



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ivanky Havlíkové a soudkyň Mgr. Ing. Silvie Svobodové a JUDr. Naděždy Řehákové v právní věci

žalobce: **V. A.**
státní příslušnost Ruská federace

proti
žalovanému: **Velvyslanectví České republiky v Moskvě**
sídlem J. Fučíka 12/14, 115127 Moskva, Ruská federace

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, spočívajícím v nepřijetí žádosti žalobce o krátkodobé vízum rodinného příslušníka občana EU ze dne 11. 11. 2024, a v požadavku žalovaného, aby žalobce svoji žádost adresoval nejprve e-mailem Vízovému odboru Ministerstva zahraničních věcí za účelem jejího předběžného posouzení,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobce se žalobou podanou u Městského soudu v Praze (dále jen „soud“) dne 9. 1. 2025 domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, který spatřoval v nepřijetí žádosti žalobce o krátkodobé (schengenské) vízum rodinného příslušníka občana EU ze dne 11. 11. 2024 (dále jen „žádost o schengenské vízum“) a postupu žalovaného, který prostřednictvím Vízového centra v Irkutsku (dále jen „Vízové centrum“) po žalobci požadoval, aby svoji žádost o schengenské vízum adresoval nejprve e-mailem nadřízenému orgánu žalovaného, tj. Vízovému odboru Ministerstva zahraničních věcí (dále jen „Vízový odbor“), za účelem jejího předběžného posouzení (dále jen „zásah“).
2. Žalobce navrhoval vyslovení nezákonnosti tvrzeného zásahu a dále žádal, aby soud přikázal žalovanému upustit od omezování práv žalobce tak, že žalovaný obnoví stav před vrácením žádosti žalobce o schengenské vízum a přestane požadovat, aby si žalobce žádal e-mailem o výjimku u Vízového odboru.

II. Žaloba

3. Žalobce v podané žalobě nejprve vymezil, že se dne 26. 3. 2024 poprvé osobně dostavil do Vízového centra v Irkutsku, kde pracovníci VFS Global (*společnost zajišťující pro smluvní státy nestranné a administrativní úkoly související s žádostmi o víza, pasy a konzulární služby – pozn. soudu*, dále jen „VFS“) odmítli přijmout jeho žádost o schengenské vízum s tím, že musí svoji žádost adresovat nejdříve Vízovému odboru k předběžnému posouzení. Žalobce zamýšlel přicestovat do České republiky za svým synem, který je českým občanem.
4. Žalobce dále uvedl, že se žádost o schengenské vízum neúspěšně pokusil podat ve Vízovém centru rovněž dne 20. 8. 2024 a dne 11. 11. 2024. Pracovníci VFS žalobci sdělili, že nefiguruje na předschváleném seznamu osob, který Vízovému centru poskytuje žalovaný, a proto jeho žádost o schengenské vízum nelze přijmout. Mezi uvedenými daty žalobce opakovaně komunikoval prostřednictvím e-mailu s Vízovým odborem, kterému zaslal vlastnoručně podepsanou žádost o schengenské vízum, odeslanou datovou schránkou; kopii pasu a vnitřního pasu žalobce; rodný list žalobce; úmrtní list manželky a syna žalobce; výpis z ambulantní karty – chorobopisu ze dne 29. 12. 2023 a lékařskou zprávu ze dne 16. 4. 2024. Žalobci bylo Vízovým odborem opakovaně sděleno, že Česká republika v reakci na ozbrojený konflikt na Ukrajině, vyvolaný invazí vojsk Ruské federace, víza ruským občanům nevydává, až na výjimky uvedené v nařízení vlády č. 55/2024 Sb., o nepřijatelnosti žádostí občanů třetích zemí o udělení oprávnění k pobytu na území České republiky podávaných na zastupitelských úřadech (dále jen „nařízení vlády č. 55/2024 Sb.“), kdy žadatelem o schengenské vízum je rodinný příslušník občana ČR nebo občana Evropské unie podle § 15a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 326/1999 Sb.“). Naplnění definice rodinného příslušníka ve smyslu § 15a zákona č. 326/1999 Sb., tedy naplnění testu závislosti, žalobce dle Vízového odboru neprokázal.
5. Žalobce má za to, že předběžné schvalování žádostí o schengenské vízum nepředstavuje zákonný postup a jedná se naopak o postup extra lege. Při posuzování přípustnosti či nepřípustnosti žádosti je třeba vycházet z Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č.

