



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň Mgr. Daniely Zemanové a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobce: **A. T.**, zast. Mgr. Pavlem Čížinským, advokátem se sídlem Ječná 548/7, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo zahraničních věcí**, se sídlem Loretánské náměstí 101/5, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 2. 2011 ve věci žádosti o udělení víza č. TUNI201011150002, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 7. 2013, č. j. 3 A 46/2011 – 26,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovaný **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovaný **je povinen** uhradit žalobci na nákladech řízení o kasační stížnosti částku 3 400 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám zástupce žalobce Mgr. Pavla Čížinského, advokáta se sídlem Ječná 548/7, Praha 2.

O d ů v o d n ě n í :

I. Průběh řízení

Žalobce, manžel občanky České republiky, požádal dne 15. 11. 2010 na Velvyslanectví České republiky v Tunisu o udělení víza k pobytu do 90 dnů. Velvyslanectví tuto žádost zamítlo, neboť dospělo k závěru, že žalobce po skončení pobytu stanoveného vízem neopustí území, tedy hodlá vízum zneužít k jinému účelu, než je uveden v žádosti o udělení víza. Důvody neudělení víza byly žalobci sděleny 20. 12. 2010. Žalobce následně požádal o nové posouzení důvodů neudělení víza. Žalovaný znovu posoudil důvody a dne 28. 2. 2011 rozhodl o tom, že žádosti žalobce nevyhovuje.

Citované rozhodnutí žalovaného žalobce napadl žalobou podanou u Městského soudu v Praze. Ten jí rozsudkem ze dne 18. 7. 2013, č. j. 3 A 46/2011 – 26, vyhověl a rozhodnutí

žalovaného zrušil pro nepřezkoumatelnost. Proti tomuto rozhodnutí městského soudu nyní žalovaný brojí kasační stížností.

II. Obsah kasační stížnosti

Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) uplatňuje v kasační stížnosti důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“); namítá tedy nesprávné posouzení právní otázky městským soudem.

Vady rozsudku spočívají zejména v tom, že městský soud nesprávně posoudil, zda se v řízení o udělení krátkodobého víza použije zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též „spr. ř.“), zejména pak jeho § 68 odst. 3, který stanoví požadavky na odůvodnění rozhodnutí. Podle stěžovatele § 168 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), výslovně vylučuje, aby se na řízení o udělení krátkodobého víza a řízení o novém posouzení důvodů neudělení víza uplatnila část druhá a třetí správního řádu. Užití ustanovení správního řádu o nárocích na odůvodnění rozhodnutí nelze dovodit ani z § 154 spr. ř., protože neodkazuje na § 68 odst. 3 spr. ř. jako na ustanovení, jehož má být použito obdobně.

Stěžovatel dále nesouhlasí s tím, že by jeho rozhodnutí bylo nepřezkoumatelné. Na základě vyjádření zastupitelského úřadu v Tunisu byla vyvrácena námitka žalobce, že mu byla předána pouze část rozhodnutí o neudělení víza. Toto vyjádření bylo součástí správního spisu. Jak rozhodnutí o neudělení víza, tak rozhodnutí o novém posouzení důvodů pro neudělení víza splňují požadavek na plné odůvodnění. Navíc bylo vízum stěžovateli následně vydáno, žaloba je tedy bezpředmětná, neboť požadované plnění nelze nařídit.

Z těchto důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Dále také požádal o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. To proto, že na základě napadeného rozsudku je povinen zaplatit žalobci 6 800 Kč na nákladech řízení.

III. Vyjádření ke kasační stížnosti

Žalobce ve svém vyjádření plně souhlasil se závěry městského soudu. Stěžovatelem doložené vyjádření zastupitelského úřadu považuje za nepřipustnou novotu, neboť jej stěžovatel nepředložil ani v řízení před městským soudem, ani jej nepromítl do svého rozhodnutí. Dále žalobce setrval na svém přesvědčení, že rozhodnutí stěžovatele je věcně nesprávné. Závěry stěžovatele o odpadnutí předmětu řízení nepovažuje za správné, napadená rozhodnutí totiž nebyla následným vydáním víza nijak dotčena. Zrušení napadených rozhodnutí pak má pro žalobce význam i z hlediska případného uplatnění škod způsobených nezákonným rozhodnutím.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

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 přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

pokračování

Kasační stížnost není důvodná.

