bylo v rozporu se zájmy České republiky, což je právem chráněná hodnota stojící nad zájmem na ochranu soukromého a rodinného života cizince. Ministerstvo taktéž nesouhlasí, že soudní přezkum je jedinou možnou garancí zachování podmínek nediskriminace cizinců a zákazu svévole při rozhodování, a případnou vadu lze napravit i při využití opravných a dozorčích prostředků v rámci veřejné správy. Pokud jde o Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (dále též jen "komise"), již byl svěřen přezkum správních rozhodnutí o neudělení víza, ta je sice součástí organizační struktury ministerstva, ovšem její členové jsou na něm ve svém rozhodování nezávislí. Fakt, že neexistuje všeobecné přesvědčení o nutnosti soudního přezkumu, dokládá i nařízení Evropského Parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex), podle něhož mají neúspěšní žadatelé právo na odvolání (článek 32 odst. 3), ovšem na jaký typ opravného řízení, zda soudní či správní, nařizováno není.

### III.

Dikce napadeného ustanovení, petit návrhu

15. Ustanovení zákona o pobytu cizinců, jehož tučně zvýrazněná část je návrhem napadena, zní:

- ve znění účinném do 31. 12. 2010 (tj. ve znění aplikovatelném na stěžovatelčinu věc):

#### Soudní přezkum

##### § 171

(1) Z přezkoumání soudem jsou vyloučena

a) rozhodnutí o neudělení víza,

b) rozhodnutí o odepření vstupu,

c) zrušeno

d) rozhodnutí o ukončení pobytu, pokud se cizinec před zahájením řízení o ukončení pobytu zdržoval na území nebo v tranzitním prostoru mezinárodního letiště neoprávněně,

e) rozhodnutí o nevydání zelené karty.

(2) Jde-li o občana Evropské unie nebo jeho rodinného příslušníka, jsou z přezkoumání soudem vyloučena rozhodnutí o odepření vstupu nebo o správním vyhoštění po dobu platnosti předchozího rozhodnutí o jeho správním nebo soudním vyhoštění.

- v platném znění (ve znění zákona č. 427/2010 Sb.):

#### Soudní přezkum

##### § 171

Z přezkoumání soudem jsou vyloučena

a) rozhodnutí o neudělení víza; to neplatí, jde-li o neudělení víza rodinnému příslušníkovi občana Evropské unie,

b) rozhodnutí o odepření vstupu; to neplatí, jde-li o odepření vstupu občanu Evropské unie nebo jeho rodinnému příslušníkovi,

c) zrušeno

d) rozhodnutí o ukončení pobytu, pokud se cizinec před zahájením řízení o ukončení pobytu zdržoval na území nebo v tranzitním prostoru mezinárodního letiště neoprávněně,

e) rozhodnutí o nevydání zelené karty. Ve lhůtě 7 dnů ode dne doručení rozhodnutí lze podat žalobu proti rozhodnutí o žádosti o udělení mezinárodní ochrany, jímž se tato žádost zamítá jako zjevně nedůvodná.

#### IV.

Podmínky aktivní legitimace navrhovatele,

ústavní konformita legislativního procesu

16. Jak bylo uvedeno výše, ke zrušení je navrhováno ustanovení § 171 písm. a) zákona o pobytu cizinců, ve znění zákona č. 427/2010 Sb. Ústavní soud nejprve zkoumal, zda vůbec je podle ustanovení § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen "zákon o Ústavním soudu") navrhovatel oprávněn takový návrh podat. Podle dikce citovaného ustanovení je návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení oprávněn podat též soud v souvislosti se svou rozhodovací činností podle článku 95 odst. 2 Ústavy. Předpokladem aktivní legitimace soudu je, že v řízení, které u něho probíhá, musí ke zrušení navrhované ustanovení aplikovat. Tento předpoklad zde naplněn není, neboť v předmětném řízení má Nejvyšší správní soud použít předpis ve znění do novely provedené zákonem č. 427/2010 Sb. Beze zbytku zde platí, co Ústavní soud vyslovil v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 3/07 ze dne 22. 8. 2007 (dostupné na <http://nalus.usoud.cz/>): "I když se z pohledu navrhovatele může jednat o změnu, která není zásadní, Ústavní soud za takto nastalé procesní situace není oprávněn se autoritativně vyjadřovat k ústavní konformitě ustanovení § 708 občanského zákoníku, ve znění po novele učiněné zákonem č. 107/2006 Sb., a to ani z pohledu názorů vyjádřených Ústavním soudem v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/2000 ze dne 10. 1. 2001 (N 5/21 SbNU 29; 78/2001 Sb.), eventuálně názorů k tomuto nálezu prezentovaných v odlišných stanoviscích šesti soudců Ústavního soudu [viz např. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 75/04 ze dne 13. 6. 2006 (N 119/41 SbNU 485; 452/2006 Sb.)]. K tomu, aby mohl soud zpochybnit ústavnost jakéhokoliv zákona či jeho části, je nezbytná jeho nevyhnutelná aplikace ve znění na daný případ dopadajícím. Tak tomu však v projednávané věci není". Protože odpověď na předestřenou otázku stran oprávnění soudu podat takový návrh je negativní (byť si je Ústavní soud vědom, že se změnila pouze struktura napadeného ustanovení a jeho obsah zůstal úplně stejný), musel návrh v této části hodnotit jako podaný někým zjevně k tomu neoprávněným a podle ustanovení § 43 odst. 2 písm. b) zákona o Ústavním soudu jej z důvodu uvedeného v § 43 odst. 1 písm. c) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 77/1998 Sb., odmítnout. V opačném případě by uplatňoval státní moc mimo meze stanovené zákonem (srov. čl. 2 odst. 3 a čl. 87 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny).

