

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy, Ph.D. a JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. v právní věci žalobců: **1) A, 2) B, 3) C, 4) D, 5) E, 6) F, 7) G, 8) H, 9) I, 10) J, 11) K, 12) L, 13) M, 14) N, 15) O, 16) P, 17) Q, 18) R, 19) S, 20) T, 21) U, 22) V, 23) W, 24) X, 25) Y, 26) Z, 27) AX, 28) BX, 29) CX, 30) DX, 31) EX, 32) FX, 33) GX, 34) HX, 35) IX, 36) JX, 37) KX, 38) LX, 39) MX, 40) NX, 41) OX, 42) PX, 43) QX, 44) RX, 45) SX, 46) TX, 47) UX, 48) VX, 49) WX, 50) XX, 51) YX, 52) ZX, 53) AY 54) BY, 55) CY, 56) DY, 57) EY, 58) FY, 59) GY, 60) HY, 61) IY, 62) JY, 63) KY, 64) LY, 65) MY, 66) NY, 67) OY, 68) PY, 69) RY, 70) SY, 71) TY, 72) UY, 73) VY, 74) WY,** všichni zastoupeni Mgr. Jiřím Hladíkem, advokátem se sídlem Příkop 6, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra** (dříve Policie České republiky, Oblastní ředitelství služby cizinecké policie Brno, Inspektorát cizinecké policie Brno), se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, o kasační stížnosti žalobců č. 1, 21, 37, 40, 66 a 70 proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 16. 12. 2010, č. j. 36 Ca 7/2009 - 143, ve znění opravného usnesení ze dne 3. 8. 2011, č. j. 36 Ca 7/2009 – 210,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává**.

Odůvodnění:

Společnou žalobou podanou dne 28. 1. 2009 u Krajského soudu v Brně se žalobci domáhali podle § 79 a násl. s. ř. s. ochrany proti nečinnosti Policie České republiky, Oblastního ředitelství služby cizinecké policie Brno, Inspektorátu cizinecké policie Brno. Tvrzenou nečinnost spatřovali žalobci v tom, že správní orgán nerozhodl o jejich

žádostech o udělení víza k pobytu nad 90 dnů, které jednotlivě podali v období od 26. 11. 2007 do 6. 12. 2007 na Zastupitelském úřadu České republiky v Bangkoku.

Dne 27. 8. 2008 podali žalobci prostřednictvím svého zástupce žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti správního orgánu podle § 80 správního řádu. Nadřízený správní orgán, tj. Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie, v přípise ze dne 5. 10. 2008, č. j. CPR-11388-5/ČJ-2008-9CPR-C220, sdělil, že shledal tuto žádost nedůvodnou, neboť v dané věci bylo v zákonné lhůtě řádně rozhodnuto. Uvedl, že správní orgán rozhodl o všech žádostech ve dnech od 20. 2. 2008 do 27. 2. 2008 tak, že víza žalobcům neudělil. Nadřízený správní orgán v této souvislosti konstatoval, že se na řízení o udělení víza k pobytu nad 90 dnů nevztahuje druhá a třetí část zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád"), a z tohoto důvodu se o neudělení víza nevydává rozhodnutí podle § 67 a § 68 správního řádu.

Krajský soud třetím výrokem rozsudku ze dne 16. 12. 2010, č. j. 36 Ca 7/2009 – 143, ve znění opravného usnesení ze dne 3. 8. 2011, č. j. 36 Ca 7/2009 – 210, zastavil z důvodu zpětvzetí žaloby řízení o žalobách žalobců č. 2-12, 14, 16-20, 22, 24-32, 34-36, 38, 39, 41-44, 46-62, 64, 65, 67-69, 71-74.

Žaloby zbývajících žalobců, tj. žalobců č. 1, 13, 15, 21, 23, 33, 37, 40, 45, 63, 66 a 70, krajský soud prvním výrokem uvedeného rozsudku zamítl. Krajský soud konstatoval, že z obsahu zpráv, které správní orgán elektronickou cestou zaslal Zastupitelskému úřadu České republiky v Bangkoku, vyplývá, že správní orgán rozhodl o neudělení víz k pobytu nad 90 dnů žalobcům č. 1, 13, 15, 21, 23, 33, 37, 40, 45, 63, 66 a 70. Podle § 170 odst. 9 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění relevantním pro posuzovanou věc (dále jen „zákon o pobytu cizinců") zastupitelský úřad v případě neudělení víza cizinci po ukončení řízení bez dalšího pouze vrátí cestovní doklad. Vzhledem k tomu, že žalobci podali žádosti o udělení víza na zastupitelském úřadu v jiném státě, než je jejich domovský stát, vrátil jim Zastupitelský úřad České republiky v Bangkoku cestovní doklady již po podání žádosti. Jako důvod neudělení víz uvedl správní orgán zamítavá stanoviska zastupitelského úřadu, z nichž vyplynulo, že byly naplněny důvody pro neudělení víz podle § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Na základě uvedených skutečností tak dospěl krajský soud k závěru, že správní orgán rozhodl o žádostech žalobců o udělení víza nad 90 dnů v zákonem stanovené lhůtě a formou, které je stanovena v § 170 odst. 9 zákona o pobytu cizinců. S obsahem správních spisů se zástupce žalobců podle krajského soudu seznámil, neboť z obsahu jeho podání ze dne 14. 4. 2008 plyne, že mu bylo známa skutečnost, že správní orgán již o žádostech rozhodl. Vzhledem k § 170 odst. 9 zákona o pobytu cizinců konstatoval krajský soud, že žádné ustanovení zákona o pobytu cizinců ani správního řádu neukládalo správnímu orgánu povinnost vyhotovit rozhodnutí v materiální podobě a doručit je žalobcům. Krajský soud tedy dospěl k závěru, že správní orgán nebyl nečinný, neboť o žádostech o udělení víz nad 90 dnů rozhodl způsobem uvedeným v zákoně o pobytu cizinců.

