



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl samosoudcem Karlem Ulíkem ve věci

žalobce: **D. V. N.**
narozen X, státní příslušník Vietnamské socialistické republiky
zamýšleným pobytem na území X
zastoupen Mgr. Vratislavem Polkou, advokátem
sídlem Berní 2261/1, 400 01 Ústí nad Labem

proti
žalovanému: **Ministerstvo zahraničních věcí**
sídlem Loretské náměstí 101/5, 118 00 Praha

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 2. 2024, č. j. 300573-2/2024-MZV/VO,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 2. 2024, č. j. 300573-2/2024-MZV/VO, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku na náhradu nákladů řízení částku ve výši 13 200 Kč, a to k rukám jeho zástupce Mgr. Vratislava Polky, advokáta.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. V této věci jde o to, zda žalovaný mohl zastavit řízení o žádosti o nové posouzení důvodů neudělení krátkodobého víza, pokud žalobce nedoplnil blanketní žádost ve lhůtě stanovené

Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

zastupitelským úřadem. Soud rozhodl, že meritornímu posouzení žádosti žádná překážka nebránila a že žalovaný byl povinen zohlednit i doplnění žádosti, byť bylo doručeno po stanovené lhůtě, ovšem ještě před vydáním rozhodnutí žalovaného.

Skutková zjištění plynoucí ze správního spisu

2. Žalobce podal dne 12. 10. 2023 na Velvyslanectví České republiky v Hanoji (dále „zastupitelský úřad“) žádost o krátkodobé vízum z titulu rodinného příslušníka občana Evropské unie (dále „EU“), konkrétně jeho manželky paní T. M. H., která je českou občankou.
3. Zastupitelský úřad žalobcovu žádost zamítl rozhodnutím ze dne 16. 11. 2023 (dále „prvostupňové rozhodnutí“) podle § 20 odst. 5 písm. e) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále „zákon o pobytu cizinců“). Zastupitelský úřad vyhodnotil, že žalobce uzavřel manželství účelově, čímž se dopustil obcházení tohoto zákona s cílem získat vízum k pobytu na území České republiky (dále „ČR“). Žalobce převzal prvostupňové rozhodnutí osobně dne 30. 11. 2023.
4. Dne 12. 12. 2023 žalobce podal blanketní žádost o nové posouzení důvodů neudělení krátkodobého víza podle § 180e odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. V žádosti uvedl, že ji odůvodní ve lhůtě 15 dnů.
5. Zastupitelský úřad vyzval žalobce téhož dne k doplnění, v čem spatřuje rozpor s právními předpisy, a to ve lhůtě 5 dnů od dne doručení výzvy. Výzva byla žalobci doručena dne 22. 12. 2023.
6. Žalobce doplnil žádost o věcné důvody, v nichž spatřuje nezákonnost prvostupňového rozhodnutí, dne 3. 1. 2024.
7. Zastupitelský úřad vízum neudělil ani v rámci autoremedury a žádost dne 5. 1. 2024 postoupil žalovanému.
8. Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím ze dne 2. 2. 2024 (dále „napadené rozhodnutí“) řízení o žádosti o nové posouzení důvodů neudělení krátkodobého víza zastavil podle § 66 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 93 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále „správní řád“). Učinil tak proto, že žalobce neodstranil vadu podané žádosti ve lhůtě stanovené zastupitelským úřadem. Tato skutečnost přitom bránila pokračování v řízení. Žádost neobsahovala náležitosti podle § 37 odst. 2 a § 82 odst. 2 správního řádu a § 180e odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Přiměřené užití § 89 odst. 2 správního řádu žalovanému ukládá přezkoumat prvostupňové rozhodnutí nad rámec námitek jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. Ten žalovaný neshledal, neboť nezjistil žádnou vadu mající za následek nezákonnost prvostupňového rozhodnutí. Bez konkrétních námitek nemohl žalovaný věc posoudit a v řízení pokračovat. Zastupitelský úřad nepochybil, pokud žádost bez dalšího postoupil žalovanému. Řízení o krátkodobých vízech je zjednodušeným a velmi neformálním řízením, u něhož § 168 odst. 1 zákona o pobytu cizinců vylučuje použití části druhé a třetí správního řádu. Ty lze využít jen přiměřeně, pokud jsou potřebné dle § 154 správního řádu. K opožděnému doplnění žádosti nemohl přihlížet ani žalovaný, neboť by připustil neodůvodněné nerespektování zákonem i správním orgánem stanovených lhůt a žalovanému by se zkrátila lhůta pro posouzení žádosti dle § 180e odst. 9 zákona o pobytu cizinců. Ke shodnému závěru dospěl i Nejvyšší správní soud (dále „NSS“) v rozsudku ze dne 29. 1. 2013, č. j. 8 As 105/2012-40, a poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu v závěru č. 149.

Shrnutí žaloby

9. Žalobou podanou podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř.“), se žalobce domáhá zrušení napadeného i prvostupňového rozhodnutí.
10. Namítá, že veškeré náležitosti žádosti řádně doložil. Pokud žalovaný považoval odvolání za vadné, měl žalobce podle § 37 odst. 3 správního řádu vyzvat k jeho doplnění. To potvrzuje i rozsudek NSS ze dne 6. 3. 2009, č. j. 1 As 4/2009-53. V tomto případě navíc žalovaný odvolacími námitkami disponoval, neboť je žalobce dne 3. 1. 2024 doplnil.
11. Žalovaný měl odvolání projednat i z důvodu veřejného zájmu, neboť prvostupňové rozhodnutí dopadá nejen do sféry žalobce, ale i jeho manželky – občanky ČR, jejíž zájmy jsou i zájmem veřejným, zejména s ohledem na základní principy správního řízení, jeho účel a cíle.
12. Žalobce dále polemizuje s důvody, pro které zastupitelský úřad zamítl jeho žádost o udělení krátkodobého víza. S jeho závěry nesouhlasí. Namítá, že rozhodnutí zasahují do práva na respektování soukromého života. S otázkou přiměřenosti se rozhodnutí vůbec nevypořádávají.

Vyjádření žalovaného

13. Žalovaný navrhuje žalobu zamítnout.
14. Poukazuje na to, že žalobce doplnil žádost o posouzení důvodů neudělení krátkodobého víza opožděně. Žalobce nedodržel lhůtu podle § 180e odst. 2 zákona o pobytu cizinců, dodatečnou lhůtu stanovenou zastupitelským úřadem a ani lhůtu, kterou si určil žalobce sám. Výzva k doplnění byla navíc dodána do datové schránky zástupce žalobce dne 12. 12. 2023 (vyzvednuta následně dne 22. 12. 2023). Žalobce si tak vytvořil dvojnásobný prostor pro zpracování žádosti, než předpokládá zákon.
15. Žalovaný dále popisuje specifika řízení podle § 20 a § 180e zákona o pobytu cizinců vyplývající z vyloučení části druhé a třetí správního řádu. Tato výluka je odůvodněna úpravou specifikovaných řízení nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. července 2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex). Rovněž plyne ze specifického postavení zastupitelských úřadů v zahraničí, které jsou při výkonu úřední činnosti omezeny mezinárodním právem. Z toho důvodu je vízové řízení podstatně méně formální než standardní správní řízení a řadu ustanovení nelze aplikovat.
16. Na druhou stranu je vízové řízení i relativně striktní. Například čl. 19 vízového kodexu upravuje nepřipustnost žádosti a vůbec nepočítá s možností odstraňování vad žádosti. Žadatel ji tak musí předložit vždy kompletní. Podmínky odvolání jsou dle čl. 32 odst. 3 vízového kodexu upraveny vnitrostátním právem, které užití části druhé a třetí správního řádu výslovně vylučuje. Použití jejich ustanovení podle § 154 správního řádu proto musí reflektovat jednotu s vízovým kodexem.
17. Zákon o pobytu cizinců ani vízový kodex přitom nestanoví postup nápravy vadných podání v řízení o udělení krátkodobých víz. Zastupitelský úřad proto nebyl povinen žalobce vyzývat k odstranění vad. Nic mu nebránilo vrátit vadné (blanketní) podání žalobci a dále se jím nezabývat. To lze dovodit z obdobného přístupu při podání vadné žádosti o schengenské vízum podle čl. 19 vízového kodexu a analogicky z úpravy v § 169h odst. 5 zákona o pobytu cizinců na základě logického argumentu *a maiori ad minus*. Zastupitelský úřad, jenž žalobce k odstranění vad vyzval, tak postupoval dle zásady vstřícnosti, nikoli na

podkladě přímého použití zákona o pobytu cizinců či druhé nebo třetí části správního řádu. Ustanovení § 37 správního řádu proto nelze vůbec aplikovat. Žalobcův výklad fakticky popírá výlukou upravenou v § 168 zákona o pobytu cizinců.

18. Ze shora uvedených důvodů zastupitelský úřad nepochybil ani v tom, že výslovně neuvedl, že lhůta nebude dále prodlužována a že její nedodržení bude mít za následek zastavení řízení.
19. Žalovaný nesouhlasí ani s tvrzením, že na projednání žádosti byl veřejný zájem. Ten nelze dovozovat ze zájmu soukromých osob, jak činí žalobce v žalobě. Veřejný zájem v daném kontextu nicméně souvisí s prověřením toho, zda manželství bylo či nebylo uzavřeno účelově. Proto žalovaný v napadeném rozhodnutí konstatoval, že neshledal žádné vady vedoucí k nezákonnosti prvostupňového rozhodnutí. Zastupitelský úřad komplexně posoudil všechny rozhodné okolnosti. Současně nedošlo ani k zásahu do rodinného a soukromého života žalobce, neboť ani dle judikatury Evropského soudu pro lidská práva nemá stát všeobecný závazek respektovat volbu osob ohledně země jejich společného pobytu. Stát má naopak právo kontrolovat vstup cizinců na své území.

Replika žalobce a duplika žalovaného

20. Žalobce v replice trvá na tom, že odvolání je podáním ve smyslu § 37 správního řádu, který se použije na základě § 93 odst. 1 téhož zákona. Jelikož zákon o pobytu cizinců neobsahuje komplexní úpravu opravného prostředku ani úpravu stanovení či prodloužení lhůty k odstranění vad odvolání, je nezbytné správní řád užít subsidiárně. To platí tím spíše, že jde o žádost rodinného příslušníka občana EU, který má na udělení víza právní nárok. Účastník má právo se k věci vyjádřit po celou dobu řízení podle § 36 odst. 2 správního řádu. Koncentrace platí jen pro skutková tvrzení a důkazní návrhy. Odvolací orgán musí k vyjádření účastníka přihlížet, i kdyby je účastník uplatnil po lhůtě.
21. Nad rámec vyjádření k žalobě žalovaný v duplice dodává, že výlukou obsaženou v § 168 zákona o pobytu cizinců nelze překlenout přiměřeným použitím základních zásad správního řízení. Unijní úprava je relativně komplexní a použitelná pravidla je třeba vykládat v kontextu výkonu státní správy v zahraničí. Žalovaný se dále dovolává zásady, že nikdo nemůže mít prospěch z vlastního zneužití či porušení práva nebo jednání proti dobrým mravům. Ať už žalobce jednal nedbale či s obstrukčními úmysly, pro správní orgán představuje takové jednání závažnou překážku pro hospodárné vedení řízení. Vzhledem k § 180e odst. 3 zákona o pobytu cizinců je žalobcův výklad o možnosti doplňovat odvolání až do vydání rozhodnutí chybný.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

22. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Vady, k nimž by byl povinen přihlížet z moci úřední, soud neshledal.
23. Soud o věci rozhodl bez nařízení ústního jednání podle § 51 odst. 1 s. ř. s., neboť s takovým postupem účastníci shodně souhlasili (žalovaný výslovně a žalobce implicitně).
24. Dokazování soud neprováděl, neboť si vystačil s obsahem správního spisu, z něhož vychází (rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS).

Posouzení věci soudem

25. Vzhledem k uplatněným žalobním bodům soud považuje za nutné vymezit, co je předmětem soudního přezkumu. Žalovaný napadeným rozhodnutím zastavil řízení o žalobcově žádosti o nové posouzení důvodů neudělení krátkodobého víza podle § 66 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 93 odst. 1 správního řádu, neboť měl za to, že nedoplnění žádosti o náležitosti podle § 180e odst. 3 zákona o pobytu cizinců ve stanovené lhůtě představuje takovou vadu, která brání pokračování v řízení.
26. Žalovaný tedy řízení zakončil procesním rozhodnutím. Z toho důvodu se soud může zabývat jen tím, zdali žalovaný řízení zastavil po právu. Soudu naopak nepřísluší, aby k uplatněným žalobním námitkám zkoumal, zda zastupitelský úřad v souladu se zákonem dovodil, že žalobce uzavřel manželství s občankou ČR účelově s cílem získat vízum k pobytu na území. Související žalobní argumentaci se proto soud dále nevěnoval.
27. Rozhodnou právní otázkou a předmětem sporu mezi účastníky tedy je, zda měl žalovaný žalobcovu žádost o nové posouzení důvodů neudělení krátkodobého víza posoudit věcně, byť ji žalobce doplnil o náležitosti podle § 180e odst. 3 zákona o pobytu cizinců až po lhůtě stanovené zastupitelským úřadem.
28. Jelikož žalobce žádal o udělení krátkodobého víza jako rodinný příslušník občana EU, uplatní se v projednávané věci vízový kodex (srov. § 20 odst. 1 zákona o pobytu cizinců). Čl. 32 odst. 3 vízového kodexu přiznává žadatelům, kterým byla žádost o udělení víza zamítnuta, právo na odvolání. Odvolání se podává v souladu s vnitrostátním právem členského státu, který přijal konečné rozhodnutí o žádosti.
29. Obsah tohoto práva na odvolání vymezil Soudní dvůr Evropské unie v rozsudku ze dne 13. 12. 2017, *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 efektivit. Řízení o opravném prostředku musí v určitém stadiu řízení zaručit možnost podání opravného prostředku k soudu.
30. 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. Na jejím základě žalovaný znovu posuzuje, zda byly v projednávané věci naplněny důvody pro 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. ř. s. (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 7. 2013, č. j. 1 Ans 9/2013-39).
31. Jeho specifikum se projevuje v tom, že žalovaný jako nadřízený orgán zastupitelského úřadu formálně jeho rozhodnutí nepřezkoumává, resp. jej nepotvrzuje, nemění ani neruší. Žalovaný má obdobný výrokový potenciál jako zastupitelský úřad, tj. rozhoduje, že důvody pro neudělení víza buď existují, nebo nikoli a pak vízum bezodkladně udělí (bod 353 k § 180e důvodové zprávy k zákonu č. 427/2010 Sb.). Na uvedeném nic nemění skutečnost, že fakticky žalovaný postup a rozhodnutí ministerstva posuzuje. Nemožnost zrušení rozhodnutí zastupitelského úřadu a vrácení mu věci k novému projednání se pak nutně projevuje ve skutečnosti, že případná procesní pochybení v prvním stupni musí žalovaný napravit při novém posuzování důvodů neudělení víza (viz rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2024, č. j. 8 Azs 207/2022-48, odst. 19).

32. Zákon o pobytu cizinců dále stanoví, že cizinec podává žádost o nové posouzení důvodů neudělení krátkodobého víza u zastupitelského úřadu ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení sdělení o neudělení víza (§ 180e odst. 2 věta první). Žádost musí obsahovat údaje o tom, kdo ji podává, a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo (§ 180e odst. 3 věta první). Zastupitelský úřad je následně povinen žádost postoupit ve lhůtě 5 dnů od doručení žalovanému, neshledá-li sám důvod pro udělení krátkodobého víza. Zastupitelský úřad může dotčené rozhodnutí zrušit nebo změnit, pokud tím plně vyhoví žádosti o nové posouzení důvodů neudělení krátkodobého víza (§ 180e odst. 4). Podle § 180e odst. 6 věty první pak platí, že žalovaný posuzuje soulad důvodů neudělení krátkodobého víza, o kterých rozhodl zastupitelský úřad, s důvody stanovenými přímo použitelným právním předpisem EU.
33. V posuzovaném případě je dále podstatné, že na postup podle § 180e zákona o pobytu cizinců se nevztahují ustanovení části druhé a třetí správního řádu o správním řízení (§ 168 odst. 1 zákona o pobytu cizinců).
34. Nicméně pokud správní orgán provádí úkony, na které se část druhá a třetí správního řádu nevztahuje, postupuje obdobně dle části čtvrté téhož zákona (§ 177 odst. 2 správního řádu). Ve všech řízeních vyjmenovaných v § 168 zákona o pobytu cizinců se proto bude postupovat dle části čtvrté správního řádu. Nepůjde tak o formální správní řízení ve smyslu § 9 tohoto zákona. Tedy i v řízení o žádosti o nové posouzení důvodů neudělení krátkodobého víza se primárně postupuje dle procesních pravidel upravených v zákoně o pobytu cizinců, zejména v jeho § 180e, a dále i podle části čtvrté správního řádu (viz rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2017, č. j. 5 Azs 199/2016-20, odst. 24–25).
35. Při postupu dle části čtvrté správního řádu se však rovněž postupuje dle části první, obdobně dle vyjmenovaných ustanovení části druhé a třetí a dále se přiměřeně použijí i další ustanovení správního řádu, pokud jsou přitom potřebná (§ 154 správního řádu). Ustanovení § 154 správního řádu výslovně zmiňuje, že se obdobně užije rovněž § 37 tohoto zákona, jenž v odstavci třetím správnímu orgánu ukládá, aby v případě, že podání nemá předepsané náležitosti nebo trpí jinými vadami, pomohl podateli nedostatky odstranit či jej vyzval k jejich odstranění a poskytl mu k tomu přiměřenou lhůtu.
36. Soud se proto neztotožňuje s žalovaným, který možnost aplikace § 37 odst. 3 správního řádu na žádost o nové posouzení důvodů neudělení krátkodobého víza podle § 180e zákona o pobytu cizinců popíral. Zastupitelský úřad je povinen na základě obdobného užití § 37 odst. 3 správního řádu pomoci žadateli odstranit nedostatky žádosti (tedy nesplňuje-li žádost náležitosti dle § 180e odst. 3 zákona o pobytu cizinců), případně jej vyzvat k jejich odstranění v přiměřené lhůtě. Použitelnost tohoto ustanovení v obdobných případech již dovodila i judikatura NSS (viz rozsudek č. j. 5 Azs 199/2016-20, odst. 34). Aplikací tohoto ustanovení se ani neprolamuje lhůta podle § 180e odst. 2 zákona o pobytu cizinců, protože žalobce žádost podal včas (byť s vadami).
37. K přehodnocení tohoto závěru soud nepřesvědčila ani argumentace žalovaného ohledně čl. 19 vízového kodexu a § 169h odst. 5 zákona o pobytu cizinců.
38. Čl. 19 vízového kodexu upravuje přípustnost samotné žádosti o udělení víza. Je pravdou, že mj. v případě, že žádost neobsahuje náležitosti uvedené v čl. 10 odst. 3 písm. a) až c) vízového kodexu (tj. není předložena na předepsaném formuláři, případně absentuje cestovní doklad či fotografie žadatele), příslušný konzulát žádost žadateli vrátí a neposuzuje ji.

39. Nicméně soud nedovodil, že by toto ustanovení dopadalo rovněž na přípustnost žádosti o nové posouzení důvodů neudělení víza. Jak soud vyložil výše, jedná se o specifický opravný prostředek, který se podle čl. 32 odst. 3 vízového kodexu řídí vnitrostátním právem. Zákon o pobytu cizinců ale důvody nepřípustnosti žádosti o nové posouzení důvodů neudělení víza nestanovuje. Naopak ze subsidiárního použití správního řádu vyplývá povinnost zastupitelského úřadu vyzvat žadatele k odstranění případných vad ve stanovené lhůtě.
40. Tato povinnost není ani jakkoliv dotčena specifickým postavením zastupitelského úřadu vykonávajícím úřední činnost v zahraničí. Pokud by zákonodárce chtěl tuto okolnost zohlednit způsobem prezentovaným žalovaným, musel by tak stanovit v právním předpise. To ale neučinil, a proto obdobné aplikaci § 37 odst. 3 správního řádu nic nepřekáží.
41. Nadto zastupitelský úřad není oprávněn bez dalšího k žádosti nepřihlížet, ačkoli trpí určitými vadami. NSS totiž již ve vícekrát citovaném rozsudku č. j. 5 Azs 199/2016-20 v odst. 33 vysvětlil, že je třeba přiměřeně aplikovat i § 44 správního řádu, na základě kterého je řízení zahájeno dnem podání žádosti, byť ta nemá veškeré předepsané náležitosti. V důsledku toho vzniká správním orgánům povinnost s žádostí procesně předvídaným postupem naložit.
42. Ustanovení § 169h zákona o pobytu cizinců se týká nepřijatelnosti žádosti o udělení dlouhodobého víza, žádosti o prodloužení doby platnosti dlouhodobého víza a doby pobytu na území na toto vízum nebo žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu nebo trvalému pobytu. Na žádosti o udělení krátkodobých víz proto nedopadá. Institut nepřijatelnosti žádosti tak na ně nelze rozšiřovat, a tím spíše ne na žádost o nové posouzení důvodů neudělení krátkodobého víza.
43. Lze tak uzavřít, že § 37 odst. 3 správního řádu se obdobně uplatní i při odstraňování vad žádosti o nové posouzení důvodů neudělení krátkodobého víza.
44. V projednávané věci zastupitelský úřad dle tohoto ustanovení fakticky postupoval, neboť správní spis dokládá, že žalobce vyzval k doplnění náležitostí podle § 180e odst. 3 zákona o pobytu cizinců ve lhůtě 5 dnů ode dne doručení výzvy. Soud proto nerozumí tvrzením žalobce, jimiž se právě této aktivity zastupitelského úřadu domáhal. V tomto ohledu soud žádné pochybení neshledal.
45. Nesporné je, že žalobce žádost doplnil až dne 3. 1. 2024, tj. týden po uplynutí lhůty stanovené zastupitelským úřadem. Soud se ale neztotožňuje s žalovaným, že by tato skutečnost bránila meritornímu projednání žádosti.
46. Byť je žalobce povinen dle § 180e odst. 3 zákona o pobytu cizinců vymezit, v čem spatřuje rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost prvostupňového rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo, není absence těchto náležitostí na překážku přezkumné činnosti žalovaného. Ustanovení § 180e odst. 6 zákona o pobytu cizinců totiž výslovně stanovuje, že žalovaný posuzuje soulad důvodů neudělení krátkodobého víza, o kterých rozhodl zastupitelský úřad, s důvody stanovenými přímo použitelným právním předpisem EU. Toto ustanovení tak vymezuje zákonný rámec přezkumu a ukládá žalovanému, co má v souvislosti s podanou žádostí o nové posouzení důvodů zkoumat.
47. Nelze pomíjet, že žalovaný rozhoduje na podkladě vydaného prvostupňového rozhodnutí, které specifikuje důvody neudělení krátkodobého víza žalobci. Neodstranění vad žádosti o nové posouzení tak nevytváří překážku tomu, aby žalovaný tyto důvody posoudil vzhledem k právní úpravě ve vízovém kodexu, resp. směrnici Evropského parlamentu a Rady

2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, která obsah vízového kodexu modifikuje a již provádí zákon o pobytu cizinců, mj. i v § 20 odst. 5 písm. e). Žalovaný proto byl povinen zkoumat, zdali důvody uváděné zastupitelským úřadem ob stojí. Podání blanketní žádosti jde samozřejmě k tíži žalobce, neboť se tím žalobce připravuje o příležitost žalovaného svojí argumentací přesvědčit, že splnil podmínky pro udělení krátkodobého víza a že se zastupitelský úřad zmýlil. Nicméně ani absence takové argumentace žalovanému nebrání v posouzení toho, zda zastupitelský úřad postupoval v souladu s příslušnou právní úpravou, jak mu ukládá § 180e odst. 6 zákona o pobytu cizinců.

48. Žalovaný se v napadeném rozhodnutí dovolával přiměřené aplikace ustanovení správního řádu o odvolání. Pokud by je ale vykládal v souladu s dosavadní judikaturou, musel by dospět k témuž závěru. Náležitosti odvolání jsou upraveny v § 82 odst. 2 správního řádu a řadí se mezi ně též uvedení, v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo, jinými slovy odvolací námitky. Na situaci, kdy odvolatel neuvede a ani na výzvu správního orgánu nedoplní odvolací námitky, pamatuje § 89 odst. 2 správního řádu. V takovém případě odvolací orgán zásadně přezkoumá podle věty první odkazovaného ustanovení toliko soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy (nikoli tedy s veřejným zájmem, jak nesprávně dovozoval žalovaný). Na každý pád není odvolací orgán oprávněn odvolací řízení bez dalšího zastavit (viz např. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 31. 3. 2023, č. j. 55 A 37/2018-78, odst. 32–33, a rozsudek NSS ze dne 4. 1. 2011, č. j. 2 As 99/2010-67).
49. Žalovaný naproti tomu odkazoval na nepřiléhavý rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2013, č. j. 8 As 105/2012-40, a závěr č. 149 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu. V obou případech se tam vyslovené závěry vztahují k vadě odvolání spočívající v absenci podpisu odvolatele. Za takové situace ale není zřejmé, zda odvolání podala oprávněná osoba. Neodstranění této vady proto opravdu brání v pokračování řízení a vede k zastavení řízení o odvolání podle § 66 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 93 odst. 1 správního řádu. V nyní posuzované věci je situace jiná, neboť o oprávnění žalobce k podání žádosti nepanovaly žádné pochybnosti a sama blanketní povaha žádosti nebránila přezkumu v rozsahu stanoveném § 180e odst. 6 zákona o pobytu cizinců, jak soud zdůvodnil výše. V projednávané věci proto nelze hovořit o neodstranění vady, která by bránila v pokračování řízení.
50. To v nyní posuzované věci ostatně ilustruje i část odůvodnění napadeného rozhodnutí na stranách 2 a 3. V této části žalovaný argumentoval, proč neshledal veřejný zájem na přezkumu prvostupňového rozhodnutí. Přitom ale posuzoval jeho zákonnost a v obecnosti vyslovil, že zastupitelský úřad postupoval v souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů, prvostupňové rozhodnutí splňuje náležitosti správního rozhodnutí a že žalovaný neshledal žádnou vadu mající vliv na zákonnost prvostupňového rozhodnutí. Tím už ale žalovaný přezkoumával prvostupňové rozhodnutí věcně, přestože řízení zakončil procesním rozhodnutím pro neodstranění vad, které měly bránit v pokračování řízení. Takový postup ale nedává logiku. Pokud žalovaný přistoupil k věcnému přezkumu prvostupňového rozhodnutí, vlastně tím popřel důvod, pro který řízení zastavil, tedy že nebylo možné v řízení pro vadu žádosti pokračovat (a o žádosti věcně rozhodnout).
51. Žalovaný tudíž nebyl oprávněn řízení zastavit podle § 66 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 93 odst. 1 správního řádu, a proto nemůže napadené rozhodnutí obstát.