810/2009 ze dne 13. července 2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Vízový kodex“). Posuzování toho, zda žadatel je či není rodinným příslušníkem a zda splnil test závislosti ve smyslu zákona č. 326/1999 Sb., se má dle žalobce odehrávat až poté, co byla žádost o schengenské vízum přijata jakožto přípustná dle pravidel Vízového kodexu. V případě zamítnutí žádosti o schengenské vízum z důvodu, že žadatel nenaplnuje účel žádosti, tzn. že není rodinným příslušníkem občana EU, musí žalovaný rozhodnout prostřednictvím standardního formuláře o zamítnutí žádosti, proti kterému se lze následně bránit odvoláním a posléze žalobou u správního soudu. Žalobce žalovanému rovněž vytknul, že se žádostí o schengenské vízum v rámci předběžného posouzení zabýval Vízový odbor, tedy ústřední orgán. Tím mělo být žalobci upřeno právo využít standardní opravný prostředek (žádost o nové posouzení důvodů neudělení krátkodobého víza dle §180e zákona č. 326/1999 Sb.

III. Vyjádření žalovaného

6. Velvyslanectví České republiky v Moskvě (tj. žalovaný) je ve smyslu § 4 odst. 1 zákona č. 150/2017 Sb., o zahraniční službě a o změně některých zákonů (zákon o zahraniční službě), ve znění pozdějších předpisů, organizačním útvarem Ministerstva zahraničních věcí. K žalobě se proto vyjádřil Vízový odbor Ministerstva zahraničních věcí, který ve vyjádření ze dne 4. 4. 2025 s podanou žalobou nesouhlasil a navrhoval, aby ji soud pro nedůvodnost zamítl.
7. Vízový odbor uvedl, že nařízení vlády č. 55/2024 Sb. bylo přijato na základě § 1 zákona č. 175/2022 Sb., o dalších opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace a o změně dalších zákonů v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 175/2022 Sb.“). Dle § 1 nařízení vlády č. 55/2024 Sb. je z důvodu ochrany zahraničně politických zájmů České republiky v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace žádost o udělení oprávnění k pobytu na území České republiky podaná na zastupitelském úřadu občanem Ruské federace nebo Běloruské republiky nepřijatelná. Uvedené pravidlo se dle § 2 odst. 1 písm. a) nařízení vlády č. 55/2024 Sb. nevztahuje na udělení krátkodobého víza, je-li žadatel rodinným příslušníkem občana České republiky podle § 15a odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb. a takového občana doprovází nebo následuje, nebo občana EU dle § 15a odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb.
8. Ohledně oprávnění Vízového odboru k posouzení otázky přijatelnosti žádosti o schengenská víza Vízový odbor uvedl, že článek 4 odst. 1 Vízového kodexu stanoví, že žádosti posuzují a rozhodují o nich konzuláty. Odstavec 2 téhož ustanovení (*Vízový odbor evidentně zamýšlel uvést odst. 1a – pozn. soudu*) ovšem upřesňuje, že členské státy mohou rozhodnout, že žádosti posuzují a rozhodují o nich ústřední orgány.
9. Závěrem Vízový odbor poznamenal, že důkazní břemeno leží na rodinném příslušníkovi, který není občanem EU, aby prokázal, že je oprávněnou osobou podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „směrnice 2004/38/ES“). Stav závislosti tedy nemůže být předmětem dokazování až po zahájení řízení.

10. V daném případě má žalobce k dispozici lékařskou zprávu zdravotnického zařízení v Irkutsku ze dne 16. 4. 2024, ve které se v závěru uvádí, že „*vzhledem k věku a celkovému stavu pacienta je důrazně doporučována neustálá péče a pomoc ze strany blízké osoby.*“ Tato dikce ovšem jednoznačně stav závislosti nedokládá. Zákon č. 326/1999 Sb. jasně říká, že rodinný příslušník musí být závislý na nutné péči poskytované občanem EU, nikoliv tedy poskytované odborným personálem, resp. zajišťované systémem dávek pro osoby se zdravotním postižením. V posuzovaném případě nebyla doložena faktická schopnost syna žalobce se žalobce postarat. Každý senior by měl doložit, jakou má výši starobního důchodu a v jaké faktické situaci se nachází. Z chorobopisu žadatele by též mělo vyplývat, zda vyžaduje, resp. nevyžaduje pravidelnou odbornou zdravotní péči. Je totiž nutno vyjasnit, zda jeho stav případně vyžaduje dlouhodobou hospitalizaci či neustálý odborný dohled, např. formou pobytu v domově důchodců apod. Bez doložení těchto skutečností nelze dospět k jednoznačnému závěru, že žadatel je z důvodu uspokojování svých základních životních potřeb skutečně závislý na nutné péči poskytované občanem EU.