17. Pro případ, že by Ústavní soud nemohl o protiústavnosti ustanovení rozhodovat, neboť jeho nyní platné znění není na věc řešenou před Nejvyšším správním soudem aplikovatelné, žádá navrhovatel vyslovit protiústavnost § 171 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, ve znění do 31. 12. 2010. Ústavní soud se již k otázce možnosti přezkumu právních předpisů, které pozbyly platnosti, ve své judikatuře vyslovil opakovaně. Obecně tuto možnost připustil v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/2000 ze dne 10. 1. 2001 (N 5/21 SbNU 29; 78/2001 Sb.), kde konstatoval, že "soudce obecného soudu je při rozhodování vázán zákonem a posuzuje soulad jiného právního předpisu se zákonem. Dojde-li však k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito (tedy nikoli pouze v té době platný, ale také v té době již neplatný, avšak ještě aplikovatelný zákon), je v rozporu s ústavním zákonem, je povinen předložit věc Ústavnímu soudu (čl. 95 odst. 2 Ústavy). Z tohoto ustanovení pak Ústavní soud dovodil svou povinnost o návrhu rozhodnout.". Toto pravidlo později zpřesnily např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 42/03 ze dne 28. 3. 2006 (N 72/40 SbNU 703; 280/2006 Sb.) či sp. zn. Pl. ÚS 38/06 ze dne 6. 2. 2007 (N 23/44 SbNU 279; 84/2007 Sb.) tak, že ústavnost zrušeného či změněného zákona přezkoumá Ústavní soud za podmínky, že adresátem tvrzeného důvodu protiústavnosti je veřejná moc, a nikoliv subjekt soukromého práva. V nyní posuzované věci jde o výlukou ze soudního přezkumu, adresátem tvrzené protiústavnosti je tedy státní moc. V tomto znění do 31. 12. 2010 bylo, respektive má být napadené ustanovení aplikováno. Předpoklady pro přezkoumání druhé části petitu jsou tedy splněny.

18. Ústavní soud se dále ve smyslu ustanovení § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., zabýval způsobem přijetí a vydání zákona o pobytu cizinců, resp. zákona č. 427/2010 Sb., jímž byla relevantní část zákona o pobytu cizinců novelizována. Z vyjádření obou účastníků, jakož i příslušných webových stránek ([www.psp.cz](http://www.psp.cz)) vyplývá, že Poslanecká sněmovna projednala jako tisk č. 204 vládní návrh zákona o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů. Prvé čtení proběhlo dne 8. 6. 1999, druhé dne 13. 10. 1999 a třetí čtení dne 21. 10. 1999, kdy byl návrh zákona schválen většinou 177 poslanců ze 179 přítomných a postoupen Senátu. Ten jej na své 11. schůzi dne 11. 11. 1999 (usnesení č. 179) vrátil dolní komoře s pozměňovacími návrhy, když z 66 přítomných senátorů hlasovalo 59 pro vrácení, 1 byl proti a 6 se hlasování zdrželo. Napadeného ustanovení se pozměňovací návrhy netýkaly. Dne 30. 11. 1999 na své 43. schůzi Poslanecká sněmovna jednala o návrhu opětovně a schválila jej ve znění schváleném Senátem (usnesení č. 605); pro hlasovalo 171 z přítomných 172 poslanců. Prezident republiky zákon podepsal dne 14. 12. 1999 a dne 23. 12. 1999 byl zákon řádně vyhlášen ve Sbírce zákonů. Jako tisk č. 70 pak Poslanecká sněmovna projednala vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění

pozdějších předpisů, a další související zákony. Prvé čtení proběhlo dne 21. 9. 2010, druhé dne 29. 10. 2010 a třetí čtení dne 9. 11. 2010, kdy byl návrh zákona schválen většinou 104 poslanců ze 169 přítomných a postoupen Senátu. Ten jej na své 2. schůzi dne 8. 12. 2010 (usnesení č. 25) vrátil dolní komoře s pozměňovacími návrhy, když ze 73 přítomných senátorů hlasovalo 71 pro vrácení a žádný nebyl proti. Napadeného ustanovení se pozměňovací návrhy netýkaly. Dne 21. 12. 2010 na své 11. schůzi Poslanecká sněmovna jednala o návrhu opětovně a schválila jej ve znění schváleném Poslaneckou sněmovnou (usnesení č. 260); pro hlasovalo 109 z přítomných 192 poslanců, 9 hlasovalo proti návrhu. Prezident republiky zákon podepsal dne 23. 12. 2010 a dne 30. 12. 2010 byl zákon řádně vyhlášen ve Sbírce zákonů.

19. Ústavní soud konstatoval, že sledovaný zákon byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně přeepsaným způsobem.

V.

Vlastní přezkum

20. Ústavní soud posoudil návrh a z níže uvedených důvodů dospěl k závěru, že k vyslovení protiústavnosti napadeného ustanovení zákona o pobytu cizinců není důvod.

21. Nejprve je třeba připomenout, že Ústavní soud je orgánem ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy). V řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů vystupuje v pozici tzv. negativního zákonodárce a jeho úkolem je posoudit ústavnost napadených právních předpisů či jejich vymezených částí, eventuálně posoudit, zda je možno napadené předpisy interpretovat a aplikovat ústavně konformním způsobem. Ústavní soud přitom není oprávněn posuzovat vhodnost, účelnost či doktrinární čistotu právní normy, neboť tato kompetence přísluší vždy jen zákonodárci.

22. Problematikou rozhodování o neudělení víza, eventuálně o neprodloužení víza ve vazbě na základní práva, se Ústavní soud v minulosti již zabýval v řadě případů. Veškerá jeho dosavadní rozhodnutí stojí na tezi, že na udělení víza (a rovněž tak prodloužení doby platnosti víza) není právní nárok. Proto ani není důvod tato rozhodnutí vyjimat z dosahu pravidla vylučujícího jejich soudní přezkum. Tímto způsobem postupně judikovaly všechny senáty Ústavního soudu.

