



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže a soudkyň Mgr. et Mgr. Lenky Bahýřové, Ph.D., a Mgr. Věry Jachurové v právní věci

žalobce: **E. E.**, státní příslušnost G.,
t. č. neznámého pobytu
zastoupený opatrovníkem Mgr. Igorem Petreckým, advokátem
sídlem Na záhonech 845/20, Praha 4

proti

žalovanému: **Ministerstvo zahraničních věcí**
sídlem Hradčanské nám. 5, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva zahraničních věcí ze dne 25. 11. 2016
č.j. 310128/2016-VO

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva zahraničních věcí ze dne 25. 11. 2016 č.j. 310128/2016-VO se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Ustanovenému opatrovníkovi Mgr. Igoru Petreckému, advokátovi se přiznává odměna za zastupování ve výši 8 228 Kč. Odměna za zastupování v uvedené výši bude Mgr. Igoru Petreckému, advokátovi vyplacena z účtu Městského soudu v Praze do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Shodu s prvopisem potvrzuje L. H.

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí Ministerstva zahraničních věcí označeného v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž byly na základě žádosti žalobce v řízení podle § 180e odst. 6 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) nově posouzeny důvody neudělení krátkodobého víza. Napadeným rozhodnutím bylo potvrzeno rozhodnutí Velvyslanectví ČR v Akkře (dále jen „ZÚ Akkra“) ze dne 10.10.2016 k žádosti u udělení víza č. ACCR20161005-0002, jímž nebylo žalobci krátkodobé vízum uděleno.
2. Žalobce v žalobě uvedl, že se svojí manželkou M. B., která je francouzskou občankou, se seznámil v Ghaně v lednu 2014 v Elubo v západní oblasti Ghany. Manželka pracuje ve Spojeném království, sňatek uzavřeli dne ... a plánovali jet na svatební cestu na Slovensko. Žalobce má za to, že žádost o vízum byla odmítnuta v rozporu s vízovým kodexem. Žalobce předložil všechny nezbytné dokumenty, což je platný oddací list, který potvrzuje manželku jako občanku EU, dále poskytl kopii cestovního pasu manželky a rezervaci letenek pro oba dva. Žalobce unesl důkazní břemeno, a bylo proto na správním úřadu, aby prokázal, že žalobce je vážnou hrozbou pro veřejný pořádek, veřejné bezpečí nebo veřejné zdraví a že manželství bylo podvodné, což prokázáno nebylo. Pokud správní úřad požadoval, aby žalobce odůvodnil cestu s občankou EU, prokázal jejich ekonomické a sociální vazby s jejich zemí původu a zajistil jejich návrat do země původu, jedná se důvody, jež jsou v rozporu s duchem práv o volném pohybu náležejících občanům EU a jejich rodinným příslušníkům.
3. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že žalobce usiluje o soudní přezkum rozhodnutí o neudělení víza, které je však podle § 171 zákona o pobytu cizinců z přezkoumání soudem vyloučeno, nejde-li o žádost rodinného příslušníka občana Evropské unie, což však není případ posuzované věci. ZÚ Akkra během vízového řízení posuzoval otázku, zda se v případě žalobce jedná o žadatele z kategorie rodinného příslušníka občana EU/ČR. Jelikož žalobce nedoložil francouzské státní občanství své manželky, na výzvu nepředložil originál oddacího listu a nebyl schopen uvést žádné bližší informace ke své tvrzené cestě na Slovensko, neunesl důkazní břemeno ve smyslu části III tzv. Handbooku k vízovému kodexu a § 15a zákona o pobytu cizinců, neboť nebylo možné kladně odpovědět ani na jednu ze tří otázek, tj. zda existuje občan EU, od kterého žadatel dovozuje svá práva a žadatel patří do kategorie rodinných příslušníků občanů EU. Kladně nebylo možné odpovědět ani na otázku, zda žadatel doprovází nebo následuje občana EU při výkonu práva volného pohybu, neboť informace o cestě žadatele a jeho údajné manželky na Slovensko byly smyšlené. Žádost žalobce tak byla správně posuzována jako standardní žádost o schengenské vízum, na které není právní nárok. Rozhodnutí ZÚ Akkra bylo vydáno na základě následujících poznatků zjištěných během pohovoru s žalobcem, jež jsou součástí vízového spisu: *„Manželka žadatele má údajně francouzské občanství, nicméně žije a pracuje ve Velké Británii. Žadatel nepředložil doklad o francouzském státním občanství své manželky. Dále nebyl předložen originál oddacího listu. O své tvrzené cestě na Slovensko žadatel nic neví a nebyl schopen vysvětlit, proč si pár ke své dovolené vybral právě Bratislavu, o které žadatel ani neví, že je hlavním městem Slovenska. Je evidentní, že cesta na Slovensko za účelem turistiky je zcela smyšlená. Podle všeho se tak žadatel z obav před rozhodnutím o neudělení víza ze strany britských orgánů snažil zneužít směrnice 2004/38/ES, když předstíral, že jede na Slovensko“*.

