



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Krupičkové a soudců Davida Hipšra a Tomáše Foltase v právní věci žalobkyně: **F. M. A. R. A.**, zastoupené Mgr. Janem Petrem, advokátem se sídlem Tulešická 458/4, Praha 5, proti žalovanému: **Ministerstvo zahraničních věcí**, se sídlem Hradčanské náměstí 5, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 12. 2024, č. j. 16 A 30/2023-74,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 12. 2024, č. j. 16 A 30/2023-74, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 22. 9. 2023, č. j. 304444-1/2023-MZV/VO, zamítl žádost žalobkyně o nové posouzení důvodů neudělení krátkodobého víza dle rozhodnutí Velvyslanectví České republiky v Káhiře ze dne 30. 3. 2023 (žádost o vízum číslo CAIR 2023 03 23 0010).

II.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu, které Městský soud v Praze (dále též „městský soud“) vyhověl, zrušil rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Městský soud uvedl, že řízení o udělení krátkodobého víza je specifické. Správní orgány mají širokou míru diskrece, řízení je nenárokové, značně neformální a neuplatní se část druhá a třetí zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále též „správní řád“). Tímto je omezen i soudní přezkum těchto rozhodnutí. V posuzované věci však zdůvodnění zamítnutí žádosti žalovaným neobstojí, neboť nevychází z dostatečně zjištěného

skutkového stavu. Žalovaný dovodil rozpory v tvrzení žalobkyně z nepodstatných okrajových skutečností, které nepostačují jako řádné odůvodnění ani v souhrnu, nadto uvedl nepravdivé informace a popřel zásadu presumpce neviny.

[3] Konkrétně městský soud neshledal rozpor mezi časovým rozmezím návštěvy uvedeným ve zvacím dopise, žádostí o vízum typu „multiple“ a tvrzením žalobkyně o úmyslu vycestovat na dva týdny v dubnu 2023. Nebylo totiž vyloučeno, aby cestovala do ČR opakovaně. Rovněž dodatečně předložená letenka na 31. 12. 2023 z Prahy do Egypta nepodporuje závěr žalovaného, že žalobkyně řádně nedoložila plánovaný pobyt. V této části tedy nebylo jeho rozhodnutí řádně odůvodněno. Zastupitelský úřad navíc žalobkyni nikdy v průběhu řízení neinformoval, že by jí poskytnuté materiály měly být nedostačující či neúplné. Žalovaný rovněž nadhodnotil a vytrhl z kontextu význam zmínky žalobkyně při pohovoru, že by se zvoucí rodinou ráda na dva dny navštívila Paříž. Tato skutečnost by mohla být nanejvýš doplňkovým důvodem, pokud by byl dán jiný zásadní rozpor. Žalovaný dále zkreslil realitu tvrzením, že žalobkyně opakovaně neúspěšně žádala o udělení víza. Žalobkyně se toliko dvakrát pokusila sjednat termín podání žádosti. Tato skutečnost ve spojení s tím, že o vízum požádala v den své zletilosti sice není zcela standardní a může svědčit o její snaze vycestovat, nezakládá však bez dalšího zásadní pochybnost.

[4] V další části městský soud označil argumentaci žalovaného za tendenční. Poukázal na to, že žalobkyně je mladou dívkou, která čerstvě nabyla zletilosti, v době rozhodování dokončila středoškolské vzdělání a zatím nikdy nepracovala. Nemohla tak předložit podpůrné důkazy jako výpis z bankovního účtu, doklad o studiu či zaměstnání. Příložené potvrzení o studiu v arabském jazyce sice vykazovalo nesrovnalosti, avšak vzhledem k ukončení studia by ani řádné doložení nemohlo příliš změnit. V případě žalobkyně bylo relevantní toliko doložení úmyslu vrátit se zpět, což učinila předložením letenky v řízení před žalovaným. Ve své situaci mohla žalovanému těžko předložit jiný relevantní důkaz záměru vrátit se. Přístup žalovaného *de facto* vylučuje z možnosti získat krátkodobé vízum žadatele, kteří dokončují vzdělání a dosud nepracují nebo neprovozují výdělečnou činnost. Ryze spekulativní a nepodložený je pak jeho závěr o špatné socioekonomické situaci žalobkyně. O jejích poměrech nic nevypovídá ani to, že náklady má hradit zvoucí osoba. Tím spíše, pokud se seznámila se zvoucí osobou v letovisku, kde měla být s rodinou na dovolené. Vysvětlitelný a nijak zásadní je i rozpor ohledně tvrzeného místa a data seznámení žalobkyně se zvoucí osobou. Nic zvláštního nelze spatřovat ani v tom, že zvoucí osoba navštěvovala Egypt i v době předcházející seznámení se žalobkyní. Spekulativní a předčasná je také úvaha, že žalobkyně nemá rodiče, nebo ti nevědí o jejím záměru vycestovat. Zcela nepřipustná je pak argumentace žalovaného ohledně údajného porušení egyptských předpisů. Žalovaný si nemůže domýšlet, že došlo k nějakému porušení právních předpisů, a poté takový závěr zohlednit jako důvod pro zamítavé rozhodnutí. Městský soud dodal, že situaci žalobkyně je možné z hlediska pochybností o vycestování považovat za rizikovou. Takový závěr je však třeba založit na konkrétních důvodech plynoucích ze správního spisu, nikoliv sérií nepravdivých informací.

III.

pokračování

[5] Žalovaný (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost s odkazem na důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“). Tu považuje za přijatelnou, neboť městský soud chybně posoudil otázku nepřezkoumatelnosti jeho rozhodnutí. Nerespektoval totiž rozsah soudního přezkumu ve věci neudělení krátkodobého víza, a to s ohledem na absenci nároku na udělení víza a širokou míru správního uvážení. K tomu stěžovatel předsílá, že na krátkodobé vízum není právní nárok. Žadatelům je sice zaručen spravedlivý proces, není jim však zaručen jeho výsledek. Pro neudělení víza postačuje pouhá odůvodněná pochybnost, že nebude naplněn jeho účel. Městský soud však v podstatě vycházel z obrácené logiky, tedy že na udělení schengenského víza existuje v případě „standardního“ žadatele právní nárok. Svým postupem pak nahradil posuzování, které s ohledem na specifika náleží pouze konzulárnímu úředníkovi s podrobnou znalostí podmínek dané země.