23. O ústavních stížnostech proti rozhodnutím vydaným ve věcech (ne)udělení či (ne)prodloužení víza rozhodoval Ústavní soud v řízeních skončených usneseními sp. zn. II. ÚS 33/11 (stěžovatelem v této věci byl manžel paní R.) ze dne 21. 4. 2011, sp. zn. III. ÚS 2819/10 ze dne 5. 1. 2011, sp. zn. III. ÚS 2909/09 ze dne 18. 3. 2010, sp. zn. I. ÚS 394/06 ze dne 8. 11. 2006, sp. zn. I. ÚS 38/04 ze dne 12. 7. 2005, sp. zn. I. ÚS 17/04 ze dne 15. 12. 2004, sp. zn. I. ÚS 65/04 ze dne 15. 12. 2004, sp. zn. I. ÚS 417/04 ze dne 27. 10. 2004, sp. zn. III. ÚS 219/04 ze dne 23. 6. 2004 (U 39/33 SbNU 591), sp. zn. III. ÚS 260/04 ze dne 9. 6. 2004, sp. zn. I. ÚS 290/04 ze dne 26. 5. 2004 (U 34/33 SbNU 539), sp. zn. IV. ÚS 85/04 ze dne 13. 5. 2004, sp. zn. I. ÚS 602/03 ze dne 6. 5. 2004, sp. zn. III. ÚS 99/04 ze dne 29. 4. 2004, sp. zn. II. ÚS 345/2000 ze dne 19. 12. 2000; usnesení, stejně jako všechna další v nálezů zmíněná rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>. Všechny stížnosti odmítl s tím, že neexistuje subjektivní ústavně zaručené právo cizinců na pobyt na území České republiky. Každý stát si může sám rozhodnout, za jakých podmínek připustí pobyt cizinců na svém území. Žádné z práv zakotvených v Listině nezakládá nárok cizinců na pobyt na území České republiky. Ustanovení čl. 14 odst. 4 Listiny takové právo garantuje pouze občanům České republiky (a nyní též unijním občanům), zatímco ostatní cizinci mají pouze právo svobodně území České republiky opustit (čl. 14 odst. 4 Listiny). Týž závěr vyslovil Ústavní soud i v dalších obdobných řízeních dotýkajících se cizineckého práva, v nichž přezkoumával další kategorie rozhodnutí. Šlo přinejmenším o usnesení sp. zn. II. ÚS 2336/10 ze dne 16. 11. 2010, sp. zn. II. ÚS 2332/10 ze dne 7. 10. 2010, sp. zn. II. ÚS 2345/10 ze dne 7. 10. 2010, sp. zn. I. ÚS 2318/10 ze dne 29. 9. 2010, sp. zn. III. ÚS 2954/09 ze dne 17. 12. 2009 a zejména nález sp. zn. Pl. ÚS 10/08 ze dne 12. 5. 2009 (N 115/53 SbNU 427; 229/2009 Sb.), bod 117: "Ústavní soud se v minulosti jednoznačně vyjádřil k tomu, že Listina poskytuje soudní ochranu pouze tomu právu, které právní řád garantuje [nález sp. zn. Pl. ÚS 36/93 ze dne 17. 5. 1994 (N 24/1 SbNU 175; 132/1994 Sb.), usnesení sp. zn. IV. ÚS 85/04 ze dne 13. 5. 2004]. Ústavní soud ve své judikatuře opakovaně vyslovil, že subjektivní ústavně zaručené právo cizinců na pobyt na území České republiky neexistuje, neboť je věcí suverénního státu, za jakých (nediskriminujících) podmínek připustí pobyt cizinců na svém území ... Na udělení víza není dle výslovného znění zákona právní nárok (ustanovení § 51 odst. 2 zákona o pobytu cizinců). Žádné z práv zakotvených v Listině nezakládá nárok cizinců na pobyt na území České republiky. Takové právo je dáno pouze občanům České republiky (po vstupu České republiky do Evropské unie též unijním občanům), a to čl. 14 odst. 4 Listiny, zatímco odstavec 2 téhož článku, který se vztahuje na ostatní cizince, zakládá pouze jejich právo svobodně území České republiky opustit."

24. Ve vztahu k soudnímu přezkumu rozhodnutí o neudělení víza Ústavní soud konstatoval (viz zejména výše již zmíněná usnesení sp. zn. II. ÚS 33/11, sp. zn. III. ÚS 2909/09 či sp. zn. I. ÚS 394/06), že "... ochrana veřejných subjektivních práv se uskutečňuje za podmínek stanovených zákony, přičemž však platí, že některým veřejným subjektivním právům soudní ochrana poskytnuta není; jak soudní řád správní formou kompetenčních výluk (§ 70 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní), tak i zvláštní zákony identifikují „některé úkony správního orgánu“, jež jsou z přezkumu ve správním soudnictví vyloučeny, a tak tomu je i v případě správního rozhodnutí, jímž bylo rozhodnuto o neudělení víza [§ 171 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců]. Podle čl. 36 odst. 2 Listiny nesmí sice být z pravomoci soudu vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a

svobod podle Listiny, avšak o takové právo v dané věci nejde, ...".

25. Dokonce již dvakrát (viz usnesení sp. zn. I. ÚS 394/06 a sp. zn. I. ÚS 602/03) se Ústavní soud zabýval návrhem na zrušení předmětného ustanovení o kompetenční výluce spojeným s ústavní stížností. Dospěl k závěru, že vzhledem k názorům výše rekapitulovaným nelze dovést protiústavnost § 171 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců.

