ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Michaely Bejčkové a soudců Faisala Husseiniho a Ondřeje Mrákoty ve věci žalobce: **V. P.**, zastoupeného advokátem Mgr. Vilémem Vinopalem, Bratranců Veverkových 396, Pardubice, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, náměstí Hrdinů 3, Praha 4, proti rozhodnutí ze dne 11. 8. 2020, čj. MV-100096-4/SO-2020, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 3. 2023, čj. 3 A 125/2020 - 70,

takto:

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 3. 2023, čj. 3 A 125/2020 - 70, **se ruší.**

II. Žaloba **se odmítá.**

III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě ani o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

[1] Žalobce požádal na zastupitelském úřadě České republiky ve Lvově o dlouhodobé vízum za účelem rodinným, konkrétně za účelem sloučení (*jak to sám nazval*) se svými dvěma syny, kteří v Česku mají trvalý pobyt. Ministerstvo vnitra mu vízum neudělilo, protože se ani přes provedení pohovoru a vyhodnocení předložených podkladů nepodařilo ověřit údaje podstatné pro posouzení žádosti [§ 56 odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky]. Žalobce podal žádost o nové posouzení důvodů neudělení víza (§ 180e téhož zákona), ale nebyl úspěšný. Žalovaná komise potvrdila postup ministerstva.

[2] Proti rozhodnutí komise se žalobce bránil žalobou u Městského soudu v Praze. Ten se v bodě 24 svého rozsudku v reakci na argumentaci komise věnoval otázce přípustnosti žaloby. Uvedl, že v návaznosti na závěry rozsudku Soudního dvora ve věci *El Hassani* (C-403/16 ze dne 13. 12. 2017) správní soudy dovozují, že vnitrostátní úprava zákona

o pobytu cizinců, která vylučuje soudní přezkum rozhodnutí o novém posouzení důvodů neudělení *krátkodobých* víz, je v rozporu s čl. 32 odst. 3 nařízení č. 810/2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex), a s čl. 47 Listiny základních práv EU. Také v případě *dlouhodobých* víz, která vízový kodex neupravuje, dovodil NSS, že rozhodnutí o novém posouzení důvodů neudělení víza (za účelem studia) soudně přezkoumatelná jsou, a to s ohledem na směrnici 2004/114/ES o podmínkách přijímání státních příslušníků třetích zemí za účelem studia, výměnných pobytů žáků, neplacené odborné přípravy nebo dobrovolné služby (rozsudek ze dne 4. 1. 2018, čj. 6 Azs 253/2016 - 49, č. 3718/2018 Sb. NSS). Později NSS dospěl k závěru, že „*žaloba by měla být rovněž projednána bez ohledu na to, jaký je důvod podání žádosti o dlouhodobé vízum – podnikání, studium atd.*“ (rozsudek ze dne 9. 10. 2019, čj. 5 Azs 283/2018 - 28) Městský soud proto žalobu považoval za přípustnou. Jako nedůvodnou ji však zamítl.

[3] Rozsudek městského soudu napadl žalobce (*stěžovatel*) kasační stížností. Nesouhlasil s tím, jak správní orgány zjistily skutkový stav, respektive vyhodnotily jeho odpovědi při pohovoru a předložené poklady. Napadený rozsudek považoval za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Správní orgány ani městský soud se navíc dostatečně nevypořádaly se všemi důsledky zásahu, který bude neudělení dlouhodobého víza znamenat pro jeho soukromý a rodinný život.

[4] Komise ve vyjádření ke kasační stížnosti (stejně jako ve vyjádření k žalobě) upozornila, že podle § 171 písm. a) zákona o pobytu cizinců jsou rozhodnutí o neudělení víza i nová posouzení důvodů neudělení vyloučena ze soudního přezkumu. Podle judikatury Ústavního soudu i NSS není na udělení víza právní nárok. Rozhodnutí o neudělení víza nemůže zasáhnout do cizincových základních práv a svobod. Je tedy v pravomoci zákonodárce vyloučit toto řízení ze soudního přezkumu, aniž by se tím dostal do rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

[5] Podle komise se stěžovatel nemohl domáhat soudního přezkumu ani na základě směrnice 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny, protože ta na jeho případ nedopadá. Komise ve své rozhodovací praxi rozlišuje účel pobytu *sloučení rodiny* a účel pobytu *rodinný*. U prvního vychází analogicky z § 42a zákona o pobytu cizinců, který provádí směrnici a definuje, kdo je považován za rodinného příslušníka, respektive kdo se může slučovat. Základem druhého však je rodinný vztah odlišný od vztahu definovaného v tomto ustanovení. O ten šlo i v případě stěžovatele, neboť nespadá do žádné kategorie podle § 42a. Stěžovatel žádal o dlouhodobé vízum za účelem *rodinným* a v jeho případě tedy nešlo o „směrnicové“ sloučení.