[6] Stěžovatel především nesouhlasí s tím, že by jeho rozhodnutí postrádalo relevantní důvody a nemělo oporu ve zjištěném skutkovém stavu. Městský soud podle něj nezohlednil povahu daného řízení a vycházel z nepřipadné judikatury týkající se rodinných příslušníků občana EU či dlouhodobých víz. Rodinní příslušníci totiž mají v zásadě právní nárok na udělení víza a problematika dlouhodobých víz není komplexně upravena na unijní úrovni tak, jako je tomu v případě krátkodobých víz [nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. 7. 2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex)]. S ohledem na široký prostor pro uvážení, který stěžovateli podle judikatury Soudního dvora EU (dále též „SDEU“) svědčil při posuzování žádosti žalobkyně, by proto jeho rozhodnutí nemohlo obstát pouze tehdy, pokud by z tohoto širokého prostoru vykročil, anebo by byl neodůvodněný jeho závěr o pochybnostech o úmyslu žalobkyně opustit území členských států s ohledem na celkovou situaci v zemi bydliště a její individuální situaci doloženou informacemi, které poskytla. Tak tomu však není. Rozhodnutí stěžovatele bylo zákonné, dostatečně skutkově podložené a přiměřeně odůvodněné.

[7] K výtce městského soudu, že postupoval paušálně a popřel zásadu presumpce nevin, stěžovatel namítá, že při udělení krátkodobého víza postupuje na základě podpůrných dokladů, které předložil žadatel a tyto posuzuje v kontextu se situací v dané zemi včetně prognózy dalšího jednání žadatele při pobytu v členském státě. Je skutečností, že široké kategorie občanů určité země mohou mít velmi sníženou pravděpodobnost, že vstupní vízum získají. To není příznakem paušálního postupu, nýbrž skutečností, že tyto kategorie sdílejí určité charakteristiky, které je v šanci na získání schengenského víza znevýhodňují nebo zvýhodňují. Pokud je žadatelka mladá žena, která nepracuje ani nestuduje a zároveň není emocionálně závislá na jiných členech rodiny, její vazba k zemi původu je objektivně slabší, a spolu s ní je silnější důvodná pochybnost o návratu do země původu po uplynutí platnosti víza. Pro zamítnutí žádosti přitom postačuje důvodná pochybnost založená na informacích o žadateli, které stěžovatel zjistil. Tato zjištění nemá za úkol jakkoliv kompenzovat. To by znamenalo v pochybnostech vydat vízum. Takto však vízový kodex konstruován není. Řízení není založeno na tom, že všem „nevinným“ bude *a priori* vízum uděleno, ledaže správní orgán shromáždí dostatek konkrétních a individuálních skutečností pro zamítnutí žádosti. Je to naopak žadatel, kdo je povinen předložit žádost spolu se všemi podpůrnými doklady. Jejich nepředložení,

chyby či dílčí rozpory mohou být samy o sobě dostatečným důvodem pro zamítnutí žádosti. Zastupitelské úřady mají pouze velmi omezené možnosti nacházet v daném typu řízení materiální pravdu, což je však kompenzováno absencí překážky *rei administratae*. K tomu stěžovatel poukázal na články 14, 21 odst. 7 a 32 odst. 1 vízového kodexu a dodal, že následným žádostem žalobkyně o krátkodobé vízum bylo vyhověno.

[8] K jednotlivým skutečnostem vytýkaným městským soudem stěžovatel namítá, že neurčité uvedení data a délky pobytu je nepřípustné, neboť neumožňuje ověřit podmínky a účel pobytu. Pokud žadatel z jakéhokoli důvodu data a podmínky cesty neurčí, zakládá pochybnosti ohledně skutečných podmínek cesty a pobytu a znemožňuje správnímu orgánu vydat vízum na konkrétní dobu. Jednosměrnou letenku pak žalobkyně v rozporu s § 180 odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále též „zákon o pobytu cizinců“) neuvedla zastupitelskému úřadu a nejednalo se ani o úplný doklad. Zásadně chybná je pak podle stěžovatele úvaha městského soudu, že žalobkyně měla být v průběhu řízení informována o nedostatečnosti či neúplnosti podkladů. V řízení o udělení krátkodobého víza „standardního žadatele“ tento není zásadně vyzýván k doplnění s ohledem na zásadu dispoziční, koncentrační a formalismus řízení. Městský soud rovněž nepřípustně nahradil správní posouzení o tom, jak závažná a neuvážená zmínka o plánované cestě do Paříže byla. Hodnocení stěžovatele přitom bylo přiměřené dané situaci, neboť zmínka o návštěvě Paříže mohla indikovat, že skutečný účel cesty je jiný. Při posuzování žádosti o krátkodobé vízum pracují zastupitelské úřady často jen s náznaky a indiciemi. Nejednalo se navíc o jediný důvod, na kterém rozhodnutí bylo založeno. Co se týče opakovaných žádostí o vízum, vykládal stěžovatel výpověď žalobkyně podle významu, který by ona sama svým slovům pravděpodobně přisuzovala. Pokud vypověděla, že o vízum nežádala, nebylo nelogické tuto výpověď chápat tak, že zapřela svoje předchozí pokusy podat žádost. Městský soud však především pominul, proč stěžovatel v této části shledal žádost žalobkyně nedůvěryhodnou. Pokud se v konzervativní egyptské společnosti žalobkyně ve svých šestnácti či sedmnácti letech pokouší podat žádost o schengenské vízum bez vědomí nebo proti vůli rodičů, aby mohla vycestovat za svým padesátiletým „kamarádem“ do České republiky, byla při hodnocení nakonec podané žádosti namísto ostražitost. Stěžovatel se ohrazuje také proti tomu, že rozhodoval tendenčně, pokud žalobkyni vytkl nedostatečnost podpůrných dokladů. Není na benevolenci žadatele, zda podpůrné doklady předloží. Předložit je není *vhodné*, ale *nutné*. Nemůže na tom nic změnit socioekonomické zázemí žalobkyně a její ukotvení ve společnosti. Její objektivní nezpůsobilost nelze nahradit pochopením. Povaze řízení odporuje požadavek soudu, aby stěžovatel žalobkyni opakovaně vyzýval až do chvíle, kdy doloží všechny potřebné doklady, které jej přesvědčí o oprávněnosti její žádosti, resp. vyloučí jakoukoliv pochybnost, která by odůvodňovala nevyhovění žádosti. Taková logika je dle stěžovatele absurdní. Navrhuje proto, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