52. Žalovanému lze dále vyčíst i to, že vůbec nepřihlížel k doplnění žádosti, byť bylo doručeno po lhůtě stanovené zastupitelským úřadem.
53. Ze správního spisu soud zjistil, že zastupitelský úřad postoupil žádost včetně jejího doplnění ze dne 3. 1. 2024 žalovanému dne 5. 1. 2024. Žalovaný tak měl od počátku k dispozici žádost doplněnou o důvody, pro které žalobce považuje prvostupňové rozhodnutí za nezákonné. Žádné z procesních ustanovení upravených v zákoně o pobytu cizinců a podpůrně v části čtvrté správního řádu nezakazuje žalovanému přihlídnout k doplnění žádosti o nové posouzení důvodů neudělení krátkodobého víza, které sice bylo podáno až po lhůtě, kterou žalobci stanovil zastupitelský úřad, ovšem dříve, než o ní žalovaný rozhodl. Bylo proto povinností žalovaného vypořádat se skutečnostmi uvedenými v doplnění žádosti (srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 18. 10. 2021, č. j. 53 A 15/2019-44, odst. 28–29).
54. Jelikož se žalovaný s doplněnou žádostí zjevně mohl seznámit, není namístě argumentovat tím, že si nemůže domýšlet, co chtějí žadatelé svými podáními sdělit. V projednávané věci si žalovaný musel být vědom toho, z jakých důvodů žalobce brojí proti prvostupňovému rozhodnutí.
55. Soud v obecné rovině souhlasí s žalovaným, že nerespektování stanovených lhůt ze strany žadatelů není pozitivní praxí. Nicméně pokud zákon s marným uplynutím lhůty pro odstranění vad podání nespojuje pro žadatele nepříznivé důsledky, nelze je libovolně dovozovat. V projednávané věci nadto zastupitelský úřad ve výzvě k odstranění vad žalobce ani nepoučil o následcích marného uplynutí lhůty. V návaznosti na poučovací povinnost zakotvenou v § 4 odst. 2 správního řádu by přitom bylo na místě, aby správní orgán žadatele poučil o tak zásadním následku nedodržení stanovené lhůty, jakým je zastavení řízení, pokud si tedy správní orgán s nedodržením lhůty tento následek spojoval.
56. Soud nevyhodnotil jako relevantní ani argument, že by se zohledněním opožděného podání žalovanému výrazně zkrátila lhůta k rozhodnutí dle § 180e odst. 9 zákona o pobytu cizinců. Nelze přehlížet, že žalobce lhůtu překročil o týden, tj. nijak markantně (je nerozhodné, kdy byla výzva k odstranění vad dodána do datové schránky zástupce žalobce; podstatné je, kdy mu byla doručena). Zastupitelský úřad následně bezprostředně po obdržení doplnění žádosti spis postoupil žalovanému, který se jí mohl zabývat. Při posouzení případné nečinnosti žalovaného pak lze jistě přihlížet k tomu, zda průtahy v řízení nevyvolal svým procesním postupem sám účastník. Jestliže by tak žalovaný překročil lhůtu k vydání rozhodnutí z důvodu na straně účastníka, nešlo by to k jeho tíži (srov. např. rozsudek NSS ze dne 10. 12. 2012, č. j. 2 Ans 14/2012-41, č. 2785/2013 Sb. NSS). Byť je třeba klást důraz na dodržování lhůt k vydání rozhodnutí, judikatura správních soudů ustáleně zastává stanovisko, že jejich překročení nemá za následek nezákonnost vydaného rozhodnutí (viz např. rozsudek NSS ze dne 26. 7. 2024, č. j. 5 As 193/2023-29, odst. 16–22 a tam citovanou judikaturu). Žalovaný se proto nemusí obávat, že by jeho rozhodnutí v důsledku zohlednění opožděného podání žadatele bylo v tomto případě stíženo nezákonností.
57. Soud proto na rozdíl od žalovaného zastává názor, že přihlídnutí k doplněné žádosti žalobce plně odpovídá zásadě vstřícnosti zakotvené v § 4 odst. 1 správního řádu a požadavku, aby správní orgán umožnil dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy dle § 4 odst. 4 správního řádu. V projednávané věci soud neshledal žádný důvod, proč by žalovaný nemohl k doplněné žádosti žalobce přihlížet.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

58. Soud uzavírá, že napadené rozhodnutí je nezákonné, a proto jej zrušil podle § 78 odst. 1 s. ř. s. Současně soud věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.), aniž by se zabýval dalšími žalobními námitkami (včetně zásahu do rodinného a soukromého života žalobce a jeho manželky). Bude totiž na žalovaném, aby v dalším řízení věcně posoudil žalobcovu žádost o nové posouzení důvodů neudělení krátkodobého víza, a tedy zda podle § 180e odst. 6 zákona o pobytu cizinců obстоjí důvody neudělení víza předestřené zastupitelským úřadem. Žalovaný rovněž neopomene zohlednit doplnění žalobcovy žádosti. Právním názorem, který soud vyslovil v tomto rozsudku, je žalovaný vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
59. Procesně neúspěšný žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce naopak měl se svojí žalobou úspěch, a náleží mu proto náhrada důvodně vynaložených nákladů řízení podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Soud přiznal žalobci náhradu nákladů řízení účelně vynaložených na uplatnění práv u soudu v celkové výši 13 200 Kč. Ty spočívají v:
- zaplaceném soudním poplatku ve výši 3 000 Kč,
 - odměně za zastupování žalobce advokátem za tři úkony právní služby (za převzetí věci, sepsání žaloby a repliky), u nichž sazba odměny činí dle advokátního tarifu 3 100 Kč za jeden úkon [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném do 31. 12. 2024],
 - náhradě hotových výdajů advokáta (tři režijní paušály po 300 Kč podle § 35 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 13 odst. 1 a 4 advokátního tarifu).

Soud uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení v celkové výši 13 200 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce (§ 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.).

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.

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 12. února 2025

Karel Ulík, v. r.
samosoudce