

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobkyně: **R. B. F.,** zast. Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo zahraničních věcí**, se sídlem Loretánské nám. 5, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 12. 2016, č. j. 310527/2016-VO, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 3. 8. 2017, č. j. 3 A 33/2017 - 25,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobkyně **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně podala na Velvyslanectví České republiky v Islámabádu žádost o udělení krátkodobého víza, která jí byla zamítnuta. Následně podala ve smyslu § 180e zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „zákon o pobytu

cizinců“), žádost o nové posouzení důvodů neudělení krátkodobého víza, jíž žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím nevyhověl.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného brojila žalobkyně žalobou u Městského soudu v Praze, který ji odmítl, neboť shledal, že napadené rozhodnutí je ze soudního přezkumu podle § 171 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, vyloučeno. V případě rozhodnutí o neudělení víza je soudní přezkum přípustný pouze tehdy, je-li žadatelem rodinný příslušník občana Evropské unie (dále jen „EU“). Důkazní břemeno k prokázání rodinných vztahů k občanovi EU přitom nese žadatel. V daném případě žalobkyně ve správním řízení uvedla, že cestuje na Slovensko za svojí dcerou, která je německou občanskou a na jejíž výživě je závislá. Tyto skutečnosti však nijak nedoložila, a proto se nemůže tvrzeného postavení rodinného příslušníka občana EU dovolávat. Soud dále poukázal na usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 6. 2004, č. j. III. ÚS 219/04, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 9. 2009, č. j. 9 As 95/2008 – 45, a uzavřel, že vyloučení rozhodnutí o neudělení víza ze soudního přezkumu se nedotýká žádného ústavně zaručeného práva či svobody. K tomu, aby mohlo být rozhodnutí přezkoumáno, by musela žalobkyně již v předchozím řízení doložit, že je rodinným příslušníkem občana EU, což se však nestalo.

II. Obsah kasační stížnosti

[3] Proti usnesení městského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řad správní (dále jen „s. ř. s.“).

[4] Stěžovatelka předně uvedla, že ve správním řízení zcela dostatečně a prokazatelně doložila vztah ke své dceři (občance Německa), což učinila matrikovými doklady. Stejně tak doložila, že na území Pákistánu vedla se svojí dcerou společnou domácnost. Krom toho dodala bankovní výpisy, občanský průkaz a další dokumenty, z nichž nesporně vyplývá, že ji vyživuje její dcera z Německa. Na stěžovatelku je proto třeba pohlížet jako na rodinnou příslušnici občana EU ve smyslu § 15a odst. 2 písm. a) bod 1 a 2 zákona o pobytu cizinců. Městský soud v napadeném usnesení uzavřel, že zmiňované doklady nejsou součástí spisu. Takto tomu však není, neboť zmiňované dokumenty při podání žádosti doložila. Stěžovatelka nepopírá, že pokud by nebyla rodinnou příslušnicí občana EU, nebylo by rozhodnutí žalovaného přezkoumatelné soudem. O takovou situaci se nicméně v jejím případě nejedná.

[5] Dále zdůraznila, že závěr o tom, zda je či není rodinnou příslušnicí občana EU, je závěrem meritorním. Městský soud měl proto zkoumat nejen žádost stěžovatelky, ale i její žalobu. Stěžovatelka zamýšlela v rámci jednání, jehož nařízení požadovala, navrhnout k prokázání svého postavení několik důkazů.

[6] Pokud pak městský soud vycházel při posouzení věci z Příručky pro zpracování žádostí o víza a provádění změn v udělených vízech (dále jen „příručka k vízovému kodexu“ či „příručka“), postupoval chybně, neboť se nejedná o právní předpis a Česká republika jí není nijak vázána. Příručka může mít pouze podpůrný charakter, rozhodně však nemůže vylučovat soudní přezkum žádosti rodinného příslušníka EU.

