

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobce: **N. A. K.**, zast. Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo zahraničních věcí**, se sídlem Loretánské náměstí 15, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 10. 2016, čj. 309279/2016-KKM, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 19. 3. 2018, čj. 11 A 38/2017-44,

takto:

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 19. 3. 2018, čj. 11 A 38/2017-44, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce, který je občanem Pákistánské islámské republiky, požádal na Velvyslanectví České republiky v Islámábádu o krátkodobé vízum za účelem čtrnáctidenní turistické návštěvy Slovenska. Na Slovensku se chtěl setkat se svým bratrem A. S., britským státním občanem, s nímž dříve žil v Pákistánu ve společné domácnosti a nyní je na něm zcela finančně závislý. Dne 26. 9. 2016 velvyslanectví rozhodlo, že žalobci krátkodobé vízum neudělí, protože informace předložené za účelem prokázání účelu a podmínek předpokládaného pobytu nebyly spolehlivé a nebylo možné prokázat žalobcův úmysl opustit území členských států před skončením platnosti víza. Žalobce podal v reakci na toto rozhodnutí žádost o nové posouzení důvodů neudělení krátkodobého víza. Žalovaný však shledal, že rozhodnutí velvyslanectví je v souladu

s vyznačenými důvody neudělení krátkodobého víza podle vízového kodexu[1] a žádosti nevyhověl.

[2] Žalobce následně podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu. Městský soud však žalobu odmítl, protože nebyly splněny podmínky přípustnosti žaloby. Podle § 171 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, je totiž žaloba proti rozhodnutí o neudělení víza přípustná pouze tehdy, týká-li se rodinného příslušníka občana Evropské unie. Žalobce ale podle soudu neprokázal ani neosvědčil skutečnost, že A. S. je státním příslušníkem Velké Británie a Severního Irska a že je jeho rodinným příslušníkem podle § 15a odst. 2 zákona o pobytu cizinců (tj. že je žalobce závislý na jeho výživě). Městský soud připomněl, že neexistuje subjektivní ústavně zaručené právo cizince na pobyt na území České republiky a vyloučení rozhodnutí o neudělení víza ze soudního přezkumu se nedotýká žádného ústavně zaručeného základního práva nebo svobody. Rovněž Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 10. 9. 2009, čj. 9 As 95/2008-45, č. 1955/2009 Sb. NSS, konstatoval, že správním soudům nepřísluší přezkoumávat rozhodnutí o neudělení víza. V rozsudku ze dne 15. 11. 2017, čj. 1 Azs 293/2017-33, pak NSS dospěl k závěru, že aby byla žaloba proti neudělení víza přípustná, musí žalobce unést důkazní břemeno ohledně skutečnosti, že je rodinným příslušníkem občana Evropské unie.

II. Kasační stížnost žalobce a vyjádření žalovaného

[3] Proti usnesení městského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost. Stěžovatel namítá, že nahlédnutím do spisu dne 11. 1. 2018 zjistil, že správní spis není úplný, a všechny dokumenty v něm nebyly obsaženy ani poté, co žalovaný chybějící písemnosti vyžádal od velvyslanectví a jejich fotokopie zaslal soudu. Stěžovatel totiž k žádosti o vízum doložil i doklady prokazující bratrovu státní příslušnost a to, že je na výživě z bratrovy strany závislý. Žalovaný měl podle stěžovatele při vedení spisu přiměřeně použít § 17 správního řádu a vést řádně správní spis, protože § 154 správního řádu připouští přiměřené použití tohoto ustanovení i tehdy, pokud se správní řád na vízové řízení nepoužije.

[4] Městský soud podle stěžovatele pochybil v tom, že žalobu odmítl, aniž se uskutečnilo jednání, které bylo odročeno na neurčito a na kterém chtěl stěžovatel předložit písemnosti chybějící ve správním spise a navrhnout další důkazy (svědeckou výpověď a další listinné důkazy). Městský soud tak rozhodl navzdory pochybnostem o skutečném a úplném obsahu správního spisu. Soud navíc vydal nemeritorní rozhodnutí, kterým však vyslovil v podstatě meritorní závěr, že stěžovatel není rodinným příslušníkem občana Evropské unie.

[5] Usnesení soudu je podle stěžovatele nepřezkoumatelné v závěru, podle nějž ze spisu není zřejmé, že stěžovatel žádá o vízum rodinného příslušníka občana EU. Stěžovatel ke kasační stížnosti připojil písemnosti, kterými dokládá skutečnost, že je rodinným příslušníkem občana Evropské unie, a navrhuje, aby NSS nařídil jednání za účelem svědecké výpovědi. Ve vztahu k usnesení městského soudu stěžovatel navrhuje, aby je NSS zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

---

[1] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009, ze dne 13. 7. 2009, o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex).

pokračování

[6] Žalovaný ke kasační stížnosti uvedl, že se stále více setkává s pokusy o zneužití směrnice č. 2004/38/ES[2] ze strany tzv. širších členů rodiny podle čl. 3 odst. 2 směrnice, kteří mají v souladu vnitrostátními předpisy právo na usnadnění vstupu na území státu Evropské unie. Směrnici se snaží zneužít i stěžovatel, který podal žádost spolu se svým údajným bratrem N. A., s nímž však nemá ani jednoho společného rodiče. Stěžovatel nedoložil vztah ke svému dalšímu bratru A. S. ani skutečnost, že je vyživovanou osobou. Stěžovatel rovněž poskytl při podání žádosti smyšlené informace o cestě na Slovensko, protože neměl tušení, co chce na Slovensku dělat a vidět. Stěžovatel se navíc dříve neúspěšně snažil získat víza na zastupitelských úřadech Irska a Norska. Žalovaný také konstatoval, že rozhodnutí o neudělení víza bylo vydáno na základě poznatků během pohovoru se stěžovatelem. Tyto poznatky jsou uvedeny na žádosti o vízum, což je dostatečné, jelikož zákon neukládá, v jaké podobě má být zachycen záznam pohovoru. Rozhodnutí bylo vydáno v souladu s vízovým kodexem, přestože neobsahuje věcné odůvodnění neudělení víza. To je nutné uvést pouze v případě, že žadatelem je rodinný příslušník občana Evropské unie. Tato podmínka v případě stěžovatele nebyla splněna.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[7] Kasační stížnost je důvodná.

[8] NSS se nejprve zabýval tím, zda městský soud správně posoudil nepřípustnost žaloby. Otázka přípustnosti žaloby totiž spadá do širšího okruhu podmínek řízení ve správním soudnictví, které je soud povinen zkoumat z úřední povinnosti. Pokud by žaloba nebyla přípustná, pak by se jí městský soud vůbec nemohl věcně zabývat a kasační námitky týkající se nedostatečného vypořádání žalobních námitek a chybného posouzení věci by zcela postrádaly smysl.

[9] Podle § 171 písm. a) zákona o pobytu cizinců (ve znění před novelizací provedenou zákonem č. 222/2017 Sb. s účinností k 15. 8. 2017) *jsou z přezkoumání soudem vyloučena rozhodnutí o neudělení víza; to neplatí, jde-li o neudělení víza rodinnému příslušníkovi občana Evropské unie.*

[10] Z uvedeného ustanovení vyplývá, že pokud není žadatelem o vízum rodinný příslušník občana Evropské unie, nepodléhá rozhodnutí o neudělení víza soudnímu přezkumu. Tato výluka ze soudního přezkumu není podle judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu v rozporu s ústavním pořádkem České republiky (srov. rozsudek NSS ze dne 10. 9. 2009, čj. 9 As 95/2008-45, č. 1955/2009 Sb. NSS, rozsudek NSS ze dne 21. 11. 2013, čj. 7 As 80/2013-34, a např. nález Ústavního soudu ze dne 24. 4. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 23/11, a usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 9. 2018, sp. zn. II. ÚS 582/2018). Dosavadní rozhodovací praxe tento závěr vyvodila z toho, že na udělení víza nemá žadatel nárok a neudělením víza není zasaženo do žádného základního

[2] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. 4. 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

práva, kterému podle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod náleží soudní ochrana. Nejvyšší správní soud však ve věci 9 As 95/2008 připustil, „*že s ohledem na budoucí vývoj zejména komunitární právní úpravy nevylučuje, že v budoucnu bude namístě se touto soudní výlukou (a zejména jejími dopady) zabývat a hledat nová řešení*“. Předvídaná situace nastala, a NSS se proto na tuto otázku znovu zaměřil.

[11] Správní orgány České republiky uplatňují při vydávání víz nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009, vízový kodex, příp. směrnici 2004/38/ES (v případě rodinných příslušníků občana Evropské unie). Podle čl. 32 odst. 3 vízového kodexu mají žadatelé, kterým byla žádost o udělení víza zamítnuta, právo na odvolání. Obsahem tohoto práva se zabýval Soudní dvůr Evropské unie v rozsudku ze dne 13. 12. 2017, *Soufiane El Hassani proti Minister Spraw Zagranicznych*, C-403/16. Podle něj se podmínky opravného prostředku proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení víza řídí vnitrostátním právem každého členského státu. Musejí být však dodrženy zásady rovnocennosti a efektivity, tzn. členské státy musejí zajistit soudní ochranu práv, která jednotlivcům vyplývají z unijního práva. Jelikož členské státy při posuzování důvodů zamítnutí žádosti o udělení víza vycházejí z ustanovení vízového kodexu (uplatňují unijní právo), musí rovněž brát v potaz ustanovení Listiny základních práv Evropské unie.

[12] Podle čl. 47 Listiny *má každý, jehož práva a svobody zaručené unijním právem byly porušeny, právo na účinné prostředky nápravy před soudem*. Z téhož článku Soudní dvůr vyvodil možnost podrobit soudnímu přezkumu rozhodnutí správního orgánu, který sám nesplňuje podmínky nezávislosti a nestrannosti (srov. rozsudek ze dne 16. 5. 2017, *Berlioz Investment Fund*, C-682/15, bod 55). Soudní dvůr proto ve věci *El Hassani* konstatoval, že „*řízení o opravném prostředku proti rozhodnutím o zamítnutí žádosti o udělení víza, musí v určitém stadiu řízení zaručit možnost podání opravného prostředku k soudu*“.

[13] České vnitrostátní právo upravuje opravný prostředek proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení víza v § 180e zákona o pobytu cizinců a označuje jej jako žádost o nové posouzení důvodů neudělení víza. Tento opravný prostředek je považován za speciální typ řádného opravného prostředku, který vyústí v rozhodnutí správního orgánu o veřejném subjektivním právu cizince, tj. v rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 7. 2013, čj. 1 Ans 9/2013-39, č. 2973/2014 Sb. NSS). Rozhodnutí o novém posouzení důvodů neudělení víza tak svou povahou splňuje vnitrostátní zákonné podmínky pro to, aby mohlo být podrobeno soudnímu přezkumu (nevztahují se na ně ani kompetenční výluky podle § 70 s. ř. s.). Vyloučení soudního přezkumu tohoto rozhodnutí se proto neslučuje s čl. 32 odst. 3 vízového kodexu ve spojení s čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie.

[14] Pokud je ustanovení vnitrostátního práva v rozporu s právem Evropské unie k neprospěchu žalobce, je soud povinen od této vnitrostátní právní normy odhlédnout a nepoužít ji (srov. rozsudek ze dne 29. 11. 2017, čj. 6 Azs 320/2017-20, č. 3683/2018 Sb. NSS, body 68–72, v němž NSS odmítl použít ustanovení zákona o azylu neumožňující soudní přezkum zajištění cizince, a rozsudek ze dne 4. 1. 2018, čj. 6 Azs 253/2016-49, č. 3718/2018 Sb. NSS, zejména bod 45, v němž NSS shledal, že vyloučení soudního přezkumu rozhodnutí o neudělení dlouhodobých víz je rovněž neslučitelné s unijním právem). NSS proto konstatuje, že § 171 písm. a) zákona o pobytu

pokračování

cizinců se v případě stěžovatele nepoužije a městský soud pochybil, když rozhodnutí žalovaného vyloučil ze soudního přezkumu a žalobu proti němu věcně neprojednal. Žaloba by tak měla být projednána bez ohledu na to, zda lze stěžovatele považovat za rodinného příslušníka občana Evropské unie, či nikoliv (posouzení této otázky bude mít význam až při zkoumání přípustnosti důvodů, pro něž nebylo stěžovateli uděleno vízum).

[15] Na závěru soudu nic nemění ani skutečnost, že dřívější rozhodovací praxe připouštěla soudní výluku z přezkumu těchto rozhodnutí. Právní názor na tuto otázku se vyvinul v důsledku výkladu stěžejních ustanovení vízového kodexu v judikatuře Soudního dvora. Jelikož se ohnisko odlišných právních názorů nenachází uvnitř Nejvyššího správního soudu, ale má svůj původ v rozhodnutí soudu, jehož interpretační vodítka jsou pro NSS závazná, nebylo zapotřebí předkládat tuto věc k posouzení rozšířenému senátu (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 11. 1. 2006, čj. 2 Afs 66/2004-53, č. 1833/2009 Sb. NSS).

[16] Jednotlivými kasačními námitkami se NSS dále nezabýval, protože souvisejí s posouzením věci samé a je nejdříve na městském soudu, aby věcně posoudil žalobní námitky a vypořádal je.

IV. Závěr a náklady řízení

[17] NSS tedy zrušil usnesení městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). V novém řízení je městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Otázku, zda stěžovatel je, či není rodinným příslušníkem občana Evropské unie, tedy nebude považovat za podmínku samotného soudního přezkumu, ale za skutečnost důležitou pro posouzení důvodů, pro které nebylo stěžovateli uděleno vízum.

[18] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 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 18. září 2019

Zdeněk Kühn
předseda senátu