



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty a soudkyň Michaely Bejčkové a Sylvy Šiškeové v právní věci žalobce: **N. A. K.**, zastoupeného advokátem Mgr. Petrem Václavkem, Opletalova 1417/25, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo zahraničních věcí**, Loretánské náměstí 101/5, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 10. 2016, čj. 309279/2016-KKM, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 12. 2019, čj. 11 A 38/2017-77,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 12. 2019, čj. 11 A 38/2017-77, **se ruší a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] V této věci jde o to, zda bylo Ministerstvo zahraničních věcí oprávněno rozhodovat o žalobcově žádosti o nové posouzení důvodů neudělení krátkodobého víza, o něž žalobce požádal na Velvyslanectví České republiky v Islámábádu za účelem turistického pobytu na Slovensku. NSS na rozdíl od městského soudu dospěl k závěru, že české ministerstvo k tomu oprávněno bylo.

I. Vymezení věci a kasační řízení

[2] Žalobce, který je občanem Pákistánské islámské republiky, požádal na Velvyslanectví České republiky v Islámábádu o krátkodobé schengenské vízum za účelem čtrnáctidenní turistické návštěvy Slovenska. Na Slovensku se chtěl setkat se svým bratrem A. S., britským státním občanem, s nímž dříve žil v Pákistánu ve společné domácnosti a na němž je nyní finančně závislý. Na českém velvyslanectví požádal proto, že Slovenská

republika nemá na území Pákistánu zastupitelský úřad a Česko a Slovensko spolu mají uzavřenou dohodu o vzájemném zastupování prostřednictvím svých konzulárních úřadů při výkonu vízové činnosti podle čl. 8 odst. 4 písm. d) vízového kodexu¹.

[3] Dne 26. 9. 2016 české velvyslanectví rozhodlo, že žalobci krátkodobé vízum neudělí, protože informace předložené k prokázání účelu a podmínek předpokládaného pobytu nebyly spolehlivé a nebyl z nich zřejmý žalobcův úmysl opustit území členských států před skončením platnosti víza. Žalobce podal v reakci na toto rozhodnutí žádost o nové posouzení důvodů neudělení krátkodobého víza. Ministerstvo zahraničních věcí však shledalo, že rozhodnutí velvyslanectví je v souladu s vyznačenými důvody neudělení krátkodobého víza podle vízového kodexu, a žádosti nevyhovělo.

[4] Žalobce podal proti rozhodnutí ministerstva žalobu, kterou městský soud usnesením ze dne 19. 3. 2018 odmítl, neboť podle něj nebyly splněny podmínky přípustnosti žaloby. Žalobce se bránil kasační stížností a uspěl. NSS rozsudkem ze dne 18. 9. 2019, čj. 10 Azs 112/2018-50, usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Dospěl k závěru, že rozhodnutí ministerstva není vyloučeno ze soudního přezkumu, a uložil městskému soudu, aby věcně posoudil žalobní námitky.

[5] Městský soud nato rozsudkem ze dne 17. 12. 2019 rozhodnutí ministerstva zrušil. Podle městského soudu nebylo české ministerstvo oprávněno rozhodovat o žalobcově žádosti o nové posouzení důvodů neudělení krátkodobého víza a Velvyslanectví České republiky v Islámábádu mělo postoupit věc příslušnému orgánu Slovenské republiky. Ostatní žalobní námitky shledal městský soud nedůvodnými. Žalobce podle něj zejména neprokázal, že je rodinným příslušníkem občana EU podle § 15a odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky.

[6] Ministerstvo podalo proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Podle něho byl k rozhodnutí o žádosti o nové posouzení důvodů neudělení víza příslušný orgán ČR, což potvrdil též městský soud v jiném rozsudku ve věci sp. zn. 5 A 34/2017. Tento výklad zastává a uplatňuje i slovenská strana. Navíc pokud by byl závěr městského soudu správný, musel by soud konstatovat svou nepřislušnost a žalobu odmítnout. Otázkou příslušnosti orgánů zastupovaného a zastupujícího státu v řízeních o oprávněm prostředku proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení víza se zabýval rovněž Soudní dvůr ve věci C-680/17, *Vethanayagam*, městský soud však tento rozsudek nevzal v potaz.

[7] Žalobce se ve vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožnil se závěry městského soudu a navrhl, aby NSS kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou. Zavedená praxe obou států na věci nemůže nic změnit. Český správní soud je příslušný, neboť by žalobce jinak neměl žádný prostředek nápravy.

II. Právní hodnocení

[8] Kasační stížnost je důvodná.

¹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. 7. 2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex).