[7] Stěžovatelka vyjádřila přesvědčení, že městský soud zatížil svoje rozhodování nezákonností, neboť minimálně dokud ve věci neprovede dokazování, nemůže učinit kategorický závěr, že stěžovatelka není rodinnou příslušnicí občana EU. Z tohoto důvodu navrhla, aby Nejvyšší správní soud usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného

[8] Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný uvedl, že o neudělení krátkodobého schengenského víza rozhodlo Velvyslanectví České republiky v Islámabádu, a to z důvodů uvedených v čl. 32 bod 1 písm. b) nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. července 2009, o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex), tzn. že informace předložené za účelem prokázání účelu a podmínek předpokládaného pobytu nebyly spolehlivé a nebylo možné prokázat úmysl opustit území členských států před skončením platnosti víza. Proti rozhodnutí zastupitelského úřadu podala stěžovatelka žádost o nové posouzení důvodů neudělení víza. Žalovaný žádost zamítl, jelikož dospěl k závěru, že zastupitelský úřad postupoval správně.

[9] Během vízového řízení zastupitelský úřad posuzoval otázku, zda se v případě stěžovatelky jedná o žádost podanou rodinným příslušníkem občana EU, za něhož se stěžovatelka prohlašovala. Jelikož stěžovatelka nedoložila vztah ke své údajné dceři, ani skutečnost, že je osobou vyživovanou, neunesla důkazní břemeno, neboť nebylo prokázáno, že patří do kategorie rodinných příslušníků občanů EU. Obdobně nebylo prokázáno, že by stěžovatelka doprovázela občana EU při výkonu práva volného pohybu, neboť informace o jejich cestě na Slovensko byly smyšlené.

[10] Po vyzvání, aby stěžovatelka doložila všechny náležitosti, tak byla její žádost posuzována jako standardní žádost o schengenské vízum, na něž není právní nárok a jehož zamítnutí nepodléhá soudnímu přezkumu. Rozhodnutí zastupitelského úřadu bylo vydáno na jednotném formuláři, který je upraven ve vízovém kodexu. Věcné odůvodnění je třeba uvést pouze v případě, že žadatel je rodinným příslušníkem občana EU. Zastupitelský úřad vycházel i z poznatků získaných při pohovoru se stěžovatelkou, které jsou zachyceny na žádosti o vízum. Stěžovatelka bez ostychu přiznala, že cestuje ke své dceři, která žije v Německu. Z jí uvedených skutečností tak bylo evidentní, že cesta na Slovensko za účelem turistiky je smyšlená.

[11] Dále žalovaný uvedl, že posuzování žádosti žadatele, který o sobě prohlašuje, že je rodinným příslušníkem občana EU, probíhá ve dvou fázích. V první fázi nese důkazní břemeno žadatel, který musí prokázat splnění podmínek pro aplikaci zvláštního režimu vztahujícího se na rodinné příslušníky občanů EU. V této souvislosti je třeba si položit tři otázky: 1) Existuje občan EU, od kterého může žadatel odvozovat nějaká práva? 2) Vztahuje se na žadatele definice rodinného příslušníka? 3) Doprovází žadatel občana EU či jej následuje?

[12] Stěžovatelka nesplnila druhou a třetí podmínku, a proto byla její žádost posuzována ve standardním režimu. Pouze pokud by bylo možné odpovědět na všechny tři výše uvedené otázky kladně, došlo by k přenosu důkazního břemene na zastupitelský úřad, který by byl povinen své rozhodnutí věcně odůvodnit.

[13] V neposlední řadě žalovaný nesouhlasí s tím, že by městský soud zatížil své rozhodnutí nezákonností, pokud se odkázal na příručku k vízovému kodexu. Zmiňovaný dokument obsahuje výkladová pravidla pro aplikaci vízového kodexu, a městský soud tedy postupoval zcela řádně.