IV. Další podání účastníků

11. V replice ze dne 28. 4. 2025 žalobce k vyjádření Vízového odboru zopakoval a upřesnil, že spatřuje nezákonný zásah v tom, že žalovaný v rozporu s Vízovým kodexem a zákonem č. 326/1999 Sb. nepřijal jeho žádost o schengenské vízum k posouzení, nevydal o ní rozhodnutí a nutil jej k e-mailové komunikaci s nadřízeným orgánem – Vízovým odborem při zachování zdání, že se jedná o standardní úřední postup v souladu s právním řádem. Dále žalobce uvedl, že věcně příslušným prvoinstančním orgánem rozhodujícím ve věci krátkodobého víza rodinného příslušníka občana EU je dle § 169t, § 180e odst. 6, § 20 odst. 6 a § 20 odst. 7 zákona č. 326/1999 Sb. zcela jednoznačně zastupitelský úřad – tj. žalovaný.
12. Dle žalobce ani nařízení č. 55/2024 Sb., ani směrnice č. 2004/38/ES neupravuje pravidla a postupy pro udělování víz. Ostatně i bod 3.3 Sdělení Evropské komise č. C/2023/1392 – Pokyny týkající se práva volného pohybu občanů EU a jejich rodin uvádí: „*Podle čl. 5 odst. 2 [směrnice 2004/38/ES] musí členské státy [rodinným příslušníkům občanů EU] všemi prostředky usnadnit získání nezbytných víz, která musí být vydána bezplatně, v nejkratší možné lhůtě a na základě zrychleného postupu. Směrnice 2004/38/ES však nestanoví jiná pravidla pro postupy související s udělováním víz.*“
13. Žalobce dále uvedl, že si lze představit, že správní orgán provede jisté „předposouzení“ žádosti o schengenské vízum pouze za účelem určení, zda je cizinec, který žádá o krátkodobé vízum jako rodinný příslušník občana EU, osvobozen od vízového poplatku. V takovém případě se však musí jednat pouze o posouzení „prima facie“. Pokud by například manžel nedoložil k žádosti oddací list, lze uvažovat o závěru, že není rodinným příslušníkem občana EU, neboť neprokázal existenci občana EU, k němuž by měl vazby, a tudíž jej nelze osvobodit od vízového poplatku. Pokud však oddací list dodá, jde o rodinného příslušníka „prima facie“. Tyto druhy „prima facie“ posouzení zastupitelské úřady České republiky i ostatních členských států dělají naprosto běžně, když žádosti žadatelů nabírají a následně provádí posuzování. Pokud např. úřady v rámci výslechu žadatele usoudí, že jde např. o účelové manželství, žádost o vízum s náležitým odůvodněním zamítnou. Stejně tak je třeba přistupovat k dalším rodinným příslušníkům.
14. Závěrem žalobce zdůraznil, že otázka, zda je či není rodinným příslušníkem občana EU, není předmětem sporu.

V. Posouzení věci Městským soudem v Praze

15. Žalobce se domáhá ochrany před nezákonným zásahem žalovaného. Dle § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), se *každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.*
16. Podle § 87 odst. 2 věta první s. ř. s. *soud rozsudkem určí, že provedený zásah byl nezákonný, a trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo brozí-li jeho opakování, zakáže správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval, a přikáže, aby, je-li to možné, obnovil stav před zásahem.*
17. Podle § 87 odst. 3 s. ř. s. *soud zamítne žalobu, není-li důvodná.*
18. Předmět řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem vymezí žalobce tím, jaké jednání veřejné správy označí za nezákonný zásah, tedy jak zásah zejména po skutkové stránce popíše (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160, č. 3687/2018 Sb. NSS). V nynější věci se žalobce v žalobě domáhal toho, aby soud jednak určil, že zásah žalovaného spočívající v nepřijetí žádosti žalobce o schengenské vízum ze dne 11. 11. 2024, a v požadavku žalovaného, aby žalobce svoji žádost adresoval nejprve e-mailem Vízovému odboru za účelem jejího předběžného posouzení, byl nezákonný, a jednak aby přikázal žalovanému nezákonný stav odstranit a obnovil stav před vrácením žádosti žalobce o schengenské vízum. Jde tedy o kombinaci petitu deklaratorního a záporního; taková kombinace je možná (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS, *Žaves*, bod 108).
19. Ochranu před nezákonným zásahem poskytuje správní soud tehdy, je-li žalobce přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka). Není-li byt' jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze žalobci ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2008, čj. 2 Aps 1/2005-65, publ. č. 603/2005 Sb. NSS). Soudy přitom musí nejprve zkoumat splnění čtvrté podmínky, neboť neexistence zásahu vede k nepřijatelnosti žaloby (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu z 19. 9. 2007, čj. 9 Aps 1/2007-68, č. 1382/2007 Sb. NSS, a z 18. 12. 2019, čj. 6 As 167/2019-36, č. 3973/2020 Sb. NSS).
20. Žalobcem namítaný zásah může být zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., neboť vrácení žádosti o schengenské vízum nemůže být rozhodnutím v autonomním smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Rozhodnutím totiž může být jen vrchnostenský akt vydaný (či alespoň určený k vydání) v řízení formalizovaném právními předpisy. Materiální znak „zásahu do práv“ totiž není znakem rozlišujícím použitelnost žalobního typu (srov. rozhodnutí rozšířeného senátu NSS č. j. 7 Aps 3/2008-98 ze dne 16. 11. 2010, č. 2206/2011 Sb. NSS, odst. 17 a 23; č. j. 2 As 86/2010-76 ze dne 18. 9. 2012, č. 2725/2013 Sb. NSS, odst. 30–33; č. j. 8 As 8/2011-68 ze dne 30. 7. 2013, č. 2908/2013 Sb. NSS, odst. 29; č. j. 6 As 68/2012-47 ze dne 19. 8. 2014, č. 3104/2014 Sb. NSS, odst. 36–39). Dosud převažující náhled na § 65 odst. 1 s. ř. s. vyžaduje k naplnění formálního znaku rozhodnutí předepsanou formalizovanou podobu úkonu a

vydání úkonu v rámci formalizovaného postupu, o jehož průběhu a výsledku je pořizována dokumentace (odst. 78 usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 9 As 79/2016-41 ze dne 10. 7. 2018, č. 3779/2018 Sb. NSS). Případně postačuje to, aby „založení, změna, zrušení nebo závazné určení práv individuálně určených jednotlivců bylo vtěleno do aktu správního orgánu, u nějž je předepsána písemná forma ...“ (odst. 31 usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 1 As 436/2017-43 ze dne 17. 9. 2019, č. 3931/2019 Sb. NSS). Nepřijetí žádosti žalobce o schengenské vízum je proto faktický úkon provedený sice na základě zákonného podkladu, avšak zcela mimo jakékoliv řízení. Formalizovaný postup totiž právní řád v tomto případě nepředvídá. Čtvrtá podmínka výše uvedeného testu je proto splněna, žalobce zvolil správní žalobní typ a žaloba je přijatelná.