26. Nálezem sp. zn. Pl. ÚS 26/07 (viz výše) Ústavní soud pro rozpor s článkem 36 odst. 2 Listiny zrušil ustanovení § 171 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, ve znění zákona č. 161/2006 Sb., které vylučovalo ze soudního přezkumu rozhodnutí o správním vyhoštění, pokud se před zahájením řízení o tomto vyhoštění cizinec zdržoval na území nebo v tranzitním prostoru mezinárodního letiště neoprávněně. V odůvodnění konstatoval: "Ústavní soud se nejprve zabýval souladem napadeného ustanovení s čl. 36 odst. 2 Listiny, podle kterého nesmí být z pravomoci soudu vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny. Toto právo je formulováno obecně, není omezeno na občany České republiky. Pokud by tedy Ústavní soud dospěl k závěru, že je správním vyhoštěním možné zasáhnout do základních práv a svobod cizinců, bylo by nutné napadené ustanovení, které jeho soudní přezkum vylučuje, zrušit ... Ačkoliv subjektivní ústavně zaručené právo cizinců na pobyt na území České republiky neexistuje, Listina cizincům nepochybně zaručuje práva, která mohou být vyhoštěním dotčena. Jsou jimi například právo na život a zákaz mučení a krutého, nelidského nebo ponižujícího zacházení (ustanovení čl. 6 a 7 Listiny), jež chrání cizince před vyhoštěním do země, kde by tato jeho práva byla ohrožena, anebo právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života (článek 10 odst. 2), které může vyhoštění bránit, pokud by do něho bylo zasazeno nepřiměřeným způsobem ... Listina přitom nijak nerozlišuje mezi tím, zda se cizinec zdržuje na území České republiky oprávněně, či nikoliv, ...".

27. Shodně, pokud jde o přístup k výluce předmětných rozhodnutí ze soudního přezkumu, dosud judikoval i Nejvyšší správní soud. Z řady rozhodnutí lze jako příklad uvést rozsudek sp. zn. 2 As 87/2010 (www.nssoud.cz), podle něhož zákonné vyloučení soudního přezkumu rozhodnutí o neudělení víza vychází z předpokladu, že jím nedochází k zásahu do základních práv a svobod. Žádný z článků Listiny nezakládá nárok (subjektivní právo) cizince na pobyt na území České republiky, neboť to je dáno pouze jejím občanům (článek 14 odst. 4). Rovněž žádný katalog mezinárodně chráněných lidských práv neobsahuje právo cizince na vstup a pobyt na území cizího státu; jisté mezinárodní garance jsou zachovány pouze v případech státem ukončeného pobytu cizince. Nejvyšší správní soud nepřisvědčil stěžovateli, že rozhodnutím 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, že by proto toto rozhodnutí mělo být podrobeno soudnímu přezkumu. Podmínky pro věcný přezkum žalobou napadeného rozhodnutí o neudělení víza tedy v daném případě nebyly dány, neboť stěžovatel nemá právní nárok na udělení víza. "Vyluka 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". Podobně právní věta rozsudku sp. zn. 9 As 95/2008 (č. 1955/2009 Sb. NSS) zní: "Zamítnutí vstupu na území České republiky v podobě rozhodnutí o neudělení víza k pobytu nad 90 dnů za účelem zaměstnání představuje výkon diskreční moci státu, a pokud v daném případě není cizinci garantovaná soudní ochrana, nelze to považovat za rozporné s čl. 36 odst. 2 Listiny. Cizinci ústavně zaručené právo vstupu a pobytu na území České republiky nespědí, a proto samotné neudělení víza nemůže bez dalšího porušit jeho právo na rodinný život." V závěru odůvodnění tohoto rozsudku Nejvyšší správní soud konstatoval, že "... s ohledem na budoucí vývoj zejména komunitární právní úpravy nevylučuje, že pro futuro bude namísto se předmětnou soudní výlukou (a zejména jejími dopady) zabývat a hledat nová řešení.". Stejně se k povaze vízových rozhodnutí a jejich přezkumu soudy vyjádřil též v rozsudku schváleném k publikaci sp. zn. 2 As 29/2003 (č. 224/2004 Sb. NSS).

28. Podle čl. 36 odst. 1 Listiny se každý může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu. Podle čl. 36 odst. 2 Listiny se může ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny. Podle čl. 4 Ústavy jsou základní práva a svobody pod ochranou soudní moci. Do stejné oblasti směřuje i čl. 6 odst. 1 Úmluvy zaručující právo každého, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným tribunálem zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu. Ústavní soud v první řadě konstatuje, že citovaný článek 36 odst. 2 Listiny (a obdobně rovněž čl. 6 odst. 1 Úmluvy) představuje obecnou garanci práva na spravedlivý proces, a tedy i soudního přezkumu rozhodnutí orgánů veřejné správy, leč zároveň poskytuje zákonodárci prostor, aby soudní přezkum zákonnosti rozhodnutí orgánu veřejné správy zákonem vyloučil. Ani formou zákona však není možno vyloučit přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.