IV.

[9] Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

V.

pokračování

[10] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[11] Na nyní projednávanou věc se užije § 104a odst. 1 s. ř. s., ve znění účinném od 1. 4. 2021, podle něhož platí: *Jestliže kasační stížnost ve věcech, v nichž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce, svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, odmítne ji Nejvyšší správní soud pro nepřijatelnost.* Pro vlastní vymezení institutu nepřijatelnosti Nejvyšší správní soud odkazuje na své usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS, v němž vyložil neurčitý právní pojem „*přesah vlastních zájmů stěžovatele*“. Znaky tohoto pojmu jsou naplněny v případě „*rozpoznatelného dopadu řešené právní otázky nad rámec konkrétního případu*“. Dle uvedeného usnesení je tedy kasační stížnost přijatelná k meritornímu přezkumu i) z důvodu neexistence, nejednotnosti nebo potřeby překonání dosavadní judikatury, nebo ii) v případě zásadního právního pochybení krajského soudu, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele (srov. též Kühn, Z. In: Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, k § 104a, především body 6 a 11).

[12] Nejvyšší správní soud již dříve dovodil, že kasační stížnost podaná správním orgánem jako stěžovatelem může být ve smyslu § 104a s. ř. s. přijatelná i v případě, že krajský soud pochybil při výkladu hmotného či procesního práva, případně že nerespektoval ustálenou judikaturu, a to i tehdy, kdy není možné hovořit přímo o „*zásahu do hmotněprávního postavení stěžovatele*“ ve smyslu výše citované judikatury. Jinak by nemohl Nejvyšší správní soud naplňovat úkol zajistit spravedlivé, zákonné a předvídatelné rozhodování správních soudů (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2007, č. j. 2 Azs 21/2006-59, č. 1143/2007 Sb. NSS, ze dne 20. 7. 2020, č. j. 9 Azs 131/2020-23).

[13] Stěžovatel městskému soudu vytýká především vybočení z mezí soudního přezkumu daných povahou dotčeného řízení. Pro tuto důvodně vytýkanou vadu připustil Nejvyšší správní soud kasační stížnost k věcnému projednání a shledal ji důvodnou.

[14] Vytýká-li ovšem stěžovatel městskému soudu, že sice vycházel ze správných premis, ale dospěl k nesprávným závěrům, nejedná se o otázku přezkoumatelnosti napadeného rozsudku (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013-30, či ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010-163 atp.) Argumentace městského soudu v tomto ohledu není vnitřně rozporná. Městský soud pouze vstoupil do správního uvážení v jiné (vyšší) míře než lze podle stěžovatele s ohledem na shodná východiska akceptovat. Jedná se nicméně o otázku věcné správnosti rozhodnutí městského soudu.

[15] Ten zrušil rozhodnutí stěžovatele z důvodu jeho nepřezkoumatelnosti. Dospěl k závěru, že je založeno na nedostatečně zjištěném skutkovém stavu a stěžovatelem prezentované důvody pro zamítnutí žádosti žalobkyně neobstojí.

[16] Dle § 20 odst. 1 zákona o pobytu cizinců platí, že *podmínky udělování krátkodobého víza, důvody jeho neudělení, podmínky prodloužení doby pobytu na krátkodobé vízum a důvody zrušení jeho platnosti stanoví přímo použitelný předpis Evropské unie. O důvodech neudělení krátkodobého víza nebo zrušení jeho platnosti je cizinec informován na jednotném formuláři.* Citované ustanovení odkazuje na vízový kodex.

[17] Dle § 180e odst. 3 téhož zákona platí, že *žádost o nové posouzení důvodů podle odstavce 1 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. Důvodem žádosti nemohou být skutečnosti, které cizinec nedoložil nebo neuvedl v žádosti o udělení víza nebo v souvislosti s odepřením vstupu na území.*

[18] Dle odst. 6 věty první téhož ustanovení platí, že *ministerstvo zahraničních věcí posuzuje soulad důvodů neudělení krátkodobého víza (...), o kterých rozhodl zastupitelský úřad, s důvody stanovenými přímo použitelným právním předpisem Evropské unie.*

[19] Přímo použitelným právním předpisem Evropské unie je zde vízový kodex, který v čl. 32 odst. 1 uvádí: *Aniž je dotčen čl. 25 odst. 1, žádost o udělení víza se zamítne, pokud a) žadatel ii) nezdůvodní účel a podmínky předpokládaného pobytu nebo b) existují-li důvodné pochybnosti, pokud jde o pravost podpůrných dokladů předložených žadatelem nebo pokud jde o pravdivost jejich obsahu, o spolehlivost prohlášení učiněných žadatelem nebo pokud jde o jeho úmysl opustit území členských států před skončením platnosti víza, o které žádá.*

[20] Dle odst. 2 téhož článku platí, že *rozhodnutí o zamítnutí a důvody, na nichž se zakládá, se oznámí žadateli prostřednictvím standardního formuláře uvedeného v příloze VI. a podle odst. 3 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. Členské státy poskytnou žadatelům informace týkající se postupu, který je třeba při odvolání dodržet, jak je stanoveno v příloze VI.*

[21] K povaze dotčeného řízení Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 14. 7. 2017, č. j. 5 Azs 199/2016-20, uvedl: *„Žádost o nové posouzení důvodů neudělení krátkodobého víza představuje specifický řádný opravný prostředek, na jehož základě je znovu posuzováno, zda byly v dané věci naplněny důvody pro neudělení víza.“* Dále viz rozsudky tohoto soudu ze dne 4. 7. 2013, č. j. 1 Ans 9/2013-39, a ze dne 27. 9. 2013, č. j. 9 As 81/2013-27.

