



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Tomáše Rychlého a Mgr. Aleše Sabola v právní věci žalobce: **A. N.**, zastoupený Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo zahraničních věcí**, se sídlem Loretánské náměstí 101/5, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 19. 3. 2018, č. j. 11 A 37/2017 - 44,

t a k t o :

- I. Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 19. 3. 2018, č. j. 11 A 37/2017 - 44, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.
- II. Žalobci **se vrací** soudní poplatek ve výši 1 000 Kč za návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce Mgr. Petra Václavka, advokáta.

Odůvodnění:

[1] Žalobce, který je občanem Pákistánské islámské republiky, požádal na Velvyslanectví České republiky v Islámábádu (dále jen „*velvyslanectví*“) o krátkodobé vízum za účelem čtrnáctidenní turistické návštěvy Slovenské republiky. Na Slovensku se chtěl setkat se svým bratrem M. A. K., britským státním občanem, na němž je nyní finančně závislý. Dne 26. 9. 2016 velvyslanectví rozhodlo, že žalobci krátkodobé vízum neudělí, protože informace předložené za účelem prokázání účelu a podmínek předpokládaného pobytu nebyly spolehlivé, nebylo poskytnuto zdůvodnění účelu a podmínek předpokládaného pobytu a nebylo též možné prokázat žalobcův úmysl opustit

území členských států EU před skončením platnosti víza. Žalobce podal v reakci na toto rozhodnutí žádost o nové posouzení důvodů neudělení krátkodobého víza. Žalovaný však v rozhodnutí ze dne 31. 10. 2016, č. j. 309260/2016-KKM, shledal, že rozhodnutí velvyslanectví je v souladu s vyznačenými důvody neudělení krátkodobého víza podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. 7. 2009, o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex) – dále jen „*vízový kodex*“, a žádosti nevyhověl.

[2] Žalobce následně podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu. Městský soud však žalobu odmítl, protože nebyly splněny podmínky přípustnosti žaloby. Podle § 171 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (ve znění účinném do 14. 8. 2017 – pozn. soudu; dále jen „*zákon o pobytu cizinců*“), je totiž žaloba proti rozhodnutí o neudělení víza přípustná pouze tehdy, týká-li se rodinného příslušníka občana Evropské unie. Žalobce ale podle soudu ve správním řízení neprokázal ani neosvědčil skutečnost, že M. A. K. je státním příslušníkem Spojeného království Velké Británie a Severního Irska a že žalobce je jeho rodinným příslušníkem ve smyslu definice tohoto pojmu uvedené v § 15a zákona o pobytu cizinců (konkrétně že je žalobce závislý na jeho výživě). Městský soud připomněl, že neexistuje subjektivní ústavně zaručené právo cizince na pobyt na území České republiky a vyloučení rozhodnutí o neudělení víza ze soudního přezkumu se nedotýká žádného ústavně zaručeného základního práva nebo svobody. Rovněž Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 10. 9. 2009, č. j. 9 As 95/2008 – 45, konstatoval, že správním soudům nepřísluší přezkoumávat rozhodnutí o neudělení víza. V rozsudku ze dne 15. 11. 2017, č. j. 1 Azs 293/2017 – 33, pak kasační soud dospěl k závěru, že přezkoumání soudem podléhají jen ta rozhodnutí, ve vztahu k nimž je doloženo, že se skutečně jedná o vízum pro rodinného příslušníka občana EU.

[3] Proti usnesení městského soudu podal žalobce (dále jen „*stěžovatel*“) kasační stížnost, jejíž důvody podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a, b), d) a e) soudního řádu správního (dále jen „*s. ř. s.*“). Stěžovatel předně namítá, že nahlédnutím do soudního spisu vedeného k podané žalobě dne 11. 1. 2018 zjistil, že správní spis není úplný, a všechny dokumenty v něm nebyly obsaženy ani poté, co žalovaný chybějící písemnosti vyžádal od velvyslanectví a jejich fotokopie zaslal městskému soudu. Stěžovatel totiž k žádosti o vízum doložil i další doklady prokazující bratrovu státní příslušnost a to, že je na výživě z bratrovy strany závislý. Žalovaný měl podle stěžovatele při vedení spisu přiměřeně použít § 17 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „*správní řád*“) a vést náležitým způsobem správní spis, protože § 154 správního řádu připouští přiměřené použití tohoto ustanovení i tehdy, pokud se správní řád na vízové řízení nepoužije. Žalovaný přitom sám přiznal, že ze spisového materiálu nejde zjistit, kdy do něj byly matriční doklady vloženy.