První stížní námitka směřuje proti závěru městského soudu, dle něhož se řízení o udělení krátkodobého víza a řízení o novém posouzení důvodů neudělení víza řídí správním řádem, zejména pak jeho požadavky na odůvodňování správních rozhodnutí podle § 68 odst. 3 spr. ř. Dle stěžovatele nelze povinnost odůvodnit rozhodnutí, kterým se končí řízení o udělení víza a řízení o žádosti o nové posouzení důvodů, dovodit ani z § 154 spr. ř., neboť ten na § 68 odst. 3 spr. ř. neodkazuje jako na ustanovení, jehož se užije obdobně.

Zákon o pobytu cizinců v § 168 vylučuje uplatnění některých částí správního řádu na vyjmenovaná řízení podle tohoto zákona. Protože § 168 byl v rozhodné době změněn zákonem č. 427/2010 Sb., považuje Nejvyšší správní soud za vhodné, aby uvedl znění zákona o pobytu cizinců před a po této změně.

Do 31. 12. 2010 stanovil § 168 zákona o pobytu cizinců následující: *Ustanovení správního řádu o správním řízení se nevztahují na řízení podle § 9 (s výjimkou řízení podle § 9 odst. 4), § 19 odst. 1, § 22, 24, 26, 29, 29a odst. 1 a 3, § 29b odst. 2, 30, 33, 36, § 37 odst. 1 písm. c), § 38 odst. 1, § 40, 41, 42g, 49, 50, § 53 odst. 2, § 56 odst. 5 a 6, § 61, 92, 98a, 115a, § 122 odst. 1 a 2, § 123a, § 124 (s výjimkou řízení podle § 124 odst. 4), § 124b, § 126a, § 129, § 135 odst. 3 až 5, § 148, § 154 odst. 2, § 155 odst. 1, § 180, 180b, 180d, 180e a 180h.*

Po změně provedené zákonem č. 427/2010 Sb. stanoví § 168 zákona o pobytu cizinců následující: *Ustanovení části druhé a třetí správního řádu se nevztahují na řízení podle § 9 (s výjimkou řízení podle § 9 odst. 4), § 10, § 19 odst. 1, § 20, 30, 33, 36, § 38 odst. 1, § 40, 41, 42g, 49, 50, 52, § 53 odst. 3, § 122 odst. 1 a 2, § 123a, § 135 odst. 3, § 148, § 154 odst. 2, § 155 odst. 1, § 180, 180b, 180d, 180e a 180h.*

Z napadeného rozsudku není zřejmé, které znění zákona považoval městský soud za rozhodné. Podle Nejvyššího správního soudu pro věc je rozhodné znění dřívější (tj. znění účinné do 31. 12. 2010), protože dle čl. II zákona č. 427/2010 Sb. platí, že *řízení podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky, zahájené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona a do tohoto dne neskončené, se dokončí a práva a povinnosti s ním související se posuzují podle zákona č. 326/1999 Sb., ve znění účinném do dne nabytí účinnosti tohoto zákona.* Není však pochyb, že obě časová znění zákona o pobytu cizinců vylučují uplatnění obecných a zvláštních ustanovení správního řádu o správním řízení jak na řízení o žádosti o udělení krátkodobého víza (původně § 56 odst. 5, následně § 20 zákona o pobytu cizinců), tak i na řízení o novém posouzení důvodů neudělení víza (§ 56 odst. 6, následně § 180e zákona o pobytu cizinců).

K uplatněným námitkám Nejvyšší správní soud konstatuje, že se na věc nemůže přímo uplatnit § 68 odst. 3 spr. ř., který systematicky spadá právě do části druhé správního řádu, neboť jeho užití je výslovně vyloučeno § 168 zákona o pobytu cizinců. Jak však bude vysvětleno níže, na konečné posouzení věci tato skutečnost nemá vliv.

Povinnost zastupitelského úřadu informovat žalobce – rodinného příslušníka občanky EU - o důvodech neudělení víza výslovně plyne z § 56 odst. 5 zákona o pobytu cizinců.

Povinnost stěžovatele informovat žalobce o výsledku nového posouzení důvodů neudělení víza výslovně plyne z § 56 odst. 6, věty druhé, zákona o pobytu cizinců. K rozsahu sdělení těchto důvodů v případě žádosti cizince, který není rodinným příslušníkem občana EU, se Nejvyšší správní soud vyjadřoval ve svém rozsudku ze dne 21. 12. 2011, č. j. 5 Ans 5/2011 – 221, publ. pod č. 2544/2012 Sb. NSS., jehož závěry lze na nynější věc přiměřeně použít.