Právní úprava

[9] Právní úprava dopadající na tuto věc vychází z evropského vízového kodexu (nařízení č. 810/2009) a dále z Dohody mezi Ministerstvem zahraničních věcí České republiky a Ministerstvem zahraničních věcí Slovenské republiky o vzájemném zastupování prostřednictvím diplomatických misí a konzulárních úřadů svých států při výkonu vízové činnosti ze dne 4. 11. 2011, č. 103/2011 Sb. m. s., a z protokolu o jejím provádění (Protokol mezi Ministerstvem zahraničních věcí České republiky a Ministerstvem zahraničních věcí Slovenské republiky vyhlášený téhož dne pod č. 104/2011 Sb. m. s.).

[10] Podle čl. 5 odst. 1 vízového kodexu je členským státem příslušným pro posouzení žádosti o jednotné vízum a pro vydání rozhodnutí členský stát, jehož území představuje jediný cíl návštěvy nebo návštěv. Členské státy spolupracují s cílem zabránit situaci, kdy by žádost nemohla být posouzena a nemohlo by být vydáno rozhodnutí, protože členský stát příslušný podle odstavců 1 až 3 nemá své zastoupení ani není zastoupen ve třetí zemi, v níž žadatel podává žádost (čl. 5 odst. 4 vízového kodexu).

[11] Podle čl. 8 vízového kodexu

1. Členský stát může souhlasit se zastupováním jiného členského státu, který je příslušný podle článku 5, pro účely posuzování žádostí a udělování víz jménem tohoto členského státu. Členský stát může rovněž v omezeném rozsahu zastupovat jiný členský stát, a to výlučně pro účely přijímání žádostí a vkládání biometrických identifikátorů.

2. Pokud konzulát zastupujícího členského státu zamýšlí vízum zamítnout, předloží žádost příslušným orgánům zastupovaného státu, aby přijaly konečné rozhodnutí o žádosti ve lhůtě stanovené v čl. 23 odst. 1, 2 nebo 3.

(...)

4. Zastupující a zastupovaný členský stát uzavřou dvoustranné ujednání, které (...):

d) může odchýlně od odstavce 2 opravňovat konzulát zastupujícího členského státu k zamítnutí víza po posouzení žádosti.

5. Členské státy, které nemají ve třetí zemi vlastní konzulát, budou usilovat o uzavření ujednání o zastupování s členskými státy, které konzulát v této zemi mají.

[12] Současně podle čl. 32 odst. 3 vízového kodexu platí, že žadatelé, kterým byla žádost o udělení víza zamítnuta, mají právo na odvolání. **Odvolání se podává proti členskému státu, který přijal konečné rozhodnutí o žádosti, a v souladu s vnitrostátním právem tohoto členského státu.**

[13] Česká a Slovenská republika si mezi sebou ve smyslu čl. 8 odst. 4 písm. d) ujednaly, že se mohou vzájemně zastupovat při zpracování, vydávání a zamítání víz (letištní tranzitní víza, krátkodobá víza), a to v souladu s ustanoveními vízového kodexu, touto dohodou a prováděcími protokoly (čl. 1 dohody o zastupování), a mimo jiné že Česká republika bude zastupovat Slovenskou republiku při udělování letištních tranzitních a krátkodobých víz na svém zastupitelském úřadě v Pákistánské islámské republice se sídlem v Islámábádu [čl. 1 odst. 1 písm. i) protokolu]. Podle čl. 3 protokolu k provádění dohody o zastupování

Ministerstvo zahraničních věcí České republiky, resp. Ministerstvo zahraničních věcí Slovenské republiky, v souladu s ustanoveními vízového kodexu zplnomocňuje zastupitelský úřad Slovenské republiky uvedený v čl. 1 odst. 2 tohoto protokolu, resp. zastupitelské úřady České republiky uvedené v čl. 1 odst. 1 tohoto protokolu, **k zamítnutí žádosti o udělení víza**, pokud na základě přezkoumání žádosti o vízum dospějí k takovému rozhodnutí. **V případě zamítnutí žádosti o udělení víza se postupuje dle čl. 32 odst. 3 vízového kodexu.**

Posouzení věci a rozsudek Soudního dvora ve věci Vethanayagam a další

[14] V nyní řešené věci požádal o vízum pákistánský státní příslušník na Velvyslanectví České republiky v Islámábádu za účelem turistického pobytu na Slovensku. Jelikož nemá Slovensko v Pákistánu svůj konzulát, který by byl k přijetí a posouzení žalobcovy žádosti primárně příslušný, podal žalobce vízum na českém konzulátě. Ten rozhodl, že žalobci vízum neudělí. Mezi stranami není sporu o to, že k zamítnutí víza byl oprávněn právě český zastupitelský úřad (*míněno tak, že tím byl pověřen; hmotněprávní správnost výsledku zatím soud nezkontroluje*). Česko a Slovensko to totiž mezi sebou mají takto výslovně ujednáno v souladu s čl. 8 odst. 4 písm. d) vízového kodexu. Neuplatní se proto obecné pravidlo podle čl. 8 odst. 2 vízového kodexu, podle něhož pokud má zastupující členský stát za to, že je třeba žádost o vízum zamítnout, předloží žádost o vízum orgánům zastupovaného členského státu.