21. Dle § 85 s. ř. s. platí, že *žaloba je nepřijatelná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky; to neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný*. V posuzované věci se žalobce nedomáhá vydání pouze deklaratorního výroku, ale též výroku záporního. Právní předpisy však v daném případě žalobci neposkytují jiný právní prostředek, který by mohl pro svou ochranu využít. Žaloba je proto rovněž přípustná.
22. Dle § 84 odst. 1 *žaloba musí být podána do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu. Nejpozději lze žalobu podat do dvou let od okamžiku, kdy k němu došlo*. V posuzované věci se nejedná o trvalý zásah. Nepřijetí žádosti žalobce o schengenské vízum je jednorázovým zásahem s trvalými důsledky (srov. nálezy Ústavního soudu z 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, v němž Ústavní soud zdůraznil specifika trvalých zásahů). Žalobce se ve Vízovém centru pokoušel osobně podat žádost o schengenské vízum dne 11. 11. 2024, přičemž jeho žádost nebyla přijata. Objektivní i subjektivní lhůta pro podání žaloby tak byla ke dni 9. 1. 2025 zachována.
23. Soud předesílá, že v rámci soudního přezkumu žalobcem tvrzeného zásahu vycházel z formulace petitu, který žalobce v žalobě uplatnil, a nezabýval se proto okolnostmi, které tvrzenému zásahu ze dne 11. 11. 2024, vůči němuž se žalobce domáhal vydání deklaratorního a záporního výroku, předcházely. Argumentace žalobce vztahující se k dalším potenciálně možným zásahům žalovaného ze dne 26. 3. 2024 a 20. 8. 2024, proti kterým však žalobce výslovně nebjoil, je proto v projednávané věci irelevantní a nadbytečná. Nadto je třeba upozornit, že žaloba by ve vztahu k posledně jmenovaným potenciálně možným zásahům žalovaného ze dne 26. 3. 2024 a 20. 8. 2024 byla opožděná pro uplynutí subjektivní dvouměsíční lhůty.
24. Na základě shora uvedeného tedy soud činí dílčí závěr, že žaloba na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, spočívajícím v nepřijetí žádosti žalobce o schengenské vízum ze dne 11. 11. 2024, byla podána včas ve smyslu § 84 odst. 1 s. ř. s., osobou k tomu oprávněnou (§ 82 s. ř. s.) a je přípustná (§ 85 s. ř. s.).
25. Soud v mezích žalobních tvrzení přezkoumal namítaný postup žalovaného, přičemž vycházel ze skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí (§ 87 odst. 1 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
26. O podané žalobě rozhodl soud v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, neboť účastníci s takovým postupem souhlasili (souhlas žalovaného byl v souladu s § 51 odst. 1 věty druhé s. ř. s. presumován). Nařídit jednání nebylo třeba ani kvůli dokazování, neboť veškeré relevantní podklady a listiny, z nichž soud vycházel a jichž se dovolávaly i obě

procesní strany ve svých podáních, jsou obsaženy v žalobcem i žalovaným doložených písemnostech, které byly oběma účastníkům řízení známy.

27. Žalobcem k žalobě připojené další dokumenty (*Automatická odpověď Velvyslanectví ČR v Moskvě ze dne 7. 6. 2023 na žádost o zápis za účelem podání žádosti o vízum za účelem sloučení rodiny; Komunikace s vízovým centrem VFS Global v Irkutsku ze dne 19. 3. 2024 až 21. 3. 2024 v ruském jazyce včetně neformálního překladu žalobcem do českého jazyka; Stránka vízového centra VFS Global v anglickém a ruském jazyce ze dne 18. 8. 2024; Potvrzení rezervace termínu ve vízovém centru VFS Global v Irkutsku na den 26. 3. 2024 a 20. 8. 2024 včetně neformálního překladu žalobcem do českého jazyka; Doručenka datové zprávy s předmětem „Pro: Velvyslanectví ČR v Moskvě: Žádost o krátkodobé vízum rodinného příslušníka občana EU 1/2“ ze dne 6. 6. 2024; Doručenka datové zprávy s předmětem „Pro: Velvyslanectví ČR v Moskvě: Žádost o krátkodobé vízum rodinného příslušníka občana EU 2/2“ ze dne 6. 6. 2024; E-mail s předmětem „Podpůrné doklady - V. A. - Žádost o krátkodobého vízum rodinného příslušníka dle nařízení č. 55/2024 Sb.“ adresovaný Vízovému odboru dne 3. 9. 2024), shledal soud pro posouzení věci nadbytečnými, neboť se nevztahovaly k zásahu ze dne 11. 11. 2024, který žalobce učinil předmětem přezkumu, ale k potenciálním odlišným zásahům ze dne 26. 3. 2024 a 20. 8. 2024, které žalobce žalobou nenapadal. Soud rovněž nepovažoval za nezbytné provádět dokazování listinami, jimiž žalobce dokládal skutečnosti, o nichž mezi účastníky nebylo sporu (*Potvrzení rezervace termínu ve vízovém centru VFS Global v Irkutsku na den 11. 11. 2024 včetně neformálního překladu žalobcem do českého jazyka*).*
28. Soud o věci uvažil následovně.
29. Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že účinnou soudní ochranu je třeba poskytnout jen tehdy, pokud orgány veřejné správy zasahují (popř. zasáhly, jde-li o deklaraci nezákonného zásahu) do veřejných subjektivních práv nebo povinností jednotlivce, tj. stanoví mu nové povinnosti, které dosud neměl, anebo jej odmítají zbavit určitých povinností, které již má; přiznávají, anebo odmítají mu přiznat určitá jednotlivcem nárokováná práva; jinak zasahují do jeho práv konáním, anebo opomenutím, tedy mj. i nekonáním v případě, že právo stanovuje povinnost veřejné správy za stanovených podmínek konat, ať již předepsanou formou, anebo fakticky (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS).
30. V daném případě je zřejmé, že postup žalovaného zasahuje přímo proti žalobci, neboť dne 11. 11. 2024 nebyla přijata jeho žádost o schengenské vízum. Zásah se úzce dotýká žalobcova života, neboť nepřijetí takové žádosti brání v dalším postupu vedoucím k možnému vycestování žalobce do České republiky. Z těchto důvodů je splněna *první, druhá* (žalobce je přímo zkrácen na svých právech) *i pátá podmínka* (zásah byl zaměřený přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo) pro poskytnutí ochrany před nezákonným zásahem.
31. V projednávané věci je tak sporné pouze splnění *třetí podmínky zásahu*, tedy zda žalovaný postupoval či nepostupoval v souladu se zákonem.
32. S účinností od 1. 4. 2024 dopadá na posuzování žádostí občanů Ruské federace (nebo Běloruské republiky) o udělení oprávnění k pobytu na území České republiky nařízení vlády č. 55/2024 Sb. Citované nařízení bylo přijato na základě § 1 zákona č. 175/2022 Sb., má povahu lex specialis ve vztahu k Vízovému kodexu, zákonu č. 326/1999 Sb. i ke správnímu řádu.

33. Nařízení vlády č. 55/2024 Sb. předcházelo nařízení vlády č. 200/2022 Sb., o nepřijatelnosti žádostí občanů třetích zemí o udělení oprávnění k pobytu na území České republiky podávaných na zastupitelských úřadech, ve znění jeho novel, tj. nařízení vlády č. 309/2022 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 200/2022 Sb., o nepřijatelnosti žádostí občanů třetích zemí o udělení oprávnění k pobytu na území České republiky podávaných na zastupitelských úřadech, a nařízení vlády č. 79/2023 Sb., kterým se mění některá nařízení vlády v oblasti nepřijatelnosti žádostí o udělení oprávnění k pobytu na území České republiky podávaných na zastupitelských úřadech v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invází vojsk Ruské federace. Posledně citovaná nařízení vlády byla přijímána s předpokladem možného ukončení ozbrojeného konfliktu na Ukrajině do 31. března 2023. S ohledem na vývoj situace na území Ukrajiny však bylo nezbytné platnost těchto nařízení prodloužit. Z tohoto důvodu bylo přijato nařízení vlády č. 55/2024 Sb.
34. K přednostnímu použití nařízení vlády č. 55/2024 Sb. lze citovat i rozsudek zdejšího soudu ze dne 4. 6. 2024, č. j. 15 A 45/2022-84, který přesto, že se vztahoval k předchozímu nařízení vlády č. 200/2022 Sb., je zcela aplikovatelný i na projednávanou věc: *„usnesení vlády (svou povahou krizové opatření) je přitom lex specialis jak k zákonu o pobytu cizinců, tak ke správnímu řádu. Také Velvyslanectví České republiky v Minsku proto mělo povinnost postupovat výhradně podle shora citovaného ustanovení usnesení vlády č. 76/2022 Sb., které mělo povahu krizového opatření, a předmětnou žádost s odkazem na něj nepřijmout. Tento závěr vyplývá z povahy krizového opatření jako právního předpisu sui generis. Krizové opatření vlády, je v souladu s judikaturou Ústavního soudu třeba považovat za tzv. jiný právní předpis (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, body 41 až 46; nebo usnesení ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 10/20, body 17 až 19), čili za právní předpis sui generis (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2021, č. j. 9 As 264/2020-51, body 40 až 46). Jeho obsah je totiž obecný jak předmětem regulace, tak třídou subjektů, na které dopadá. Jedná se přitom o podzákonný právní předpis, jehož zákonnost a ústavnost obecné soudy mohou samy posoudit a případně takový předpis neaplikovat – viz čl. 95 odst. 1 Ústavy (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2021, sp. zn. P. ÚS 1/21, bod 20 a jiné). K zákonnosti předmětného krizového opatření se již vyjádřil Krajský soud v Hradci Králové v rozsudku ze dne 29. 5. 2023, č.j. 31 A 36/2022-33, přičemž dospěl k závěru, že toto krizové opatření je zákonné, a Městský soud v Praze se s tímto posouzením ztotožňuje.“*
35. Dle § 1 nařízení vlády č. 55/2024 Sb. platí, že z důvodu ochrany zahraničně politických zájmů České republiky v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invází vojsk Ruské federace *„je žádost o udělení oprávnění k pobytu na území České republiky podaná na zastupitelském úřadu občanem Ruské federace nebo Běloruské republiky nepřijatelná.“* Je-li žádost nepřijatelná, znamená to, že o takové žádosti není vedeno řízení ani o jejím obsahu není věcně rozhodováno, a na žádost se hledí, jako by nebyla podána. Nařízení vlády č. 55/2024 Sb. dále stanovuje v § 2 výjimky z obecně dané nepřijatelnosti žádostí občanů Ruské federace (nebo Běloruské republiky) o udělení oprávnění k pobytu na území České republiky.
36. Podle § 2 odst. 1 písm. a) nařízení vlády č. 55/2024 Sb. se pravidlo obecně dané nepřijatelnosti žádosti nevztahuje na žádosti o udělení krátkodobého (schengenského) víza, je-li žadatel rodinným příslušníkem občana České republiky podle § 15a odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb. nebo občana Evropské unie podle § 15a odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb. a takového občana doprovází nebo následuje. Dle § 15a odst. 1 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb. se rodinným příslušníkem občana Evropské unie rozumí mj. *jeho předeek, pokud je z důvodu uspokojování*

svých základních potřeb závislý na výživě nebo jiné nutné péči poskytované občanem Evropské unie, nebo byl na této výživě nebo jiné nutné péči závislý bezprostředně před vstupem na území ve státě, jehož je občanem, nebo ve státě, ve kterém měl povolen pobyť.

37. Dle shora citovaných ustanovení tedy platí obecná nepřijatelnost žádostí o udělení oprávnění k pobytu na území České republiky podaná na zastupitelském úřadu občanem Ruské federace nebo Běloruské republiky s výjimkami v nařízení vlády č. 55/2024 Sb. explicitně stanovenými. Jinými slovy, pokud dojde k naplnění výjimky – v posuzovaném případě, bylo-li by žalobcem prokázáno, že je rodinným příslušníkem občana Evropské unie ve smyslu § 15a odst. 1 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb., tedy *předkem občana Evropské unie, který je z důvodu uspokojování svých základních potřeb závislý na výživě nebo jiné nutné péči poskytované občanem Evropské unie* (tj. synem žalobce) – byla by žádost žalobce o schengenské vízum přijata a řízení o ní zahájeno. Je tedy zřejmé, že k posouzení, zda je naplněna výjimka stanovená v nařízení vlády č. 55/2024 Sb., musí dojít před přijetím žádosti o schengenské vízum, neboť smysl a účel právní úpravy vyžaduje, aby se žalovaný zabýval postavením žadatele jakožto rodinného příslušníka občana EU již před přijetím samotné žádosti. Stav závislosti ve smyslu § 15a odst. 1 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb. tedy nemůže být předmětem dokazování po zahájení řízení, jak se mylně domnívá žalobce. Orgán přijímající žádost o krátkodobé vízum musí totiž být již před přijetím žádosti schopen jednoznačně určit, zda se o rodinného příslušníka občana EU ve smyslu zákona č. 326/1999 Sb. skutečně jedná či nikoliv.
38. Jak již bylo shora vyloženo, oprávnění vlády přijmout nařízení č. 55/2024 Sb. vychází z § 1 zákona č. 175/2022 Sb., dle kterého „[j]e-li to nezbytné z důvodu ochrany zahraničně politických zájmů České republiky v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invází vojsk Ruské federace, může vláda stanovit nařízením, že žádost o udělení oprávnění k pobytu na území České republiky podaná na zastupitelském úřadu občanem státu, který není členským státem Evropské unie nebo není vázán mezinárodní smlouvou sjednanou s Evropskou unií, z níž mu vyplývá právo na volný pohyb rovnocenné takovému právu občanů Evropské unie, anebo Dohodou o Evropském hospodářském prostoru², (dále jen „třetí země“) je nepřijatelná. **Při zjišťování nepřijatelnosti žádosti se postupuje podle ustanovení § 169h odst. 5 zákona o pobytu cizinců na území České republiky obdobně.**“ (důraz doplněn soudem). K procesu „zjišťování nepřijatelnosti žádosti“ se vztahuje § 169h odst. 5 zákona 326/1999 Sb., část věty před středníkem, kde se uvádí, že „[n]epřijatelnost žádosti zjišťuje u žádosti podané na zastupitelském úřadu zastupitelský úřad a u žádosti podané ministerstvu ministerstvo. **Je-li žádost nepřijatelná, řízení není zahájeno a na žádost se hledí, jako by nebyla podána.**“ (důraz doplněn soudem).
39. Na posuzovaný případ lze aplikovat i závěry rozsudku zdejšího soudu ze dne 13. 6. 2024, č. j. 3 A 11/2024-22, ve kterém soud mj. uvedl, že „[s]mysl a účel směrnice 2004/38/ES vyžadují, aby se žalovaný zabýval postavením žadatele jakožto rodinného příslušníka občana EU již před přijetím samotné žádosti. V opačném případě by nebylo možné určit, zda žadateli náleží zvýhodněné postavení rodinného příslušníka občana EU spojené s bezplatným podáním žádosti o vízum, nebo zda se jedná o standardního žadatele ve smyslu vízového kodexu, který má povinnost zaplatit správní poplatek za přijetí žádosti.“ (důraz doplněn soudem).
40. Žalobce dále namítal, že Vízový obor nebyl k posouzení přijatelnosti či nepřijatelnosti jeho žádosti o schengenské vízum příslušný.
41. Dle čl. 4 odst. 1 Vízového kodexu „[ž]ádosti posuzují a rozhodují o nich konzuláty.“ Dle odst. 1a téhož článku, „[o]dchylně od odstavce 1 mohou členské státy rozhodnout, že žádosti posuzují