4. Městský soud v Praze se nejprve zabýval tím, zda žalobu lze věcně projednat. V této souvislosti se zabýval otázkou, zda věc spadá pod ust. § 171 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, v relevantním znění (tj. ve znění účinném do 14.8.2017), podle něhož jsou ze soudního přezkumu vyloučena „rozhodnutí o neudělení víza; to neplatí, jde-li o neudělení víza rodinnému příslušníkovi občana“. Při posouzení této otázky soud vyšel ze závěrů rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 23.4.2018, č. j. 45 A 102/2016-23 (publ. pod č. 3755/2018 Sb. NSS), podle něhož soudní přezkum rozhodnutí o nevyhovění žádosti o nové posouzení důvodů neudělení krátkodobého víza vydaného v řízení dle § 180e zákona o pobytu cizinců je přípustný bez ohledu na to, zda žadatel prokázal, že je rodinným příslušníkem občana Evropské unie. Krajský soud v Praze k tomuto závěru dospěl na základě argumentace vedoucí k nemožnosti aplikace ustanovení § 171 písm. a) zákona o pobytu cizinců pro rozpor s čl. 32 odst. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 (vízový kodex) ve spojení s čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie.
5. Jak Krajský soud v Praze uvedl ve zmíněném rozsudku, čl. 32 odst. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 (vízový kodex) přiznává žadatelům, kterým byla žádost o udělení víza zamítnuta, právo na odvolání. Obsah tohoto práva byl vymezen rozhodnutím Soudního dvora Evropské unie ze dne 13. 12. 2017 ve věci *Soufiane El Hassani proti Minister Spraw Zagranicznych* (C-403/16). Podle něho se podmínky opravného prostředku proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení víza řídí vnitrostátním právem každého členského státu, přičemž musí být dodrženy zásady rovnocennosti a efektivity. Řízení o opravném prostředku musí v určitém stadiu řízení zaručit možnost podání opravného prostředku k soudu. Opravný prostředek proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení víza je upraven v § 180e zákona o pobytu cizinců, jde o žádost o nové posouzení důvodů neudělení víza. Judikaturou správních soudů je tento opravný prostředek nahlížen jako speciální typ řádného opravného prostředku, přičemž rozhodnutí o tomto opravném prostředku je rozhodnutím ve smyslu § 65 s.r.s. (rozsudek NSS ze dne 4. 7. 2013, čj. 1 Ans 9/2013 – 39). Vyloučení soudního přezkumu rozhodnutí o novém posouzení důvodů neudělení víza by tak bylo v rozporu s čl. 32 odst. 3 vízového kodexu ve spojení s čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie. Stejný závěr potvrdil též Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 9. 10. 2019, č.j. 5 Azs 283/2018-28.
6. Vzhledem k výše uvedenému není napadené rozhodnutí vyloučeno ze soudního přezkumu.
7. Aby soud mohl správní rozhodnutí přezkoumat, musí se jednat o rozhodnutí přezkoumatelné, tj. musí z něj být seznatelné skutkové i právní důvody, na jejichž základě bylo správní rozhodnutí vydáno. Napadené rozhodnutí však tomuto požadavku nevyhovuje, přičemž k této vadě byl soud povinen přihlídnout z úřední povinnosti.
8. Jak uvedl již Krajský soud v Praze ve shora uvedeném rozsudku, na řízení dle § 180e zákona o pobytu cizinců se nevztahují ustanovení části druhé a třetí správního řádu (§ 168 zákona o pobytu cizinců), a na věc se tak nemůže přímo uplatnit § 68 odst. 3 správního řádu. Podle § 180e odst. 9 zákona o pobytu cizinců je příslušný orgán povinen písemně informovat cizince o výsledku nového posouzení důvodů neudělení krátkodobého víza. Procesní postup se přitom nikterak neliší, ať již jde o žádost rodinného příslušníka občana Evropské unie, nebo o žádost jiného cizince.