29. Podstatná pro rozhodnutí o návrhu tedy je odpověď na otázku, zda může rozhodnutí o neudělení víza zasáhnout do některého základního práva či svobody garantované Listinou, resp. ústavním pořádkem. Pro výklad kompetenční výluky představuje meze subjektivního veřejného práva na soudní přezkum rozhodnutí orgánu veřejné správy ve smyslu citovaného článku Listiny a při jejich používání musí být šetřeno jeho podstaty a smyslu a nesmějí být zneužívány k jiným účelům, než pro které byly stanoveny. Nelze je interpretovat extenzivně, ale restriktivně, přičemž v pochybnostech o tom, zda určitý úkon může být předmětem přezkumu, či nikoliv, je vždy zapotřebí se přiklonit k závěru, že jej přezkoumat lze. Procesní právo ostatně nemá klást účastníkům řízení překážky, ale má poskytovat spravedlivou ochranu jejich subjektivním právům [viz nález sp. zn. III. ÚS 2556/07 ze dne 22. 7. 2009 (N 164/54 SbNU 93)].

30. Jak plyne ze shora nastíněného přehledu relevantní judikatury, po celou dobu účinnosti zákona o pobytu cizinců je rozhodovací praxe Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu ustálena na tom, že z Listiny ani z mezinárodních smluv o lidských právech neplyne cizincům právo na pobyt na území České republiky. Nemají tudíž ani nárok na udělení pobytového víza. V citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 26/07 (viz výše) Ústavní soud dovodil, že Listina garantuje cizincům práva, do nichž lze zasáhnout rozhodnutím o správním vyhoštění. Tomu odpovídal i výrok nálezu rušící příslušnou kompetenční výlukou. Oproti věci nyní posuzované je zde ovšem zásadní odlišnost odpovídající rozdílnosti obou typů řízení. 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, ve znění pozdějších předpisů), neudělení pobytového oprávnění (víza, včetně víza pro strpění) takové důsledky prima facie nemá. Nucené vycestování cizince, které by mohlo být spjato s porušením základních práv a svobod cizince, dějící se na podkladě rozhodnutí o správním vyhoštění podléhá soudnímu přezkumu, a to po účinnosti nálezu sp. zn. Pl. ÚS 26/07 (viz výše) bez omezení kritériem oprávněnosti pobytu. Přímým důsledkem neudělení víza není nucený návrat do domovského státu a s ním spojené riziko špatného zacházení či újmy v domovském státě. K tomu směřuje až rozhodnutí o správním vyhoštění. Bez vydání tohoto rozhodnutí nelze cizince vydat do domovského státu. Bude-li tak v budoucnu rozhodnuto, má cizinec zajištěn přístup k soudní ochraně prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí o správním vyhoštění. Žaloba proti rozhodnutí o vyhoštění cizince má navíc - s výjimkou vyhoštění z důvodu ohrožení bezpečnosti státu - odkladný účinek na vykonatelnost rozhodnutí (§ 172 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, ve znění zákona č. 161/2006 Sb.). S navrhovatelem lze souhlasit, že řízení o správním vyhoštění a řízení u udělení víza jsou řízení s různým předmětem a v řízení o správním vyhoštění se primárně nebudou přezkoumávat důvody neudělení víza. Ze zákona o pobytu cizinců, ve znění pozdějších předpisů, však nevyplývá (zejm. ustanovení § 171 a 172), že by byl žalobce nějak omezen v námitkách stran okolností neudělení víza, a i zjištěné pochybení správního orgánu při neudělení víza může založit procesní úspěch žalobce.

31. Je pravda, že opuštění území může být nepřímým důsledkem rozhodnutí o neudělení víza, neboť cizinec nedisponuje titulem, na základě kterého by zde pobýval, a povinnost opustit území tedy vyplývá přímo z díkce samotného zákona o pobytu cizinců, ve znění pozdějších předpisů, (ustanovení § 17 a 65 a contrario). Platí ale, co bylo řečeno výše, tedy že ze strany státu dochází k donucení opustit území až v důsledku vydání rozhodnutí o správním vyhoštění. Při komplexním pohledu na vztah cizince a státu, resp. možnosti cizince bránit se administrativnímu postupu státu, je podstatné, že finální akt, který je skutečně reálně působivý - jak již Ústavní soud v opakovaně zmíněném nálezu dovodil - zasáhnout některé právo z kategorie základních práv, může nechat podrobit kontrole nezávislého soudu. Sice tedy ne všechny dílčí kroky státní moci, ale ten klíčový ano. V rovině těchto úvah se pak jeví jako adekvátní a dostačující, proběhlo-li dané řízení v rovině administrativní. Taková procesní úprava nutně neznamená nepřijatelnou koncentraci moci u Ministerstva vnitra, resp. jeho organizační části. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 11/2000 (viz výše) Ústavní soud konstatoval, že: "Nynější právní úprava totiž ve svých důsledcích znamená, že v procesu provádění bezpečnostní prověrky dochází ke značné koncentraci moci u jediného orgánu exekutivy, přičemž jeho rozhodnutí může citelně zasáhnout do individuální sféry prověřované osoby. Úřad provádějící bezpečnostní prověrku, jehož úkolem je ověření podmínek pro vydání osvědčení - a který tedy v tomto směru realizuje určitou 'službu' státu a jednoznačně reprezentuje jeho zájmy - totiž zároveň rozhoduje o vydání správního rozhodnutí i o opravném prostředku proti němu. Za situace, kdy neexistuje přezkum nezávislým a nestranným orgánem, je prověřovaná osoba prakticky podrobena vůli jediné instituce, kterou již z povahy věci nelze považovat za nezávislou či nestrannou ... Je proto zřejmé, že napařená zákonná úprava (tj. § 73 odst. 2 zákona č. 148/1998 Sb.) v zásadě odporuje samotnému smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny". Ve zkoumané problematice cizineckého práva totiž předpoklad uvedeného závěru - neexistence přezkumu zásahu do individuální sféry nezávislým a nestranným orgánem - při komplexním pohledu na řízení splněn není. Nad rámec uvedeného lze dodat, že počínaje 1. 1. 2011 byl přezkum správních rozhodnutí o neudělení víza svěřen Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců. Ta sice je organizační součástí ministerstva a ministr vnitra jmenuje a odvolává předsedu a ostatní členy komise (§ 170a odst. 1 a 3 zákona o pobytu cizinců, ve znění zákona č. 427/2010 Sb.), ovšem její členové jsou ve svém rozhodování na ministerstvu nezávislí (odstavec 9 téhož ustanovení). Nezávislost rozhodování je posílena i organizačním uspořádáním komise; ta jedná a rozhoduje v tříčlenných senátech, přičemž většina členů senátu musí být odborníci, kteří nejsou zařazeni v ministerstvu (§ 170b zákona o pobytu cizinců, ve znění zákona č. 427/2010 Sb.).

32. Pokud jde o argument, že rozhodnutí o neudělení víza může vést k porušení práv zaručených čl. 10 odst. 2 Listiny, neboť pobývá-li cizinec na území delší dobu, může si zde vytvořit rodinné pouto, lze též navázat na výše uvedené. Do soukromého a rodinného života může fakticky zasáhnout až rozhodnutí bezprostředně vedoucí k nucenému opuštění země, které teprve vytvořené vazby přetne. Samotné neudělení víza tento efekt nemá. Dokladem toho je i podkladový případ paní R., která přicestovala na území České republiky začátkem roku 2007, a od té doby bylo k jejím žádostem opakovaně rozhodnuto o neudělení víza. Přesto zde stále pobývá, a negativní rozhodnutí tudíž na její soukromé vazby zde vytvořené neměla vliv.

33. Konkrétní kontrola ústavnosti se sice týká ustanovení právního předpisu použitého v určitém řízení, při přezkumu se však Ústavní soud zabývá jeho obecnými dopady na právní vztahy, bez omezení reáliemi podkladového případu. Ty ale samozřejmě mohou, byť se v obecných souvislostech ustanovení neústavním být nejví, jeho vadu odhalit. V podkladovém případě paní R. nic takového zjištěno nebylo. Naopak popis jejího případu a výčet řízení, která v jeho rámci proběhla, dokládá, že záruky poskytnuté jejím právům jsou dostatečně účinné. Platnost posledního uděleného víza za účelem strpění skončila dne 29. 2. 2008. A to je navíc vízum za účelem strpění pouze jakýmsi doplňkovým institutem, který má být užít zpravidla tehdy, deklaruji-li osoby krátkodobé



