ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Rychlého a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **A. N.**, zastoupený Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo zahraničních věcí**, se sídlem Loretánské náměstí 101/5, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 2. 12. 2021, č. j. 11 A 37/2017 – 113,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

[1] Žalobce, který je občanem Pákistánské islámské republiky, požádal na Velvyslanectví České republiky v Islámábádu (dále jen „*velvyslanectví*“) o krátkodobé vízum za účelem čtrnáctidenní turistické návštěvy Slovenské republiky. Tvrdil, že se na Slovensku chtěl setkat se svým bratrem M. A. K., britským státním občanem, na němž byl 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, nebylo poskytnuto zdůvodnění

pobytu a nebylo též možné prokázat žalobcův úmysl opustit území členských států EU před skončením platnosti víza. Žalobce podal v reakci na toto rozhodnutí žádost o nové posouzení důvodů neudělení krátkodobého víza. Žalovaný v rozhodnutí ze dne 31. 10. 2016, č. j. 309260/2016-KKM, shledal, že rozhodnutí velvyslanectví je v souladu s vyznačenými důvody neudělení krátkodobého víza podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. 7. 2009, o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex) – dále jen „*vízový kodex*“, a žádosti nevyhověl.

[2] Nejvyšší správní soud na tomto místě předesílá, že se danou věcí zabývá již potřetí. Poprvé ke kasační stížnosti žalobce dospěl v rozsudku ze dne 26. 9. 2019, č. j. 9 Azs 115/2018 - 39, k závěru, že rozhodnutí žalovaného není vyloučeno ze soudního přezkumu, zrušil usnesení Městského soudu v Praze (dále jen „*městský soud*“) o odmítnutí žaloby a uložil městskému soudu, aby věcně posoudil žalobní námitky. Podruhé ke kasační stížnosti žalovaného proti zrušujícímu rozsudku městského soudu shledal, že o žalobcově žádosti o nové posouzení důvodů neudělení krátkodobého víza byl oprávněn rozhodnout žalovaný, tedy české Ministerstvo zahraničních věcí, nikoli příslušný orgán Slovenské republiky, kterému měla být žádost postoupena, jak se nesprávně domníval městský soud. Svým, v pořadí druhým, rozsudkem ze dne 29. 9. 2021, č. j. 3 Azs 19/2020 – 47, proto zdejší soud zrušil předchozí rozsudek městského soudu v dané věci a věc mu znovu vrátil k dalšímu řízení. Na svoje předešlé rozsudky č. j. 9 Azs 115/2018 – 39 a č. j. 3 Azs 19/2020 – 47 nyní Nejvyšší správní soud v podrobnostech odkazuje (všechna zde citovaná rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

[3] Napotřetí rozhodl městský soud rozsudkem ze dne 2. 12. 2021, č. j. 11 A 37/2017 - 113, tak, že žalobu jako nedůvodnou zamítl.

[4] Městský soud předně konstatoval, že žalobce neprokázal, že je rodinným příslušníkem občana EU ve smyslu § 15a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 1. 8. 2021 (dále jen „*zákon o pobytu cizinců*“). Dokumenty doložené žalobcem ve správním řízení byly v tomto směru nedostačující. Podle městského soudu však bylo určující, že žádosti o vízum velvyslanectví nevyhovělo, protože žalobce vyhodnotilo jako nedůvěryhodnou osobu. I pokud by tedy žalobce prokázal, že je rodinným příslušníkem občana EU, nebylo by stejně možné jeho žádosti z posledně uvedeného důvodu vyhovět. Proti závěru o nedůvěryhodnosti své osoby přitom žalobce v žalobě konkrétně nebrojil, žalobní argumentace stála pouze na polemice o správnosti formálního označení žádosti, tedy na tom, jestli se jednalo o žádost o vízum podanou rodinným příslušníkem občana EU, anebo o „neprivilegovanou“ žádost cizince, který vazbu na takového občana nemá.

[5] Proti rozsudku městského soudu podává žalobce (dále jen „*stěžovatel*“) kasační stížnost, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) soudního řádu správního (dále jen „*s. ř. s.*“).

[6] V ní nejprve namítá, že žalovaný nepředložil městskému soudu kompletní správní spis, ačkoli k tomu byl soudem v řízení o žalobě vyzván, a jeden z chybějících dokumentů na tuto výzvu doplnil. Stěžovatel ovšem k žádosti o vízum a o nové posouzení důvodů neudělení víza doložil i další dokumenty, které ve spisu podle jeho názoru stále chybí,

přičemž tyto dokumenty dokládaly, že je rodinným příslušníkem občana EU. Protože městský soud vycházel z neúplného spisu, je jeho rozsudek nezákonný a nepřezkoumatelný.

[7] Stěžovatel dále trvá na tom, že je rodinným příslušníkem občana EU a že to prokazují i listiny ve správním spise již založené (sourozenecký vztah k občanovi EU doložil matričními doklady a závislost na výživě výpisy z bankovních účtů).

[8] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožňuje se závěry městského soudu. K obsahu správního spisu uvádí, že ani sám stěžovatel neví, které dokumenty doložil a které tedy ve spise podle něj chybí. Tyto dokumenty blíže nespecifikuje. Dále podotýká, že stěžovatel podal „standardní" žádost o vízum, před podáním této žádosti totiž neprokázal svůj status rodinného příslušníka občana EU.

[9] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem.

[10] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval přípustností kasační stížnosti s ohledem na to, že se jedná již o třetí kasační stížnost v téže věci. Obecně platí, že opakovaná kasační stížnost je přípustná i tehdy, jestliže napadá argumenty uvedené v rozhodnutí krajského (zde městského) soudu, které v předchozím řízení před kasačním soudem nebyly napadeny a napadeny ani *de facto* být nemohly (například protože předchozí kasační stížnost podala jiná strana sporu, a neuplatní se tak § 104 odst. 4 *in fine* s. ř. s.). Z hlediska přípustnosti opakované kasační stížnosti je též podstatné, zda se Nevyšší správní soud již předtím vyjádřil k meritu věci a přezkoumal napadené rozhodnutí z pohledu aplikace hmotného práva, či nikoli.

[11] V předchozím rozsudku č. j. 9 Azs 115/2018 – 39 (tj. v „prvním kole" kasačního přezkumu), se Nejvyšší správní soud – ke kasační stížnosti žalobce – zabýval pouze otázkou zákonnosti usnesení městského soudu o odmítnutí žaloby z důvodu výluky ze soudního přezkumu. V „kole druhém", tedy v rozsudku č. j. 3 Azs 19/2020 – 47, se zdejší soud – tentokrát ke kasační stížnosti žalovaného – opět zabýval toliko dílčí otázkou, zda byl žalovaný vůbec oprávněn rozhodnout o opravném prostředku stěžovatele (o žádosti o nové posouzení důvodů neudělení víza), nebo zda měl tuto žádost postoupit příslušnému orgánu na Slovensku (viz též odstavec [2] výše). Otázky nastolené v nynější kasační stížnosti, podané znovu stěžovatelem (žalobcem) proti zamítavému rozsudku městského soudu, se tak od předchozích rozhodnutí liší a Nejvyšší správní soud se k nim dosud nijak nevyjádřil. Kasační stížnost je tedy přípustná.

[12] Nejvyšší správní soud proto přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Nejvyšší správní soud v prvé řadě podotýká, že při posouzení dané věci vycházel z rozsudku ze dne 10. 11. 2022, č. j. 10 Azs 544/2021 – 50, který se zabýval skutkově i právně takřka totožnou situací, a jehož závěry jsou tak plně aplikovatelné i na nyní projednávanou věc. Uvedený rozsudek se týkal údajného bratra stěžovatele, N. A. K., též pákistánského státního příslušníka, který prostřednictvím velvyslanectví žádal o krátkodobé vízum za účelem návštěvy Slovenské republiky, v níž měl rovněž žít jeho bratr (britský státní občan). Rozhodující přitom je, že městský soud v tehdejší věci užil stejnou právní argumentaci, jako je tomu v nyní řešeném případě. Také kasační stížnost tehdejšího žalobce, zastoupeného stejným advokátem, obsahovala v zásadě shodnou argumentaci, jako je tomu nyní. Kasační soud proto na závěry rozsudku č. j. 10 Azs 544/2021 – 50 v podrobnostech odkazuje a níže stručně rekapituluje pouze jeho stěžejní pasáže.

[15] Jádrem sporu v nyní posuzované věci je, zda stěžovatel podal žádost o krátkodobé schengenské vízum jako rodinný příslušník občana EU a toto své postavení v řízení o žádosti o vízum prokázal. Tato skutečnost je důležitá pro posouzení důvodů, pro které nebylo stěžovateli vízum uděleno. Ty se totiž liší podle toho, zda o vízum žádá příslušník třetí země, anebo příslušník třetí země, který splňuje zákonnou definici rodinného příslušníka občana EU. Ve druhém uvedeném případě jsou důvody pro neudělení víza stanoveny úžeji.

[16] Než se Nejvyšší správní soud vyjádří k výše uvedené otázce, konstatuje, že kasační námitka, dle níž není vízový spis kompletní a správní orgány ho nevedly řádně, je nepřípustná, neboť ji stěžovatel neuplatnil v řízení před městským soudem, ač tak učinit mohl (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Stěžovatel měl v řízení před městským soudem dostatek prostoru k tomu, aby tvrdil, které dokumenty ve spise podle něj chybí, a sám je soudu doložil. To však neučinil. Nejvyšší správní soud z textu žaloby ze dne 2. 2. 2017 ověřil, že stěžovatel v ní namítal nicotnost i nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného. Dále uváděl, že doložil, že je bratrem občana Velké Británie, a to matričními doklady, rodnými listy a výpisem o registraci rodiny. Závislost na výživě ze strany bratra údajně doložil bankovními výpisy. Žalobní tvrzení opíral právě jen o tyto doklady, které však k žalobě nepřipojil, a neučinil tak ani v průběhu soudního řízení. Nedoložil ani žádné jiné podklady. V žalobě tedy není zmínka o tom, že by stěžovatel dokládal velvyslanectví či žalovanému i nějaké další listiny, respektive že správní spis není kompletní a některé dokumenty z něj byly úmyslně či nedopatřením „*vyjmuty*“, jak naznačuje až nyní v kasační stížnosti (aniž by však tyto dokumenty blíže upřesnil či je přiložil ke kasační stížnosti). Touto kasační námitkou se proto Nejvyšší správní soud pro její nepřípustnost dále nezabýval.

[17] Stěžovatel se dále domnívá, že dokumenty založenými ve správním spise prokázal, že je rodinným příslušníkem občana EU. Má za to, že naplňuje definici rodinného příslušníka podle § 15a odst. 2 písm. a) bodů 1 a 2 zákona o pobytu cizinců. Podle posledně uvedeného ustanovení (ve znění účinném do 1. 8. 2021) *za rodinného příslušníka občana Evropské unie se považuje též cizinec, který prokáže, že je příbuzným občana Evropské unie neuvedeným v odstavci 1, pokud 1. ve státě, jehož je občanem, nebo ve státě, ve kterém měl povolen pobyt,* ***žil*** *před vstupem na území* ***s občanem Evropské unie ve společné domácnosti,*** *2.* ***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 pobyt* […].

[18] Velvyslanectví neudělilo stěžovateli vízum z důvodů podle čl. 32 bodu 1 písm. b) vízového kodexu, konkrétně proto, že informace předložené k prokázání účelu a podmínek předpokládaného pobytu nebyly spolehlivé a nebyl z nich zřejmý stěžovatelův úmysl opustit území členských států EU před skončením platnosti víza. Velvyslanectví tedy nepovažovalo stěžovatele za rodinného příslušníka občana EU a neudělilo mu vízum jako „neprivilegovanému" státnímu příslušníku třetí země. Stěžovatel však tvrdí, že je rodinným příslušníkem občana EU a že mu velvyslanectví zamítlo žádost o vízum z nesprávných důvodů. Důvody pro neudělení krátkodobého víza rodinnému příslušníkovi občana EU totiž zakotvuje § 20 odst. 5 zákona o pobytu cizinců, nikoli vízový kodex.

[19] Nejvyšší správní soud předně musí – a to ve shodě s výše citovaným rozsudkem č. j. 10 Azs 544/2021 – 50 – korigovat dílčí závěry městského soudu obsažené v napadeném rozsudku. Městský soud vycházel z toho, že užití § 20 odst. 5 zákona o pobytu cizinců (který je odrazem příslušné unijní úpravy) je v této věci vyloučeno, neboť má přednost přímo použitelný vízový kodex (odstavec 53 napadeného rozsudku), a že i kdyby stěžovatel naplnil definici rodinného příslušníka, nemohly by správní orgány jeho žádosti vyhovět, neboť jde o osobu nedůvěryhodnou (odstavec 58 napadeného rozsudku).

[20] Tak tomu ovšem není. Nejvyšší správní soud již výše naznačil, že důvody pro zamítnutí žádosti o krátkodobé vízum se liší podle toho, zda jde o rodinného příslušníka občana EU, nebo o cizince z třetí země bez definovaného vztahu k občanovi EU. Vízový kodex se použije na každého státního příslušníka třetí země, který musí mít při překračování vnějších hranic členského státu vízum, *aniž jsou dotčena práva volného pohybu, kterých požívají státní příslušníci třetích zemí, kteří jsou rodinnými příslušníky občanů Unie* [čl. 1 bod 2 písm. a) vízového kodexu]. Úprava v § 20 odst. 5 zákona o pobytu cizinců je *lex specialis* ve vztahu k vízovému kodexu a dopadá jen na rodinné příslušníky občanů EU. Spor se tedy nevede jen o formální označení žádosti, jak nesprávně uvedl městský soud (srov. poslední větu odstavce 58 napadeného rozsudku; viz též odstavec [4] výše). Kdyby stěžovatel naplnil definici rodinného příslušníka občana EU, neobstály by důvody, pro něž mu velvyslanectví neudělilo vízum podle vízového kodexu na tzv. jednotném formuláři.

[21] I přes výše popsanou nesprávnost dílčích závěrů městského soudu ovšem zamítavý výrok napadeného rozsudku obstojí. Podstatné totiž je, že městský soud správně posoudil, že stěžovatel s ohledem na jím předložené listiny neprokázal, že je rodinným příslušníkem občana EU a důvody, pro které mu nebylo uděleno vízum, tak velvyslanectví aplikovalo správně.

[22] Z dokumentů založených ve správním spisu totiž pouze vyplývá, že stěžovatel má mladšího bratra, pana M. A. K. (dokument „*Family registration certificate*" ze dne 17. 8. 2016), a že tato osoba o sobě prohlásila, že je občanem EU a hodlá se svým starším bratrem, tj. stěžovatelem, a dalšími členy rodiny, strávit dvoutýdenní dovolenou na Slovensku, přičemž veškeré náklady na tuto dovolenou za stěžovatele uhradí (dokument

„*Sponsorship Declaration*“ ze dne 7. 9. 2016). Dále již stěžovatel doložil pouze doklady vztahující se k plánované cestě na Slovensko (cestovní a zdravotní pojištění, cestovní itinerář od letecké společnosti) a fotokopii svého pasu. Správní spis neobsahuje bankovní výpisy, rodné listy či matriční doklady, o kterých se stěžovatel obecně zmiňoval v žalobě.

[23] Z ničeho ve spise tak nevyplývá, že bratr stěžovatele – M. A. K. – je britským občanem. I pokud tomu tak bylo, samo o sobě by to neznamenalo splnění podmínek výše citovaného § 15a odst. 2 písm. a) bodů 1 a 2 zákona o pobytu cizinců, tedy to, že stěžovatel buď žil se svým bratrem v Pákistánu ve společné domácnosti, anebo že byl závislý na výživě či jiné nutné péči svého bratra. Takový závěr nelze o podklady ve správním spise opřít. Jak příhodně uzavřel Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 10 Azs 544/2021 – 50, „[s]*těžovatel by musel prokázat svou závislost na výživě bratra z důvodu uspokojování základních životních potřeb [§15a odst. 2 písm. a) bod 2 zákona o pobytu cizinců] či to, že je vyživovanou osobou ve smyslu čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice 2004/38/ES. Takový vztah závislosti předpokládá, že rodinný příslušník bez pomoci občana EU neuspokojuje své základní potřeby [k výkladu vyživované osoby, byť podle čl. 2 bodu 2 písm. c) směrnice 2004/38/ES, viz body 19 až 24 rozsudku Soudního dvora EU ze dne 16. 1. 2014 ve věci C-423/12, Reyes]. Ani to však stěžovatel neprokázal. Pro úplnost soud dodává, že z podkladů ve spisu neplyne ani to, že stěžovatel sdílel se svým bratrem před vstupem do EU domácnost [§ 15a odst. 2 písm. a) bod 1 zákona o pobytu cizinců].*“

[24] Ačkoli tedy Nejvyšší správní soud v určité míře korigoval závěry městského soudu (k tomu viz výše), je napadený rozsudek jako celek přezkoumatelný, zákonný a jeho výrok obstojí; pouze pro dílčí korekci v něm vyslovených závěrů není nutné jej rušit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 Afs 104/2008 – 66). Stěžovatel neprokázal při podání žádosti o krátkodobé vízum (ani později) postavení rodinného příslušníka občana EU. Správní orgány tak správně posuzovaly a zamítly jeho žádost podle vízového kodexu, a nikoli podle § 20 odst. 5 zákona o pobytu cizinců, který se vztahuje jen na rodinné příslušníky občanů EU. Městský soud poté správně zamítl stěžovatelovu žalobu.

[25] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.).

[26] Pro úplnost Nejvyšší správní soud podotýká, že nepřehlédl názor žalovaného ve vyjádření ke kasační stížnosti, dle něhož je celé soudní řízení nyní již bezpředmětné, neboť Spojené království Velké Británie a Severního Irska není od roku 2020 členským státem EU, navíc stěžovatel žádal o krátkodobé vízum na dobu, která již uplynula. Tento názor však pomíjí, že městský soud přezkoumával rozhodnutí žalovaného ke skutkovému a právnímu stavu danému v době jeho rozhodování (viz § 75 odst. 1 s. ř. s.), tj. ke dni 31. 10. 2016. Kasační stížnost je dále opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského (zde městského) soudu a předmětem přezkumu ze strany Nejvyššího správního soudu proto může být toliko to, zda rozhodnutí městského soudu z hlediska námitek uvedených v kasační stížnosti obstojí. Žalovaným výše naznačená změna skutkových a právních okolností tedy rovněž nemá na výsledek řízení o kasační stížnosti vliv.

[27] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovaný náhradu nákladů výslovně neuplatnil a Nejvyšší správní soud ani ze spisu neshledal, že by mu vznikly náklady nad rámec jeho běžné administrativní činnosti. Soud proto nepřiznal náhradu nákladů řízení žádnému z účastníků.

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

V Brně dne 8. prosince 2022

JUDr. Tomáš Rychlý
předseda senátu