9. K rozsahu sdělení důvodů, pro něž nebylo vyhověno žádosti o nové posouzení důvodů neudělení víza, jedná-li se o žádost cizince, který není rodinným příslušníkem občana Evropské unie, se Nejvyšší správní soud vyjádřil ve svém rozsudku ze dne 21. 12. 2011, čj. 5 Ans 5/2011-221. Závěry vyplývající z tohoto rozsudku lze přiměřeně použít i na nyní posuzovanou věc. Nejvyšší správní soud vyšel z toho, že pokud správní orgán provádí úkony, na které nedopadají části druhá a třetí správního řádu, postupuje se obdobně podle části čtvrté (§ 177 odst. 2 správního řádu). Podle § 155 odst. 3 správního řádu, jenž je zařazen v části čtvrté tohoto zákona, shledá-li správní orgán, že nelze požadovaný úkon provést, je povinen o tom na požádání písemně uvědomit dotčenou osobu a sdělit důvody, které k tomuto závěru vedly. *„Povinnost správního orgánu sdělit neúspěšnému žadateli důvody neudělení víza odpovídá nárokům, které jsou na postup správního orgánu kladeny v souvislosti s povinností respektu k ústavou zaručeným právům a zákazem diskriminace a libovůle při výkonu zákonem svěřené působnosti. Neúspěšný žadatel má legitimní právní zájem na tom, aby mu byly důvody neudělení víza sděleny. Toto sdělení totiž může mít zásadní význam pro jeho další úvahy o tom, zda lze shledané nedostatky odstranit před případným podáním nové žádosti o udělení víza. Citované ustanovení je navíc třeba vykládat v tom směru, že cizinci [...] musely být oznámeny nejen právní důvody neudělení víza, ale i konkrétní skutkové důvody a okolnosti, které vedly správní orgán k závěru, že je naplněn některý z důvodů pro neudělení víza [...].“*
10. Stejně nároky na informaci o důvodech neudělení víza se uplatní i na informaci o výsledku nového posouzení důvodů neudělení víza, protože žádost o nové posouzení důvodů neudělení víza představuje specifický opravný prostředek, na jehož základě žalovaný znovu posuzuje, zda byly v projednávané věci naplněny důvody pro neudělení víza. Jakkoli tedy na rozhodnutí o žádosti o nové posouzení důvodů neudělení krátkodobého víza nelze klást nároky vyžadované § 68 odst. 3 a § 89 správního řádu, je nezbytné, aby rozhodnutí, jímž se nově posuzují důvody neudělení tohoto víza, obsahovalo dostatečně konkrétní právní i skutkové důvody, pro něž ministerstvo rozhodlo tak, že krátkodobé vízum žadateli opět neudělilo. To platí jak ve vztahu k žádosti rodinného příslušníka občana Evropské unie, tak ve vztahu k žádosti ostatních cizinců.
11. *„Požadavek řádného odůvodnění správního rozhodnutí má dvojí význam. V prvé řadě je jeho funkcí vyrozumět účastníka řízení o konkrétních skutkových a právních důvodech, o něž se opírá výrok správního rozhodnutí. Pouze za podmínky, že se adresátovi správního rozhodnutí takové informace dostanou, může se následně v případě, že lze požadovat soudní přezkum tohoto rozhodnutí, efektivně domáhat jeho soudního přezkoumání. Rozhodnutí, které neobsahuje konkrétní skutkové a právní důvody, na nichž spočívá, lze soudně napadnout toliko formálně, nikoliv však efektivně, neboť absence intimace skutečných důvodů rozhodnutí jeho adresátovi mu brání v tom, aby formuloval proti jemu neznámým skutkovým závěrům správního orgánu a právnímu posouzení věci konkrétní a přiléhavé výtky. Druhou funkcí odůvodnění správního rozhodnutí je umožnit soudu přezkoumat napadené rozhodnutí po skutkové i právní stránce“* (citováno z rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 23.4.2018, č.j. 45 A 102/2016- 23).
12. V nyní posuzované věci nejsou v rozhodnutí ZÚ Akkra ani v napadeném rozhodnutí, která byla žalobci doručena, obsaženy konkrétní skutkové a právní důvody, pro něž byla žádost žalobce o udělení víza zamítnuta. Rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení víza a