[4] Městský soud podle stěžovatele pochybil v tom, že žalobu odmítl, aniž se uskutečnilo jednání, které bylo odročeno na neurčito a na kterém chtěl stěžovatel předložit písemnosti chybějící ve správním spise a navrhnout další důkazy (svědeckou výpověď a další listinné důkazy). Městský soud tak rozhodl navzdory pochybnostem o skutečném a úplném obsahu správního spisu. Soud navíc vydal nemeritorní rozhodnutí, kterým však vyslovil v podstatě meritorní závěr, že stěžovatel není rodinným příslušníkem občana Evropské unie.

pokračování

[5] Usnesení městského soudu je podle stěžovatele dále nepřezkoumatelné v závěru, podle nějž ze spisu není zřejmé, že stěžovatel žádá o vízum rodinného příslušníka občana EU. Z dokladu předloženého žalovaným po opakované výzvě městského soudu je podle stěžovatele přinejmenším patrné, že vztah sourozenectví v řízení prokázal. Součástí předloženého spisu bylo také čestné prohlášení o sponzorství, které prokázalo závislost stěžovatele na jeho bratrovi. Stěžovatel ke kasační stížnosti připojil další písemnosti, kterými dokládá skutečnost, že je rodinným příslušníkem občana Evropské unie (a které podle svého tvrzení dokládal v řízení před správními orgány), a navrhuje, aby Nejvyšší správní soud nařídil jednání za účelem podání svědecké výpovědi. Závěrem kasační stížnosti vznáší také námitku nepřezkoumatelnosti napadeného usnesení z toho důvodu, že se městský soud nevypořádal s dalšími meritorními žalobními námitkami.

[6] Žalovaný ke kasační stížnosti uvedl, že se stále více setkává s pokusy o zneužití Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2004/38/ES ze dne 29. 4. 2004, o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států (dále jen „*směrnice 2004/38/ES*“), ze strany tzv. širších členů rodiny podle čl. 3 odst. 2 této směrnice, kteří mají v souladu s vnitrostátními předpisy právo na usnadnění vstupu na území států Evropské unie. Směrnicí 2004/38/ES se snaží zneužít i stěžovatel, který podal žádost spolu se svým údajným bratrem N. A. K., jehož kasační stížnost Nejvyšší správní soud projednával pod sp. zn. 10 Azs 112/2018. S touto osobou však nemá ani jednoho společného rodiče. Stěžovatel nedoložil vztah ke svému dalšímu bratru M. A. K. a ani skutečnost, že je vyživovanou osobou. Stěžovatel rovněž poskytl při podání žádosti smyšlené informace o cestě na Slovensko, protože neměl tušení, co zde chce dělat a vidět. Je nezaměstnaný a hovoří pouze mateřským jazykem. Stěžovatel údajně žádal o schengenské vízum poprvé, nemá však k dispozici kopie svých předchozích pasů, což indikuje, že o víza do zemí EU žádal již dříve a tyto předchozí žádosti byly zamítnuty. Tyto poznatky získalo velvyslanectví v pohovoru se stěžovatelem a jsou uvedeny na žádosti o vízum, což je podle žalovaného dostatečné, jelikož žádný právní předpis neukládá, v jaké podobě má být zachycen záznam pohovoru. Rozhodnutí bylo vydáno v souladu s vízovým kodexem, přestože neobsahuje věcné odůvodnění neudělení víza. To je nutné uvést pouze v případě, že žadatelem je rodinný příslušník občana Evropské unie. Tato podmínka v případě stěžovatele nebyla splněna.

[7] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[8] Kasační stížnost je důvodná.

[9] Nejvyšší správní soud předně zdůrazňuje, že kasační stížnost míří proti usnesení městského soudu, jímž byla žaloba v předmětné věci odmítnuta pro nepřípustnost. Nosným důvodem napadeného usnesení byla zákonná výluka ze soudního přezkumu dle § 171 písm. a) zákona o pobytu cizinců, pokud stěžovatel není

rodinným příslušníkem občana Evropské unie. Žaloba tedy nebyla městským soudem meritorně posuzována. V souladu se svou ustálenou judikaturou (např. rozsudky ze dne 22. 1. 2004, č. j. 5 Azs 43/2003 – 38, ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 – 98, či ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 – 65; všechna rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz) se tak kasační soud mohl zabývat pouze tím, zda je rozhodnutí městského soudu o odmítnutí žaloby v souladu se zákonem [viz § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.]. Ačkoli k této otázce přímo a výslovně nemířila žádná kasační námitka, otázka přípustnosti žaloby spadá do širšího okruhu podmínek řízení ve správním soudnictví, které je soud povinen zkoumat z úřední povinnosti. Pokud by žaloba nebyla přípustná, pak by se jí městský soud vůbec nemohl věcně zabývat a kasační námitky týkající se nedostatečného vypořádání žalobních námitek a chybného posouzení věci by postrádaly smysl.

