ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Jitky Zavřelové a Faisala Husseiniho v právní věci žalobce: **V. L. N.**, zastoupený Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo zahraničních věcí**, se sídlem Loretánské náměstí 101/5, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 4. 2019, čj. 306011/2019-VO, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 11. 3. 2021, čj. 62 A 86/2019-62,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 11. 3. 2021, čj. 62 A 86/2019-62, **se ruší**.

II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 4. 2019, čj. 306011/2019-VO, **je nicotné**.

III. Rozhodnutí Velvyslanectví České republiky v Hanoji ze dne 26. 3. 2019 o zamítnutí žádosti o krátkodobé vízum č. HANO 2019 03 12 0004 **je nicotné**.

IV. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o žalobě a kasační stížnosti v celkové výši **24 456 Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce Mgr. Marka Sedláka, advokáta.

Odůvodnění:

[1] V této věci Nejvyšší správní soud řeší krátkodobá víza (víza na období do třech měsíců). Konkrétně otázku, zda lze žadateli krátkodobé vízum udělit, pokud po skončení tohoto víza žadatel území členských států nehodlá opustit, ale bude na něm pobývat na základě jiného pobytového oprávnění, přičemž jeho celkový pobyt přesáhne tři měsíce, resp. otázku, zda se v takovém případě vůbec o žádost o udělení krátkodobého víza jedná.

I. Vymezení věci a předcházející soudní řízení

[2] Žalobce podal na Velvyslanectví České republiky v Hanoji žádost o vydání krátkodobého (schengenského) víza na jeden den, aby mohl v ČR nastoupit do výkonu trestu odnětí svobody v délce devíti měsíců. Vysvětlil, že chce do výkonu trestu odnětí svobody nastoupit, aby si poté mohl požádat o pobyt za účelem sloučení rodiny, neboť v ČR žije jeho manželka a dítě. Velvyslanectví rozhodnutím z 26. 3. 2018 žádost č. HANO 2019 03 12 0004 zamítlo. Informace předložené k prokázání účelu pobytu vyhodnotilo jako nespolehlivé. Nebylo současně možné prokázat úmysl žalobce opustit území členských států před skončením platnosti víza.

[3] Žalobce poté požádal žalovaného o nové posouzení důvodů neudělení víza; žalovaný tuto žádost v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl. Uvedl, že žalobce k žádosti připojil přípis Městského soudu v Brně informující o usnesení čj. 4 T 61/2016-139, kterým bylo rozhodnuto o povinnosti vykonat trest odnětí svobody v trvání devíti měsíců za přečin maření výkonu úředního rozhodnutí. Samotné usnesení a rozsudek o uložení trestu však žalobce nepředložil. Z předložených podkladů plyne, že cílem žalobce je primárně sloučení rodiny. Předložené dokumenty potvrzují, že pobyt žalobce bude delší než 90 dnů. I kdyby účelem pobytu byl pouze výkon trestu odnětí svobody v délce devíti měsíců, během kterého by žalobce pobýval na území ČR v souladu s § 18 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, přechodně bez víza, nemůže ke vstupu na území sloužit krátkodobé (schengenské) vízum. To vyžaduje, aby žadatel opětovně vycestoval z území schengenského prostoru. Žalobce tak ke vstupu na území musí využít žádosti o jiný druh oprávnění k pobytu.

[4] Rozhodnutí žalovaného žalobce napadl žalobou u Krajského soudu v Brně. Argumentoval tím, že chce primárně vykonat trest odnětí svobody a následně si požádat o pobyt za účelem sloučení rodiny. Pokud si však nevykoná trest odnětí svobody, nikdo mu další pobyt na území ČR nepovolí. Není pak jasné, co žalovaný myslel tím, že žalobce měl využít jiný druh oprávnění k pobytu; žádné jiné oprávnění k pobytu žalobce využít nemohl.

[5] Žalovaný navrhnul žalobu zamítnout. Z předložených dokumentů jednoznačně vyplynulo, že pobyt žalobce měl být delší než 90 dnů a po skončení krátkodobého víza žalobce neměl v úmyslu území EU opustit. Za takové situace nelze využít krátkodobé vízum. Protože žalobce chtěl na území ČR pobývat déle než tři měsíce a méně než jeden rok, měl požádat o vízum k pobytu nad 90 dnů.