a rozhodují o nich ústřední orgány. Členské státy zajistí, aby tyto orgány měly dostatečnou znalost místních podmínek v zemi, ve které je žádost podávána, s cílem posoudit migrační a bezpečnostní rizika, jakož i dostatečnou znalost jazyka potřebnou k analýze dokumentů, a aby byly konzuláty v případě potřeby zapojeny do dodatečného posuzování a pohovorů.“ Pravomoc Vízového odboru k posouzení přijatelnosti či nepřijatelnosti žádosti žalobce o schengenské vízum je tedy dána čl. 4 odst. 1a Vízového kodexu, kde je zakotvena možnost, aby namísto konzulátu (tj. žalovaného) posoudil přijatelnost žádosti ústřední orgán – ústředním orgánem je v daném případě Ministerstvo zahraničních věcí, v rámci kterého byl zřízen právě Vízový odbor. Na nezbytnost předchozího posouzení přijatelnosti žádosti o schengenské vízum Vízovým odborem byl nadto žalobce opakovaně upozorněn, jak ostatně sám připouští v podané žalobě.

42. Nelze tedy než uzavřít, že přijatelnost žádosti o schengenské vízum je třeba posoudit před zahájením správního řízení, tj. před přijetím samotné žádosti. Postup žalovaného správního orgánu spočívající v požadavku adresovat žádost o schengenské vízum nejprve Vízovému odboru k posouzení její přijatelnosti a až následně přijmout toliko ty žádosti, které byly vyhodnoceny jako přijatelné – tj. splňující výjimku dle § 2 nařízení vlády č. 55/2024 Sb., a toliko o nich zahájit řízení, byl v souladu s právními předpisy.
43. Poslední podmínka nezbytná pro přiznání ochrany před nezákonným zásahem správního orgánu – nezákonnost tvrzeného zásahu – proto v daném případě nebyla splněna.
44. Pro úplnost soud poznamenává, že vlastním věcným posouzením otázky, zda žalobce je či není rodinným příslušníkem občana EU, se pro nadbytečnost nezabýval, neboť žalobce správnost či nesprávnost věcného závěru žalovaného, s nímž je spojena nepřijatelnost žádosti (tedy že žalobce v daném případě nedoložil, že je rodinným příslušníkem občana EU ve smyslu § 15a odst. 1 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb.), neučinil předmětem sporu.

VI. Závěr a náklady řízení

45. Na základě všech shora uvedených skutečností městský soud neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 87 odst. 3 s. ř. s. zamítl.
46. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s. Ve věci byl úspěšný žalovaný, kterému však žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti v řízení nevznikly.

Poučení:

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 nejblíže 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.

Praha 29. srpna 2025

JUDr. Ivanka Havlíková v. r.
předsedkyně senátu