[10] Podle § 171 písm. a) zákona o pobytu cizinců (ve znění účinném do 14. 8. 2017) *z přezkoumání soudem jsou vyloučena rozhodnutí o neudělení víza; to neplatí, jde-li o neudělení víza rodinnému příslušníkovi občana Evropské unie.*

[11] Z uvedeného ustanovení vyplývá, že pokud není žadatelem o vízum rodinný příslušník občana Evropské unie, nepodléhá rozhodnutí o neudělení víza soudnímu přezkumu. Tato výluka ze soudního přezkumu není podle judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu v rozporu s ústavním pořádkem České republiky (srovnej rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 9. 2009, č. j. 9 As 95/2008 – 45, č. 1955/2009 Sb. NSS, ze dne 21. 11. 2013, č. j. 7 As 80/2013 – 34, a např. nálezy Ústavního soudu ze dne 24. 4. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 23/11, a usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 9. 2018, sp. zn. II. ÚS 582/2018; judikatura Ústavního soudu je dostupná na <https://nalus.usoud.cz>). Dosavadní rozhodovací praxe tento závěr vyvodila z toho, že na udělení víza nemá žadatel nárok a neudělením víza není porušeno žádné základní právo, kterému podle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod náleží soudní ochrana. Nejvyšší správní soud však v rozsudku č. j. 9 As 95/2008 – 45, připustil, „[ž]e 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.“ Předvídaná situace nastala, a Nejvyšší správní soud se proto na tuto otázku znovu zaměřil. Přitom v první řadě podotýká, že při posouzení dané věci vycházel z rozsudku ze dne 18. 9. 2019, č. j. 10 Azs 112/2018 – 50, který se zabýval skutkově i právně v zásadě totožnou situací (viz též odstavec [6] výše), a jehož závěry jsou tak plně aplikovatelné i na nyní projednávanou věc.

[12] Správní orgány České republiky uplatňují při vydávání víz vízový kodex, případně směrnici 2004/38/ES (jde-li o rodinné příslušníky občanů EU). Podle čl. 32 odst. 3 vízového kodexu mají žadatelé, kterým byla žádost o udělení víza zamítnuta, právo na odvolání. Obsahem tohoto práva se zabýval Soudní dvůr Evropské unie v rozsudku ze dne 13. 12. 2017, *Soufiane El Hassani proti Minister Spraw Zagranicznych*, C-403/16. Podle něj se podmínky opravného prostředku proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení víza řídí vnitrostátním právem každého členského státu. Musejí být však dodrženy zásady rovnocennosti a efektivity, tzn. členské státy musí zajistit soudní ochranu práv, která jednotlivcům vyplývají z unijního práva. Jelikož členské státy při posuzování důvodů zamítnutí žádosti o udělení víza vycházejí z ustanovení vízového kodexu (uplatňují

pokračování

unijní právo), jsou rovněž povinny brát v potaz ustanovení Listiny základních práv Evropské unie.

[13] Podle čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie *každý, jehož práva a svobody zaručené právem Unie byly porušeny, má za podmínek stanovených tímto článkem právo na účinné prostředky nápravy před soudem*. Z téhož článku Soudní dvůr EU vyvodil možnost podrobit soudnímu přezkumu rozhodnutí správního orgánu, který sám nesplňuje podmínky nezávislosti a nestrannosti (srovnej rozsudek ze dne 16. 5. 2017, *Berlio Investment Fund S.A.*, C-682/15, bod 55). Soudní dvůr EU proto ve výše specifikované věci *El Hassani* (v bodě 42) konstatoval, že „čl. 32 odst. 3 vízového kodexu, ve spojení s článkem 47 Listiny, je třeba vykládat v tom smyslu, že ukládá členským státům povinnost upravit řízení o opravném prostředku proti rozhodnutím o zamítnutí žádosti o udělení víza, jehož podmínky se řídí právním řádem každého členského státu, při dodržení zásad rovnocennosti a efektivity. ***Toto řízení musí v určitém stadiu zaručit možnost podání opravného prostředku k soudu***“ (zvýraznění přidáno – pozn. soudu).

