

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Petry Weissové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **V. F.**, zast. Mgr. Pavolem Kehlem, advokátem, se sídlem Panská 895/6, Praha 1, proti žalovanému: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 28. 5. 2020, č. j. MV-57440-4/SO-2020, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 14. 12. 2021, č. j. 17 A 77/2020-50,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.

[1] Žalobce podal dne 16. 8. 2019 na Velvyslanectví České republiky v Moskvě žádost o udělení dlouhodobého víza za účelem podnikání – účast v právnické osobě. Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky, rozhodlo o neudělení dlouhodobého víza z důvodu podle § 56 odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 31. 8. 2019 (dále „zákon o pobytu cizinců“).

[2] Na základě žalobcovy žádosti následně žalovaná nově posoudila důvody neudělení dlouhodobého víza a shora uvedeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) potvrdila, že udělení dlouhodobého víza brání důvod podle § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců.

II.

[3] Žalobce se proti napadenému rozhodnutí bránil žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který ji v záhlaví označeným usnesením (dále jen „napadené usnesení“) odmítl jako nepřípustnou dle § 46 odst. 1 písm. d) a § 68 písm. e) s. ř. s. Žalobce se totiž domáhal přezkumu rozhodnutí, které je podle § 171 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců ze soudního přezkumu vyloučeno. Městský soud v napadeném usnesení shrnul, že žaloba je nejen nepřípustná dle vnitrostátních právních předpisů, ale přípustnost žaloby v tomto případě nevyplývá ani z unijních právních předpisů. Zdůraznil přitom, že v projednávaném případě nelze vyvozovat závěry z nařízení Evropského Parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex), jelikož to na dlouhodobá víza nedopadá. Poukázal také na to, že ústavní konformitu § 171 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců potvrdil Ústavní soud v usnesení ze dne 28. 4. 2020, sp. zn. IV. ÚS 836/20.

III.

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) nyní brojí proti napadenému usnesení kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Navrhuje napadené usnesení zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení.

[5] Stěžovatel namítá, že podání žaloby představuje výkon jeho ústavně zaručeného práva na soudní přezkum ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Má za to, že rozhodnutí o neudělení dlouhodobého víza může představovat porušení ústavně zaručeného práva na ochranu majetku podle čl. 11 Listiny. V této souvislosti stěžovatel odkazuje na rozsudky Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) ze dne 19. 2. 1996, *Gül proti Švýcarsku*, stížnost č. 23218/94, a ze dne 21. 12. 2001, *Sen proti Nizozemí*, stížnost č. 31465/96, z nichž vyvozuje, že v případě konkrétních skutkových okolností může rozhodnutí o neudělení dlouhodobého víza představovat porušení čl. 8 Evropské úmluvy o lidských právech (dále jen „EÚLP“), resp. čl. 10 odst. 2 Listiny, což podle stěžovatele fakticky vede k porušení čl. 13 EÚLP, resp. čl. 36 odst. 2 Listiny. Má tedy za to, že neudělení dlouhodobého víza může představovat porušení ústavně zaručeného práva.

[6] Stěžovatel je přesvědčen, že podmínky pro udělení dlouhodobého víza splnil, a správní orgány se tak dopustily libovůle. Uvádí, že je diskriminován, neboť je známým faktem, že žádosti o dlouhodobé vízum za účelem podnikání žadatelů ze zemí bývalého Sovětského svazu se zamítají.

[7] Dále stěžovatel odkazuje na stanovisko Evropské komise doručené dne 20. 10. 2014, podle kterého Česká republika porušuje povinnost vyplývající z čl. 19 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii a čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie ve spojení s čl. 32 odst. 3 a čl. 35 odst. 7 vízového kodexu tím, že neumožňuje soudní přezkum rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení krátkodobého víza. Argumentaci městského soudu tak považuje stěžovatel za absurdní, neboť zákon o pobytu cizinců stojí na principu hierarchizace vízových a pobytových oprávnění. Jelikož dlouhodobé vízum stanovuje vyšší pobytový status než krátkodobé vízum, stěžovatel namítá, že neexistuje logické vysvětlení, proč má cizinec v případě krátkodobého víza možnost soudní obrany a v případě dlouhodobého víza nikoliv. Tento závěr je podle stěžovatele projevem přepjatého formalismu a popřením materiálně spravedlivého řešení. V souvislosti s odkazovaným stanoviskem Evropské komise stěžovatel doplňuje, že *de lege lata* není možno brojit ani

proti rozhodnutím o zamítnutí žádosti o krátkodobé vízum a právo na soudní přezkum se odvozuje z judikatury správních soudů. Česká republika tak podle stěžovatele stále nepřijala opatření k zajištění soudního přezkumu, a proto požaduje, aby byla zajištěna soudní ochrana i jemu, jako žadateli o dlouhodobé vízum.