[22] Stěžovatel pak správně akcentuje to, že na udělení krátkodobého víza není právní nárok. To vyplývá například z nálezu ze dne 24. 4. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 23/11, v němž Ústavní soud uvedl: *„O ústavních stížnostech proti rozhodnutím vydaným ve věcech (ne)udělení či (ne)prodloužení víza rozhodoval Ústavní soud v řízeních skončených usneseními sp. zn. II. ÚS 33/11 (...) Všechny stížnosti odmítl s tím, že neexistuje subjektivní ústavně zaručené právo cizinců na pobyt na území České republiky. Každý stát si může sám rozhodnout, za jakých podmínek připustí pobyt cizinců na svém území. Žádné z práv zakotvených v Listině nezakládá nárok cizinců na pobyt na území České republiky. Ustanovení čl. 14 odst. 4 Listiny takové právo garantuje pouze občanům České republiky (a nyní též unijním občanům), zatímco ostatní cizinci mají pouze právo svobodně území České republiky opustit (čl. 14 odst. 4 Listiny).*

pokračování

Týž závěr vyslovil Ústavní soud i v dalších obdobných řízeních dotýkajících se cizineckého práva, v nichž přezkoumával další kategorie rozhodnutí.“

[23] Významným východiskem pro posouzení věci jsou dále závěry rozsudku SDEU ze dne 19. 12. 2013, ve věci C-84/12, *Rahmanian Koushkaki proti Bundesrepublik Deutschland* (dále též „věc Koushkaki“), body 55 až 63, v nichž SDEU vyzdvihl roli místních orgánů, které „mohou žádost o udělení jednotného víza zamítnout pouze v případech, kdy lze vůči žadateli namítat některý z důvodů pro zamítnutí žádosti vyjmenovaných v čl. 32 odst. 1 a čl. 35 odst. 6 vízového kodexu. Je však třeba zdůraznit, že posouzení individuální situace žadatele o vízum pro účely zjištění, zda jeho žádost nenaráží na některý z důvodů pro zamítnutí žádosti o udělení víza, předpokládá složité hodnocení založené zejména na osobnosti tohoto žadatele, na jeho začlenění v zemi, kde má bydliště, na politické, sociální a ekonomické situaci v této zemi a na případné hrozbě, jakou by příchod tohoto žadatele představoval pro veřejný pořádek, vnitřní bezpečnost, veřejné zdraví nebo mezinárodní vztahy kteréhokoli z členských států. Takové složité hodnocení předpokládá vypracování prognóz o předvídatelném chování uvedeného žadatele a musí mimo jiné spočívat na rozsáhlé znalosti země, v níž má bydliště, a na analýze různých dokladů, u nichž je třeba ověřit pravost a pravdivost obsahu, a prohlášení žadatele, jejichž spolehlivost je nutno posoudit, jak stanoví čl. 21 odst. 7 vízového kodexu. Různorodost podpůrných dokladů, z nichž mohou příslušné orgány vycházet a jejichž demonstrativní výčet je uveden v příloze II tohoto kodexu, a celá škála prostředků, které mají tyto orgány k dispozici, včetně pohovoru s žadatelem podle čl. 21 odst. 8 uvedeného kodexu, v tomto ohledu potvrzují složitost posuzování žádostí o udělení víza. Nakonec je třeba připomenout, že posuzování prováděné příslušnými orgány členského státu, jemuž byla podána žádost o udělení víza, musí být o to důkladnější, že případné udělení jednotného víza umožňuje žadateli vstup na území členských států v mezích stanovených Schengenským hraničním kodexem. Z výše uvedeného vyplývá, že příslušné orgány vyjmenované v čl. 4 odst. 1 až 4 vízového kodexu mají při posuzování žádostí o udělení víza široký prostor pro uvážení, pokud jde o podmínky použití čl. 32 odst. 1 a čl. 35 odst. 6 tohoto kodexu i pokud jde o hodnocení rozhodných skutečností pro účely zjištění, zda důvody uvedené v těchto ustanoveních brání udělení víza, o které je žádáno. Záměr unijního zákonodárce ponechat uvedeným orgánům široký prostor pro uvážení mimochodem vyplývá ze samotného znění čl. 21 odst. 1 a čl. 32 odst. 1 uvedeného kodexu, které těmto orgánům ukládají povinnost „posoudit, zda žadatel nepředstavuje riziko nedovoleného přistěhovalectví“, „posoudit zejména“ některé aspekty jeho situace a zjistit, zda existují „důvodné pochybnosti“ stran některých skutečností. Z toho plyne, že tento prostor pro uvážení mají příslušné orgány zejména tehdy, posuzují-li, zda existuje důvodná pochybnost o úmyslu žadatele opustit území členských států před skončením platnosti víza, o které žádá, aby bylo možné určit, zda je třeba vůči tomuto žadateli namítat poslední z důvodů pro zamítnutí žádosti uvedených v čl. 32 odst. 1 písm. b) vízového kodexu“ (zdůrazněno soudem).