Proti prvnímu výroku rozsudku krajského soudu podali společnou kasační stížnost žalobci č. 1, 21, 37, 40, 66 a 70 (dále jen „stěžovatelé"), kteří patří k těm, jejichž žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu krajský soud zamítl. Kasační stížnost opírají o důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.; ve skutečnosti však, vzhledem k tomu,

že krajský soud rozhodoval o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, přicházejí do úvahy pouze stížní důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Stěžovatelé namítají, že o jejich žádostech o udělení víza k pobytu nad 90 dnů nebylo řádně rozhodnuto, neboť původní správní orgán ani nyní Ministerstvo vnitra, na něž od 1. 1. 2011 přešla pravomoc rozhodovat o žádostech o udělení víza nad 90 dnů, nevydalo rozhodnutí o neudělení víz obsahující náležitosti podle § 67 a § 68 správního řádu. Podle § 168 zákona o pobytu cizinců se na řízení o žádosti o udělení víza k pobytu nad 90 dnů nevztahují ustanovení části druhé a třetí správního řádu upravující postup správních orgánů ve správním řízení. V takovém případě je třeba postupovat obdobně podle ustanovení části čtvrté správního řádu. Ovšem v případě neudělení víza je správní orgán podle názoru stěžovatelů povinen vydat rozhodnutí, které musí mít formální náležitosti podle § 67 a § 68 správního řádu. Tento požadavek stěžovatelé dovozují ze znění § 171 odst. 1 písm. a) [nyní § 171 písm. a)] zákona o pobytu cizinců, v němž je upravena výluka ze soudní přezkoumatelnosti rozhodnutí správních orgánů v pobytových věcech. Podle uvedeného ustanovení jsou totiž z přezkoumání soudem vyloučena mj. „*rozhodnutí o neudělení víza*“. V této souvislosti stěžovatelé poukazují také na to, že z působnosti části druhé a třetí správního řádu nejsou vyňaty § 56 odst. 1 a 2 zákona o pobytu cizinců, v nichž jsou stanoveny důvody pro neudělení víza. Skutečnost, že podle § 170 odst. 9 zákona o pobytu cizinců zastupitelský úřad po ukončení řízení v případě neudělení víza cizinci vrátí cestovní doklad, neznamená podle stěžovatelů, že vrácení cestovního dokladu by bylo možné považovat za rozhodnutí zahrnující v sobě zdůvodnění nevyhovění žádosti. Uvedené ustanovení upravuje pouze postup správního orgánu po ukončení správního řízení. Požadavek na vydání formálního rozhodnutí o neudělení víza podle stěžovatelů odpovídá zásadám právního státu, neboť každý má právo znát důvody, které vedly k zamítnutí jeho žádosti. Správní orgán je proto povinen přezkoumatelným způsobem odůvodnit, z jakého konkrétního skutkového důvodu žadatele nevpustí na území České republiky. Přestože podle ustálené judikatury nemají cizinci právo na umožnění vstupu na území České republiky, mají právo znát konkrétní důvody neudělení víza. V této souvislosti stěžovatelé poukázali také na to, že podle § 56 odst. 4 zákona o pobytu cizinců, ve znění zákona č. 427/2010 Sb., účinného od 1. 1. 2011, je Ministerstvo vnitra na rozdíl od dřívější úpravy povinno písemně informovat cizince o důvodech neudělení dlouhodobého víza.

Stěžovatelé dále namítají, že nebyli řádně seznámeni s listinami označenými jako „*Pokyn k udělení víza – stanovisko*“, o něž krajský soud opřel skutkový závěr, že správní orgán o žádostech stěžovatelů rozhodl. Dne 18. 11. 2009, kdy jejich zástupce nahlížel do soudního spisu, se tyto listiny v soudním spise ani ve správních spisech nenacházely. Ze sběrného archu předmětných spisových materiálů vyplývá, že nejméně šest listin bylo uloženo mimo spis. Existence uvedených písemností vyšla najevo až při jednání před krajským soudem. Jedná se přitom pouze o elektronickou komunikaci mezi zastupitelským úřadem a správním orgánem, která stěžovatelům nebyla zpřístupněna, nikoliv o písemné vyhotovení rozhodnutí, neboť jeho stejnopis nebyl vypraven k doručení. Krajský soud se dále nevypořádal s rozpory, které se týkají údajů o dni rozhodnutí o neudělení víz, jež jsou uvedeny v přípise nadřízeného správního orgánu, jímž byla vyřízena žádost stěžovatelů o uplatnění opatření proti nečinnosti.