překážky bránící vycestování do země původu (viz § 33 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, ve znění pozdějších předpisů; důvodová zpráva za takové překážky příkladmo označila dlouhodobé upoutání na lůžko či čekání na dopravní spoj). Přesto se jmenovaná na území České republiky stále zdržuje a svůj pobyt se pokouší legalizovat cestou škály institutů nabízených jí zákonem o pobytu cizinců či zákonem o azylu. O všech těchto žádostech je vedeno příslušné řízení. Řízení o správním vyhoštění bylo v samém počátku vzhledem ke stanovisku Ministerstva vnitra o nemožnosti vycestování z důvodu bezpečnostní situace v domovské zemi zastaveno. Nic tedy nenaznačuje, že by nastavený model selhával a že by v podkladovém případě byla již ve fázi předcházející řízení o správním vyhoštění dotčena základní práva cizinky. Ústavní soud tedy uzavírá, že na dosud traktovaném závěru, dle něhož v případě rozhodnutí o neudělení víza nemůže dojít k zásahu do základních práv a svobod, trvá. Je tudíž v kompetenci zákonodárce toto řízení vyloučit ze soudního přezkumu, aniž by se tím dostal do rozporu s dikcí čl. 36 odst. 2 Listiny.

34. Taktéž nebylo možno zcela odhlédnout od skutečnosti, že vyslovení neústavnosti napadeného ustanovení by dopadlo i na víza neudělená cizincům žádajícím o ně v zahraničí, kterážto rozhodnutí ovšem nejsou způsobila zasáhnout základní práva cizinců ani dle mínění navrhovatele.

35. Uvedené důvody vedly Ústavní soud k závěru, že návrh je třeba podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu zamítnout.

36. Od ústního jednání bylo podle § 44 odst. 2 zákona o Ústavním soudu upuštěno, neboť od něj nebylo možné očekávat další objasnění věci a všichni účastníci s tímto postupem souhlasili.

---

#### Odlišné stanovisko soudce Miloslava Výborného

K přijatému nálezu uplatňuji podle ustanovení § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen "zákon o Ústavním soudu") toto odlišné stanovisko:

1. Pro důvody dále vyložené považoval jsem za sporné, byl-li I. senát Nejvyššího správního soudu oprávněn podat v projednávané věci návrh na zahájení řízení. Při akceptaci mnou přednesených pochyb (uznávám dnes, že pochyb opírajících se o argumenty nikoliv nevyvratitelné) měl by být návrh odmítnut podle ustanovení § 43 odst. 1 písm. c) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 77/1998 Sb.

2. Mnoha rozsudky (ilustrativně jen tři z nich jsou citovány v bodu 27 nálezu) různých svých senátů Nejvyšší správní soud od svého vzniku bezvýjimečně judikoval, že nemá o ústavnosti zákonné výluky soudního přezkumu rozhodnutí o neudělení víza žádnou pochybnost. Teprve nyní rozhodující senát Nejvyššího správního soudu dospěl k úsudku opačnému. Pak jistě - nechtěl-li rozhodovat contra legem - nezbylo mu než obrátit se na Ústavní soud s návrhem, k jehož podání byl oprávněn dle ustanovení § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu. Neměl však při svém jiném právním názoru nejprve věc postoupit rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu dle ustanovení § 17 odst. 1 s. ř. s.? Neměl být soudem oprávněným k podání návrhu dle čl. 95 odst. 2 Ústavy právě až rozšířený senát Nejvyššího správního soudu?

3. Ve věci samé upozorňoval jsem bez výsledku pro konečné rozhodnutí většiny, že argumenty návrhu jeví se mi silné a solidně zdůvodněné; připomenul jsem, že ve hře jsou (či mohou být) též základní práva, v nichž zákonná výlučka soudního přezkumu rozhodnutí ústavně obstát nemůže. Vypořádání návrhové argumentace v odůvodnění nálezu považuji proto za - přinejmenším - neúplné. Nález pro některé případy vytváří konstrukci nutící cizince, aby I. po neudělení víza pobýval na území republiky protiprávně, II. donutil tímto svým nelegálním jednáním stát k zahájení řízení o správním vyhoštění a III. teprve v rámci tohoto řízení a IV. na něj navazujícího soudního přezkumného řízení domáhal se ochrany svých základních práv. To vše zajisté jen nerozhodne-li se po neudělení víza opustit republiku dobrovolně. Cizinci tvrdícímu dotčení základních práv tudíž nezbyvá, než buď dosáhnout jejich soudní ochrany jen a až poté, kdy se dopustí protiprávního jednání, nebo na tuto ochranu vycestováním rezignovat. Zdá se mi, že uvedené cesty řešení jeho situace jsou pro něj de lege lata vytyčeny poněkud cynicky. Proto jevílo by se mně správnějším spíše návrhu vyhovět.