[24] Na existenci širokého prostoru pro uvážení poukázal SDEU též v bodě 36 rozsudku ze dne 13. 12. 2017, ve věci C-403/16, *Soufiane El Hassani proti Ministr Spraw Zagranicznych* (dále též „věc El Hassani“): „vnitrostátní orgány mají při zkoumání žádostí o víza široký prostor pro uvážení, pokud jde o podmínky uplatňování důvodů zamítnutí stanovených vízovým kodexem a hodnocení relevantních okolností.“ Z hlediska soudního přezkumu jsou pak zásadní východiska shrnutá ve stanovisku generálního advokáta k věci *El Hassani* ze dne 7. 9. 2017, body 107 až 111: „Pokud jde o povahu účinných prostředků nápravy

před soudem v rámci zamítavého rozhodnutí o žádosti o vízum podle článku 47 odst. 1, uvedu nyní tři závěrečné poznámky. Zprv podle rozsudku Koushkaki mají členské státy udělit vízum, pokud byly splněny podmínky stanovené ve vízovém kodexu. Vizový kodex totiž obsahuje výčet přesných důvodů, na základě kterých se rozhodne o zamítnutí žádosti o udělení víza, prohlášení víza za neplatné nebo jeho zrušení. Soudní dvůr však – také v rozsudku Koushkaki – konstatoval, že členské státy mají při posuzování žádosti o udělení víza „široký prostor pro uvážení“. Uvedl zejména, že posouzení individuální situace žadatele o vízum předpokládá složité hodnocení. Takové hodnocení předpokládá vypracování prognóz o předvídatelném chování uvedeného žadatele a musí mimo jiné spočívat na rozsáhlé znalosti země, v níž má bydliště. Zadrubé **široký prostor orgánů členských států pro uvážení logicky znamená omezenější soudní přezkum ze strany soudů členských států. V takových situacích, jaká je dotčena v původním řízení, tedy postačí, pokud vnitrostátní soudy zajistí, aby rozhodnutí o zamítnutí žádosti o vízum nebylo svévolné, ale odpovídalo skutečnostem zjištěným správním orgánem, a aby bylo přijato v rámci prostoru veřejné správy pro uvážení.** Zatřetí podle čl. 47 odst. 1 Listiny je povinností členských států zaručit samotné jádro či podstatu práva zakotveného v uvedeném ustanovení, tedy přístup k soudům. K zachování uvedeného jádra je nezbytné, aby nebylo možné vyloučit soudní přezkum rozhodnutí, pokud došlo k porušení unijního práva či svobody. Z toho však ve zvláštním kontextu takových věcí, jako je projednávaná věc, nevyplynou žádné další pozitivní povinnosti na straně členských států aktivně usnadňovat takový přístup. Takto přiměřeně pojaté právo na přístup k soudu ve věcech víz v konečném důsledku nerespektuje jen práva žadatelů na spravedlivé a řádné zacházení, jež vycházejí z práva na ochranu lidské důstojnosti, ale i zvláštní zájem Unie a jejích členských států podporovat a kontrolovat výkon veřejné moci a (evropské) legality. Tato potřeba může být dokonce ještě naléhavější v odlehlejších oblastech, jako jsou konzuláty členských států rozesté po celém světě, kde mohou být pokyny a vodítka vycházející z ústředí vykládány a prováděny celou řadou způsobů. Individuální žaloba by tak mohla být prospěšná i k tomu, aby do určité míry osvětlila skutečnou praxi používanou na takových místech. Budiž tedy světlo“ (zdůrazněno soudem). Generální advokát se v uvedeném stanovisku při znalosti věci Koushkaki zabýval existencí práva na vízum vyplývajícího z unijního práva. Mimo jiné i s ohledem na neexistenci práva na vstup na unijní území (bod 97 stanoviska) dovodil, že žadatelům takové právo nesvědčí. Svědčí jim však procesní právo na zákonné projednání jejich žádosti o vízum. V bodě 100 stanoviska krom dalšího konstatoval: „Ne všichni cizinci jsou si konečně rovni, pokud jde o požadavek na vízum. Samotná skutečnost, že někteří jednotlivci (jako jsou občané Unie a jejich rodinní příslušníci nebo státní příslušníci třetích zemí, kteří jsou osvobozeni od povinnosti získat vízum) nepotřebují pro vstup na unijní území vízum, dokládá, že ti, kteří musí na hranici předložit platné vízum, nemají právo na vízum ani právo na vstup, a to na rozdíl od některých výše zmíněných „privilegovaných“ osob, které toto právo mají.“

[25] Při posuzování věci je nutné mít na paměti také specifika řízení před zastupitelskými úřady, jak vyplývá například z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2025, č. j. 1 Azs 298/2024-68: „Kasační soud ve své judikatuře opakovaně zohledňuje specifickou situaci řízení v „konzulárních“ podmínkách (viz rozsudek ze dne 7. 6. 2018, č. j. 9 Azs 410/2017-96). Správní úřad při výkonu své pravomoci v zahraničí nemá stejné technické a personální možnosti jako správní úřady na území České republiky a jeho provoz je podstatně nákladnější než provoz tuzemských správních úřadů (viz rozsudek ze dne 23. 2. 2018, č. j. 5 Azs 312/2017-33).“ Je totiž třeba i v praktické rovině respektovat výluky v § 168 zákona o pobytu cizinců, že se na řízení dle § 180e nepoužijí

pokračování

ustanovení části druhé a třetí správního řádu. V takovém případě se dle § 177 odst. 2 správního řádu při provádění úkonů postupuje obdobně podle části čtvrté.

