



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl v senátu složeném z předsedkyně senátu JUDr. Petra Venclová, Ph. D. a soudců JUDr. Aleše Korejtky a Mgr. Ondřeje Bartoše ve věci

žalobce: **N. T. C.**
zastoupena advokátem Mgr. Markem Sedlákem
sídlem Milady Horákové 13, Brno

proti
žalovanému: **Ministerstvo vnitra, IČO 7064**
sídlem Nad Štolou 936/3, 170 34 Praha 7

v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žalovaný je povinen nahradit žalobci náklady řízení ve výši 10 228 Kč k rukám právního zástupce Mgr. Marka Sedláka, advokáta, a to ve lhůtě do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

1. Žalobkyně (v záhlaví a ve výroku rozsudku označena jako „žalobce“) se žalobou podanou dne 18. 7. 2022 domáhala podle části třetí, hlavy druhé, dílu druhého zákona č. 150/2020 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), soudní ochrany proti nečinnosti žalovaného

správního orgánu (Odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra, dále též „OAMP Ministerstva vnitra“) v řízení o žádosti o dlouhodobé vízum za účelem rodinným podle §169t zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), které bylo zahájeno dne 12. 11. 2021 podáním žádosti na Zastupitelském úřadu ČR v Hanoji. Žalobkyně tvrdila, že o její žádosti nebylo dosud rozhodnuto. Dne 15. 6. 2022 podala k nadřízenému správnímu orgánu, kterým je Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců, žádost o opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 zák. č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“). Žalobkyně má za to, že opatření proti nečinnosti, jímž nadřízený správní orgán uložil žalovanému, aby ve věci rozhodl do 60 dnů „od pohovoru účastníka řízení ve smyslu § 169k zák. č. 326/1999 Sb.“, je natolik neurčité, že jím vlastně žádná lhůta nebyla stanovena a žalobkyni tak nebyla poskytnuta nadřízeným orgánem žádná ochrana proti nečinnosti žalovaného. V řízení o žádosti o dlouhodobé vízum se přitom pohovor ze zákona na rozdíl od řízení o dlouhodobý nebo trvalý pobyt neprovádí. Žalobkyně proto tvrdí, že k počátku běhu lhůty tak ani nemůže dojít.

2. Žalobkyně tedy trvala na tom, že do dne podání žaloby nebylo ve věci rozhodnuto, přičemž bezvysledně vyčerpala možnosti obrany proti nečinnosti správního orgánu poskytnuté jí ve správním řízení, proto navrhla, aby soud zavázal žalovaného povinností vydat rozhodnutí ve věci žádosti žalobkyně o dlouhodobé vízum ve lhůtě do třiceti dnů od právní moci rozsudku a dále, aby soud přiznal žalobkyni vůči žalovanému právo na náhradu nákladů soudního řízení.
3. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby, neboť měl za to, že není nečinný, když ve věci v souladu s vydaným opatřením proti nečinnosti koná úkony směřující k vydání konečného rozhodnutí. Konkrétně uvedl, že vyzval žalobkyni k účasti na pohovoru, který bude proveden dne 28. 7. 2022 (původní termín 22. 7. 2022 byl změněn k žádosti právního zástupce žalobkyně) prostřednictvím Zastupitelského úřadu ČR v Hanoji.
4. Krajský soud z předloženého správního spisu zjistil, že Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců vydala ve věci žalobkyně dne 7. 7. 2022 pod č. j. X opatření proti nečinnosti, v němž OAMP Ministerstva vnitra přikázala, „aby do 60 dnů od doručení záznamu o pohovoru s účastníkem řízení ve smyslu § 169k zákona č. 326/1999 Sb. vydal rozhodnutí ve věci řízení o žádosti o udělení dlouhodobého víza k pobytu nad 90 dnů na území České republiky.“ Avizovaný pohovor byl proveden dne 29. 7. 2022, přičemž dne 20. 9. 2022 vydal žalovaný pod č. j. X „informaci o důvodech neudělení dlouhodobého víza“, ve které uvedl, že vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem rodinným se podle § 56 odst. 1 písm. l) zákona o pobytu cizinců neuděluje, neboť cizinka nesplňuje některou z podmínek pro udělení víza. Uvedená písemnost byla doručena zástupci žalobkyně dne 20. 9. 2022.
5. Podle § 79 odst. 1 s. ř. s. platí, že *ten, kdo bezvysledně vyčerpá prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. To neplatí, spojuje-li zvláštní zákon s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek.*
6. Podle § 79 odst. 2 s. ř. s. platí, že *žalovaným je správní orgán, který podle žalobního tvrzení má povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení.*

7. Podle § 80 odst. 1 s. ř. s. platí, že žalobu lze podat nejpozději do jednoho roku ode dne, kdy ve věci, v níž se žalobce domáhá ochrany, marně proběhla lhůta stanovená zvláštním zákonem pro vydání rozhodnutí nebo osvědčení, a není-li taková lhůta stanovena, ode dne, kdy byl žalobcem vůči správnímu orgánu nebo správním orgánem proti žalobci učiněn poslední úkon.
8. Soud předně posuzoval splnění podmínek řízení. Ve vztahu k této otázce dopěl k závěru, že podmínky řízení byly splněny.
9. Podle § 51 odst. 2 zákona o pobytu cizinců na udělení víza není právní nárok. Ústavního soud v této souvislosti zastává stanovisko, že cizinci nemají subjektivní ústavně zaručené právo na pobyt na území České republiky, neboť je věcí suverénního státu, za jakých (nediskriminujících) podmínek připustí pobyt cizinců na svém území (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 6. 2004, sp. zn. III. ÚS 219/04, č. 39/2004 Sb. ÚS nebo nález Ústavního soudu ze dne 9. 12. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 26/07, č. 47/2009 Sb.). Přesto však Ústavní soud trvá na tom, aby tato politika, jakožto výraz legitimního zájmu státu regulovat a kontrolovat imigraci, byla uplatňována na základě transparentních postupů a pravidel stanovených zákonem. Udělení víza představuje konstitutivní rozhodnutí správního orgánu, na základě něhož vzniká cizinci právo ke vstupu a pobytu na území České republiky za podmínek stanovených v zákoně o pobytu cizinců. Naopak v případě neudělení víza zůstávají tato práva cizinci upřena. V obou případech je rozhodnutí výsledkem posouzení žádosti správním orgánem, který je oprávněn autoritativně rozhodovat o udělení či neudělení víza. Na postup při rozhodování se nevztahuje správní řád (§ 168 zákona o pobytu cizinců). Je přitom třeba konstatovat, že rozhodnutí o žádosti o udělení víza má povahu rozhodnutí správního orgánu ve smyslu legislativní zkratky uvedené v § 65 odst. 1 s. ř. s. „Rozhodnutí o žádosti cizince o udělení víza k pobytu nad 90 dní proto představuje rozhodnutí správního orgánu podle § 65 odst. 1 s. ř. s. ve věci samé, jehož vydání se cizinec, jenž o udělení víza požádal, může domáhat prostřednictvím žaloby podle § 79 a násl. s. ř. s.“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2011, č. j. 5 Ans 5/2011-221).
10. Judikatura přitom dovodila, že žádost o nové posouzení důvodů neudělení víza podle § 180e zákona o pobytu cizinců je zvláštním typem řádného opravného prostředku proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení víza, přičemž rozhodnutí o tomto opravném prostředku je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. (viz rozsudek NSS ze dne 4. 7. 2013, č. j. 1 Ans 9/2013 – 39). Lze přitom poukázat na § 171 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, který výslovně hovoří o rozhodnutí o neudělení víza, když stanoví, že tato rozhodnutí nepodléhají přezkoumání soudem. Tato kompetenční výluka z přezkumu správního soudnictví (§ 70 písm. f)/ však nemá vliv na možnost soudní ochrany v případě nečinnosti správního orgánu, který je povinen takové rozhodnutí vydat. (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2011, č. j. 5 Ans 5/2011-221). Tedy je zjevné, že žalovaný byl povinen o žádosti žalobkyně rozhodnout, nikoliv pouze dle žalobního tvrzení (podmínka řízení dle § 79 odst. 2 s. ř. s.), ale rovněž dle zákona o pobytu cizinců.
11. Pokud jde o podmínku bezvýsledného vyčerpání prostředku na ochranu proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 odst. 1 s. ř. s.), ta byla, jak již uvedeno, v této věci splněna. V opačném případě by se jednalo o žalobu nepřipustnou, kterou soud odmítne podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. K případnému dodatečnému splnění této podmínky v

průběhu řízení před soudem nelze přihlížet (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2016, č. j. 5 As 9/2015-59). V dané věci nadřízený správní orgán sice vydal dne 7. 7. 2022 pod č. j. X opatření proti nečinnosti, jak popsáno shora, nicméně toto opatření nelze považovat za účelnou ochranu proti nečinnosti, neboť lhůta, která zde byla stanovena, je neurčitá. Komise pro rozhodování ve věcech cizinců totiž OAMP Ministerstva vnitřní příkázala, „aby do 60 dnů od doručení záznamu o pohovoru s účastníkem řízení ve smyslu § 169k zákona č. 326/1999 Sb. vydal rozhodnutí ve věci řízení o žádosti o udělení dlouhodobého víza k pobytu nad 90 dnů na území České republiky.“ Počátek stanovené šedesátidenní lhůty je přitom vázán na nejistou okolnost, totiž na zaslání záznamu o pohovoru s žalobkyní podle § 169k odst. 1 zákona o pobytu cizinců, přičemž zákon neukládá povinnost takový pohovor provést, toliko stanoví tuto možnost: *V řízení o žádosti o vydání povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu podané na zastupitelském úřadu může zastupitelský úřad se žadatelem provést pohovor, a to i bez požádání ministerstva.* Tedy počátek lhůty je vázán jednak na skutečnost provedení pohovoru, k němuž vůbec dle dikce zákona o pobytu cizinců nemuselo dojít (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2018, č. j. 9 Azs 372/2018 - 25), a dále na nejistou skutečnost „doručení záznamu o pohovoru“. Soud proto uzavřel, že počátek lhůty byl vázán na nejisté skutečnosti, tj. provedení pohovoru a zaslání jeho záznamu žalovanému. Takové ukotvení počátku lhůty k vydání rozhodnutí nelze akceptovat, neboť žalobkyni nepřináší pro svoji neurčitost jistotu o tom, kdy ve věci bude rozhodnuto, případně zda vůbec bude rozhodnuto (jakkoli soud rozumí tomu, že zpracovatel vydaného opatření vycházel z praxe dotčených správních orgánů), tedy žalobkyně v dané věci bezvysledně vyčerpala prostředek proti nečinnosti správního orgánu, který jí poskytuje § 80 správního řádu. Z uvedených důvodů soud uzavřel, že podmínky řízení byly splněny.

12. Podle § 81 odst. 1 až 3 s. ř. s. platí, že *soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí. Je-li návrh důvodný, soud uloží rozsudkem správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí. Soud zamítne žalobu, není-li důvodná.*
13. Žalovaný tvrdil, že není nečinný, neboť koná úkony dle vydaného opatření proti nečinnosti, tj. sjednal s právním zástupcem žalobkyně datum provedení pohovoru na Zastupitelském úřadu ČR v Hanoji. K tomu soud uvádí, že tyto okolnosti nemohly mít vliv na posouzení nečinnosti žalovaného, neboť ta se posuzuje pouze ve vztahu ke splnění jeho povinnosti vydat rozhodnutí v zákonné, resp. náhradní lhůtě stanovené opatřením proti nečinnosti, která však musí být stanovena řádně, tj. určitě a srozumitelně.
14. V § 56 odst. 5 zákona o pobytu cizinců uvedeno, že *ministerstvo písemně informuje cizince o důvodech neudělení dlouhodobého víza a o jeho oprávnění požádat ve lhůtě do 15 dnů ode dne doručení informace o neudělení dlouhodobého víza o nové posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza (§ 180e).*
15. Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 5 Ans 5/2011 - 221 ze dne 21. 12. 2011, vyslovil: *„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.“ V dané věci bylo prokázáno, že právnímu zástupci žalobce bylo sdělení důvodů, pro které nebylo vízum uděleno („informace o důvodech neudělení dlouhodobého víza“), které následuje po rozhodnutí správního orgánu (na rozhodnutí se nevztahuje správní řád) a které je pro žadatele zásadní z pohledu podání žádosti o nové posouzení, doručeno dne 20. 9. 2022.

16. Při posouzení otázky důvodnosti žaloby vycházel soud z toho, že žalovaný byl v době podání žaloby ve věci nečinný, neboť nerozhodl ve lhůtě 90 dnů, případně 120 dnů podle § 169t odst. 2 zákona o pobytu cizinců, přičemž se žalobkyně neúspěšně bránila prostředky, které jí k ochraně proti nečinnosti nabízel § 80 správního řádu, tj. podala návrh na provedení opatření proti nečinnosti správního orgánu. Naproti tomu v době vydání soudního rozhodnutí již byla žalobkyně informována o důvodech zamítavého rozhodnutí ve věci její žádosti o dlouhodobý pobyt. Tedy, před vydáním rozsudku bylo žalovaným ve věci již rozhodnuto. K datu vydání rozsudku tak již žalovaný nečinný nebyl, žaloba tudíž musela být vyhodnocena jako nedůvodná a soud ji musel podle § 81 ods. 3 s. ř. s. zamítnout.
17. Pokud jde o náklady řízení, vycházel soud z toho, že žalobkyně podala žalobu z důvodu prokázané neurčitosti vydaného opatření proti nečinnosti a dále soud přihlédl k tomu, že žalovaný při vydání rozhodnutí nepostupoval podle správního řádu (v souladu se zákonem o pobytu cizinců), přičemž právnímu zástupci žalobkyně doručil až následnou „informaci o důvodech neudělení dlouhodobého víza“. Tedy s ohledem na uvedená specifika této věci, kdy žalovaný žalobkyni vyhověl, resp. žalobkyně se o vydání rozhodnutí dozvěděla ze zaslání sdělení o důvodech neudělení dlouhodobého víza, postupoval soud při rozhodování o nákladech řízení *per analogiam* podle § 60 odst. 3, věta druhá s. ř. s., které stanoví: *Vzal-li však navrhovatel podaný návrh zpět pro pozdější chování odpůrce nebo bylo-li řízení zastaveno pro uspokojení navrhovatele, má navrhovatel proti odpůrci právo na náhradu nákladů řízení.* Při stanovení výše náhrady právního zastoupení postupoval soud podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, (dále jen „vyhl. č. 177/1996 Sb.“) a přiznal žalobkyni proti žalovanému následující účelně vynaložené náklady právního zastoupení:
- odměna advokáta za 2 úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby /§11 odst. 1 písm. a), d) vyhl. č. 177/1996 Sb./) dle § 7 bodu 5. ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) vyhl. č. 177/1996 Sb. ve výši 6 200 Kč (2 x 3 100 Kč);
 - paušální náhrada hotových výdajů advokáta za 2 úkony právní služby po 300 Kč ve výši 600 Kč (§ 13 odst. 3 vyhl. č. 177/1996 Sb.);
 - navýšení 21% DPH podle § 57 odst. 2 s. ř. s. činí 1428 Kč.

Dále soud přiznal žalobkyni proti žalovanému náhradu zaplaceného soudního poplatku za podání žaloby ve výši 2 000 Kč.

Celkové náklady řízení, které je žalovaný povinen uhradit žalobkyni, tak činí 10 228 Kč. Platební místo bylo určeno v souladu s ust. § 149 odst. 1 zák. č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu (dále jen „o. s. ř.“) ve spojení s ust. § 64 s. ř. s. Lhůta ke splnění uložené povinnosti byla určena v souladu s ust. § 160 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s ust. § 64 s. ř. s.

Poučení:

Rozsudek, který byl doručen účastníkům, je v právní moci.

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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.

Pardubice 22. září 2022

JUDr. Petra Venclová, Ph.D., v. r.
předsedkyně senátu