[6] Komise tvrdí, že odkazy městského soudu na judikaturu jsou nepřiléhavé. Rozsudek Soudního dvora ve věci *El Hassani* se týkal neudělení krátkodobého víza podle vízového kodexu, zatímco v tomto případě šlo o neudělení národního dlouhodobého víza, na které se vízový kodex nevztahuje. Věc 6 Azs 253/2016 řešila neudělení dlouhodobého víza za účelem studia. NSS tehdy dospěl k závěru o přípustnosti soudního přezkumu na základě toho, že toto pobytové oprávnění má základ ve směrnici 2004/114/ES. Ze stručného odůvodnění rozsudku 5 Azs 283/2018, který se týkal dlouhodobého víza za účelem podnikání, pak nelze činit obecné závěry. Jedná se o ojedinělý rozsudek, který nezakládá ustálenou judikaturu NSS. To podle komise vyplývá také z rozsudků NSS ze dne 17. 5. 2023,

čj. 2 Azs 286/2022 - 40, a ze dne 18. 5. 2023, čj. 6 Azs 272/2022 - 41. Na ty komise odkázala pro podporu svého názoru, že městský soud měl žalobu odmítnout.

[7] NSS dospěl k závěru, že napadený rozsudek je třeba zrušit, neboť k projednání věci chyběly podmínky řízení. Žaloba totiž byla nepřípustná [§ 68 písm. e) s. ř. s.]. Otázka přípustnosti žaloby patří k těm podmínkám řízení, které je soud povinen zkoumat z úřední povinnosti. Až po ověření, že je žaloba přípustná, se jí může soud zabývat věcně.

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

[9] Dřívější vnitrostátní judikatura se ustálila na názoru, že z Listiny základních práv a svobod ani z mezinárodních smluv o lidských právech neplyne cizincům právo na pobyt na území ČR. Na udělení pobytového víza tedy nemají právní nárok. Výluka podle § 171 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců obstála i před Ústavním soudem, podle kterého je v pravomoci zákonodárce vyloučit řízení o udělení dlouhodobého víza ze soudního přezkumu (nález ze dne 24. 4. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 23/11).

[10] V rozsudku *El Hassani*, o který se opíral městský soud, však Soudní dvůr dospěl k závěru, že čl. 32 odst. 3 vízového kodexu a čl. 47 Listiny EU ukládá členským státům povinnost upravit řízení o opravném prostředku proti rozhodnutím o zamítnutí žádosti o udělení víza tak, aby byly dodrženy zásady rovnocennosti a efektivity; toto řízení tak musí v určitém stadiu zaručit i možnost soudního přezkumu. V reakci na tyto závěry vypustil český zákonodárce z § 171 zákona o pobytu cizinců krátkodobá, tzv. schengenská, víza (viz důvodovou zprávu k zákonu č. 176/2019 Sb., zvláštní část, k bodům 167 a 168 změny zákona o pobytu cizinců).

[11] Rozhodnutí o neudělení dlouhodobého víza zůstala ze soudního přezkumu vyloučena. Rozsudkem 6 Azs 253/2016 ale NSS připustil i soudní přezkum dlouhodobých víz. Jak však upozornila komise, tehdy šlo konkrétně o dlouhodobé vízum za účelem studia, které má svůj základ ve směrnici 2004/114/ES. Situace tedy spadala do působnosti unijního práva. Právě to vedlo NSS k závěru, že ačkoli z této směrnice nelze dovodit přímo právo na udělení dlouhodobého víza, má cizinec právo na spravedlivé a řádné projednání žádosti o povolení k pobytu za účelem studia, respektive o dlouhodobé vízum za účelem studia podle zákona o pobytu cizinců, který směrnici provádí. Vzhledem k existenci tohoto práva zaručeného na unijní úrovni musí existovat i právo na účinný prostředek nápravy před soudem ve smyslu čl. 47 Listiny EU (bod 43).

[12] Následně NSS ve věci 5 Azs 283/2018 dospěl na základě rozsudku *El Hassani* k závěru, že výluka se neuplatní *bez ohledu na důvod podání žádosti o dlouhodobé vízum*, neboť je v rozporu s čl. 32 odst. 3 vízového kodexu a s čl. 47 Listiny EU (body 12 a 13).

[13] Pozdější judikatura, na kterou správně odkázala komise (rozsudky 2 Azs 286/2022 a 6 Azs 272/2022), však tento rozsudek označila za argumentačně úsporný a ojedinělý. V citovaných rozsudcích NSS naopak dospěl k závěru, že právo na soudní přezkum rozhodnutí o neudělení *dlouhodobého* víza nemůže vyplývat z čl. 32 odst. 3 vízového kodexu.

Požadavek na zaručenou možnost soudního přezkumu podle rozsudku *El Hassani* totiž dopadá na víza udělovaná podle vízového kodexu – tzv. krátkodobá víza, tedy víza *pro předpokládané pobyty na území členských států nepřesahující 90 dnů během jakéhokoli období 180 dnů* (čl. 1 odst. 1 vízového kodexu), nikoli na dlouhodobá víza, tedy na víza *k pobytu nad 90 dnů* (§ 17b zákona o pobytu cizinců).