S ohledem na zánik původně žalovaného správního orgánu k 1. 1. 2011 [§ 161 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, v nyní účinném znění] bylo v řízení o kasační stížnosti pokračováno s Ministerstvem vnitra, na které odpovídající pravomoc rozhodovat o udělení dlouhodobého víza přešla [§ 165 písm. c) zákona o pobytu cizinců, v nyní účinném znění].

Ministerstvo vnitra jako účastník řízení o kasační stížnosti ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedlo, že se ztotožňuje s rozsudkem krajského soudu, a navrhlo, aby kasační stížnost byla zamítnuta pro nedůvodnost.

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobami oprávněnými, neboť stěžovatelé byli účastníky řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a jsou zastoupeni advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud dále přezkoumal kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Podle § 79 s. ř. s. se ten, kdo bezvýsledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení.

Citované ustanovení tedy zužuje žalobní ochranu proti nečinnosti správních orgánů pouze na nečinnost při vydání rozhodnutí ve věci samé a na nečinnost při vydání osvědčení. Při jiných formách nečinnosti ji využít nelze (srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98, publikované pod č. 2206/2011 Sb. NSS, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2006, č. j. 1 Ans 8/2005 - 165, publikovaný pod č. 981/2006 Sb. NSS).

Pokud jde o rozhodnutí správního orgánu ve věci samé, jehož vydání se lze domáhat žalobou na ochranu proti nečinnosti, musí toto rozhodnutí svým obsahem splňovat parametry podle § 65 odst. 1 s. ř. s. – tedy musí být rozhodnutím, které zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje práva nebo povinnosti žalobce (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 Ans 5/2008 - 104, www.nssoud.cz). Pojem rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s. je přitom třeba chápat v materiálním smyslu jako úkon orgánu veřejné moci vydaný z pozice jeho vrchnostenského postavení ve veřejné správě, který se vztahuje ke konkrétní věci a konkrétním adresátům a který zasahuje do práv a povinností dotčené osoby (srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, publikované pod č. 906/2006 Sb. NSS).

Skutečnost, že úkon správního orgánu nemá příslušnou formu rozhodnutí podle § 67 a § 68 správního řádu a nebyl učiněn v průběhu správního řízení podle části druhé a třetí správního řádu, nemusí být pro posouzení jeho charakteru nutně rozhodující. Takový úkon správního orgánu je třeba posuzovat primárně podle jeho obsahu, neboť i neformální úkon správního orgánu může být rozhodnutím v materiálním smyslu (srov. např.

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 Ans 5/2008 - 104, www.nssoud.cz, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 5. 2011, č. j. 2 Aps 3/2010 – 112, publikovaný pod č. 2350/2011 Sb. NSS). Žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. s. ř. s. se tedy lze domáhat také vydání aktu správního orgánu, který sice nemá mít formu správního rozhodnutí podle § 67 a § 68 správního řádu, ovšem z materiálního hlediska se má jednat o rozhodnutí správního orgánu ve věci samé, kterým má být zasaženo do práv a povinností žalobce (§ 65 odst. 1 s. ř. s.).

V daném případě podali jednotliví stěžovatelé v období od 27. 11. 2007 do 6. 12. 2007 na Zastupitelském úřadě v Bangkoku žádosti o udělení víz k pobytu nad 90 dnů. Vízum je jedním z titulů opravňujících cizince ke vstupu a pobytu na území České republiky (§ 51 odst. 1 zákona o pobytu cizinců) a představuje tak jeden z nástrojů, kterým stát reguluje a kontroluje vstup a pobyt cizinců na svém území. Vízová politika je úzce spjata s imigrační politikou každého státu, která může být více či méně přísná, nebo naopak vstřícná, a to v závislosti na mnoha proměnných faktorech (bezpečnostní situaci, trhu práce a ekonomickém rozvoji, demografickém vývoji atd.). Podle § 51 odst. 2 zákona o pobytu cizinců na udělení víza není právní nárok. Judikatura Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu v této souvislosti zastává stanovisko, že cizinci nemají subjektivní ústavně zaručené právo na pobyt na území České republiky, neboť je věcí suverénního státu, za jakých (nediskriminujících) podmínek připustí pobyt cizinců na svém území (srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 6. 2004, sp. zn. III. ÚS 219/04, publikované pod č. 39, sv. 33, Sb. ÚS., nález Ústavního soudu ze dne 9. 12. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 26/07, publikovaný pod č. 47/2009 Sb.). Přesto je však třeba trvat na tom, aby tato politika, jakožto výraz legitimního zájmu státu regulovat a kontrolovat imigraci, byla uplatňována na základě transparentních postupů a pravidel stanovených zákonem.

Udělení víza představuje konstitutivní rozhodnutí správního orgánu, na základě něhož vzniká cizinci právo ke vstupu a pobytu na území České republiky za podmínek stanovených v zákoně o pobytu cizinců. Naopak v případě neudělení víza zůstávají tato práva cizinci upřena. V obou případech je rozhodnutí výsledkem posouzení žádosti správním orgánem, který je oprávněn autoritativně rozhodovat o udělení či neudělení víza. Je proto třeba konstatovat, že rozhodnutí o žádosti o udělení víza má povahu rozhodnutí správního orgánu ve smyslu legislativní zkratky uvedené v § 65 odst. 1 s. ř. s.

V této souvislosti lze poukázat též na znění § 171 odst. 1 písm. a) [nyní § 171 písm. a)] zákona o pobytu cizinců, který výslovně hovoří o rozhodnutí o neudělení víza, když stanoví, že tato rozhodnutí nepodléhají přezkoumání soudem. Ostatně i žaloby proti těmto rozhodnutím byly ve správním soudnictví opakovaně odmítnuty nikoli proto, že by se materiálně nejednalo o rozhodnutí, ale právě z důvodu existence uvedené kompetenční výluky (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 9. 2009, č. j. 9 As 95/2008 - 45, publikovaný pod č. 1955/2009 Sb. NSS, srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2011, č. j. 9 Aps 6/2010 – 106, publikovaný pod č. 2387/2011 Sb. NSS). S tím, že neudělení víza je rozhodnutím správního orgánu, počítá Nejvyšší správní soud i ve svém podání ze dne 20. 4. 2011, jímž se ve věci sp. zn. 1 As 85/2010 obrací na Ústavní soud s návrhem na zrušení právě § 171 písm. a) zákona o pobytu cizinců, v nyní účinném znění, resp. na vyslovení protiústavnosti § 171 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, ve znění do 31. 12. 2010.

Na základě těchto úvah tedy Nejvyšší správní soud dospěl k dílčímu závěru, že rozhodnutí o žádosti cizince o udělení víza k pobytu nad 90 dní představuje rozhodnutí správního orgánu podle § 65 odst. 1 s. ř. s. ve věci samé, jehož vydání se cizinec, jenž o udělení víza požádal, může domáhat prostřednictvím žaloby podle § 79 a násl. s. ř. s.

Nejvyšší správní soud se proto dále zabýval posouzením důvodnosti stížní námitky, již stěžovatelé opírají o tvrzení, že rozhodnutí o neudělení víza muselo po obsahové i formální stránce splňovat náležitosti podle § 67 a § 68 správního řádu.

Nejvyšší správní soud nemá pochybnost o tom, že v posuzované věci vystupoval správní orgán vůči stěžovatelům ve vrchnostenském (mocenském) postavení při výkonu veřejné správy a je tak dána působnost správního řádu, neboť jsou splněny podmínky § 1 odst. 1 správního řádu, podle něhož „*tento zákon upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy*“. Primárním právním předpisem upravujícím pobyt cizinců na území České republiky je ovšem zákon o pobytu cizinců, který obsahuje vedle hmotně právních ustanovení také dílčí úpravu některých procesních institutů a postupů správních orgánů v řízeních ve věcech pobytu cizinců, které jsou vůči ustanovením správního řádu ve vztahu speciality. Vztah procesních ustanovení obsažených v zákonu o pobytu cizinců ke správnímu řádu jakožto obecné procesní úpravě je přitom podrobně upraven v hlavě XVII zákona o pobytu cizinců, označené souhrnnou rubrikou „Správní řízení a soudní přezkum“.

Podle § 168 zákona o pobytu cizinců, ve znění od 1. 1. 2006 do 31. 12. 2010, se na postup správních orgánů v řízeních uvedených v tomto ustanovení nevztahují ustanovení správního řádu o správním řízení. Na postup správních orgánů v těchto taxativně vyjmenovaných řízeních se tedy přímo nepoužijí ustanovení části druhé a třetí správního řádu. Správní řád ovšem není vyloučen jako celek, v řízení pouze nelze postupovat bezprostředně podle části druhé a třetí správního řádu (viz poznámka k § 168 zákona o pobytu cizinců, v relevantním znění).

Podle § 177 odst. 2 správního řádu se v případech, kdy správní orgán provádí úkony, na které se nevztahují části druhá a třetí tohoto zákona, postupuje obdobně podle části čtvrté správního řádu označené souhrnnou rubrikou „Vyjádření, osvědčení a sdělení“. V souladu s citovaným ustanovením se tedy ve všech řízeních vyjmenovaných v § 168 zákona o pobytu cizinců uplatní část čtvrtá správního řádu. K shodnému závěru dospívá také právní doktrína, jež v této souvislosti poukazuje mj. na skutečnost, že aplikace čtvrté části správního řádu na vízová řízení představuje zásadní kvalitativní posun oproti dřívějšímu stavu před 1. 1. 2006, tj. před nabytím účinnosti správního řádu, kdy § 168 zákona o pobytu cizinců vylučoval aplikaci zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, jako celku, aniž by ovšem právní úprava vízového řízení obsahovala ustanovení odpovídající alespoň základním zásadám správního řízení [viz Pořízek, P.: *Nad vybranými aspekty řízení vedených dle zákona o pobytu cizinců z pohledu praxe veřejného ochránce práv*, Správní právo č. 5/2010, s. 25, srov. též Hřebíková, I.: *Použití správního řádu v řízení o udělení víza*, in: Jílek, D. – Pořízek, P. (eds.): *Vízová politika a praxe ČR v kontextu Evropské unie. Quo vadis, visum?* Praha, Wolters Kluwer 2010, s. 203.].

Ze zařazení do části čtvrté správního řádu vyplývá, že postupy uvedené v § 168 zákona o pobytu cizinců nejsou považovány za formální správní řízení ve smyslu § 9 správního řádu. Postup správního orgánu podle části čtvrté správního řádu je proto charakterizován nižší mírou formálnosti, než je tomu ve správním řízení podle části druhé a třetí správního řádu. V této souvislosti nelze nicméně opomenout § 154 správního řádu, který výslovně stanoví, že se při provádění úkonů podle části čtvrté správního řádu postupuje vedle ustanovení této části také podle ustanovení části první správního řádu upravující zejména základní zásady činnosti správních orgánů. Podle § 154 správního řádu se dále při provádění úkonů podle části čtvrté správního řádu postupuje obdobně podle těchto ustanovení části druhé: § 10 až § 16, § 19 až § 26, § 29 až § 31, § 33 až § 35, § 37, § 40, § 62, § 63; a obdobně podle těchto ustanovení části třetí: § 134, § 137 a § 142 odst. 1 a 2. Nadto se přiměřeně použijí i další ustanovení správního řádu, pokud jsou přitom potřebná.

Mezi řízení, která jsou podle § 168 zákona o pobytu cizinců vyloučena z režimu ustanovení správního řádu o správním řízení, je zařazeno také řízení podle § 30 zákona o pobytu cizinců, který upravuje podmínky pro udělení víza k pobytu nad 90 dnů. Správní orgán tedy v řízení o žádosti o udělení víza k pobytu nad 90 dnů postupuje primárně podle procesních předpisů obsažených přímo v zákoně o pobytu cizinců. Jedná se zejména o ustanovení obsažená v § 51 - § 64 (šestý díl hlavy III první části zákona o pobytu cizinců) a v § 169 a § 170 zákona o pobytu cizinců. Neobsahuje-li zákon o pobytu cizinců ustanovení upravující určitou otázku týkající se postupu v řízení o žádosti o udělení víza, postupuje správní orgán podle části čtvrté správního řádu.

Zákon o pobytu cizinců nepředepisuje specifickou formu ani obsahové náležitosti rozhodnutí, které je výsledkem řízení o žádosti o udělení víza. Lze souhlasit se stěžovateli, že v § 170 odst. 9 zákona o pobytu cizinců je upraven toliko postup správního orgánu po ukončení správního řízení. Podle citovaného ustanovení *„[p]o ukončení řízení se vízum vyznačí do cestovního dokladu nebo do jiného dokladu za podmínek stanovených tímto zákonem nebo se žadateli při podání žádosti na policii sdělí, že se jeho žádosti nevyhovuje, anebo při podání žádosti v zahraničí mu zastupitelský úřad vrátí cestovní doklad*“. Úkony předvídané v tomto ustanovení, tj. vyznačení víza do cestovního dokladu, sdělení o tom, že se žádosti nevyhovuje, nebo vrácení cestovního dokladu zastupitelským úřadem, tedy nelze ztotožňovat s vlastním rozhodnutím správního orgánu ve věci. Uvedenými úkony se cizinci pouze dává na vědomí, jakým způsobem byla jeho žádost vyřízena. Vlastní rozhodnutí příslušného správního orgánu o žádosti o udělení víza tomuto faktickému úkonu předchází. Tak tomu je především v případech, kdy jako v nyní posuzované věci byla žádost o udělení víza podána u zastupitelského úřadu v zahraničí, zatímco příslušným k rozhodnutí o žádosti bylo oblastní ředitelství služby cizinecké policie. Za této situace tedy zastupitelský úřad pouze sdělí cizinci obsah rozhodnutí oblastního ředitelství služby cizinecké policie, a to tak, že vízum buď vyznačí do cestovního dokladu (§ 170 odst. 9 ve spojení s § 58 odst. 1 zákona o pobytu cizinců), anebo mu cestovní doklad bez dalšího vrátí, pokud správní orgán vízum neudělil.

Vzhledem k tomu, že postup podle části čtvrté správního řádu není formálním správním řízením ve smyslu § 9 správního řádu, nevyhotovuje správní orgán v řízení o žádosti o udělení víza rozhodnutí podle § 67 správního řádu (viz Vedral, J.: *Správní řád. Komentář*. Praha: BOVA POLYGON, 2006. s. 895). Tuto povinnost neukládá správnímu orgánu zákon o pobytu cizinců ani správní řád. Skutečnost, že správní orgán rozhodnutí

písemně nevyhotovuje, přitom neznamená, že se rozhodnutí o žádosti o udělení víza nevydává. Nelze totiž zaměňovat samotné rozhodnutí správního orgánu a jeho písemné vyhotovení, které je pouhým písemným zachycením tohoto rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že pro rozhodnutí o žádosti o udělení víza podle § 30 zákona o pobytu cizinců nejsou zákonem předepsány žádné formální ani obsahové náležitosti, postačí, pokud z obsahu správního spisu vyplývá, jak správní orgán o žádosti o udělení víza rozhodl a o které důvody své rozhodnutí opřel. Příslušný správní orgán, případně zastupitelský úřad, měl již podle právní úpravy účinné do 31. 12. 2010 povinnost o tomto rozhodnutí cizince uvědomit způsobem podle § 170 odst. 9 zákona o pobytu cizinců.

Nelze souhlasit s názorem stěžovatelů, že se výluka z použitelnosti části druhé a třetí správního řádu uplatní pouze v případě, že správní orgán rozhodne o udělení víza, zatímco v případě rozhodnutí o neudělení víza je správní orgán povinen postupovat podle ustanovení správního řádu o správním řízení. Jak již bylo uvedeno, při absenci relevantní procesní úpravy v zákoně o pobytu cizinců je povinností správního orgánu postupovat podle části čtvrté správního řádu. Ustanovení obsažené v této části správního řádu správnímu orgánu neukládají povinnost vyhotovit rozhodnutí v písemné formě. Ani v § 154 správního řádu není ve výčtu ustanovení, jichž je třeba použít obdobně při postupu podle části čtvrté správního řádu, odkázáno na § 67 nebo § 68 správního řádu upravující formální a obsahové náležitosti rozhodnutí správního orgánu. Podle názoru Nejvyššího správního soudu nepřichází vzhledem k neformální povaze řízení o žádosti o udělení víza v úvahu ani přiměřené použití těchto ustanovení.

Tento závěr nevyvrací ani argument stěžovatelů, že se v § 171 odst. 1 písm. a) [nyní § 171 písm. a)] zákona o pobytu cizinců výslovně hovoří o rozhodnutí o neudělení víza. Toto ustanovení reflektuje, jak již bylo uvedeno, skutečnost, že správní orgán autoritativně rozhoduje o žádosti o udělení víza, a toto rozhodnutí zasahuje do práv a povinností cizince. Z tohoto důvodu je třeba považovat neudělení víza za rozhodnutí v materiálním smyslu. Uvedené ustanovení však nevypovídá nic o tom, v jakém procesním režimu má být toto rozhodnutí vydáno, resp. jakou má mít formu a obsahové náležitosti. Neobstojí ani námitka, že ve výčtu řízení vyloučených z režimu části druhé a třetí správního řádu není uveden § 56 odst. 1 a 2 zákona o pobytu cizinců. Toto ustanovení ovšem obsahuje toliko taxativní výčet důvodů pro neudělení víza. Naopak ve výčtu v § 168 zákona o pobytu cizinců je uveden § 30 zákona o pobytu cizinců jakožto základní ustanovení upravující vízum k pobytu nad 90 dnů a podmínky jeho udělení. Z § 30 odst. 1 zákona o pobytu cizinců mj. vyplývá, že vízum k pobytu nad 90 dnů se uděluje **na žádost cizince**. Nejvyšší správní soud proto zastává názor, že řízení o žádosti o udělení víza k pobytu nad 90 dnů je z režimu části druhé a třetí správního řádu vyňato jako celek, bez ohledu na to, zda správní orgán vízum udělí či nikoliv.

Byť tedy musel Nejvyšší správní soud argumentaci krajského soudu zčásti korigovat, ztotožňuje se s jeho základním závěrem, že správní orgán nebyl povinen vyhotovit písemně rozhodnutí o neudělení víz. Zákon o pobytu cizinců ani správní řád neposkytují pro opačný závěr dostatečný podklad.

Nejvyšší správní soud v této souvislosti poukazuje také na § 155 odst. 3 správního řádu, podle něhož platí, že *„[p]okud správní orgán shledá, že nelze vydat vyjádření nebo osvědčení, provést ověření nebo učinit sdělení,* ***je povinen o tom na požádání písemně uvědomit***

dotčenou osobu a sdělit důvody, které k tomuto závěru vedly". Byť se v daném případě nejedná o vyjádření, osvědčení, ověření ani sdělení, ale o rozhodnutí v materiálním smyslu, je nutno podle § 177 odst. 2 správního řádu, jak již bylo vysvětleno, použít § 155 odst. 3 správního řádu obdobně. Na základě tohoto ustanovení byl tedy žadatel o udělení víza i podle právní úpravy účinné do 31. 12. 2010 oprávněn v případě neudělení víza požádat o sdělení důvodů, které správní orgán k negativnímu rozhodnutí vedly. Povinnost správního orgánu sdělit neúspěšnému žadateli důvody neudělení víza odpovídá nárokům, které jsou na postup správního orgánu kladeny v souvislosti s povinností respektu k ústavou zaručeným právům a zákazem diskriminace a libovůle při výkonu zákonem svěřené působnosti. Neúspěšný žadatel má legitimní právní zájem na tom, aby mu byly důvody neudělení víza sděleny. Toto sdělení totiž může mít zásadní význam pro jeho další úvahy o tom, zda lze shledané nedostatky odstranit před případným podáním nové žádosti o udělení víza.

Citované ustanovení je navíc třeba vykládat v tom směru, že cizinci, který požádal o sdělení důvodů negativního rozhodnutí, musely být oznámeny nejen právní důvody neudělení víza, ale i konkrétní skutkové důvody a okolnosti, které vedly správní orgán k závěru, že je naplněn některý z důvodů pro neudělení víza podle § 56 odst. 1 a 2 zákona o pobytu cizinců. Opačný výklad, podle něhož by takovému žadateli byl sdělen pouze právní důvod neudělení víza, např. odkazem na některý z důvodů stanovených v § 56 odst. 1 a 2 zákona o pobytu cizinců, by byl v rozporu s účelem § 155 odst. 3 správního řádu. Sdělení obsahující pouze údaj o tom, na základě kterého ustanovení zákona rozhodl správní orgán o neudělení víza, by popíralo smysl tohoto úkonu, kterým je řádné informování žadatele o skutečných důvodech neudělení víza. Výjimkou z povinnosti oznámit neúspěšnému žadateli na jeho žádost důvody neudělení víza tak mohly být pouze situace, kdy tyto skutečnosti nelze sdělit z důvodu ochrany utajovaných informací (viz zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti), případně jiných informací, na něž se vztahuje zákonem uložená nebo uznaná povinnost mlčenlivosti. I v těchto případech by ovšem žadatel měl být informován alespoň do té míry, jak je to jen možné při zachování ochrany utajovaných informací či povinnosti mlčenlivosti.

Tyto závěry se obdobně uplatní i ve vztahu k právní úpravě vízového řízení účinné v době rozhodování Nejvyššího správního soudu. Podle § 56 odst. 4 zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném od 1. 1. 2011, totiž Ministerstvo vnitra, na něž přešla povinnost rozhodovat o žádostech o udělení víza k pobytu nad 90 dnů, „*písemně informuje cizince o důvodech neudělení dlouhodobého víza a o jeho oprávnění požádat ve lhůtě do 15 dnů ode dne doručení informace o neudělení dlouhodobého víza o nové posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza (§ 180e)*". Na rozdíl od dřívější právní úpravy má ministerstvo povinnost informovat cizince o důvodech neudělení víza i bez výslovné žádosti cizince. I podle nynější právní úpravy však platí závěr, že neúspěšnému žadateli o udělení víza musí být sděleny nejen právní, ale i skutkové důvody neudělení víza. Tento závěr potvrzuje i důvodová zpráva k zákonu č. 427/2010 Sb., kterým byl novelizován zákon o pobytu cizinců, a podle níž citované ustanovení „*zakotvuje povinnost písemně informovat cizince o důvodech zamítnutí žádosti o udělení dlouhodobého víza a možnost požádat o nové posouzení žádosti nadřízený správní orgán (...). V informaci* ***musí být uvedeny konkrétní právní i faktické důvody neudělení víza****, neboť tato informace má zásadní význam jak pro formulaci žádosti o*

nové posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza, tak pro odstranění shledaných nedostatků před případným podáním nové žádosti o vízum".

Stěžovatelé tedy v daném případě mohli využít svého práva požádat o písemné sdělení důvodů neudělení víza podle § 155 odst. 3 správního řádu. Toto písemné sdělení nicméně nemá charakter správního rozhodnutí ve věci samé, které zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje veřejná subjektivní práva nebo povinnosti žadatele o vízum. Jedná se pouze o úkon, kterým jsou cizinci v případě neudělení víza oznámeny důvody negativního rozhodnutí (srov. Vedral, J.: op. cit., s. 895). Vydání písemného sdělení o důvodech neudělení víza se proto nelze domáhat podáním žaloby na nečinnost podle § 79 a násl. s. ř. s., neboť tato žalobní forma je vyhrazena pouze pro případy, kdy se žalobce domáhá vydání rozhodnutí správního orgánu ve věci samé nebo osvědčení. To tedy znamená, že se cizinec, jenž požádal o udělení víza, může v případě nečinnosti správního orgánu domáhat žalobou podle § 79 odst. 1 s. ř. s. pouze toho, aby správnímu orgánu byla uložena povinnost rozhodnout o věci samé, tj. o udělení či neudělení víza, pro něž, jak již bylo uvedeno, nejsou zákonem předepsány žádné formální ani obsahové náležitosti.

Při posouzení otázky, zda správní orgán byl v době rozhodnutí krajského soudu nečinný či nikoliv (§ 81 odst. 1 s. ř. s.), vyšel Nejvyšší správní soud z obsahu správních spisů týkajících se stěžovatelů. Jednotliví stěžovatelé podali své žádosti o udělení víza k pobytu nad 90 dnů na Zastupitelském úřadu České republiky v Bangkoku v období od 27. 11. 2007 do 6. 12. 2007. Zároveň je ze správních spisů ve věcech žádosti stěžovatelů zřejmé, že o žádostech stěžovatelů o udělení víz správní orgán rozhodl již před podáním žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Z listin označených jako „*Pokyn k udělení víza*" ze dne 20., 26. a 27. 3. 2008 totiž vyplývá, že správní orgán rozhodl o žádostech všech stěžovatelů tak, že jim víza neudělil. Jako důvod neudělení víza je ve všech případech uveden důvod podle § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, přičemž správní orgán tento závěr opřel o zamítavá stanoviska zastupitelského úřadu. Informaci o neudělení víz jednotlivým stěžovatelům také správní orgán vždy neprodleně zaslal zastupitelskému úřadu. Přitom je třeba poukázat na skutečnost, že zástupci stěžovatelů byl obsah uvedených pokynů znám již před podáním žaloby proti nečinnosti správního orgánu, což vyplývá mj. z jeho podání ze dne 14. 4. 2008, v němž zástupce stěžovatelů přímo poukázal na skutečnost, že v pokynech je v rubrice stanovisko k udělení víza uvedeno ve všech případech NE-NEUDĚLUJI.

Z uvedeného tedy jednoznačně vyplývá, že správní orgán rozhodl o neudělení víz všem stěžovatelům do dne 27. 3. 2008. Lze tak učinit jednoznačný závěr, že v době rozhodnutí krajského soudu, tj. ke dni 16. 12. 2010, správní orgán nebyl nečinný, neboť o žádostech stěžovatelů o udělení víz k pobytu nad 90 dnů již dříve rozhodl. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že stížní námitka týkající se tvrzeného nesprávného posouzení právní otázky krajským soudem není důvodná.

Pokud jde o stížní námitku, podle níž stěžovatelé nebyli řádně seznámeni s listinami označenými jako „*Pokyn k udělení víza – stanovisko*", konstatuje Nejvyšší správní soud, že obsahu soudního spisu nevyplývá nic, co by svědčilo o tom, že právnímu zástupci stěžovatelů bylo znemožněno nahlédnout do těchto písemností. Dne 11. 11. 2009 (nikoliv 18. 11. 2009, jak je nesprávně uvedeno v kasační stížnosti) bylo advokátní koncipientce zmocněné na základě substituční plné moci zástupcem stěžovatelů umožněno nahlédnutí

do soudního spisu. Součástí soudního spisu byly vedle správních spisů také písemnosti označené jako „Pokyn k udělení víza“, které byly krajskému soudu zaslány jako příloha č. 2 spolu s vyjádřením k žalobě ze dne 23. 10. 2009. Z protokolu o jednání krajského soudu ze dne 16. 12. 2010 vyplývá, že tyto listiny byly během jednání provedeny jako důkaz. Při tomto jednání byla přitom přítomna i advokátní koncipientka zmocněná na základě substituční plné moci zástupcem stěžovatelů, která měla možnost se s provedenými důkazy seznámit a vyjádřit se k jejich obsahu. Kromě toho vyplývá z podání zástupce stěžovatelů ze dne 14. 4. 2008, které je součástí správních spisů, že zástupce stěžovatelů byl s obsahem těchto důkazů seznámen již při nahlížení do správních spisů. Nejvyšší správní soud proto shledal i tuto námitku nedůvodnou.

Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani stížní námitce, podle níž se krajský soud nevypořádal s rozpory ohledně dne vydání rozhodnutí o neudělení víz, jež vyplývají z písemného přípisu nadřízeného správního orgánu ze dne 5. 10. 2008, jímž byla vyřízena žádost stěžovatelů o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu. Nadřízený správní orgán, tj. Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie, v tomto přípise uvedl, že o neudělení víz jednotlivým stěžovatelům rozhodl správní orgán v období od 20. 2. 2008 do 26. 2. 2008. Tyto údaje ovšem nemají oporu ve správním spisu. Data uvedená v tomto přípise jsou chybná a odpovídají ve skutečnosti dnům, kdy byly žádosti zaslané Zastupitelským úřadem v Bangkoku doručeny správnímu orgánu. Nicméně uvedené pochybení nadřízeného správního orgánu ani skutečnost, že se krajský soud s touto otázkou výslovně nevypořádal, nemohly ovlivnit zákonnost rozsudku krajského soudu. Rozhodující je totiž skutečnost, že zejména z písemností označených jako „*Pokyn k udělení víza*“ jednoznačně vyplývá závěr, že správní orgán rozhodl o neudělení víz všem stěžovatelům v období do 27. 3. 2008. Nejvyšší správní soud proto neshledal ani tuto stížní námitku důvodnou.

Pokud jde o tvrzení stěžovatelů, že nejméně šest listin týkajících se žádostí o udělení víz stěžovatelům bylo uloženo mimo správní spisy, je třeba v prvé řadě konstatovat, že stěžovatelé toto tvrzení nikterak nekonkretizovali. Z takto obecně formulované námitky není zřejmé, o jaké konkrétní listiny se mělo jednat, ani to, jakým způsobem mohla taková případná skutečnost ovlivnit zákonnost rozhodnutí krajského soudu. Stěžovatelé nadto uplatnili toto tvrzení až v kasační stížnosti, ačkoliv tak mohli učinit již v řízení před krajským soudem. Jedná se proto o námitku, která je podle § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřípustná.

Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru, že kasační stížnost jako celek není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 in fine s. ř. s. zamítl.

O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný měl ve věci úspěch, příslušelo by mu tedy vůči stěžovatelům právo na náhradu nákladů řízení, které mu však nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 21. prosince 2011

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu