ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ivo Pospíšila, soudkyně Lenky Kaniové a soudce Michala Bobka v právní věci žalobce: **Y. E. B.**, zastoupen Mgr. Azrou Drozdek, advokátkou se sídlem Dlouhá 16, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 7. 9. 2022, č. j. MV-119849-4/SO-2022, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 3. 2023, č. j. 17 A 85/2022 - 60,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

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

III. Žalovaná **je povinna** uhradit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši **4 114** Kč, a to ve lhůtě do 30 dnů od nabytí právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupkyně, Mgr. Azry Drozdek, advokátky se sídlem Dlouhá 16, Praha 1.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce podal dne 11. 8. 2021 žádost o udělení dlouhodobého víza za účelem studia na Velvyslanectví České republiky v Rabatu. Ministerstvo vnitra (dále jen „správní orgán I. stupně“) informací ze dne 22. 3. 2022, č. j. OAM-12614-7/DV-2021, vízum neudělilo z důvodu podle § 56 odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých dalších zákonů, neboť se mu i přes provedení

pohovoru a vyhodnocení dokladů předložených žalobcem nepodařilo ověřit údaje uvedené v žádosti.

[2] Dne 22. 4. 2022 podal žalobce žádost o nové posouzení důvodů neudělení víza. Napadeným rozhodnutím ze dne 7. 9. 2022 žalovaná této žádosti nevyhověla. Dospěla k závěru, že žalobce nesplňuje některou z podmínek pro udělení víza ve smyslu § 56 odst. 1 písm. l) zákona o pobytu cizinců. Univerzita Karlova totiž žalované dne 25. 7. 2022 sdělila, že žalobce může nastoupit ke studiu nejpozději do 30. 9. 2022. Vzhledem k době, která je obvykle potřebná pro další zpracování případu a vyznačení dlouhodobého víza do cestovního dokladu, žalovaná shledala, že žalobce již nemůže nastoupit ke studiu a uskutečnit tedy jím deklarovaný účel pobytu.

[3] Proti napadenému rozhodnutí brojil žalobce žalobou, které Městský soud v Praze vyhověl, napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Dospěl totiž k závěru, že zde nebyl dán důvod zamítnutí žádosti podle § 56 odst. 1 písm. l) zákona o pobytu cizinců. Upozornil na to, že žalovaný v napadeném rozhodnutí neodkázal na žádné ustanovení upravující podmínky udělení víza, které žalobce nesplnil, a ani neoznačil žádnou konkrétní podmínku, které žalobce nedostál. Důvod zamítnutí žádosti (nemožnost uskutečňovat účel pobytu) nelze podřadit mezi podmínky pro udělení víza, které jsou upraveny v § 42d zákona o pobytu cizinců. Ve vztahu k účelu pobytu ukládá § 42d odst. 2 písm. a) ve spojení s § 31 odst. 1 písm. b) daného zákona cizinci pouze povinnost předložit doklad potvrzující účel pobytu. Tuto podmínku žalobce splnil, neboť předložil rozhodnutí o přijetí ke studiu bakalářského studijního programu Liberal Arts and Humanities na Fakultě humanitních studií Univerzity Karlovy od akademického roku 2021/2022 ze dne 22. 6. 2021, č. j. UKFHS/463254/2020-26.

[4] Nezákonnost napadeného rozhodnutí je podle městského soudu rovněž založena tím, že důvod zamítnutí žádosti způsobily výlučně správní orgány svým postupem. Poté, co žalobce požádal o nové posouzení důvodů neudělení víza, správní orgán I. stupně předal žádost nikoliv ve lhůtě 5 dnů, jak vyžaduje § 180e odst. 4 zákona o pobytu cizinců, ale až s odstupem více než 2 měsíců a až poté, co žalobce uplatnil opatření proti nečinnosti. V okamžiku předání správního spisu žalovanému uběhla lhůta pro vydání rozhodnutí stanovená v § 180e odst. 9 daného zákona. Žalovaný o žádosti rozhodl s odstupem dalších více než 2 měsíců. Celková délka řízení o žádosti dosáhla cca 4,5 měsíce, namísto 60 dnů stanovených v § 180e odst. 9 tohoto zákona. Sdělení Univerzity Karlovy je podle napadeného rozhodnutí datováno dne 25. 7. 2022, předchází tedy vydání napadeného rozhodnutí o více než 1 měsíc. Toto sdělení přitom není součástí spisového materiálu předloženého soudu. Ze správního spisu nevyplývá, že by průtahy v řízení jakkoliv zapříčinil žalobce, jeho žádost o nové posouzení neobsahovala žádné vady a správní orgány jej ani nevyzvaly k doplnění. Judikatura Nejvyššího správního soudu, podle které průtahy v řízení nemají relevanci z hlediska zákonnosti napadeného rozhodnutí, neplatí bezvýhradně. Nejvyšší správní soud připustil, že nelze vyloučit výjimečnou situaci, kdy průtahy v řízení v kombinaci s dalšími okolnostmi nastalými v průběhu správního řízení mohou představovat porušení procesních předpisů, jehož intenzita překročí kritickou mez a které bude nutné považovat za podstatnou procesní vadu, která může způsobit nezákonnost rozhodnutí správního orgánu. Taková nezákonnost napadeného rozhodnutí nastala, neboť jej žalovaný založil na nedostatečnosti lhůty k dalšímu zpracování a vyznačení

víza do cestovního dokladu žalobce. To však zapříčinily výlučně správní orgány svým předchozím postupem.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobce

[5] Žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), a navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a městskému soudu věc vrátil k dalšímu řízení.

[6] Stěžovatelka předně podotkla, že žalobce se měl a mohl o vyřízení své žádosti zajímat mnohem dříve a mohl využít svého zákonného práva k podání žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti, což však neučinil. Nečinnost správního orgánu I. stupně neměla žádný vliv na zákonnost vydané informace, jak plyne z judikatury Nejvyššího správního soudu.

[7] Skutečnost, že žalobce nenastoupil ke studiu z důvodu chybějícího víza, nemůže být důvodem pro vyhovění žádosti o jeho udělení. Relevantní je pouze to, zda žalobce v době řízení o žádosti o nové posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza mohl či nemohl studovat. Stěžovatelka přitom řádně z informace Fakulty humanitních studií Univerzity Karlovy ze dne 25. 7. 2022 zjistila, že žalobce ke studiu nastoupit nemohl, jak vyplývá ze spisového materiálu.

[8] Stěžovatelka také nesouhlasí s městským soudem v tom, že nemožnost uskutečňovat účel pobytu nelze podřadit mezi podmínky pro udělení víza. Účastník řízení musí k žádosti o dlouhodobé vízum doložit doklad potvrzující účel pobytu na území podle § 31 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Pokud nemůže naplnit deklarovaný účel pobytu, tedy nastoupit ke studiu, daný účel přestane existovat a není splněna podmínka uvedená v § 30 odst. 1 daného zákona. Opačný závěr by totiž vedl ke zcela absurdní situaci v případě, kdy by se v průběhu řízení ukázalo, že doklad o studiu pozbyl relevance. Dlouhodobé vízum by správní orgán byl povinen udělit, i přestože mu bude již dopředu známo, že cizinec nemůže účel pobytu plnit. Takový scénář odporuje pojetí dlouhodobého víza, ale i dlouhodobého pobytu. Jde totiž o pobytové oprávnění cizince spojené s nějakým konkrétním účelem pobytu, který musí být po dobu platnosti takového pobytového oprávnění skutečně (nikoli jen formálně) plněn.

[9] Výklad nastíněný stěžovatelkou podle ní odpovídá čl. 20 odst. 1 písm. a) ve spojení s čl. 11 odst. 1 písm. a) směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/801 ze dne 11. května 2016, o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem výzkumu, studia, stáže, dobrovolnické služby, programů výměnných pobytů žáků či vzdělávacích projektů a činností au-pair. Podle čl. 20 odst. 1 písm. a) směrnice členské státy žádost zamítnou, pokud nejsou splněny obecné podmínky stanovené v článku 7 nebo příslušné zvláštní podmínky stanovené v článku 8, 11, 12, 13, 14 nebo 16. Podle čl. 11 odst. 1 písm. a) směrnice pokud jde o přijetí státního příslušníka třetí země za účelem studia, účastník řízení kromě splnění obecných podmínek stanovených v článku 7 předloží doklad přijetí státního příslušníka třetí země ke studiu ve vysokoškolské instituci. V podmínkách České republiky nestačí předložit rozhodnutí o přijetí na vysokoškolskou instituci, ale cizinec se nejprve musí zapsat ke studiu, aby se stal studentem [jak stanoví § 61 odst. 1

zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách)]. Žalobce nebyl zapsán do studia a nestal se studentem podle uvedeného ustanovení. Nemůže mít tedy statut studenta a požívat ochrany vymezené směrnicí. Správní orgány prověřují možnost nástupu ke studiu přímo u vysokoškolských institucí. Ze sdělení Fakulty humanitních studií Univerzity Karlovy jednoznačně vyplynulo, že se žalobce může zapsat do dalšího úseku studia, akademického roku 2022/2023, nejpozději do 30. 9. 2022, a že je žádoucí, aby nastoupil do prezenční výuky se začátkem nového akademického roku, tj. do 3. 10. 2022. Stěžovatelka dodala, že žalobce se účastnil výuky on-line formou, a může tímto způsobem pokračovat ve studiu nadále až do doby, kdy si podá novou žádost o udělení dlouhodobého víza.

[10] Žalobce se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry městského soudu a navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl. Zdůraznil rovněž, že nečinné byly oba správní orgány. Podotkl také, že podal podnět k opatření proti nečinnosti v řízení před stěžovatelkou poté, co právní zástupkyně převzala jeho právní zastoupení. Judikatura, na kterou se stěžovatelka odvolává, je nepřiléhává, neboť se vesměs jedná o případy, kdy žadatelé již ke dni vydání rozhodnutí nesplňovali požadované podmínky. Žalobce však ke dni vydání rozhodnutí splňoval všechny podmínky pro udělení víza, měl zajištěné ubytování a disponoval dostatečnými finančními prostředky pro pobyt v České republice. Nesouhlasí ani s tvrzením stěžovatelky, že pro vydání dlouhodobého víza je nezbytné nad rámec rozhodnutí o přijetí na vysokoškolskou instituci doložit rozhodnutí o zápisu ke studiu. Za běžných okolností nemůže žadatel toto rozhodnutí získat. Zápis ke studiu se provádí prezenčně na území ČR, zatímco žadatelé pobývají v zahraničí bez pobytového oprávnění pro území ČR. Žalobce se přesto zápisu zúčastnil, a to online z důvodu covidových opatření. Statut studenta proto žalobce obdržel. Stěžovatelka mylně směšuje zápis ke studiu se zápisem do dalšího ročníku, který nemá relevanci pro posouzení splnění podmínek pro udělení víza. Závěrem žalobce upozornil na to, že sdělení Fakulty humanitních studií Univerzity Karlovy ze dne 25. 7. 2022 nebylo dle městského soudu obsaženo ve spisovém materiálu, a rozhodnutí žalované je proto nepřezkoumatelné.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Kasační stížnost je přípustná, má rovněž požadované náležitosti, byla podána včas a oprávněnou osobou. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Po takto provedeném posouzení dospěl k závěru, že kasační stížnost **není důvodná**.

[12] Podle § 56 odst. 1 písm. l) zákona o pobytu cizinců *dlouhodobé vízum, s výjimkou víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území z důvodu podle § 33 odst. 3, ministerstvo cizinci neudělí, jestliže cizinec nesplňuje některou z podmínek pro udělení víza*.

[13] Podle § 42d odst. 1 věty první téhož zákona *žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia na území je oprávněn podat na zastupitelském úřadu cizinec, pokud na území hodlá pobývat přechodně po dobu delší než 3 měsíce a jde-li o studium podle § 64*.

[14] Podle § 42d odst. 2 písm. a) daného zákona *k žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia podle § 64 písm. a) až d) a g) je cizinec povinen předložit náležitosti uvedené v § 31 odst. 1 písm. a), b), d) a e).* Podle § 31 odst. 1 písm. b) *k žádosti o udělení víza k pobytu nad 90 dnů je cizinec povinen předložit doklad potvrzující účel pobytu na území.*

[15] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že nepovažoval za nutné zabývat se otázkou, zda je možnost plnění účelu pobytu jednou z podmínek pro udělení víza a jak by takovou podmínku bylo možné doložit. V projednávaném případě totiž vůbec situace, kdy by žalobce nemohl uskutečňovat svůj účel pobytu, nenastala. Závěr stěžovatelky, že žalobce již nemůže nastoupit ke studiu, totiž nevyplývá ze správního spisu. Podklady v něm založené naopak poukazují na opačný závěr (viz dále, bod 17).

[16] Kasační soud ze správního spisu zjistil, že žalobce k žádosti o nové posouzení důvodů neudělení víza ze dne 22. 4. 2022 doložil i výpis splněných studijních povinností vydaný Fakultou humanitních studií Univerzity Karlovy dne 13. 4. 2022. Z něj plyne, že žalobce úspěšně absolvoval všechny zapsané předměty prvního semestru (podzimního semestru akademického roku 2021/2022). Tyto kurzy také uvedl již během pohovoru, který s ním velvyslanectví uskutečnilo dne 6. 10. 2021. K žádosti o nové posouzení důvodů neudělení víza doložil i rozvrh jarního semestru téhož akademického roku (prostřednictvím snímku obrazovky z informačního systému univerzity ze dne 13. 4. 2022). Žalobci tedy bylo v průběhu prvního akademického roku studia umožněno studovat online. To ostatně sdělila i stěžovatelka v kasační stížnosti. Žalobce tedy ke studiu nastoupil. Ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že i samotný zápis ke studiu mu byl umožněn online formou.

[17] Stěžovatelka naopak napadené rozhodnutí postavila zcela na tom, že dne 25. 7. 2022 kontaktovala zástupce Univerzity Karlovy, který téhož dne sdělil, že žalobce může nastoupit ke studiu nejpozději do 30. 9. 2022 (str. 5 rozhodnutí). Písemnost, osvědčující tyto skutečnosti, však není založena ve správním spise, na což upozornil již městský soud. Není proto možné ověřit, zda zástupce univerzity skutečně stěžovatelce sdělil, že „žalobce může nastoupit ke studiu nejpozději do 30. 9. 2022“. Takové konstatování by totiž bylo v rozporu se skutečností, že žalobce již ke studiu nastoupil. Jestliže stěžovatelka své rozhodnutí založila na písemnosti, která není součástí spisu, jde o vadu řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech [§ 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.]. Městský soud měl tedy napadené rozhodnutí zrušit již z tohoto důvodu.

[18] Pouze na okraj Nejvyšší správní soud dodává, že tvrzení stěžovatelky, podle které se může žalobce nadále účastnit výuky on-line formou, považuje za nemístné. V běžných, pandemií nezasažených časech, je věcí univerzity, jakou formu studia svým studentům poskytne, a je na studentovi, jakou z nabízených forem studia zvolí. Pokud by žalobce zamýšlel studovat ze své domovské země online, nežádal by o udělení dlouhodobého víza za účelem studia. Tato, ze strany stěžovatelky jistě dobře míněná rada, působí s ohledem na celkové okolnosti věci spíše jako nemístný výsměch.

[19] Stěžovatelka také namítá, že z judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že nečinnost správního orgánu nemá žádný vliv na zákonnost vydané informace (např.

rozsudek ze dne 30. 10. 2013, č. j. 6 A 171/2002 - 41). Odkazuje také na rozsudky ze dne 8. 3. 2019, č. j. 7 Azs 209/2018 - 37, a ze dne 16. 7. 2017, č. j. 2 Azs 163/2017 - 35, ve kterých se Nejvyšší správní soud zabýval situací, kdy žadatel o pobytové oprávnění na počátku řízení, v jeho průběhu i v době, kdy byl správní orgán již povinen rozhodnout o žádosti (zákonná lhůta pro vydání rozhodnutí byla překročena), splňoval podmínky pro jeho udělení, avšak správní orgán žádosti nevyhoví, protože žadatel již podmínky v době vydání rozhodnutí (po zákonem stanovené lhůtě pro jeho vydání) nesplňuje. Městský soud přitom respektoval závěry této judikatury, na rozsudek č. j. 6 A 171/2002 - 41 sám odkázal. Upozornil však, že z rozsudku ze dne 30. 1. 2014, č. j. 4 As 108/2013 - 69, plyne, že *„nelze vyloučit výjimečnou situaci, kdy průtahy v řízení v kombinaci s dalšími okolnostmi nastalými v průběhu správního řízení mohou představovat porušení procesních předpisů, jehož intenzita překročí kritickou mez a bude nutné jej považovat za podstatnou procesní vadu, která může způsobit nezákonnost rozhodnutí správního orgánu.“*

[20] Městský soud vysvětlil, proč v projednávaném případě shledal právě ony okolnosti, které způsobily překročení „kritické meze“. Stěžovatelka nepředestřela žádné argumenty, které by tento závěr městského soudu jakkoliv zpochybnily. Pouze odkázala na výše zmíněnou judikaturu, která však řešila případy, v nichž bylo nesplnění podmínky pro udělení pobytového oprávnění zapříčiněno změnou skutkových okolností v průběhu řízení. Nejvyšší správní soud se přitom se závěry městského soudu ztotožňuje. Stěžovatelka jako důvod zamítnutí žádosti jinými slovy uvádí právě a pouze svou nečinnost, v jejímž důsledku zbývalo správním orgánům pouze 23 dní na zpracování případu a vyznačení dlouhodobého víza do cestovního dokladu žalobce. To navíc za situace, kdy žalobce navrhl opatření proti nečinnosti stěžovatelky. V daném případě tedy nečinnost správních orgánů skutečně způsobila nezákonnost daného rozhodnutí.

IV. Závěr a náklady řízení

[21] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatelky v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[22] O nákladech řízení Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

[23] Žalobce měl ve věci plný úspěch, proto mu soud přiznal náhradu nákladů řízení proti stěžovatelce. V řízení o kasační stížnosti byl zastoupen advokátkou. Pro určení výše nákladů na zastoupení se užije vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále jen „advokátní tarif“). Zástupkyně žalobce učinila jeden úkon právní služby, kterým bylo sepsání vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 písm. d) advokátního tarifu]. Mimosmluvní odměna za jeden úkon právní služby činí částku 3 100 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu]. Podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu je s odměnou advokátovi spojena náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč za každý úkon právní služby. Zástupkyně Nejvyššímu správnímu soudu zaslala vyčíslení nákladů řízení, ve kterém požadovala náhradu nákladů řízení ve výši odměny a náhrady hotových výdajů za dva úkony právní služby, přičemž za druhý úkon označila převzetí a přípravu zastoupení. Zástupkyně však žalobce zastupovala již v řízení

před městským soudem. Ten žalobci již přiznal náhradu nákladů řízení, kterou představovala i odměna a náhrada hotových výdajů za tento úkon právní služby, a proto tak nyní Nejvyšší správní soud neučinil. Celková výše odměny tedy činí 3 400 Kč. Zástupkyně žalobce je současně plátkyní DPH, a proto se v souladu s § 35 odst. 10 s. ř. s. zvyšuje odměna o tuto daň ve výši 21 %. Stěžovatelka je částku 4 114 Kč povinna zaplatit žalobci k rukám jeho zástupkyně, advokátky Mgr. Azry Drozdek, ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 16. srpna 2023

Ivo Pospíšil
předseda senátu