[6] Krajský soud (v záhlaví uvedeným rozsudkem) žalobu zamítl. Úvodem vysvětlil, že se na věc nevztahuje výluka ze soudního přezkumu dle § 171 písm. a) zákona o pobytu cizinců a odkázal pro tento závěr na rozsudek NSS ze dne 18. 9. 2019, čj. 10 Azs 112/2018-50. Dále pak nesouhlasil s žalovaným, že by žalobce nedoložil předpokládaný účel pobytu. Žalobce konstantně tvrdil, že chce nastoupit k výkonu trestu odnětí svobody a poté požádat o pobyt za účelem sloučení rodiny. Tato tvrzení rovněž žalobce dostatečně prokázal a nic nenasvědčuje tomu, že by sledoval účel jiný. V tomto ohledu tedy žalovaný pochybil. Toto pochybení však nutně nemusí mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí; je nezbytné posoudit, zda lze pro žalobcem zamýšlený pobyt využít krátkodobé vízum.

[7] Krátkodobá (schengenská) víza se řídí nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. července 2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex). Vízový kodex krátkodobá víza pojímá jako povolení pobytu nepřesahujícího tři měsíce, a proto se při posuzování žádosti ověřuje úmysl žadatele opustit území členských států před skončením platnosti víza. Jelikož žalobce výslovně uvedl, že chce v ČR nastoupit výkon trestu odnětí svobody v délce devíti měsíců a poté požádat o pobyt za účelem sloučení rodiny, zjevně nehodlá před skončením platnosti víza území členských států opustit. Je proto naplněn důvod pro zamítnutí žádosti dle čl. 32 odst. 1 písm. b) vízového kodexu. Navíc pokud by bylo žalobci uděleno krátkodobé vízum, pravděpodobně by po vykonání trestu pobýval na území ČR bez jakéhokoliv platného pobytového oprávnění, což je nežádoucí. Soud přitom nemusí zkoumat, zda existuje nějaký druh oprávnění k pobytu, který by žalobce mohl využít. Žalobce nemá žádné subjektivní právo nastoupit v ČR výkon trestu odnětí svobody; jedná se o jeho povinnost. Vynucení této povinnosti je věcí samotného státu. Vstup a pobyt cizinců na území státu je přitom jedním z projevů svrchovanosti státu (k tomuto krajský soud odkázal na rozsudky NSS ze dne 25. 4. 2019, čj. 1 Azs 2/2019-54, nebo ze dne 31. 3. 2011, čj. 8 As 1/2011-69). Pokud se správní orgány pohybují v mantinelech stanovených právními předpisy, nelze jejich rozhodnutí hodnotit jako nezákonná. Krajský soud připouští, že situace, kdy stát jednotlivci na jednu stranu ukládá povinnost, kterou lze splnit jen na území státu, a na druhou stranu mu vstup na území státu odpírá, je v obecné rovině nežádoucí. Důsledky této nežádoucí situace však v tomto případě nejsou tak závažné, aby vedly k prolomení jasně formulovaných ustanovení vízového kodexu. Pokud by ale měl být žalobce v důsledku nesplnění takové povinnosti sankcionován, nebo pokud by mu nenastoupení do výkonu trestu odnětí svobody mělo být ve vztahu k posouzení podmínek pro udělení některého z pobytových oprávnění jinak přičítáno k tíži, bylo by pravděpodobně možné situaci hodnotit odlišně.

[8] Nad rámec samotného posouzení věci krajský soud uvedl, že je mu žalobce z úřední činnosti znám. Žalobce dlouhodobě usiluje, aby mohl na území ČR pobývat. Přitom mu bylo lhostejné, že neměl k takovému pobytu žádné oprávnění – vědomě a dlouhodobě porušoval právní předpisy a neřídil se opakovanými rozhodnutími správních orgánů i soudů, které mu nařizovaly ČR opustit. Spolu s manželkou, též vietnamskou státní příslušnicí, chtěl pomocí účelového prohlášení otcovství dosáhnout pobytového oprávnění za účelem sloučení se synem (který získal české státní občanství). Za nerespektování rozhodnutí o vyhoštění pak byl žalobce dvakrát odsouzen k trestu odnětí svobody. Tyto skutečnosti nemají na posouzení věci vliv, ale dokládají absurditu celé situace. Žalobce odmítal opustit území ČR, z něhož byl opakovaně vykázán. Po několikaleté snaze státních orgánů žalobce zřejmě území ČR opustil, aby mu poté státní orgány uložily povinnost vykonat na území ČR trest, k jehož nástupu mu ovšem orgány téhož státu neumožní přicestovat. Krajský soud nicméně uzavřel, že správní orgány nepochybily, pokud žalobci krátkodobé vízum odmítly udělit.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[9] Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost s odkazem na důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[10] Podle stěžovatele není jiný způsob, jak by mohl v ČR nastoupit do vězení, než že na základě víza do ČR přicestuje. Pro samotný pobyt ve vězení přitom žádné vízum nepotřebuje; dle § 18 písm. d) bod 1 zákona o pobytu cizinců totiž výkon trestu odnětí svobody představuje oprávněný přechodný pobyt. Stěžovatel tak potřebuje krátkodobé vízum jen k tomu, aby mohl do ČR přicestovat. Toto vízum nebude moci použít k žádnému jinému účelu, jelikož je po něm vyhlášeno pátrání; už při vstupu na letiště tedy bude omezen na svobodě. Krátkodobé vízum lze navíc omezit pouze na ČR, takže jej stěžovatel nebude moci ani využít k cestě do jiného členského státu. Jiné vízum než krátkodobé (schengenské) vízum využít nemůže.

[11] Co se týče podmínek pro udělení krátkodobého víza, tak čl. 32 odst. 1 písm. b) vízového kodexu – na jehož základě správní orgány žádost žalobce zamítly – se dle stěžovatele vztahuje pouze na situace, kdy je zřejmé, že cizinec po vypršení platnosti krátkodobého víza na území zůstane neoprávněně. Stěžovatel však nastoupí do výkonu trestu, a tedy bude na území ČR pobývat oprávněně. Pokud by měl platit názor krajského soudu, platilo by, že by žádost o krátkodobé vízum měla být zamítnuta vždy, když cizinec po skončení platnosti víza území neopustí, a to bez ohledu na to, zda jeho následný pobyt bude legální či nelegální. Pak by se stala určitá ustanovení zákona o pobytu cizinců nepoužitelnými (konkrétně ta, která umožňují cizinci podat žádost o pobytové oprávnění přímo na území ČR v době, kdy se zde nachází na základě krátkodobého víza). Jedná se například o žádost o trvalý pobyt dle § 69 odst. 3 zákona o pobytu cizinců nebo o žádost o přechodný pobyt dle § 87b téhož zákona. Druhou jmenovanou žádost chce žalobce podat po skončení výkonu trestu. Neobstojí ani úvaha krajského soudu o tom, že by po vykonání trestu stěžovatel pobýval na území ČR bez platného pobytového oprávnění. Cizincům propuštěným z výkonu trestu vydává policie z moci úřední výjezdní příkaz dle § 50 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Stěžovatel chce navíc po propuštění z výkonu trestu podat žádost o přechodný pobyt rodinného příslušníka občana ČR, takže jeho pobyt by mohl být i nadále oprávněný. Stěžovatel rovněž nesouhlasí s tím, že soud při použití čl. 32 odst. 1 písm. b) vízového kodexu vyhodnocoval, zda opustí území po uplynutí oprávněného pobytu spočívajícího ve výkonu trestu, který následoval po uplynutí krátkodobého víza. Podle čl. 32 odst. 1 písm. b) vízového kodexu se posuzuje, zda cizinec opustí území členského státu po uplynutí platnosti krátkodobého víza – tedy nikoliv navazujícího pobytu. Soud v tomto ohledu používal úvahy, které žalovaný ve svém rozhodnutí nepoužil a žalobce proti nim v žalobě nebrojil.

[12] Stěžovatel nesouhlasí (a považuje ji za nepřezkoumatelnou) i s úvahou soudu, že nemá veřejné subjektivní právo vykonat uložený trest. Pokud má stěžovatel nastoupit v ČR výkon trestu, logicky mu svědčí i subjektivní právo do výkonu trestu nastoupit, jinak by bez svého zavinění nesl důsledky nesplnění této povinnosti. Bez vykonání trestu nebude moci získat jakékoliv pobytové oprávnění v ČR, protože nebude bezúhonným ve smyslu § 174 zákona o pobytu cizinců. Nepřezkoumatelná je i úvaha soudu o tom, že je věcí veřejné moci vymoci nástup stěžovatele do výkonu trestu. Vietnam totiž své občany nevydává, a není proto zřejmé, jakým způsobem by měl být stěžovatel dodán do výkonu trestu bez své součinnosti. I krajský soud přitom uvádí, že se jedná o nežádoucí situaci, ale neuvádí žádné konkrétní řešení, které by mohlo nahradit stěžovatelem požadované vydání krátkodobého víza.

[13] Žalovaný bez dalšího navrhl kasační stížnost zamítnout.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v mezích rozsahu kasační stížnosti a v ní uplatněných důvodů; zabýval se přitom i vadami, k nimž přihlíží z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[15] Kasační stížnost je důvodná.

III. 1) Námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku

[16] Vzhledem k tomu, že stěžovatel napadenému rozsudku vytýká nepřezkoumatelnost, zabýval se Nejvyšší správní soud předně – před přezkumem věcných námitek – námitkou nepřezkoumatelnosti. Nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů je takové rozhodnutí, v němž nebyly vypořádány všechny žalobní námitky; rozhodnutí, z jehož odůvodnění není zřejmé, proč právní argumentaci účastníka řízení soud považoval za nedůvodnou a proč žalobní námitky považoval za liché, mylné či vyvrácené; rozhodnutí, z něhož není zřejmé, jak byla naplněna zákonná kritéria; nebo rozhodnutí, z něhož není zřejmé, které podklady byly vzaty v úvahu a proč (např. rozsudky NSS z 28. 8. 2007, čj. 6 Ads 87/2006-36, č. 1389/2007 Sb. NSS, z 23. 6. 2005, čj. 7 As 10/2005-298, č. 1119/2007 Sb. NSS, či z 11. 8. 2004, čj. 5 A 48/2001-47, č. 386/2004 Sb. NSS).

[17] Stěžovatel tvrdí, že nepřezkoumatelná je úvaha soudu o tom, že stěžovateli nesvědčí subjektivní právo nastoupit v ČR do výkonu trestu. Podle stěžovatele logicky platí, že pokud je mu uložena povinnost, má rovněž právo tuto povinnost splnit. Již z tohoto popisu argumentů stěžovatele je zřejmé, že ve skutečnosti napadenému rozsudku nevytýká nepřezkoumatelnost, ale pouze s jeho závěry nesouhlasí. Nesouhlas se závěry rozsudku však nepřezkoumatelnost nezakládá (viz například rozsudek NSS ze 12. 11. 2013, čj. 2 As 47/2013-30, bod 9).

[18] Nepřezkoumatelná je podle stěžovatele též úvaha krajského soudu o tom, že vynucení nástupu do výkonu trestu je věcí samotného státu. Napadený rozsudek neuvádí, jakým konkrétním způsobem by ČR mohla vymoci nástup stěžovatele do výkonu trestu. Ani v tomto ohledu však kasační soud nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku neshledal. Napadený rozsudek danou úvahou směřoval k závěru, že samotné uložení povinnosti, kterou lze splnit jen na území ČR, nezakládá právo stěžovatele na území ČR přicestovat a pobývat zde. Vynucení splnění uložené povinnosti není právem stěžovatele, ale je to věcí (právem) ČR. Tato úvaha není nepřezkoumatelná jen proto, že soud neuvedl, jakým konkrétním způsobem může ČR tuto povinnost vymoci. I pokud by žádný takový způsob skutečně nebyl, neměnilo by to nic na tom, že vymožení této povinnosti je dle odůvodnění napadeného rozsudku věcí ČR (a nikoliv právem stěžovatele). Ani jedna z námitek poukazujících na nepřezkoumatelnost tedy není důvodná.