[15] Spor je však o to, který ze států měl rozhodovat o opravném prostředku proti zamítnutí žádosti o udělení víza.

[16] Městský soud dospěl k závěru, že české ministerstvo to nebylo. Vyložil totiž, že čl. 8 odst. 4 písm. d) vízového kodexu dává prostor členským státům sjednat si jen to, že konzulát zastupujícího státu bude moci zamítnout vízum namísto zastupovaného státu po posouzení žádosti v prvním stupni. Toto zmocnění se podle městského soudu vztahuje jen na konzuláty (zastupitelský úřad ČR), a nikoli dále na Ministerstvo zahraničních věcí při rozhodování o žádosti o nové posouzení důvodů neudělení krátkodobého víza podle § 180e zákona o pobytu cizinců. Zmocnění tedy podle městského soudu nedopadá na rozhodování o tomto specifickém českém opravném prostředku proti zamítnutí žádosti o vízum.

[17] Výklad městského soudu neobstojí. Článek 8 je totiž třeba číst současně s čl. 32 odst. 3 vízového kodexu, který městský soud ve svých úvahách pominul a podle něhož se odvolání podává proti členskému státu, který přijal konečné rozhodnutí o žádosti, a v souladu s vnitrostátním právem tohoto státu. Zejména se však na tuto věc dají plně vztáhnout závěry, které vyslovil Soudní dvůr (první senát) v rozsudku ze dne 29. 7. 2019, C-680/17, *Vethanayagam a další* (bod 77):

„...článek 8 odst. 4 písm. d) a čl. 32 odst. 3 nařízení č. 810/2009, ve znění nařízení č. 610/2013, musejí být vykládány v tom smyslu, že existuje-li dvoustranné ujednání o zastupování, které stanoví, že konzulární orgány zastupujícího členského státu jsou oprávněny zamítnout žádosti o udělení víz, přísluší rozhodnutí o opravných prostředcích podaných proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení víza orgánům tohoto členského státu.“

Soudní dvůr v citovaném rozsudku (viz jeho bod 88) odpověděl kladně rovněž na předběžnou otázku nizozemského soudu, zda je tento výklad slučitelný se základním právem na účinnou soudní ochranu.

[18] Skutkové i právní okolnosti případu byly přitom velmi podobné jako v této věci: manželé srílanské státní příslušnosti s bydlištěm na Srí Lance podali každý zvlášť žádost o udělení víza ke krátkodobému pobytu v Nizozemsku s cílem navštívit sestru jednoho z nich, nizozemskou státní příslušnici s bydlištěm v Amsterdamu. Manželé podali žádosti prostřednictvím švýcarského konzulátu v Kolombu na základě dvoustranného ujednání o zastupování mezi Nizozemským královstvím a Švýcarskou konfederací. Podle něj platilo, že Švýcarská konfederace bude zastupovat Nizozemské království ve všech druzích řízení o udělení schengenských víz, mimo jiné na Srí Lance, a současně že „zastupování“ zahrnuje mimo jiné „zamítnutí žádosti o udělení víza v souladu s článkem 8 odst. 4 písm. d) vízového kodexu a jednání ve věcech odvolání, a to podle vnitrostátního právního řádu zastupující strany (článek 32 odst. 3 vízového kodexu)“.

Shrnutí

[19] NSS shrnuje, že jelikož je podle dohody mezi Českou a Slovenskou republikou zastupitelský úřad ČR v Islámábádu oprávněn zamítnout žádost o vízum jménem příslušných slovenských úřadů podle čl. 8 odst. 4 písm. d) vízového kodexu, přísluší rozhodnutí o opravných prostředcích proti tomuto aktu (tedy rozhodnutí o žádosti o nové posouzení důvodů neudělení krátkodobého víza) rovněž českým orgánům, respektive Ministerstvu zahraničních věcí podle § 180e zákona o pobytu cizinců. Neúspěšný žadatel o vízum se následně může domáhat ochrany u českých správních soudů.

III. Závěr a náklady řízení

[20] NSS dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, proto napadený rozsudek městského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). Městský soud v něm bude vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Rozhodne též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti mezi účastníky (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 30. srpna 2021

Ondřej Mrákota
předseda senátu