[26] Na druhou stranu však ani v případě tohoto specifického řízení není možné zcela rezignovat na odůvodnění postupu správních orgánů. Lze plně souhlasit s Krajským soudem v Praze, který v rozsudku ze dne 23. 4. 2018, č. j. 45 A 102/2016-23, č. 3755/2018 Sb. NSS, uvedl: „Na rozhodnutí o žádosti o nové posouzení důvodů neudělení krátkodobého víza nelze klást nároky vyžadované § 68 odst. 3 a § 89 správního řádu, přesto je nezbytné, aby rozhodnutí, jímž se nově posuzují důvody neudělení tohoto víza, obsahovalo dostatečně konkrétní právní i skutkové důvody, pro něž ministerstvo rozhodlo tak, že krátkodobé vízum opět neudělilo. To platí jak ve vztahu k žádosti rodinného příslušníka občana Evropské unie, tak ve vztahu k žádosti ostatních cizinců.“ Povinnost zdůvodnit zamítnutí žádosti o neudělení krátkodobého víza dovodil Nejvyšší správní soud i v případech, kdy žadatel představuje hrozbu ve smyslu čl. 32 odst. 1 písm. a) bod vi) vízového kodexu (rozsudek ze dne 15. 3. 2022, č. j. 4 Azs 323/2021-47). Rozhodnutí tak musí dostát elementárním požadavkům na jeho obsah, tak, aby je mohly správní soudy přezkoumat (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 3. 2020, č. j. 10 Azs 375/2019-39; podobně např. rozsudky ze dne 21. 12. 2011, č. j. 5 Ans 5/2011-221, č. 2544/2012 Sb. NSS; ze dne 4. 7. 2013, č. j. 1 Ans 9/2013-39, č. 2973/2014 Sb. NSS, body 20 a násl.; ze dne 31. 10. 2013, č. j. 9 As 92/2013-41; a ze dne 29. 10. 2015, č. j. 5 Azs 89/2015-30).

[27] V nyní posuzované věci Velvyslanectví České republiky v Káhiře zamítlo žádost žalobkyně o krátkodobé vízum s tím, že v příslušném formuláři byly zaškrtnuty dva důvody: 1) existují důvodné pochybnosti o spolehlivosti, o pravosti předložených podpůrných dokladů nebo o pravdivosti jejich obsahu; 2) existují důvodné pochybnosti o úmyslu žalobkyně opustit území členských států před skončením platnosti víza.

[28] I vzhledem k formulářovému formátu tohoto rozhodnutí je z pohledu důvodů, pro něž městský soud žalobě vyhověl, stěžejní především obsah rozhodnutí stěžovatele. Ten žalobkyni vytkl, že při pohovoru zmínila úmysl navštívit kromě České republiky také Paříž, aniž by tuto skutečnost uvedla ve své žádosti. Zároveň nedoložila žádný dokument, který by cestu do Paříže prokazoval. Dále uvedl, že není pravdivé sdělení žalobkyně, že nikdy nežádala o vízum. Před dovršením 18 roku věku se totiž opakovaně pokoušela podat žádost o schengenské vízum, avšak tak nemohla učinit pro absenci souhlasného prohlášení zákonných zástupců. Poukázal také na to, že žalobkyně nepředložila rezervaci zpáteční letenky, originál bankovního výpisu za posledních 6 měsíců a potvrzení o zaměstnání či studiu, tedy dostatečné socioekonomické vazby na zemi původu. K předloženému potvrzení o studiu uvedl, že bylo v arabském jazyce, ačkoliv listinné dokumenty mohou být předkládány pouze v českém jazyce nebo s oficiálním překladem. Navíc bylo vystaveno za účelem vydání cestovního dokladu egyptským úřadem, nikoliv za účelem podání žádosti o vydání schengenského víza. Potvrzení rovněž obsahuje jiné datum narození žadatelky, než je uvedeno v předloženém cestovním dokladu, a rok vystavení 2023, přičemž na datové stránce cestovního dokladu žadatelky je uvedeno datum vydání dokladu 2022. Potvrzení tak vykazovalo mnoho nesrovnalostí zakládajících pochyby o jeho pravosti. Tvrzení v odvolání, že si přivydělává na brigádách, žalobkyně během řízení o své žádosti neuváděla a nedokládala. Další rozpor stěžovatel spatřoval

v tom, že v žádosti o nové posouzení důvodů neudělení víza je uvedeno, že se žalobkyně se zvoucí osobou seznámila v roce 2021 v Marsa Alam, zatímco při pohovoru uvedla, že zvoucí osobu potkala před třemi lety v Hurghadě. Stěžovatel dále shledal za problematické, že žalobkyně na přiložených fotografiích řídí automobil v době, kdy jí mělo být 16 let. V Egyptě je však povoleno řídit osobní automobil až od 18 let. Došlo tak k porušení egyptských právních předpisů. A vzhledem k tomu, že je v dané situaci zaznamenána rovněž zvoucí osoba, byl tímto zpochybněn její závazek k zajištění dodržení právních předpisů týkajících se pobytu cizinců v České republice.

[29] Městský soud nijak nepochybil, pokud konstatoval, že nelze akceptovat takové důvody zamítavého rozhodnutí stěžovatele, které se nezakládají na pravdě. Takové zdůvodnění nelze považovat za legitimní ani s přihlédnutím k povaze dotčeného řízení a specifikům rozhodování v „konzulárních“ podmínkách. Zcela jistě proto nebylo možné přičítat žalobkyni k tíži, že lhala o minulých žádostech o vízum. Z obsahu spisu neplyne, že by žalobkyně v minulosti neúspěšně žádala o vízum, ale pouze, že se pokoušela sjednat termín podání žádosti o vízum (viz e-mailová komunikace ze dne 3. 8. 2022 a ze dne 8. 3. 2023). Žalobkyně přitom sama nijak nerozporovala, že se pokoušela termín sjednat i před podáním projednávané žádosti. Vzhledem k tomu, že byla v té době nezletilá a neměla povolení od rodičů, však k podání žádosti nedošlo. Ani stěžovatel ostatně netvrdí, že by takovou žádost skutečně podala, pouze ve svém rozhodnutí ztotožnil žádost o sjednání termínu s faktickým podáním žádosti o krátkodobé vízum. Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem, že nelze ztotožňovat tyto dvě skutečnosti, a posléze z tohoto ztotožnění dovozovat závěr, že žalobkyně neposkytla správné a úplné informace. Pokud stěžovatel v kasační stížnosti uvádí, že městskému soudu unikl pravý důvod, proč stěžovatel považoval tuto okolnost za relevantní, jedná se o pochybení stěžovatele, který měl v této části řádně odůvodnit své rozhodnutí, nikoliv o pochybení městského soudu, který nemůže domýšlet nevyřčenou argumentaci za stěžovatele.

[30] Co se týče žalobkynina vyjádření při pohovoru dne 23. 3. 2023, že ji zvoucí rodina plánuje vzít na dva dny do Paříže, nelze městskému soudu vytýkat, že na podkladě správního spisu a odůvodnění rozhodnutí dospěl k závěru o nepřiměřenosti hodnocení této skutečnosti ze strany stěžovatele. Jakkoliv je pravdou, že žalobkyně v bodě 25 žádosti neuvedla jako cíl cesty Paříž, respektive Francii, nemohla tato skutečnost s ohledem na obsah vyjádření žalobkyně sama o sobě indikovat, že skutečný účel její cesty je jiný. Žalobkyně totiž ve své odpovědi konzistentně hovoří v návaznosti na položenou otázku o plánech, které má se svou zvoucí (českou) rodinou a o tom, co by chtěla během návštěvy ČR vidět. Spatřovat v této dílčí nesrovnalosti relevantní rozpor mezi obsahem žádosti (příslušná kolonka nadto hovoří primárně o „*main destination*“) a tvrzeními při pohovoru, který by mohl zakládat podezření na obcházení příslušnosti konzulátu, je skutečně excesivní a není vzhledem k argumentaci stěžovatele obsažené v jeho rozhodnutí obhajitelné ani v rámci širokého správního uvážení, kterým správní orgány v tomto typu řízení disponují. Aby byly závěry stěžovatele vzhledem ke zjištěným okolnostem obhajitelné, musel by svou argumentaci k této otázce významně doplnit.

[31] Stěžovatel má však pravdu v tom, že jeho rozhodnutí nestálo pouze na právě popsanych „nesrovnalostech“ v žádosti žalobkyně. Ve vztahu k dalším důvodům, o které opřel své zamítavé rozhodnutí a namítá je v kasační stížnosti, mu přitom musí dát Nejvyšší

pokračování

správní soud za pravdu, že při jejich hodnocení městský soud překročil meze soudního přezkumu a nepatřičně zasáhl do širokého správního uvážení, kterým vzhledem k specifikům projednávaného řízení správní orgány disponují.

[32] Tento závěr platí především o hodnocení dostatečnosti podpůrných dokladů, které umožňují posouzení záměru žadatele ohledně vycestování, jako jsou letenka či jízdenka, bankovní výpis nebo potvrzení o zaměstnání či studiu (viz příloha II písm. B vízového kodexu). Městský soud totiž dospěl k závěru, že žalobkyně je mladou dívkou, která v době rozhodování stěžovatele dokončila středoškolské vzdělání, a v době podání žádosti o vízum nabyla zletilosti a zatím nikde trvale nepracovala. Nelze jí tak klást k tíži, že za takové situace nemohla řadu z těchto podkladů předložit. Podle městského soudu nemohla objektivně vyhovět požadavkům stěžovatele, jehož nerozlišující postup *de facto* vylučuje z možnosti získat předmětné vízum žadatele v obdobné situaci, v jaké byla žalobkyně.

[33] Argumentace městského soudu v této části skutečně dostatečně nereflektuje výše zmíněná východiska pro soudní přezkum. Pokud neexistuje právní nárok na vyhovění žádosti o udělení krátkodobého víza, pak bezpochyby budou existovat skupiny obyvatel s obecněji vymezenými znaky, pro něž bude získání krátkodobého víza *de facto* vyloučené či alespoň velmi ztížené. To plyne již z požadavku, aby dotčené správní orgány zohlednily jednak celkovou situaci v zemi bydliště žadatele a jednak jeho individuální situaci, zejména rodinnou, sociální a ekonomickou, případně předchozí oprávněné či neoprávněné pobyty v některém z členských států a jeho vazby v zemi bydliště a v členských státech (rozsudek SDEU ve věci *Koushkaki*, bod 69). Vztaheno na projednávaný případ to znamená, že pokud žalobkyně nemohla předložit podklady ve smyslu přílohy II písm. B vízového kodexu, byť tomu tak je z objektivního důvodu, že právě dokončila školu, a ještě nezačala pracovat, neznamená to, že je úkolem správního orgánu, mít pro její situaci pochopení a slevit z požadavků tak, aby mohl její žádosti vyhovět. Tím méně tak může činit městský soud a zasahovat tím do správního uvážení správních orgánů. Za dané situace je právě na žalobkyni, aby předložila jiné, srovnatelně významné podklady, kterými by mohla perspektivou úmyslu vrátit se prokázat svůj vztah k zemi původu, respektive vůli vrátit se zpět. Pokud tak neučiní, či učinit nemůže, neznamená to, že byla nějak omezena na svých právech. Zcela legitimně se tedy z pohledu správních orgánů jedná o okolnost, kterou musí brát v úvahu při posuzování žádosti žalobkyně. V této části tak městský soud při svých úvahách pochybil.

[34] Stěžovateli je pak třeba přisvědčit také v tom, že v řízení o žádosti žalobkyně nemohl zohlednit s ohledem na § 180 odst. 3 větu druhou zákona o pobytu cizinců dodatečně předloženou letenku z Prahy do Egypta. Citované ustanovení je projevem koncentrační zásady, která brání tomu, aby stěžovatel v rámci rozhodování přihlédl k takovým skutečnostem, jež nebyly již předmětem posouzení správního orgánu I. stupně. Jelikož předmětná letenka byla zjevně zakoupena poté, co dne 30. 3. 2023 Velvyslanectví České republiky v Káhiře rozhodlo o zamítnutí žádosti žalobkyně, což vyplývá jednak z doložené letenky, na níž je uvedeno datum 10. 5. 2023, a zároveň z průvodního přípisu, kterým byla správnímu orgánu letenka zaslána, nemohla vzhledem k výše uvedenému sloužit k podpoře žádosti žalobkyně. Jak přitom bylo již výše uvedeno a jak vyplývá mimo jiné též z rozsudku SDEU ve věci *Koushkaki*, body 71 a 72, je to žadatel, kdo má dostatečně doložit podklady, aby mohlo být jeho žádosti vyhověno: „Dále je důležité

zdůraznit, že na základě čl. 14 odst. 1 písm. d) vízového kodexu musí žadatel při podání žádosti o udělení jednotného víza předložit informace, které umožňují posoudit jeho záměr opustit území členských států před skončením platnosti víza, o něž žádá. Z toho vyplývá, že je na žadateli o vízum, aby předložil informace, jejichž věrohodnost musí být doložena relevantními a spolehlivými doklady, jimiž lze rozptýlit pochybnosti, pokud jde o jeho úmysl opustit území členských států před skončením platnosti víza, o které žádá, jež může vzbuzovat mimo jiné celková situace v zemi jeho bydliště nebo existence obecně známých migračních toků mezi touto zemí a členskými státy.“

[35] K dalším důvodům, o něž se opíralo zamítavé rozhodnutí, a městský soud provedl jejich hodnocení, stěžovatel v kasační stížnosti obecně namítl nepřiměřený zásah do širokého správního uvážení, aniž by předložil podrobnější argumentaci. Ve stejné míře obecnosti s ním lze souhlasit, že městskému soudu nepřísluší nahrazovat široké správní uvážení o skutečnostech, které stěžovatel označil jako důvody vyvolávající pochybnost o spolehlivosti podpůrných dokladů předložených žalobkyní. Městský soud tak nemá provádět vlastní hodnocení těchto skutečností, bagatelizovat hodnocení nesrovnalostí označených stěžovatelem a domýšlet důvody, pro které tyto nesrovnalosti nejsou podstatné. Lze dodat, že vznik důvodných pochybností o spolehlivosti a pravosti předložených podpůrných dokladů, či o pravdivosti jejich obsahu může vyplynout i z dokladů, jimiž nelze objektivně prokázat rozhodné skutečnosti, a jsou tak pro vyhovění žádosti irelevantní. Tyto nelze (stejně jako dílčí prohlášení žalobkyně) izolovat od ostatních zjištění a poté pominout s tím, že se jedná o doklady, které by žalobkyni stejně nemohly v její žádosti pomoci, či o tvrzení, která sama o sobě nejsou nijak podivná, či je jejich rozpornost vysvětlitelná.

[36] Nejvyšší správní soud pak nemůže zohlednit kasační argumentaci stěžovatele týkající se nedostatečné specifikace data plánové cesty žalobkyně do České republiky. O tento důvod totiž stěžovatel své rozhodnutí neopřel. Nejvyšší správní soud setrval na judikatuře, že účelem soudního řízení není doplňovat odůvodnění správního rozhodnutí. Vypořádání námitek má být obsaženo v odůvodnění správního rozhodnutí (např. rozsudky ze dne 27. 8. 2013, č. j. 8 Afs 58/2012-44, ze dne 10. 2. 2016, č. j. 4 As 207/2015-107, ze dne 24. 9. 2014, č. j. 8 Afs 34/2013-68, ze dne 3. 3. 2016, č. j. 7 Azs 322/2015-43). Uvedené omezení je pak obzvláště relevantní v situaci, kdy krajský soud zruší rozhodnutí správního orgánu pro nepřezkoumatelnost. Již v rozsudku ze dne 13. 10. 2004, č. j. 3 As 51/2003-58, kasační soud judikoval, že „nedostatek odůvodnění rozhodnutí vydaného ve správním řízení nemůže být dodatečně zhojen případným podrobnějším rozbořem právní problematiky učiněným až v kasační stížnosti brojící proti rozhodnutí soudu, jímž bylo správní rozhodnutí zrušeno jako nepřezkoumatelné pro nedostatky v odůvodnění.“

[37] Nejvyšší správní soud dodává, že výše shrnuté skutečnosti nebyly sporné z hlediska skutkového. Nebylo sporu o tom, že žalobkyně v žádosti neuvedla, že chce navštívit Paříž, nedoložila některé podpůrné doklady, předložila problematické potvrzení o studiu a zatížila svá tvrzení dalšími dílčími rozpory (byť izolovaně méně významnými a zřejmě i vysvětlitelnými, např. stran přivýdělku na brigádách, místa seznámení se zvoucí osobou). Lišilo se pouze hodnocení těchto skutečností ze strany městského soudu a ze strany stěžovatele. Nemůže proto platit závěr městského soudu, že rozhodnutí stěžovatele bylo

pokračování

nepřezkoumatelné z důvodu nedostatečně zjištěného skutkového stavu. S ohledem na charakter daného (konzulárního) řízení a široký prostor pro správní uvážení rovněž není úkolem stěžovatele zjišťovat skutečnosti nad rámec těch, které předložila žalobkyně, dointerpretovat šířeji její tvrzení či ji instruovat k dalším tak, aby mohl překonat určitou lehkovážnost jejího původního přístupu a vyhovět její žádosti. Bylo naopak na žalobkyni, aby předložila takovou žádost a podpůrné podklady, které nebudou zakládat pochybnosti o spolehlivosti jejích prohlášení, pokud jde o účel a podmínky pobytu v ČR.

[38] Nejvyššímu správnímu soudu proto nezbylo než rozhodnutí městského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V něm zohlední výše vyslovené závěry (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V novém řízení městský soud rozhodne i o náhradě nákladů řízení dle § 110 odst. 3 s. ř. s.

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

V Brně dne 30. května 2025

Lenka Krupičková
předsedkyně senátu