III. 2) Použití vízového kodexu a nicotnost vydaných rozhodnutí

[19] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval samotným výkladem vízového kodexu a jeho užitím na řešený případ. Stěžovatel argumentuje tím, že žadatel o krátkodobé vízum prokazuje úmysl opustit území členských států před skončením platnosti víza, jen pokud by po vypršení platnosti tohoto víza pobýval na území členských neoprávněně. Pokud však žadateli svědčí nějaké jiné oprávnění k pobytu, které časově navazuje na krátkodobé

vízum, nemusí svůj úmysl opustit území členských států prokazovat. Oproti tomu napadený rozsudek a žalovaný pojímají krátkodobé vízum jako pobytové oprávnění, které je vymezeno právě tím, že před skončením jeho platnosti žadatel území členských států opustí. I pokud by tak měl žadatel zůstat po skončení krátkodobého víza na území členských států oprávněně, nemůže krátkodobé vízum využít.

[20] Použitím vízového kodexu na situace, kdy má žadatel v úmyslu po vypršení krátkodobého víza na území členských států zůstat na základě jiného pobytového oprávnění, se zabývá rozsudek velkého senátu Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SDEU“) ze 7. 3. 2017 ve věci C-638/16 PPU – *X a X v. État belge*. V něm SDEU řešil případ manželského páru ze syrského Aleppa, který na belgickém velvyslanectví podal žádost o krátkodobé vízum s omezenou územní platností. Tuto žádost manželé zdůvodnili tíživou bezpečnostní situací v obléhaném Aleppu a tím, že jím jako pravoslavným křesťanům hrozí pronásledování z důvodu náboženského vyznání (jeden ze žadatelů dokonce uvedl, že byl unesen teroristickou skupinou, bit, mučen a nakonec propuštěn za výkupné). Žádost o krátkodobé vízum si tento pár podal s tím, že jim vízum umožní opustit Sýrii a v Belgii si následně požádají o azyl. Belgický úřad žádost zamítl s odůvodněním, že žadatelé mají v úmyslu pobývat v Belgii déle než 90 dnů, a proto nemohou krátkodobé vízum využít. Belgický soud, který rozhodnutí úřadu přezkoumával, podal k SDEU předběžnou otázku týkající se použití vízového kodexu.

[21] SDEU k předběžné otázce v bodech 40-44 rozsudku uvedl, že vízový kodex byl přijat na základě čl. 62 bodu 2 písm. a) a písm. b) bodu ii) Smlouvy o založení Evropského společenství. Odkazované ustanovení komunitárního zákonodárce zavázalo k přijetí vízových opatření pro pobyty v trvání nejvýše tří měsíců. V souladu s tímto právním základem vízový kodex v čl. 1 stanoví, že upravuje víza pro pobyty nepřesahující tři měsíce. Pokud tedy žadatelé požádali o krátkodobé vízum s tím, že si následně v Belgii požádají o azyl – čímž by získali povolení k pobytu, jehož platnost nebude omezena na tři měsíce – ve skutečnosti si vůbec nepožádali o krátkodobé vízum dle vízového kodexu. A to nehledě na skutečnost, že žádost formálně podali na základě vízového kodexu. Vzhledem k tomu, že právo EU humanitární víza pro pobyty přesahující tři měsíce neupravuje, dopadá na řešenou situaci pouze právo vnitrostátní. Dále SDEU v bodech 46-47 rozsudku odlišil situaci, kdy se vízový kodex vůbec nepoužije od situace, kdy je namístě žádost zamítnout dle čl. 32 odst. 1 písm. b) vízového kodexu (pro důvodné pochyby o úmyslu žadatele opustit území členských států před skončením platnosti víza). Zamítnutí žádosti je namístě, pokud žadatel tvrdí, že jeho pobyt nepřesáhne tři měsíce, ale o tomto jeho úmyslu panují důvodné pochyby. Pokud naopak žadatel rovnou tvrdí, že jeho pobyt tři měsíce přesáhne (byť po vypršení víza bude na území pobývat na základě jiného oprávnění), nejedná se vůbec o žádost o krátkodobé vízum a vízový kodex se nepoužije. Belgický úřad tedy podanou žádost nesprávně posoudil jako žádost o krátkodobé vízum.

[22] Ve světle rozsudku *X a X v. État belge* je tedy i v nyní projednávané věci podstatné, zda stěžovatel o krátkodobé vízum ve skutečnosti žádal. Podobně jako manželský pár v *X a X v. État belge* totiž stěžovatel ve své žádosti uvedl, že jeho pobyt tři měsíce přesáhne (byť samotné vízum mělo platit pouze jeden den). Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že rozsudek ve věci *X a X v. État belge* se týkal specifické situace (víza z humanitárních důvodů) a byl do značné míry motivován hrozbou narušení azylového režimu EU (což nakonec rozsudek přímo v bodech 48-49 uvádí). Tato rizika v nyní projednávané věci

nevyvstávají. Přesto však podle Nejvyššího správního soudu nelze ani v nynější věci od závěrů citovaného rozsudku *X a X v. État belge* odhlédnout. Nosné důvody tohoto rozsudku jsou totiž postaveny na tom, že vízový kodex vychází z právního základu v primárním právu, který upravoval víza pro pobyty do třech měsíců. Z tohoto SDEU dovodil, že vízový kodex nelze použít na žádosti o povolení pobytu přesahujícího tři měsíce. Nosné důvody rozsudku SDEU tedy nejsou vázány na to, jaký druh pobytu měl na krátkodobé vízum navazovat. Pokud by pak měl být rozsudek SDEU použit pouze na situace, v nichž by na krátkodobé vízum měl navazovat azyl, vedlo by to k dalšímu roztříštění a znepřehlednění právní úpravy. Správní orgány by musely posuzovat nejen to, zda žadatelův pobyt přesáhne tři měsíce, ale i to, jaký pobyt má na krátkodobé vízum navazovat. V případě, že by se mělo jednat o azyl, nejednalo by se o žádost o krátkodobé vízum; pokud by se jednalo o jiný oprávněný pobyt, jednalo by se o žádost o krátkodobé vízum. Závěry citovaného rozsudku SDEU jsou tedy zobecnitelné a není důvod je nepoužít i obecněji v situacích, kdy má na krátkodobé vízum navazovat jiný oprávněný pobyt, a tedy i na tento případ.

[23] Žádost stěžovatele řešenou v tomto případě tak s ohledem na výše uvedené nelze považovat za žádost o krátkodobé vízum dle vízového kodexu. V souladu s citovanými závěry SDEU se nejedná o situaci, kdy měly správní orgány žádost věcně posuzovat (a případně ji zamítnout), ale o situaci, v níž se o žádost o krátkodobé vízum vůbec nejednalo, a neměly k ní jako k takové žádosti vůbec přihlížet (srov. postup při shledání nepřípustnosti žádosti v čl. 19 vízového kodexu, případně vnitrostátní úpravu týkající se postupu při nepřijatelnosti žádosti o dlouhodobé vízum dle § 169h odst. 5 zákona o pobytu cizinců). Jinak řečeno, v projednávané věci správní orgány rozhodovaly o (ne)udělení krátkodobého víza stěžovateli bez toho, aby stěžovatel žádost o krátkodobé vízum podal. Řízení o udělení víza jsou přitom řízení zahajovaná na návrh (vízový kodex nepočítá s tím, že by řízení o udělení krátkodobého víza mohlo být zahájeno z moci úřední; viz čl. 9, 10 a 23 vízového kodexu). Právní důsledky skutečnosti, že správní orgány rozhodují o udělení krátkodobého víza bez žádosti o takové vízum, vízový kodex (ani jiný právní předpis EU) neupravuje. Za takové situace se použije vnitrostátní právo – v tomto případě tedy české právo – na základě zásady vnitrostátní procesní autonomie (viz například rozsudek Soudního dvora z 19. 12. 1968 ve věci 13-68 – *Société par actions Salgoil v. Ministero del commercio con l'estero della Repubblica italiana* a početná navazující judikatura SDEU).

[24] Judikatura českých správních soudů již dovodila, že pokud je pro zahájení řízení vyžadován návrh (řízení nelze zahájit z moci úřední), avšak správní orgány vydají rozhodnutí bez toho, aby takový návrh obdržely, jsou taková rozhodnutí nicotná. Tento závěr se objevuje již v rozsudku Vrchního soudu v Praze z 9. 5. 2001, čj. 7 A 22/99-30 (SJS 846/2001). Následně byl převzat v řadě rozhodnutí NSS, například v rozsudcích z 23. 10. 2003, čj. 2 A 614/2002-36; z 3. 8. 2007, čj. 4 As 80/2006-85 či z 2. 7. 2020, čj. 1 As 150/2020-107. Ve světle této judikatury jsou tedy rozhodnutí správních orgánů vydaná i v nyní projednávané věci nicotná, neboť žádost stěžovatele v návaznosti na výše uvedené vůbec žádost o udělení krátkodobého víza nepředstavuje (pro úplnost lze dodat, že žádost o nové posouzení důvodu neudělení víza je speciálním typem řádného opravného prostředku, tedy je třeba ji vázat právě k žádosti o udělení krátkodobého víza, viz shora již zmiňovaný rozsudek NSS, sp. zn. 10 Azs 112/2018). Nicotnost napadených rozhodnutí sice stěžovatel nenamítal, ale dle § 109 odst. 4 s. ř. s. ji Nejvyšší správní soud vysloví i z moci úřední.

III. 3) Kasační námitky stěžovatele

[25] Co se týče konkrétních kasačních námitek, k nimž se lze přes výše uvedené závěry pro úplnost vyjádřit, tak stěžovatel v dané věci předně argumentoval tím, že žádost o krátkodobé vízum lze zamítnout, jen pokud by po vypršení platnosti víza žadatel pobýval na území neoprávněně. S ohledem na výše uvedené lze se stěžovatelem souhlasit pouze potud, že v jeho situaci skutečně nebylo namístě žádost zamítnout. Nelze však se stěžovatelem souhlasit v tom, že mu měly správní orgány krátkodobé vízum udělit, stěžovatel si totiž o něj vůbec nepožádal.

[26] Dále stěžovatel argumentoval tím, že pokud by nebylo možné krátkodobé vízum v jeho (či obdobném) případě udělit, stala by se určitá ustanovení zákona o pobytu cizinců nepoužitelná. Tato argumentace neobstojí již z toho důvodu, že vízový kodex je právem EU. Ustanovení vízového kodexu proto nelze vykládat ve světle ustanovení českého práva (k tomu viz například rozsudek SDEU z 24. 5. 2016 ve věci C-108/16 PPU – *Openbaar Ministerie v. Dworzecki*, bod 28 a tam citovaná judikatura). Navíc cizinci na území ČR mohou pobývat i na základě jiných pobytových oprávnění, než je krátkodobé vízum. Stěžovatelem odkazovaná ustanovení zákona o pobytu cizinců tak mohou být potenciálně použita v různých jiných situacích, kdy se cizinci nacházejí na území ČR. Existence těchto ustanovení zákona o pobytu cizinců proto nevede k závěru, že krátkodobé vízum lze udělit i pro pobyty přesahující tři měsíce.

[27] Stěžovatel rovněž napadenému rozsudku vytýká, že soud posuzoval, zda stěžovatel území ČR opustí po výkonu trestu odnětí svobody. Je pravdou, že tuto skutečnost při vyřizování žádosti o krátkodobé vízum posuzovat nelze, protože za této situace žadatel vůbec o krátkodobé vízum nežádá. Ani tato skutečnost však nevede k závěru, že by stěžovateli krátkodobé vízum příslušelo.

[28] Argumentuje-li stěžovatel tím, že pokud je mu uložena povinnost, má subjektivní právo tuto povinnost vykonat, a tedy i právo do ČR za tímto účelem přicestovat a pobývat zde, lze k tomu toliko poznamenat, že se kasační soud nezabýval otázkou, zda stěžovateli obecně svědčí veřejné subjektivní právo uložený trest vykonat. Zabýval se pouze tím, zda za dané situace stěžovatel vůbec podal žádost o udělení krátkodobého víza. Z výše uvedených důvodů přitom dospěl k závěru, že nikoliv. Lze tedy uzavřít, že žádná ze stěžovatelem uplatněných kasačních námitek nezpochybňuje závěry rozsudku *X a X v. État belge*, k nimž je třeba v dané věci přihlédnout.

IV. Závěr a náklady řízení

[29] Žalobou napadené rozhodnutí žalovaného trpí vadou podle § 76 odst. 2 s. ř. s. Již krajský soud měl proto nicotnost rozhodnutí žalovaného i bez návrhu vyslovit; jelikož tak neučinil, je jeho rozsudek nezákonný. Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost shledal důvodnou, a napadený rozsudek zrušil (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Zruší-li kasační soud rozhodnutí krajského soudu, a pokud již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu může sám i vyslovit nicotnost rozhodnutí správního orgánu [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 76 odst. 2 a § 78 odst. 3 s. ř. s.]. V nynější věci by krajský soud v souladu s vysloveným závazným právním názorem a charakterem vytýkaných vad neměl jinou možnost, než vyslovit

nicotnost napadeného rozhodnutí, a tak by vrácení věci krajskému soudu řízení zbytečně prodloužilo. Nejvyšší správní soud tedy rovnou nicotnost vyslovil. Nejvyšší správní soud pak rovněž vyslovil i nicotnost rozhodnutí velvyslanectví, které trpí stejnou vadou jako rozhodnutí žalovaného. Ačkoliv § 78 odst. 3 s. ř. s. hovoří o možnosti zrušení rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, pokud je zrušeno rozhodnutí vyššího stupně, uvedené ustanovení se musí z povahy věci použít tím spíše na nicotnost rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, neboť jde o nejzávažnější vadu rozhodnutí. Je tak namístě, aby ohledně takového rozhodnutí byla vyslovena jeho nicotnost co nejdříve. Může-li soud u méně závažné vady odstranit rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, tím spíše má pravomoc vyslovit i nicotnost rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně u nejtěžších vad (shodně viz například rozsudek NSS ze 4. 3. 2022, čj. 5 Afs 1/2020-48).

[30] Nejvyšší správní soud je posledním soudem, který o věci rozhodl, proto musí rozhodnout též o náhradě nákladů celého soudního řízení. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. má úspěšný stěžovatel právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti žalovanému, který ve věci úspěch neměl. Náklady stěžovatele v řízení o žalobě tvoří soudní poplatek ve výši 3 000 Kč a odměna advokáta. Ta zahrnuje tři úkony právní služby: přípravu a převzetí zastoupení, sepsání žaloby a repliku na vyjádření žalovaného k žalobě [§ 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)] a činí zde 3 x 3 100 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], a paušální částku ve výši 300 Kč za každý úkon právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), tedy 3 x 300 Kč. Odměna advokáta v řízení před krajským soudem tak činí 10 200 Kč. Jelikož je zástupce stěžovatelky plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se tato částka o 21% sazbu této daně, tj. o 2 142 Kč. Náklady řízení před krajským soudem tedy celkem představovaly 15 342 Kč. Náklady řízení o kasační stížnosti tvoří soudní poplatek ve výši 5 000 Kč a odměna advokáta. Ta zahrnuje jeden úkon právní služby spočívající v sepsání kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu] a činí v dané věci 3 100 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], a paušální částku ve výši 300 Kč za úkon právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Odměna advokáta tak činí 3 400 Kč. Jelikož je zástupce stěžovatele plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se tato částka o 21% sazbu této daně, tj. o 714 Kč. Náklady řízení před Nejvyšší správním soudem tedy celkem představovaly 9 114 Kč. Celkem je tedy žalovaný povinen zaplatit stěžovateli náhradu nákladů řízení ve výši 24 456 Kč.

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

V Brně 28. února 2023

Milan Podhrázký
předseda senátu