důvody, na nichž se zakládá, byly žalobci oznámeny prostřednictvím jednotného formuláře uvedeného v příloze VI (čl. 32 odst. 2 vízového kodexu a § 20 odst. 1 věta druhá zákona o pobytu cizinců). Tento standardní formulář neposkytuje prostor pro uvedení individualizovaných důvodů neudělení požadovaného víza, lze zde zaškrtnout pouze důvody typizované, předtištěné na formuláři. V případě žalobce bylo zaškrtnuto políčko „nebylo poskytnuto zdůvodnění účelu a podmínek předpokládaného pobytu“. Napadené rozhodnutí pak s odkazem na stejný typizovaný důvod potvrdilo rozhodnutí ZÚ Akkra jako správné, aniž by byla věc ve vztahu k případu žalobce jakkoli individualizována.

13. Je tak nutno konstatovat, že žalobci se v rozporu s § 180e odst. 9 zákona o pobytu cizinců ve spojení s § 155 odst. 3 správního řádu nedostalo informací, na jejichž základě by byl schopen napadnout skutkovou a právní stránku rozhodnutí. Na skutkové a právní důvody, pro něž velvyslanectví neudělilo žalobci vízum, lze sice usuzovat na základě obsahu správního spisu, jehož součástí je též předkládací zpráva k žádosti o nové posouzení důvodů neudělení víza vyhotovená velvyslanectvím pro potřeby žalovaného, v napadeném rozhodnutí však tyto důvody dostatečně určitým a srozumitelným, a tudíž přezkoumatelným způsobem vyjádřeny nebyly. Svým postupem žalovaný odepřel žalobci právo, aby vůči napadenému rozhodnutí mohl v žalobě podrobně argumentovat. Toto pochybení správního orgánu není možné zhojit ani uvedením konkrétních důvodů ze strany žalovaného ve vyjádření k žalobě. Předmětem soudního přezkumu je zákonnost napadeného rozhodnutí jakožto správního aktu, který bezprostředně zasahuje do právní sféry žalobce. Vyjádření žalovaného k žalobě je toliko procesním úkonem správního orgánu učiněným v rámci řízení před soudem, který se práv a povinností žalobce nedotýká, netvoří jeden celek s přezkoumávaným rozhodnutím, a proto jím nemohou být zhojeny případné nedostatky a vady napadeného rozhodnutí mající za následek jeho nezákonnost. Za této situace lze žalobci poskytnout odpovídající soudní ochranu pouze tím, že napadené rozhodnutí žalovaného bude zrušeno pro nepřezkoumatelnost.
14. Lze uzavřít, že napadené rozhodnutí žalovaného nesplňuje požadavky kladené na jeho odůvodnění. Neuvedení konkrétních skutkových a právních důvodů nevyhovění žádosti zcela vylučuje jeho přezkum po skutkové i právní stránce. Napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, a soud jej proto bez jednání rozsudkem zrušil podle § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s. a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s.ř.s.). V něm bude žalovaný vázán právním názorem soudu vysloveným v tomto zrušovacím rozsudku (§ 78 odst. 5 s.ř.s.).
15. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s.ř.s. Právo na náhradu nákladů řízení sice náleží žalobci, neboť byl procesně úspěšný, z obsahu správního spisu však nevyplývá, že by mu nějaké účelně vynaložené náklady v řízení vznikly.
16. Ustanovenému opatrovníkovi soud přiznal ve třetím výroku tohoto rozsudku odměnu za dva účelné úkony právní služby po 3 100 Kč (převzetí věci a příprava věci, včetně nahlížení do spisu, a sdělení doručovací adresy k výzvě soudu) a dva režijní paušály po 300 Kč podle ust. § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 a § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), celkem tedy 6 800 Kč. Náklady ustanoveného opatrovníka, který je advokátem, jsou tvořeny též částkou 1 428 Kč odpovídající dani z přidané hodnoty, kterou je advokát povinen

z odměny za zastupování a z náhrad odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s.ř.s.). Celková výše odměny přiznané ustanovenému opatrovníkovi tak činí 8 228 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 21. ledna 2020

Mgr. Martin Kříž, v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje L. H.