V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud uvedl: *„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 [...].“*

Tyto 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 stěžovatel znovu posuzuje, zda byly v projednávané věci naplněny důvody pro neudělení víza (srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2013, č. j. 1 Ans 9/2013 – 39).

Městský soud v napadeném rozsudku vyžaduje, aby z informace o důvodech neudělení víza a z informace o výsledku nového posouzení důvodů neudělení víza bylo znatelné, jak správní orgán naložil s námitkami žalobce a na základě jakých skutečností, úvah a právních norem dospěl k rozhodnutí. S ohledem na výše uvedenou judikaturu Nejvyššího správního soudu lze konstatovat, že nároky kladené na stěžovatele městským soudem jsou na místě. Stěžovatel má podle zákona o pobytu cizinců povinnost uvést důvody a má i povinnost šetřit oprávněné zájmy osob (§ 2 odst. 3 spr. ř.). Musí tedy uvést natolik určité důvody, aby žalobce měl možnost na ně následně reagovat. Jen v takovém případě může žalobce odstranit vyčítané nedostatky, nebo naopak dostatečně určitě formulovat žalobní body, jež jsou určující pro posouzení případné správní žaloby (srov. § 75 odst. 2 s. ř. s.).

K otázce nároků na určitost odůvodnění ze strany stěžovatele lze uzavřít, že městský soud na základě nepatřičného odkazu na § 68 odst. 3 spr. ř. dospěl zásadně správnou právní argumentací ke správnému výsledku. Jeho právní závěry tedy ob stojí a námitka stěžovatele není důvodná.

Druhou stížní námitkou stěžovatel zpochybnil závěr městského soudu o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o novém posouzení důvodů neudělení víza. Nepřezkoumatelnost městský soud shledal v tom, že stěžovatel se nevypořádal s tvrzením žalobce o tom, že mu byla předána pouze část rozhodnutí o neudělení víza. Tento závěr stěžovatel vyvrací tím, že v řízení o novém posouzení důvodů neudělení víza bylo o vyjádření požádáno Velvyslanectvím České republiky v Tunisu. To ve svém vyjádření uvedlo, že *„podrobné písemné zdůvodnění žádosti o vízum, které obsahuje všechny náležitosti vč. jména žadatele, čísla žádosti o vízum a důvodů pro neudělení víza, si žadatel osobně převzal dne 20. 10. 2010 (potvrzeno podpisem na kopii dokumentu).“*

pokračování

K této námitce Nejvyšší správní soud podotýká, že nemůže zpochybnit závěr městského soudu. Kopie podepsaného rozhodnutí (ve skutečnosti kopie podepsané druhé strany rozhodnutí) založená ve správním spise a doložená správním soudům totiž nevyvrací tvrzení žalobce, že mu byla předána pouze poslední strana. I kdyby však stěžovatel obstaral dostatek důkazů o tom, že žalobce převzal celé rozhodnutí, musí informaci o existenci těchto důkazů a závěry, které z nich vyvozuje, vtělit do odůvodnění svého rozhodnutí, nikoli do správního spisu. To neučinil, nezmínil dokonce ani ono vyjádření velvyslanectví České republiky, neboť touto námitkou žalobce se v odůvodnění vůbec nezabýval.

Pokud stěžovatel namítl, že jak rozhodnutí o neudělení víza, tak rozhodnutí o novém posouzení důvodů neudělení víza, „splňuje požadavek na plné odůvodnění rozhodnutí, které ukládá Příručka pro zpracování žádostí o víza a provádění změn v udělených vízech“, Nejvyšší správní soud považuje za důležité, aby toto odůvodnění zopakoval v té části, ve které se věnuje samotné věci, nikoliv rekapitulaci právních předpisů:

„MZV na základě předložené spisové dokumentace podrobilo přezkumu bližší skutkové okolnosti, na jejichž základě bylo neudělení víza potvrzeno a vyhodnotilo postoj obou manželů a jejich motivaci k uzavření manželství. Za zásadní byla považována zejména zjištění ZÚ Tunis o okolnostech, za nichž se manželé seznámili a poté uzavřeli manželství, žadatel prokázal velmi povrchní znalost životních poměrů manželky, existují závažné rozdíly ve výpovědích manželů, a to především s ohledem na společný záměr obou stran.“

Stěžovatel uvedl, že rozhodnutí o neudělení víza musí být řádně odůvodněno na základě bodu 4.8. části III. Rozhodnutí Komise ze dne 19. 3. 2010, kterým se stanoví Příručka pro zpracování žádostí o víza a provádění změn v udělených vízech. Zároveň tvrdí, že těmto požadavkům dostojí městským soudem hodnocené rozhodnutí o novém posouzení důvodů neudělení víza.

Zmiňovaný bod příručky uvádí, že „[r]ozhodnutí, kterým se žádost o vízum zamítá [...] musí být oznámeno žadateli písemně a plně odůvodněno [...]“ Dále příručka v bodu 4.9 uvádí, že „zamítnutí víza rodinnému příslušníkovi občana EU [musí být] vždy plně odůvodněno. Rovněž je nezbytné uvést konkrétní věcné a právní důvody, které vedly k přijetí zamítavého rozhodnutí, aby dotčená osoba mohla provést účinné kroky na svou obranu.“

Z uvedených pasáží je jednoznačné, že požadavky stěžovatelem odkazované příručky jen podporují Nejvyšším správním soudem vyjádřené požadavky na odůvodňování. Rozhodnutí stěžovatele o novém posouzení důvodů neudělení víza vůbec nezmiňuje žalobcem namítané převzetí pouze části rozhodnutí o neudělení víza. Skutková zjištění jsou nekonkrétní a velmi stručně odkazují na zjištění zastupitelského úřadu. Právní závěry jsou zastoupeny pouze tvrzením, že stěžovatel považuje hodnocení zastupitelského úřadu za věcně správné. Odůvodnění tak neobsahuje konkrétní právní a skutkové důvody, které by vedly ke konkrétnímu rozhodnutí. Městský soud správně vyhodnotil napadené rozhodnutí jako nepřezkoumatelné, námitka tak není důvodná.

K další námitce stěžovatele, že řízení o žalobě a řízení o kasační stížnosti jsou bezpředmětná, Nejvyšší správní soud uvádí, že předmětem řízení o žalobě v dané věci

je rozhodnutí, kterým byl žalobce dle svého mínění zkrácen na svých právech (srov. § 65 odst. 1 s. ř. s.), tedy rozhodnutí stěžovatele o novém posouzení důvodů neudělení víza. Následné vydání víza nemá na existenci tohoto rozhodnutí vliv, a proto městskému soudu nic nebránilo v přezkumu tohoto rozhodnutí. Ani tato námitka tak není důvodná.

Protože Nejvyšší správní soud přezkoumával závěr městského soudu o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí stěžovatele, nemohl se vyjadřovat k jeho věcné správnosti. Nebylo tedy důvodu, aby přihlížel k důkazům, které stěžovatel v průběhu řízení o kasační stížnosti postupně dokládal. Nadto se dle § 109 odst. 5 s. ř. s. nepřihlíží ke skutečnostem uplatněným po vydání napadeného soudního rozhodnutí. V nynější věci stěžovatel v podání Nejvyššímu správnímu soudu uvedl, že teprve shromažďuje důkazy vyvracející tvrzení žalobce, protože v řízení před městským soudem považoval žalobu za bezpředmětnou a tak tyto materiály městskému soudu nepředložil. To je sice možné vysvětlení procesního pochybení stěžovatele, nemění však nic na nepřípustnosti takto uplatněných novot.

Závěrem lze obecně (a opakovaně) upozornit na to, že není přijatelné, aby správní orgán doplňoval zákonem předepsaný obsah svých rozhodnutí až v řízení před správními soudy (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2010, č. j. 9 As 66/2009 – 46, a ze dne 9. 5. 2012, č. j. 8 As 73/2011 – 56).

V. Závěr

O návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti z důvodu povinnosti stěžovatele zaplatit žalobci 6 800 Kč na nákladech řízení Nejvyšší správní soud samostatně nerozhodoval, neboť o kasační stížnosti samotné rozhodl bezodkladně po předložení věci a po vykonání nezbytných procesních úkonů v řízení.

Nejvyšší správní soud proto ze všech výše uvedených důvodů kasační stížnost podle § 110 odst. 1, poslední věty, s. ř. s. zamítl jako nedůvodnou.

O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšný žalobce byl v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem a náleží mu odměna za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti) podle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. Odměna činí podle § 9 odst. 4 písm. d) uvedené vyhlášky 3 100 Kč a dále 300 Kč jako paušální náhrada hotových výdajů (§ 13 odst. 3 téže vyhlášky), celkem tedy 3 400 Kč.

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

V Brně dne 31. října 2013

JUDr. Radan Malík
předseda senátu

pokračování