[14] České vnitrostátní právo upravuje opravný prostředek proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení víza v § 180e zákona o pobytu cizinců a označuje jej jako žádost o nové posouzení důvodů neudělení víza. Tento opravný prostředek je považován za speciální typ řádného opravného prostředku, který vyústí v rozhodnutí správního orgánu o veřejném subjektivním právu cizince, tedy v rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2013, č. j. 1 Ans 9/2013 – 39, č. 2973/2014 Sb. NSS). Rozhodnutí o novém posouzení důvodů neudělení víza tak svou povahou splňuje vnitrostátní zákonné podmínky pro to, aby mohlo být podrobeno soudnímu přezkumu (nevztahují se na ně ani kompetenční výluky podle § 70 s. ř. s.). Vyloučení soudního přezkumu tohoto rozhodnutí se proto neslučuje s čl. 32 odst. 3 vízového kodexu, ve spojení s čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie.

[15] Pokud je ustanovení vnitrostátního práva v rozporu s právem Evropské unie k neprospěchu žalobce, je soud povinen od této vnitrostátní právní normy odhlédnout a nepoužít ji (srovnej rozsudek ze dne 29. 11. 2017, č. j. 6 Azs 320/2017 – 20, č. 3683/2018 Sb. NSS, odstavce 68–72, v němž kasační soud odmítl použít ustanovení zákona o pobytu cizinců neumožňující soudní přezkum zajištění cizince, a rozsudek ze dne 4. 1. 2018, č. j. 6 Azs 253/2016 – 49, č. 3718/2018 Sb. NSS, zejména odstavec 45, v němž zdejší soud shledal, že vyloučení soudního přezkumu rozhodnutí o neudělení dlouhodobého víza za účelem studia je rovněž neslučitelné s unijním právem). Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že § 171 písm. a) zákona o pobytu cizinců se v případě stěžovatele nepoužije a městský soud pochybil, pokud rozhodnutí žalovaného vyloučil ze soudního přezkumu a žalobu proti němu věcně neprojednal. Žaloba by tak měla být projednána bez ohledu na to, zda lze stěžovatele považovat za rodinného příslušníka občana Evropské unie, či nikoliv (posouzení této otázky bude mít význam až při zkoumání důvodů, pro něž nebylo stěžovateli uděleno vízum).

[16] Na uvedených závěrech nic nemění ani skutečnost, že dřívější rozhodovací praxe připouštěla soudní výluky z přezkumu těchto rozhodnutí. Právní názor na tuto otázku se vyvinul v důsledku výkladu stěžejních ustanovení vízového kodexu v judikatuře Soudního

dvora EU. Jelikož se ohnisko odlišných právních názorů nenachází uvnitř Nejvyššího správního soudu, ale má svůj původ v rozhodnutí soudu, jehož interpretační vodítka jsou pro kasační soud závazná, nebylo zapotřebí předkládat tuto věc k posouzení rozšířenému senátu (k tomu analogicky srovnej usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2006, č. j. 2 Afs 66/2004 – 53, č. 1833/2009 Sb. NSS).

[17] Jednotlivými kasačními námitkami se Nejvyšší správní soud dále nezabýval, protože souvisejí s posouzením věci samé a je nejdříve na městském soudu, aby věcně posoudil žalobní námitky a vypořádal je.

[18] Nejvyšší správní soud tedy výrokem I. tohoto rozsudku zrušil usnesení městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1, věta první s. ř. s.). V novém řízení je městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.) a žalobu (za splnění dalších podmínek řízení) věcně projedná.

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

[20] K návrhu stěžovatele, aby Nejvyšší správní soud nařídil jednání, zdejší soud pro úplnost podotýká, že nemá povinnost takovému návrhu vyhovět. Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 s. ř. s. o kasační stížnosti zpravidla rozhoduje bez nařízení jednání. Výjimkou jsou případy, kdy soud provádí dokazování, a dále případy, kdy soud uzná nařízení jednání za vhodné (srovnej rozsudek tohoto soudu ze dne 15. 11. 2005, č. j. 8 Aps 1/2005 – 82, č. 932/2006 Sb. NSS). Taková situace ovšem v posuzovaném případě nenastala.

[21] Nejvyšší správní soud dále závěrem doplňuje, že stěžovatel podal spolu s kasační stížností blanketní návrh na přiznání odkladného účinku. Podáním ze dne 18. 4. 2018, které bylo soudu doručeno téhož dne, vzal stěžovatel tento návrh zpět. Dne 17. 4. 2018 však za tento návrh uhradil soudní poplatek ve výši 1 000 Kč. S ohledem na uvedené Nejvyšší správní soud o návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti nerozhodoval, a byly tak naplněny podmínky pro vrácení zaplaceného soudního poplatku (§ 10 odst. 1, věta první zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích) ve výši 1 000 Kč. Soudní poplatek bude stěžovateli vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Petra Václavka, advokáta se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1 (výrok II. tohoto rozsudku).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 26. září 2019

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu

pokračování