IV.

[8] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že stěžovatel nesdělil, jaké jeho základní právo je napadeným rozhodnutím dotčeno. Napadené usnesení bylo podle žalované vydáno v souladu s ustálenou judikaturou správních soudů v otázce dlouhodobých víz za účelem podnikání – účast v právnické osobě. Poukazuje na to, že z dikce § 51 odst. 2 zákona o pobytu cizinců vyplývá, že na udělení dlouhodobého víza neexistuje právní nárok, a v této souvislosti odkazuje na nálezy Ústavního soudu ze dne 24. 2. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 23/11, ze dne 12. 5. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 10/08, a mnoho dalších, a zdůrazňuje, že doposud byly Ústavním soudem zamítnuty všechny ústavní stížnosti ve věcech neudělení či neprodloužení dlouhodobého víza. K námitce údajného dopuštění se libovůle ze strany správních orgánů žalovaná odkazuje na odůvodnění napadeného rozhodnutí. Ohrazuje se proti naříčení, že žadatelům ze zemí bývalého Sovětského svazu jsou žádosti o dlouhodobé vízum zamítány, a rovněž i proti tvrzení, že Česká republika doposud nepřijala opatření k zajištění soudního přezkumu v případě krátkodobých víz, neboť tento požadavek byl do § 171 zákona o pobytu cizinců implementován. Jelikož v případě dlouhodobých víz dosud nedošlo k jejich harmonizaci na unijní úrovni, je jejich úprava ponechána na jednotlivých státech. Žalovaná zdůrazňuje, že dlouhodobé vízum má jiný účel než vízum krátkodobé. Žalovaná je tak názoru, že městský soud nepochybil, když žalobu stěžovatele odmítl.

V.

[9] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněného důvodu a zkoumal přitom, zda napadené usnesení netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] V nyní projednávané věci je sporné, zda nové posouzení důvodů neudělení víza ve smyslu § 180e zákona o pobytu cizinců podléhá soudnímu přezkumu správními soudy.

[12] Podle § 51 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, *na udělení dlouhodobého víza není právní nárok*.

[13] Podle § 171 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, *z přezkoumání soudem jsou vyloučena rozhodnutí o neudělení dlouhodobého víza a rozhodnutí o žádosti o nové posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza*.

[14] Úvodem je třeba zdůraznit, že posledně citované ustanovení, podle kterého je rozhodování ve věcech dlouhodobých víz vyňato ze soudního přezkumu, dopadá i na napadené rozhodnutí žalované, jak správně dovodil také městský soud. Nejvyšší správní soud přitom neshledal důvod, proč by se uvedené ustanovení nemělo ve stěžovatelově případě uplatnit. Ústavní konformitu tohoto ustanovení nadto stvrdil

Ústavní soud ve svém nálezu ze dne24. 4. 2012, Pl. ÚS 23/11, v němž dovodil, že na udělení dlouhodobého víza (a rovněž tak prodloužení doby platnosti víza) není právní nárok. Proto ani není důvod tato rozhodnutí vyjímat z dosahu pravidla vylučujícího jejich soudní přezkum.

[15] Dovolává-li se tedy stěžovatel práva na soudní přezkum ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny coby svého základního práva v souvislosti s rozhodnutím o neudělení dlouhodobého víza, lze odkázat na ustálenou judikaturu Ústavního soudu, který se i touto problematikou již opakovaně zabýval a dovodil, že „*Listina poskytuje soudní ochranu pouze tomu právu, které právní řád garantuje [nález sp. zn. Pl. ÚS 36/93 ze dne 17. 5. 1994 (N 24/1 SbNU 175; 132/1994 Sb.), usnesení sp. zn. IV. ÚS 85/04 ze dne 13. 5. 2004, dostupné na http://nalus.usoud.cz]. Ústavní soud ve své judikatuře opakovaně vyslovil, že subjektivní ústavně zaručené právo cizinců na pobyt na území České republiky neexistuje, neboť je věcí suverénního státu, za jakých (nediskriminujících) podmínek připustí pobyt cizinců na svém území [usnesení sp. zn. IV. ÚS 85/04 ze dne 13. 5. 2004, usnesení sp. zn. III. ÚS 99/04 ze dne 29. 4. 2004, usnesení sp. zn. III. ÚS 219/04 ze dne 23. 6. 2004 (U 39/33 SbNU 591), usnesení sp. zn. III. ÚS 260/04 ze dne 9. 6. 2004; všechna usnesení jsou dostupná na http://nalus.usoud.cz]. Na udělení víza není dle výslovného znění zákona právní nárok (ustanovení § 51 odst. 2 zákona o pobytu cizinců). Žádné z práv zakotvených v Listině nezakládá nárok cizinců na pobyt na území České republiky. Takové právo je dáno pouze občanům České republiky (po vstupu České republiky do Evropské unie též unijním občanům), a to čl. 14 odst. 4 Listiny, zatímco odstavec 2 téhož článku, který se vztahuje na ostatní cizince, zakládá pouze jejich právo svobodně území České republiky opustit.*“ (nález Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 10/08; důraz přidán soudem).

[16] S ohledem na právě uvedené je tak tudíž lichá stěžovatelova námitka, že neudělení dlouhodobého víza, resp. nové posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza, představuje porušení jeho ústavně zaručeného práva na soudní ochranu.

[17] Namítá-li stěžovatel také to, že v případě konkrétních skutkových okolností může představovat rozhodnutí o neudělení dlouhodobého víza porušení čl. 8 EÚLP a odkazuje v této souvislosti také na judikaturu ESLP, z níž tento závěr dovozuje, pak Nejvyšší správní soud dodává, že tato jeho argumentace je z hlediska posouzení nynější věci mimoběžná. Uvedený článek EÚLP upravuje právo na respektování soukromého a rodinného života a nijak se netýká problematiky soudního přezkumu neudělení dlouhodobého víza za účelem podnikání – účast v právnické osobě. Stěžovatelova konstrukce stojící na tom, že v jeho případě došlo k porušení čl. 8 EÚLP, resp. čl. 10 odst. 2 Listiny (který rovněž upravuje právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života), což podle něj *de facto* vede k porušení čl. 13 EÚLP (právo na účinné opravné prostředky), resp. čl. 36 odst. 2 Listiny (právo na soudní ochranu), není v souzené věci logická ani správná, jelikož stěžovatel propojuje nesouvisející ustanovení a vyvozuje z nich závěr (o přípustnosti soudního přezkumu rozhodnutí o neudělení dlouhodobého víza), který již opakovaně vyvrátil Ústavní soud.

[18] Byť se čl. 8 EÚLP v projednávaném případě neuplatní, Nejvyšší správní soud nad rámec uvedeného dodává, že ESLP opakovaně judikoval, že uvedené ustanovení nemůže být vykládáno v tom smyslu, že z něj plyne právo na udělení určitého pobytového oprávnění [srov. bod 91 rozsudku ESLP ze dne 15. 1. 2007 ve věci *Sisojeva and others v.*

Latvia (stížnost č. 60654/00): „*as the Court has reaffirmed on several occasions, Article 8 cannot be construed as guaranteeing, as such, the right to a particular type of residence permit*"; dále např. bod 35 rozsudku ESLP ze dne 13. 10. 2016 ve věci *B. A. C. v. Greece* (stížnost č. 11981/15) a bod 121 rozsudku ESLP ze dne 26. 4. 2018 ve věci *Hoti v. Croatia* (stížnost č. 63311/14)]. Nemůže-li být čl. 8 EÚLP vykládán v tom smyslu, že z něj stěžovateli plyne právo na udělení dlouhodobého víza, pak nemůže být ani předmětné vynětí ze soudního přezkumu v rozporu s tímto ustanovením (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 5. 2023, č. j. 2 Azs 286/2022-40, a ze dne 18. 5. 2023, č. j. 6 Azs 272/2022-41).

[19] Stěžovatel dále odkazuje na úpravu vztahující se ke krátkodobým vízům a na blíže nespecifikované stanovisko Evropské komise a namítá, že Česká republika dosud nepřijala opatření k zajištění soudního přezkumu krátkodobých víz, přičemž má za to, že by v této souvislosti bylo absurdní nepřijmout rovněž opatření k zajištění přezkumu dlouhodobých víz. Odkazuje přitom na hierarchii pobytových oprávnění upravených zákonem o pobytu cizinců.

[20] Nejvyšší správní soud této námitce nemůže přisvědčit. V reakci na rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie ze dne 13. 12. 2017 ve věci *Soufiane El Hassani proti Minister Spraw Zagranicznych*, C-403/16, došlo novelou provedenou zákonem č. 176/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, ke změně § 171 zákona o pobytu cizinců. Soudní dvůr Evropské unie totiž ve výše uvedeném rozhodnutí dospěl k závěru, že čl. 32 odst. 3 vízového kodexu, ve spojení s čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie je třeba vykládat tak, že členské státy mají povinnost zaručit možnost podání opravného prostředku k soudu. Jinak řečeno, členské státy jsou povinny umožnit soudní přezkum neúspěšným žadatelům o krátkodobá víza. S účinností od 31. 7. 2019 tak výše uvedeným zákonem došlo k novele § 171 zákona o pobytu cizinců a byla zavedena možnost soudního přezkumu rozhodnutí o neudělení krátkodobého víza. Nutno doplnit, že soudní přezkum dlouhodobých víz je tímto ustanovením i nadále vyloučen.

[21] Není tedy pravdou, jak uvádí stěžovatel v kasační stížnosti, že *de lege lata* není umožněn soudní přezkum krátkodobých víz. Tímto se jako nesprávná jeví i stěžovatelova teorie o důvodu tvrzeného neumožnění soudního přezkumu krátkodobých víz, tedy že by v případě přiznání soudního přezkumu u krátkodobých víz muselo dojít i k umožnění přezkumu u víz dlouhodobých s ohledem na zavedenou hierarchii pobytových oprávnění. K tomuto kroku totiž nedošlo a zákon o pobytu cizinců i nadále výslovně vylučuje možnost soudního přezkumu u negativního rozhodnutí o udělení dlouhodobého víza, přičemž (jak bylo již uvedeno výše) tato výluka byla opakovaně předmětem posouzení ze strany Ústavního soudu a byla shledána ústavně konformní. Shodné závěry vyslovily také správní soudy (srov. již citované rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Azs 286/2022-40 a č. j. 6 Azs 272/2022-41, či městským soudem odkazovaný rozsudek ze dne 30. 4. 2015, č. j. 4 Azs 34/2015-41). Nejvyšší správní soud zde upřesňuje, že podle rozsudku ze dne 4. 1. 2018, č. j. 6 Azs 253/2016-49, č. 3718/2018 Sb. NSS, i u některých rozhodnutí o neudělení dlouhodobého víza, jedná-li se o účel pobytu upravený právem EU musí být soudně přezkoumatelná. To však není případ stěžovatele, neboť jím žádaný účel pobytu není upraven právem EU.

[22] Zbývá dodat, že je-li napadáno usnesení o zastavení řízení nebo o odmítnutí žaloby, přichází v úvahu pouze kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. V takovém případě je kasační soud oprávněn posuzovat pouze to, zda byly v řízení o žalobě splněny podmínky pro zvolený postup soudu (zde odmítnutí žaloby), naopak není oprávněn přezkoumávat meritum věci. Stížnostními námitkami, které se týkají samotného merita věci (libovůle při rozhodování správních orgánů, diskriminace), se tudíž Nejvyšší správní soud nemůže zabývat.

[23] Nejvyšší správní soud uzavírá, že městský soud při posouzení věci nepochybil. Dospěl ke správnému závěru o tom, že žaloba proti napadenému rozhodnutí je podle § 68 písm. e) s. ř. s. ve spojení s § 171 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců nepřípustná. Nepochybil proto ani v tom, že žalobu podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl. Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. nebyl naplněn.

VI.

[24] Kasační stížnost není pro výše uvedené důvodná, a proto ji Nejvyšší správní soud ve smyslu § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[25] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 téhož zákona. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalované v řízení žádné náklady nad rámec její běžné úřední činnosti nevznikly, Nejvyšší správní soud tudíž o nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá na jejich náhradu právo.

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

V Brně dne 31. května 2023

Mgr. Petra Weissová
předsedkyně senátu