IV. Replika stěžovatelky

[14] Na vyjádření žalovaného dále stěžovatelka reagovala replikou, v níž uvedla, že z čl. 2 odst. 2 písm. d) 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, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (dále jen „Směrnice“), vyplývá postavení stěžovatelky, jakožto rodinného příslušníka občana EU zcela nesporně, neboť biologická matka je vnímána jako nukleární rodina. Právo na vstup na území členských států EU tak vyplývá přímo ze Směrnice a způsob její transpozice do národního práva tomu nemůže odporovat.

[15] K otázce neunesení důkazního břemene stěžovatelka uvedla, že nemohla tušit, že bude správní orgán na jí předložené podklady pohlížet nedůvěřivě. Pokud by tomu tak bylo, předložila by další doklady a důkazy o jejich autenticitě.

[16] Závěrem stěžovatelka odkázala na rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 5. září 2012, Rahman, C-83/11, a shrnula, že jakožto biologická matka občanky Německa spadá do první kategorie rodinných příslušníků se stejnými právy vstupu a pobytu v hostitelském státě (Slovensku) jako její dcera. Ve skutečnosti však čelí omezením a nebylo jí umožněno, aby svou dceru následovala.

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[17] Nejvyšší správní soud nejprve posuzoval splnění podmínek řízení, přičemž shledal, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou a jedná se o kasační stížnost, která je ve smyslu § 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), přípustná. Nejvyšší správní soud proto mohl přikročit k samotnému meritornímu přezkumu napadeného rozsudku krajského soudu, a to v rozsahu důvodů vymezených v kasační stížnosti.

[18] Kasační stížnost není důvodná.

[19] Stěžovatelka brojí proti usnesení městského soudu z důvodů podřaditelných pod § 103 písm. e) s. ř. s., neboť se domnívá, že nebyly splněny podmínky pro odmítnutí

její žaloby a městský soud byl povinen projednat ji meritorně. Tím je zcela jednoznačně předurčen rozsah soudního přezkumu v řízení o kasační stížnosti, který se zužuje toliko na posouzení zde nastíněné otázky, aniž by se soud zabýval samotnou věcnou správností či zákonností rozhodnutí žalovaného. Pokud by totiž bylo zjištěno, že městský soud postupoval chybně, spočívalo by věcné posouzení žalobních námitek na něm; v opačném případě je rozhodnutí žalovaného ze soudního přezkumu zcela vyloučeno a Nejvyššímu správnímu soudu by tak ani nepříslušelo postup žalovaného jakkoliv hodnotit.

[20] Dle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod platí, že ten *„[k]do tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.*“ Soudní kontrola veřejné správy tedy vychází z obecné klauzule, že přezkumu v rámci správního soudnictví podléhají rozhodnutí orgánů veřejné správy, jimiž bylo rozhodnuto o právech a povinnostech fyzických a právnických osob, což pak nalézá odraz i v § 65 odst. 1 s. ř. s. Současně však citovaná ustanovení připouští, aby na základě výjimek výslovně stanovených zákonem byla některá rozhodnutí z přezkumu ve správním soudnictví vyloučena. Jedná se o tzv. kompetenční výluky upravené v § 70 s. ř. s., podle něhož soudnímu přezkumu nepodléhají mimo jiné úkony správního orgánu, u nichž to vylučuje zvláštní zákon.

[21] Jeden z takových případů je upraven v § 171 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, podle něhož jsou ze soudního přezkumu vyloučena *„rozhodnutí o neudělení víza a rozhodnutí o žádosti o nové posouzení důvodů neudělení víza; to neplatí, jde-li o neudělení víza rodinnému příslušníkovi občana Evropské unie.*“ V posuzované věci stěžovatelka s citovaným ustanovením nikterak nepolemizuje a ani nezpochybňuje jeho ústavní konformitu (kterou již ostatně opakovaně potvrdil jak Ústavní soud, tak Nejvyšší správní soud – viz např. usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 6. 2004, č. j. III. ÚS 219/04, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 9. 2009, č. j. 9 As 95/2008). Je však přesvědčena, že s ohledem na její postavení rodinného příslušníka občana EU měla být žaloba připuštěna k věcnému přezkumu.