[14] Tento závěr má oporu také v judikatuře Soudního dvora, který v rozsudku ve věci *Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w N.* (C-949/19 ze dne 10. 3. 2021), dovodil – stejně jako dříve šestý senát NSS (viz bod [11] výše) – právo na soudní přezkum rozhodnutí o neudělení dlouhodobého víza za účelem studia, na které se vztahuje směrnice 2016/801 o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem výzkumu, studia, stáže, dobrovolnické služby, programů výměnných pobytů žáků či vzdělávacích projektů a činnosti au-pair (*tato směrnice nahradila směrnici 2004/114/ES, s níž pracoval šestý senát NSS*). Zároveň zdůraznil, že pokud jde o dlouhodobá víza vydávaná členskými státy výlučně podle jejich vnitrostátního práva, nepoužijí se na zamítnutí žádostí o tato víza ustanovení Listiny základních práv EU, konkrétně čl. 47 (body 34 až 36). Soudní dvůr tedy odmítl automaticky používat závěry rozsudku *El Hassani* na všechny případy zamítnutí žádostí o dlouhodobá víza (rozsudek NSS ze dne 30. 6. 2023, čj. 4 Azs 224/2022 - 37, bod 17).

[15] Správní soudy tak vždy musejí posuzovat, zda situace žadatele o dlouhodobé vízum spadá do působnosti unijního práva a zda tedy čl. 47 Listiny EU, případně konkrétní ustanovení nařízení či směrnice, brání výluce soudního přezkumu podle § 171 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Právě to je klíčovým poselstvím citovaného rozsudku 6 Azs 253/2016, ve kterém se závěr NSS o soudní přezkoumatelnosti rozhodnutí o neudělení dlouhodobého víza za účelem studia neopírá jen o rozsudek Soudního dvora ve věci *El Hassani*, ale vychází i z úvahy o tom, zda měl cizinec žádající o dlouhodobé vízum konkrétní „právo a svobodu“ ve smyslu čl. 47 Listiny EU (bod 31 a násl.).

[16] Pokud jde o rozhodnutí o neudělení dlouhodobého víza za účelem rodinným, o které žádal nynější stěžovatel, NSS už v citovaných rozsudcích 2 Azs 286/2022 (bod 11) a 6 Azs 272/2022 (bod 12) dospěl k závěru, že výluka soudního přezkumu se uplatní. V obou případech se jednalo o zletilé cizince, na které se nevztahovala směrnice 2003/86/ES, tedy o cizince, kteří nebyli rodinnými příslušníky podle čl. 4 této směrnice. Není-li cizinec takovým rodinným příslušníkem, nemá ani právo obrátit se na soud podle čl. 18 směrnice.

[17] To je i případ stěžovatele, který – jak správně rozpoznala komise – nespadá do žádné kategorie rodinných příslušníků podle čl. 4 směrnice 2003/86/ES. Právo na sloučení rodiny podle této směrnice mají především manželé či nezletilé děti cizinců pobývajících na území ČR (srov. čl. 4 odst. 1 směrnice). V tomto případě je ale situace opačná – na českém území pobývají nezletilí synové (starší syn narozený v roce 2004 je sice už zletilý, ale v době rozhodování komise ještě nebyl) a o pobytové oprávnění žádá stěžovatel.

[18] Stěžovateli v jeho situaci nemohou prospět ani jiná pravidla plynoucí z unijního práva. Pobyt rodinných příslušníků na území členských států řeší i směrnice 2004/38/ES (o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států). Stěžovatelovi synové ovšem nejsou občany Unie,

a tedy ani touto cestou nelze dovodit právo na soudní přezkum (čl. 47 Listiny EU) rozhodnutí, jímž nebylo stěžovateli uděleno dlouhodobé vízum.

[19] Nezbývá tedy než uzavřít, že v tomto případě bránila výluka podle § 171 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců soudnímu přezkumu rozhodnutí o neudělení dlouhodobého víza a městský soud měl žalobu odmítnout pro nepřípustnost. NSS proto napadený rozsudek zrušil a sám žalobu odmítl.

[20] Na náhradu nákladů řízení nemá v této situaci právo žádný z účastníků. Zároveň nebyly splněny ani podmínky podle § 10 odst. 3 a 5 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, pro vrácení zaplacených soudních poplatků. Zruší-li totiž NSS rozhodnutí krajského (městského) soudu a současně odmítne žalobu, zaplacený soudní poplatek za žalobu ani za kasační stížnost se nevrací (usnesení rozšířeného senátu ze dne 30. 9. 2021, čj. 4 Azs 187/2020 - 49, č. 4263/2021 Sb. NSS).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 23. května 2024

Michaela Bejčková
předsedkyně senátu