[22] Definici pojmu „rodinný příslušník občana Evropské unie“ pro účely zákona o pobytu cizinců obsahuje § 15a tohoto zákona, který je transpozicí příslušných ustanovení Směrnice. Rodinným příslušníkem občana EU se tak rozumí: *„a) manžel, b) rodič, jde-li o občana Evropské unie mladšího 21 let, o kterého skutečně pečuje, c) potomek mladší 21 let nebo takový potomek manžela občana Evropské unie a d) potomek nebo předek anebo potomek nebo předek manžela občana Evropské unie, pokud je z důvodu uspokojování svých základních potřeb závislý na výživě nebo jiné nutné péči poskytované občanem Evropské unie nebo jeho manželem, 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 pobyt.*“ Okruh rodinných příslušníků občanů EU se pak v § 15a odst. 2 zákona o pobytu cizinců rozšiřuje za splnění striktně stanovených podmínek i na další osoby, které jsou k občanovi EU v jiném než shora uvedeném příbuzenském vztahu, nebo s ním udržují trvalý partnerský vztah.

[23] Stěžovatelka již ve správním řízení odvozovala své postavení rodinného příslušníka občana EU od skutečnosti, že je matkou zletilé německé občanky, na jejíž výživě je závislá, tj. dovolávala se důvodů podle § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. S městským soudem se lze nicméně ztotožnit v tom směru, že aby bylo stěžovatelku možno za rodinného příslušníka občana EU považovat, nepostačí k tomu její holé tvrzení, ale je nezbytné, aby svůj vztah k dotčenému občanovi rovněž hodnověrně doložila. Důkazní břemeno tedy stíhá cizince, který se postavení rodinného příslušníka občana EU, a s tím spojeného privilegovaného zacházení, dovolává. To ostatně potvrzuje i žalovaným a městským soudem citovaná příručka k vízovému kodexu (viz bod 4.7 příručky). Nejvyšší správní soud přitom v reakci na kasační námitku stěžovatelky doplňuje, že na podpůrném použití předmětné příručky neshledává nic protiprávního. Jakkoliv se nejedná o dokument, který by byl pro Českou republiku závazný, bezesporu panuje všeobecný zájem na tom, aby členské státy postupovaly při výkladu a aplikaci unijních předpisů shodně. Pro tyto účely představuje předmětná příručka cenný zdroj informací, a to nejen pro soudy a správní orgány, ale s ohledem na její veřejnou dostupnost také pro samotné účastníky řízení, neboť přispívá k předvídatelnosti a větší transparentnosti postupu orgánů veřejné moci.

[24] V daném případě dospěl městský soud k závěru, že stěžovatelka své postavení rodinného příslušníka občana EU neprokázala. Stěžovatelka s tímto závěrem nesouhlasí, neboť se domnívá, že veškeré potřebné doklady doložila již ve správním řízení, a současně je přesvědčena, že pokud považoval městský soud tyto dokumenty za nedostačující, byl povinen nařídit ve věci ústní jednání a umožnit jí tak předložení dalších důkazů. S těmito výhradami stěžovatelky však Nejvyšší správní soud nesouhlasí.

[25] Jak již bylo uvedeno, důkazní břemeno ve vztahu k prokázání vztahu k občanu EU spočívalo na stěžovatelce. Tato jej nicméně neunesla, neboť dokumenty, které předložila ve správním řízení, jsou pro tyto účely zcela nedostačující. Jak je patrné z obsahu správního spisu, stěžovatelka předložila toliko dokumenty vztahující se k její tvrzené cestě na Slovensko (letenky, potvrzení o ubytování, cestovní pojištění), a dále svůj doklad totožnosti a bankovní výpis dokládající provedení několika plateb z účtu paní S. (tvrzené dcery stěžovatelky) na účet osoby jménem Z. K. Žádný z předložených dokumentů tedy nepotvrzuje ani vztah žalobkyně k paní S., natožpak skutečnost, že je stěžovatelka na výživě této osoby závislá. V pozdější fázi správního řízení (k žádosti o nové posouzení), ani k samotné žalobě pak již stěžovatelka žádné další dokumenty nedoložila.

[26] Za zcela lichou přitom soud považuje výhradu stěžovatelky, že nemohla nedostatečnost předložených podkladů předvídat. Již ze samotné skutečnosti, že žádost o krátkodobé vízum byla posuzována ve standardním režimu (tj. jakožto osoby, která není rodinným příslušníkem občana EU), totiž muselo být stěžovatelce zřejmé, že předložené dokumenty správní orgán shledal k prokázání jí tvrzeného statusu jako nedostačující. Stěžovatelce pak nic nebránilo v tom, aby k žádosti o nové posouzení důvodů neudělení žádosti předložila další doklady, což však neučinila. Vzhledem k tomu, že žádné další dokumenty nedoložila ani k žalobě proti rozhodnutí žalovaného, nezbylo městskému soudu, než při hodnocení přípustnosti žaloby vycházet toliko z obsahu správního spisu, který žádné doklady prokazující vztah stěžovatelky k občanu EU neobsahuje.

[27] Stěžovatelce nelze přisvědčit ani v tom směru, že by snad byl městský soud povinen nařídit ve věci ústní jednání. Jak Nejvyšší správní soud akcentoval již v rozsudku ze dne 15. 12. 2005, č. j. 2 Afs 86/2005 – 55, ústní jednání je určeno zejména k projednání a rozhodnutí věci samé; odmítal-li pak soud žalobu, neboť ji s ohledem na chybějící podmínky řízení nelze projednat, není nařízení jednání potřebné. Takový postup by byl na místě pouze tehdy, pokud by o projednatelnosti žaloby panovaly pochybnosti. Takto tomu však nebylo, neboť ze správního spisu je zjevné, že stěžovatelka ve vztahu ke svým tvrzením neunesla důkazní břemeno a vzhledem k tomu, že k žalobě nepřiložila žádné další důkazy prokazující jí deklarované postavení, měl soud postaveno najisto, že žaloba není přípustná. Stěžovatelce nic nebránilo v tom, aby již v žalobě vznesla případné důkazní návrhy. Pokud tak neučinila a zůstala pasivní, neměl městský soud důvod jednání nařizovat. Předmětná námitka stěžovatelky je proto nedůvodná.

[28] Pro úplnost se pak Nejvyšší správní soud zabýval i tvrzením stěžovatelky, že její postavení rodinného příslušníka občana EU vyplývá přímo ze Směrnice. Ani s touto námitkou se nicméně nelze ztotožnit. Není totiž pravdou, že by snad Směrnice, na rozdíl od § 15a zákona o pobytu cizinců, který je její transpozicí, přiznávala postavení rodinného příslušníka občana EU každému rodiči takového občana. Podle čl. 2 odst. 2 písm. d) Směrnice jsou totiž za rodinné příslušníky považováni pouze ti předci v přímé linii, kteří jsou vyživovanými osobami. Právě tento vztah závislosti přitom stěžovatelka nikterak nedoložila. Z tohoto důvodu je nepřípadný i odkaz na rozsudek Soudního dvora Evropské unie ve věci Rahman.

[29] Lze tedy shrnout, že stěžovatelka ani v řízení před správními orgány, ani v řízení před soudem neprokázala své postavení rodinného příslušníka občana EU, a městský soud tak postupoval zcela v souladu se zákonem, pakliže její žalobu z důvodu nepřípustnosti podle § 68 písm. e) s. ř. s. ve spojení s § 171 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců odmítl.

VI. Závěr a náklady řízení

[30] Nejvyšší správní soud tedy neshledal námitky stěžovatelky důvodnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí kasační soud přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[31] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla úspěch. Žalovanému žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly, a proto mu soud náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

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

V Brně dne 15. listopadu 2017

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu