



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců Mgr. Ondřeje Mrákoty a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobkyně: **B. T. T.**, zastoupena Mgr. Markem Sedlákem, advokátem, se sídlem Příkop 834/8, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo zahraničních věcí**, se sídlem Loretánské náměstí 101/5, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 7. 2016, č. j. 8 A 39/2016 - 41,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti žalovaného částku 4114 Kč do třiceti (30) dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce Mgr. Marka Sedláka, advokáta, se sídlem Příkop 834/8, Brno.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně jako rodinný příslušník občana České republiky (manžela) podala na Velvyslanectví České republiky v Hanoji (dále jen „velvyslanectví“) žádost o udělení krátkodobého víza podle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, v relevantním znění (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Tato její žádost byla rozhodnutím ze dne 29. 9. 2015 zamítnuta. Následně žalobkyně podala proti tomuto rozhodnutí dne 8. 10. 2015 na velvyslanectví opravný prostředek – žádost o nové posouzení důvodů neudělení krátkodobého víza. Přípisem ze dne 15. 10. 2015 zaslalo velvyslanectví žalobkyni výzvu k odstranění vad žádosti, k čemuž jí byla stanovena lhůta 7 dnů. Ve výzvě žalobkyni poučilo, že v případě neodstranění vad v uvedené lhůtě bude řízení zastaveno. Žalobkyně vady ve stanovené lhůtě neodstranila, přípisem ze dne 22. 10. 2015 požádala o umožnění nahlédnutí do spisového materiálu a o prodloužení lhůty k odstranění vad žádosti. Dopisem ze dne 27. 10. 2015 velvyslanectví žalobkyni sdělilo, že její žádosti o prodloužení lhůty k odstranění vad podání se nevyhovuje a vzhledem k tomu, že vady nebyly odstraněny ve stanovené lhůtě, nebylo možné řízení podle § 180e zákona o pobytu cizinců zahájit. Podáním ze dne 30. 10. 2015 adresovaným velvyslanectví žalobkyně svou žádost doplnila o její odůvodnění. Žalobkyně následně podala dne 13. 1. 2016 žádost o opatření proti nečinnosti podle

§ 80 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), adresovanou ministru zahraničních věcí. Na tuto žádost žalovaný (dále jen „stěžovatel“) reagoval sdělením ze dne 18. 1. 2016, že řízení o žádosti o nové posouzení důvodů neudělení krátkodobého víza nebylo zahájeno, a tudíž na něj nelze aplikovat § 80 odst. 3 správního řádu.

[2] V návaznosti na uvedené sdělení žalobkyně podala k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“) žalobu ze dne 4. 3. 2016 na ochranu proti nečinnosti správního orgánu.

[3] Městský soud žalobě vyhověl a podle § 81 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), uložil stěžovateli povinnost „*vydat rozhodnutí o žádosti o nové posouzení důvodů neudělení víza žalobkyni B. T. T., nar. X, podané dne 8. 10. 2015, a to do třiceti dnů od právní moci rozsudku*“.

[4] Městský soud konstatoval, že samotným podáním žádosti o nové posouzení důvodů neudělení krátkodobého víza žalobkyní bylo o ní zahájeno řízení a stěžovatel byl povinen o této žádosti rozhodnout. Podle § 180e odst. 9 zákona o pobytu cizinců má příslušný orgán povinnost písemně informovat cizince o výsledku nového posouzení důvodů neudělení krátkodobého víza, a to ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení žádosti. Tato zákonná lhůta v projednávané věci dle městského soudu marně uplynula. Stěžovatel měl v uvedené lhůtě žádosti žalobkyně vyhovět nebo ji zamítnout, anebo jiným procesně předvídatelným způsobem řízení ukončit.

[5] Městský soud odmítl názor, že řízení o žádosti o nové posouzení důvodů neudělení krátkodobého víza je zahájeno až ve chvíli, kdy je tato žádost perfektní, tedy obsahuje všechny předepsané formální náležitosti, neboť by se jednalo o výjimku, pro kterou neexistuje ve správním řádu žádný důvod. Stejně tak ani z § 180e zákona o pobytu cizinců žádný takový závěr nelze vyvodit.

II. Podstatný obsah kasační stížnosti, vyjádření žalobkyně

[6] Stěžovatel napadá rozsudek městského soudu z důvodu, který podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[7] Stěžovatel nesouhlasí se závěrem městského soudu, že měl v zákonem stanovené lhůtě žádosti žalobkyně vyhovět nebo žádost zamítnout, anebo jiným procesně předvídatelným způsobem řízení ukončit.

[8] Žádost o nové posouzení důvodů neudělení krátkodobého víza musí být dle § 180e zákona o pobytu cizinců odůvodněna. Žalobkyně zaslala žádost o nové posouzení důvodů neudělení krátkodobého víza bez odůvodnění, které nedoplnila ani ve lhůtě stanovené výzvou velvyslanectví. Dle stěžovatele zákon o pobytu cizinců neupravuje, zda v případě, že žádost o nové posouzení důvodů neudělení krátkodobého víza nesplňuje všechny předepsané náležitosti, se řízení zastaví nebo není vůbec zahájeno. V této souvislosti stěžovatel poukazuje na § 168 zákona o pobytu cizinců, dle kterého se na řízení o krátkodobých schengenských vízech ani na řízení o novém posouzení důvodu neudělení víza podle § 180e zákona o pobytu cizinců nevztahuje část druhá a třetí správního řádu. Pokud podle stěžovatele žádost o nové posouzení důvodů neudělení krátkodobého víza trpí tak závažnou vadou, jako je absence odůvodnění žádosti, nelze řízení o ní provést.

[9] Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil.

pokračování

[10] Žalobkyně uvedla, že podle § 177 odst. 2 správního řádu se v případech, na které se nevztahuje část druhá a třetí správního řádu, postupuje obdobně dle části čtvrté správního řádu. Podle § 154 správního řádu, který se nachází v části čtvrté správního řádu, se rovněž v řízeních, na která se nevztahuje část druhá a třetí správního řádu, použijí některá vyjmenovaná ustanovení těchto částí a přiměřeně se použijí i další ustanovení správního řádu, pokud jsou při tom potřebná. Dle žalobkyně je v řízení o žádosti o nové posouzení důvodů neudělení krátkodobého víza třeba použít část druhou a třetí správního řádu, ač je § 168 zákona o pobytu cizinců vylučuje, v případech, kdy je to nezbytné. Nezbytnost žalobkyně shledává zejména tam, kde speciální právní úprava neobsahuje vlastní procesní postup. V takovém případě je nutné použít procesní postup podle obecné právní úpravy části druhé a třetí správního řádu. Žalobkyně navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a za stěžovatele jedná jeho pověřený zaměstnanec, který má vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[12] Nejvyšší správní soud poté přezkoumal rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Přitom zkoumal, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Podstatou sporu v projednávané věci je, zda podáním žádosti o nové posouzení důvodů neudělení krátkodobého víza dle § 180e zákona o pobytu cizinců je zahájeno řízení o opravném prostředku proti rozhodnutí o neudělení víza. Žalobkyně tvrdí, že již samotným podáním žádosti o nové posouzení důvodů neudělení krátkodobého víza bylo řízení o opravném prostředku proti rozhodnutí o neudělení krátkodobého víza zahájeno a stěžovatel měl povinnost rozhodnout. Naproti tomu dle názoru stěžovatele toto řízení nemohlo být zahájeno vzhledem k tomu, že předmětná žádost neobsahovala náležitosti stanovené v § 180e odst. 3 zákona o pobytu cizinců a tato vada nebyla žalobkyní ani přes výzvu ve stanovené lhůtě odstraněna.

[15] Podle § 180e odst. 2 zákona o pobytu cizinců žádost o nové posouzení důvodů podle § 180e odst. 1 téhož zákona podává cizinec u správního orgánu, který rozhodnutí vydal.

[16] Podle § 180e odst. 4 zákona o pobytu cizinců správní orgán, u kterého se žádost podává, ji postoupí ve lhůtě 5 dnů ode dne jejího doručení správnímu orgánu příslušnému k jejímu posouzení, neshledá-li důvod pro udělení krátkodobého víza nebo dlouhodobého víza, povolení vstupu nebo zachování platnosti krátkodobého víza. Správní orgán, u kterého se žádost podává, může dotčené rozhodnutí zrušit nebo změnit, pokud tím plně vyhoví žádosti o nové posouzení důvodů podle § 180e odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

[17] Podle § 180e odst. 5 zákona o pobytu cizinců žádost o nové posouzení důvodů podle § 180e odst. 1 téhož zákona posuzuje v rozsahu své působnosti Ministerstvo zahraničních věcí, Ministerstvo vnitra a Ředitelství služby cizinecké policie.

[18] Pro rozhodnutí v projednávané věci bylo z hlediska vymezení žalovaného správního orgánu významné, že usnesením ze dne 11. 8. 2016, č. j. 10 Azs 153/2016 - 35, byla rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu postoupena věc týkající se posouzení pasivní legitimity Ministerstva zahraničních věcí ve věcech, v nichž je přezkoumáván postup velvyslanectví při podávání žádosti o vízum či dlouhodobý pobyt, neboť v této otázce existovala rozdílná judikatura zdejšího soudu. V uvedené věci rozhodl rozšířený senát rozsudkem ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016 – 52, který právní moci nabyl dne 8. 6. 2017. Přestože ve věci, o níž bylo rozhodováno rozšířeným senátem zdejšího soudu, se jednalo na rozdíl od nyní projednávané věci o žalobu na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, jsou závěry uvedené v rozsudku rozšířeného senátu podstatně rovněž pro nyní projednávanou věc.

[19] V návaznosti na závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu uvedené v rozsudku ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016 – 52, v němž bylo vycházeno rovněž z usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 5. 5. 2015, č. j. Nad 288/2014 – 58, lze konstatovat, že část kompetencí na úseku pobytů cizinců mají zastupitelské úřady (velvyslanectví); jedná se zejména o pravomoc přijímat žádosti, odstraňovat jejich nedostatky apod. Tyto kompetence jsou samotným zákonem svěřeny jen velvyslanectví jako zákonem předpokládané specifické součásti Ministerstva zahraničních věcí a nemohou být přeneseny na někoho jiného ani aťahovány samotným Ministerstvem zahraničních věcí. V kompetenčním smyslu je ve výše popsaných případech velvyslanectví správním úřadem.

[20] V nyní projednávané věci je tak velvyslanectví kompetentní ve smyslu § 180e odst. 2 zákona o pobytu cizinců k přijetí žádosti o nové posouzení důvodů neudělení krátkodobého víza a odstranění jejich vad, přičemž v případě, že by shledalo důvody pro plné vyhovění této žádosti, mohlo v rámci autoremedury rozhodnutí o neudělení krátkodobého víza zrušit nebo změnit (§ 180e odst. 4 věta druhá zákona o pobytu cizinců). Neshledalo-li ovšem velvyslanectví důvody pro uvedenou autoremeduru, bylo jeho povinností ve smyslu § 180e odst. 4 věta první zákona o pobytu cizinců žádost postoupit Ministerstvu zahraničních věcí (stěžovateli), a to i v případě, nepodařilo-li se mu vady žádosti odstranit, jak dále níže rozvedeno. Žalobkyně tedy v žalobě správně jako žalovaného označila Ministerstvo zahraničních věcí.

[21] Institut nového posouzení důvodů neudělení víza byl do českého právního řádu zaveden novelizací zákona o pobytu cizinců provedenou zákonem č. 427/2010 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, zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (dále jen „novela č. 427/2010 Sb.“). Novela č. 427/2010 Sb. byla provedena v souvislosti s čl. 32 odst. 3 nařízením Evropského parlamentu a Rady č. 810/2009 ze dne 13. 7. 2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex), podle něhož žadatelé, kterým byla žádost o udělení víza zamítnuta, mají právo na odvolání. Žádost o nové posouzení důvodů neudělení krátkodobého víza představuje specifický řádný opravný prostředek, na jehož základě je znovu posuzováno, zda byly v dané věci naplněny důvody pro neudělení víza (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2013, č. j. 1 Ans 9/2013 - 39, nebo ze dne 27. 9. 2013, č. j. 9 As 81/2013 - 27).

[22] Podle § 180e odst. 2 zákona o pobytu cizinců platí, že žádost o nové posouzení důvodů neudělení krátkodobého víza se podává písemně do 15 dnů ode dne doručení sdělení o neudělení krátkodobého víza. Pokud sdělení nebylo možné cizinci doručit, počíná lhůta pro podání žádosti běžet dnem, který následuje po uplynutí 180 dní ode dne podání žádosti o vízum. Žádost o nové posouzení důvodů neudělení krátkodobého víza se podává u správního orgánu, který rozhodnutí vydal. V projednávané věci je tedy tímto správním orgánem velvyslanectví.

pokračování

[23] Podle § 168 zákona o pobytu cizinců se na postup správních orgánů v řízeních uvedených v tomto ustanovení, v rámci něhož je uveden také § 180e zákona o pobytu cizinců, který je aplikován v nyní projednávané věci, nevztahují ustanovení části druhé a třetí správního řádu, tedy ustanovení o správním řízení.

[24] Z dikce § 177 odst. 2 správního řádu plyne, že v případě, že se nepoužije část druhá a třetí správního řádu, postupuje se dle části čtvrté správního řádu. Ve všech řízeních vyjmenovaných v § 168 zákona o pobytu cizinců se proto bude postupovat dle části čtvrté správního řádu. Nepůjde tak o formální správní řízení ve smyslu § 9 správního řádu.

[25] V řízení o žádosti o nové posouzení důvodů neudělení krátkodobého víza se primárně postupuje podle procesních pravidel upravených v zákoně o pobytu cizinců, a to zejména dle § 180e zákona o pobytu cizinců. V případě, že zákon o pobytu cizinců neupravuje postup v řízení o žádosti o nové posouzení důvodů neudělení víza, použije se s ohledem na § 168 zákona o pobytu cizinců a § 177 odst. 2 správního řádu část čtvrtá správního řádu.

[26] Nejvyšší správní soud přitom již ve svém rozsudku ze dne 21. 12. 2011, č. j. 5 Ans 5/2011 – 221, k uvedené otázce konstatoval: „*Nejvyšší správní soud nemá pochybnost o tom, že v posuzované věci vystupoval správní orgán vůči stěžovatelům ve vrchnostenském (mocenském) postavení při výkonu veřejné správy, a je tak dána působnost správního řádu, neboť jsou splněny podmínky § 1 odst. 1 správního řádu, podle něhož „[t]ento zákon upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávních celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy“.* Primárním právním předpisem upravujícím pobyt cizinců na území České republiky je ovšem zákon o pobytu cizinců, který obsahuje vedle hmotné právních ustanovení také dílčí úpravu některých procesních institutů a postupů správních orgánů v řízeních ve věcech pobytu cizinců, které jsou vůči ustanovením správního řádu ve vztahu speciality. Vztah procesních ustanovení obsažených v zákonu o pobytu cizinců ke správnímu řádu jakožto obecné procesní úpravě je přitom podrobně upraven v hlavě XVII zákona o pobytu cizinců, označené souhrnnou rubrikou „*Správní řízení a soudní přezkum*“. Podle § 168 zákona o pobytu cizinců ve znění účinném od 1. 1. 2006 do 31. 12. 2010 se na postup správních orgánů v řízeních uvedených v tomto ustanovení nevztahují ustanovení správního řádu o správním řízení. Na postup správních orgánů v těchto taxativně vyjmenovaných řízeních se tedy přímo nepoužijí ustanovení části druhé a třetí správního řádu. Správní řád ovšem není vyloučen jako celek, v řízení pouze nelze postupovat bezprostředně podle části druhé a třetí správního řádu (viz poznámka k § 168 zákona o pobytu cizinců v relevantním znění). Podle § 177 odst. 2 správního řádu se „[v] případech, kdy správní orgán provádí úkony, na které se nevztahují části druhé a třetí tohoto zákona, postupuje obdobně podle části čtvrté správního řádu označené souhrnnou rubrikou „*Vyjádření, osvědčení a sdělení*“. V souladu s citovaným ustanovením se tedy ve všech řízeních vyjmenovaných v § 168 zákona o pobytu cizinců uplatní část čtvrtá správního řádu.“ Dále Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku uvedl: „*Ze zařazení do části čtvrté správního řádu vyplývá, že postupy uvedené v § 168 zákona o pobytu cizinců nejsou považovány za formální správní řízení ve smyslu § 9 správního řádu. Postup správního orgánu podle části čtvrté správního řádu je proto charakterizován nižší mírou formálnosti, než je tomu ve správním řízení podle části druhé a třetí správního řádu. V této souvislosti nelze nicméně opomenout § 154 správního řádu, který výslovně stanoví, že se při provádění úkonů podle části čtvrté správního řádu postupuje vedle ustanovení této části také podle ustanovení části první správního řádu upravující zejména základní zásady činnosti správních orgánů. Podle § 154 správního řádu se dále při provádění úkonů podle části čtvrté správního řádu postupuje obdobně podle těchto ustanovení části druhé: § 10 až § 16, § 19 až § 26, § 29 až § 31, § 33 až § 35, § 37, § 40, § 62, § 63; a obdobně podle těchto ustanovení části třetí: § 134, § 137 a § 142 odst. 1 a 2. Nadto se přiměřeně použijí i další ustanovení správního řádu, pokud jsou přitom potřebná. Mezi řízení, která jsou podle § 168 zákona o pobytu cizinců vyloučena z režimu ustanovení správního řádu o správním řízení, je zařazeno také řízení podle § 30 zákona o pobytu cizinců, který upravuje podmínky pro udělení víza k pobytu nad 90 dnů. Správní orgán tedy v řízení o žádosti o udělení víza k pobytu nad 90 dnů postupuje primárně podle procesních předpisů obsažených přímo v zákoně o pobytu cizinců. Jedná se zejména o ustanovení obsažená v § 51 až § 64 (šestý díl hlavy III první části*

zákonu o pobytu cizinců) a v § 169 a § 170 zákona o pobytu cizinců. Neobsahuje-li zákon o pobytu cizinců ustanovení upravující určitou otázku týkající se postupu v řízení o žádosti o udělení víza, postupuje správní orgán podle části čtvrté správního řádu. Zákon o pobytu cizinců nepředepisuje specifickou formu ani obsahové náležitosti rozhodnutí, které je výsledkem řízení o žádosti o udělení víza. Lze soublasit se stěžovateli, že v § 170 odst. 9 zákona o pobytu cizinců je upraven toliko postup správního orgánu po ukončení správního řízení. Podle citovaného ustanovení „[p]o ukončení řízení se vízum vyznačí do cestovního dokladu nebo do jiného dokladu za podmínek stanovených tímto zákonem nebo se žadatelé při podání žádosti na policii sdělí, že se jeho žádosti nevyhovuje, anebo při podání žádosti v zahraničí mu zastupitelský úřad vrátí cestovní doklad“. Úkony předvídané v tomto ustanovení, tj. vyznačení víza do cestovního dokladu, sdělení o tom, že se žádosti nevyhovuje, nebo vrácení cestovního dokladu zastupitelským úřadem, tedy nelze ztotožňovat s vlastním rozhodnutím správního orgánu ve věci. Uvedenými úkony se cizinci pouze dává na vědomí, jakým způsobem byla jeho žádost vyřízena. Vlastní rozhodnutí příslušného správního orgánu o žádosti o udělení víza tomuto faktickému úkonu předchází. [...] Vzhledem k tomu, že postup podle části čtvrté správního řádu není formálním správním řízením ve smyslu § 9 správního řádu, nevyhotovuje správní orgán v řízení o žádosti o udělení víza rozhodnutí podle § 67 správního řádu (viz Vedral, J. Správní řád. Komentář. Praha: BOVA POLYGON, 2006, s. 895). Tuto povinnost neukládá správnímu orgánu zákon o pobytu cizinců ani správní řád. Skutečnost, že správní orgán rozhodnutí písemně nevyhotovuje, přitom neznamená, že se rozhodnutí o žádosti o udělení víza nevydává. Nelze totiž zaměňovat samotné rozhodnutí správního orgánu a jeho písemné vyhotovení, které je pouhým písemným zachycením tohoto rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že pro rozhodnutí o žádosti o udělení víza podle § 30 zákona o pobytu cizinců nejsou zákonem předepsány žádné formální ani obsahové náležitosti, postačí, pokud z obsahu správního spisu vyplývá, jak správní orgán o žádosti o udělení víza rozhodl a o které důvody své rozhodnutí opřel. Příslušný správní orgán, případně zastupitelský úřad, měl již podle právní úpravy účinné do 31. 12. 2010 povinnost o tomto rozhodnutí cizince uvědomit způsobem podle § 170 odst. 9 zákona o pobytu cizinců. Nelze soublasit s názorem stěžovatelů, že se vyluka z použitelnosti části druhé a třetí správního řádu uplatní pouze v případě, že správní orgán rozhodne o udělení víza, zatímco v případě rozhodnutí o neudělení víza je správní orgán povinen postupovat podle ustanovení správního řádu o správním řízení. Jak již bylo uvedeno, při absenci relevantní procesní úpravy v zákoně o pobytu cizinců je povinností správního orgánu postupovat podle části čtvrté správního řádu. Ustanovení obsažená v této části správního řádu správnímu orgánu neukládají povinnost vyhotovit rozhodnutí v písemné formě. Ani v § 154 správního řádu není ve výčtu ustanovení, jichž je třeba použít obdobně při postupu podle části čtvrté správního řádu, odkázáno na § 67 nebo § 68 správního řádu upravující formální a obsahové náležitosti rozhodnutí správního orgánu. Podle názoru Nejvyššího správního soudu nepřichází vzhledem k neformální povaze řízení o žádosti o udělení víza v úvahu ani přiměřené použití těchto ustanovení.

[27] Tento závěr nevyvrací ani argument stěžovatelů, že se v § 171 odst. 1 písm. a) [nyní § 171 písm. a)] zákona o pobytu cizinců výslovně hovoří o rozhodnutí o neudělení víza. Toto ustanovení reflektuje, jak již bylo uvedeno, skutečnost, že správní orgán autoritativně rozhoduje o žádosti o udělení víza, a toto rozhodnutí zasahuje do práv a povinností cizince. Z tohoto důvodu je třeba považovat neudělení víza za rozhodnutí v materiálním smyslu. Uvedené ustanovení však nevyovídá nic o tom, v jakém procesním režimu má být toto rozhodnutí vydáno, resp. jakou má mít formu a obsahové náležitosti. Neobstojí ani námitka, že ve výčtu řízení vyloučených z režimu části druhé a třetí správního řádu není uveden § 56 odst. 1 a 2 zákona o pobytu cizinců. Toto ustanovení ovšem obsahuje toliko taxativní výčet důvodů pro neudělení víza. Naopak ve výčtu v § 168 zákona o pobytu cizinců je uveden § 30 zákona o pobytu cizinců jakožto základní ustanovení upravující vízum k pobytu nad 90 dnů a podmínky jeho udělení. Z § 30 odst. 1 zákona o pobytu cizinců mj. vyplývá, že vízum k pobytu nad 90 dnů se uděluje na žádost cizince. Nejvyšší správní soud proto zastává názor, že řízení o žádosti o udělení víza k pobytu nad 90 dnů je z režimu části druhé a třetí správního řádu vyňato jako celek, bez ohledu na to, zda správní orgán vízum udělí či nikoliv.

[28] Byť tedy musel Nejvyšší správní soud argumentaci krajského soudu zčásti korigovat, ztotožňuje se s jeho základním závěrem, že správní orgán nebyl povinen vyhotovit písemné rozhodnutí o neudělení víza. Zákon o pobytu cizinců ani správní řád neposkytují pro opačný závěr dostatečný podklad.

pokračování

[29] Nejvyšší správní soud v této souvislosti poukazuje také na § 155 odst. 3 správního řádu, podle něhož platí, že „[p]okud správní orgán shledá, že nelze vydat vyjádření nebo osvědčení, provést ověření nebo učinit sdělení, je povinen o tom na požádání písemně uvědomit dotčenou osobu a sdělit důvody, které k tomuto závěru vedly“. Byť se v daném případě nejedná o vyjádření, osvědčení, ověření ani sdělení, ale o rozhodnutí v materiálním smyslu, je nutno podle § 177 odst. 2 správního řádu, jak již bylo vysvětleno, použít § 155 odst. 3 správního řádu obdobně. Na základě tohoto ustanovení byl tedy žadatel o udělení víza i podle právní úpravy účinné do 31. 12. 2010 oprávněn v případě neudělení víza požádat o sdělení důvodů, které správní orgán k negativnímu rozhodnutí vedly. Povinnost správního orgánu sdělit neúspěšnému žadateli důvody neudělení víza odpovídá nárokům, které jsou na postup správního orgánu kladeny v souvislosti s povinností respektu k ústavou zaručeným právům a zákazem diskriminace a libovůle při výkonu zákonem svěřené působnosti. Neúspěšný žadatel má legitimní právní zájem na tom, aby mu byly důvody neudělení víza sděleny. Toto sdělení totiž může mít zásadní význam pro jeho další úvahy o tom, zda lze shledané nedostatky odstranit před případným podáním nové žádosti o udělení víza.

[30] Citované ustanovení je navíc třeba vykládat v tom směru, že cizinci, který požádal o sdělení důvodů negativního rozhodnutí, musely být oznámeny nejen právní důvody neudělení víza, ale i konkrétní skutkové důvody a okolnosti, které vedly správní orgán k závěru, že je naplněn některý z důvodů pro neudělení víza podle § 56 odst. 1 a 2 zákona o pobytu cizinců.“

[31] Na výše citované závěry, které lze aplikovat také v nyní posuzované věci, navázal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 4. 7. 2013, č. j. 1 Ans 9/2013 – 39, v němž rovněž konstatoval, že rozhodnutí o udělení či neudělení víza je nutno považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., otázkou nicméně zůstává, jakou povahu bude mít písemné sdělení správního orgánu adresované cizinci o výsledku nového posouzení důvodů neudělení víza. Nejvyšší správní soud k této otázce v citovaném rozsudku dále uvedl: „Žádost o nové posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza představuje opravný prostředek vůči rozhodnutí Ministerstva vnitra o neudělení víza, nikoliv vůči písemnému sdělení důvodů neudělení víza podle § 56 odst. 4 zákona o pobytu cizinců. Komise rozhodující o žádosti podle § 180e odst. 1 zákona o pobytu cizinců je oprávněná dle § 180e odst. 7 zákona přezkoumat soulad důvodů neudělení dlouhodobého víza s důvody uvedenými v § 56 zákona. Žádost o nové posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza tak představuje specifický opravný prostředek, na jehož základě Komise znovu posuzuje, zda byly v projednávané věci naplněny důvody pro neudělení víza. Rozhodnutí Komise o žádosti dle § 180e odst. 1 zákona tak znamená opětovné posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza, proto stejně jako rozhodování o udělení víza v prvním stupni i rozhodnutí o žádosti o nové posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza zasahuje do veřejných subjektivních práv cizince – na základě tohoto rozhodnutí cizinec může nabýt právo ke vstupu a pobytu na území České republiky za podmínek stanovených v zákoně o pobytu cizinců. Nové posouzení důvodů neudělení víza podle § 180e zákona o pobytu cizinců je tak nutno chápat jako rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., jebož vydání se lze domáhat žalobou na ochranu proti nečinnosti (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 – 98, publikované pod č. 2206/2011 Sb. NSS). Podpůrně lze v této souvislosti zmínit i čl. 32 odst. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 810/2009 ze dne 13. 7. 2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex), podle něhož žadatelé, kterým byla žádost o udělení víza zamítnuta, mají právo na odvolání. Zákonodárce novelizací zákona o pobytu cizinců provedenou zákonem č. 427/2010 Sb. v reakci na čl. 32 vízového kodexu zavedl do českého právního řádu institut nového posouzení důvodů neudělení víza jako formu speciálního opravného prostředku proti rozhodnutí o neudělení víza do 90 dnů (krátkodobá), rozhodl se zákonodárce rozšířit možnost přezkoumání rozhodnutí o neudělení víza i na víza dlouhodobá (§ 180e zákona o pobytu cizinců); povaha tohoto opravného prostředku i následného rozhodnutí o něm musí být totožná jak pro víza do 90 dnů, tak pro víza dlouhodobá. V souladu s důtkou vízového kodexu proto žádost o nové posouzení důvodů lze chápat jako specifický řádný opravný prostředek, který vyústí v rozhodnutí správního orgánu o veřejném subjektivním právu cizince; představuje tedy rozhodnutí v materiálním smyslu.“

[32] Výše citované závěry se uplatní také v nyní projednávané věci, v níž lze na základě již uvedeného konstatovat, že Ministerstvo zahraničních věcí má povinnost cizince písemně informovat o výsledku posouzení důvodů neudělení krátkodobého víza do 30 dnů ode dne doručení žádosti. Nové posouzení důvodů neudělení krátkodobého víza je individuálním správním aktem, který je z materiálního hlediska rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť toto nové posouzení důvodů neudělení krátkodobého víza může zasáhnout do veřejných subjektivních práv cizince; cizinec totiž může nabýt právo ke vstupu a pobytu na území České republiky za podmínek stanovených v zákoně o pobytu cizinců (viz již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2013, č. j. 1 Ans 9/2013 – 39). Jestliže má Ministerstvo zahraničních věcí povinnost písemně informovat o výsledku nového posouzení důvodů neudělení krátkodobého víza, implikuje to, že již podáním, byť neúplné, žádosti o nové posouzení důvodů neudělení krátkodobého víza je o ní zahájeno řízení.

[33] Jak již bylo uvedeno, v případě řízení dle § 180e zákona o pobytu cizinců se bude postupovat dle části čtvrté správního řádu, pokud zákon o pobytu cizinců nebude obsahovat speciální procesní pravidla. Mezi vyjmenovaná ustanovení části druhé správního řádu v § 154 správního řádu nepatří § 44 odst. 1 správního řádu, v němž je stanoveno, že řízení o žádosti je zahájeno dnem, kdy žádost nebo jiný návrh došel věcně a místně příslušnému správnímu orgánu. Nejvyšší správní soud má ovšem za to, že ačkoli na toto ustanovení není výslovně odkázáno v § 154 správního řádu, bude se aplikovat rovněž v řízení dle § 180e zákona o pobytu cizinců. Jde totiž o ustanovení, které je potřebné použít, neboť se jedná o obecný princip týkající se zahájení řízení, který nelze opomenout. Řízení o žádosti o nové posouzení důvodů neudělení krátkodobého víza je proto zahájeno již samotným podáním žádosti.

[34] Je-li tato žádost neúplná nebo trpí jinými vadami, je zapotřebí postupovat obdobně podle § 37 odst. 3 správního řádu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2011, č. j. 5 Ans 5/2011 – 221). Z rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016 – 52, přitom plyne, že kompetenci k tomuto postupu má velvyslanectví. Nepodaří-li se vady žádosti, které brání rozhodnutí o ní, odstranit, nemůže z povahy věci velvyslanectví postupovat autoremedurou v souladu s § 180e odst. 4 větou druhou zákona o pobytu cizinců a jinou možnost rozhodnutí o žádosti mu zákon nedává. Velvyslanectví tedy v takovém případě může postupovat jen podle § 180e odst. 4 věta první zákona o pobytu cizinců a postoupit žádost správnímu orgánu příslušnému k jejímu posouzení, tj. v projednávané věci Ministerstvu zahraničních věcí (stěžovateli). Ministerstvo zahraničních věcí se pak musí žádostí o nové posouzení důvodů neudělení krátkodobého víza zabývat a žádosti vyhovět, zamítnout ji nebo řízení ukončit jiným předvídatelným procesním postupem.

[35] V projednávané věci ze správního spisu vyplývá, že žalobkyně podala žádost o nové posouzení důvodů neudělení krátkodobého víza, která byla velvyslanectví doručena dne 13. 10. 2015. Přípisem ze dne 15. 10. 2015 velvyslanectví vyzvalo žalobkyni podle § 37 odst. 3 správního řádu k doplnění žádosti a současně ji poučilo, že v případě, že daná vada nebude ve stanovené lhůtě odstraněna, bude řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastaveno. Velvyslanectví tedy nejprve považovalo správně řízení o žádosti o nové posouzení důvodů neudělení krátkodobého víza za zahájené a v případě neodstranění vady žádosti předvíдало zastavení řízení, tedy procesně předvídatelný postup, přičemž odkazovalo i na část druhou správního řádu. Následně však velvyslanectví v rozporu se svým přípisem ze dne 15. 10. 2015 dalším přípisem ze dne 27. 10. 2016 žalobkyni sdělilo, že řízení o žádosti o nové posouzení důvodů neudělení krátkodobého víza podle § 180e zákona o pobytu cizinců nebylo možné zahájit vzhledem k tomu, že vada žádosti nebyla ve stanovené lhůtě odstraněna.

pokračování

[36] S ohledem na již uvedené je zřejmé, že postup velvyslanectví nebyl správný, velvyslanectví mělo žádost žalobkyně postoupit stěžovateli, který měl ve lhůtě 30 dnů od doručení žádosti o nové posouzení důvodů neudělení krátkodobého víza o této žádosti rozhodnout i v případě, že žádost trpí vadou spočívající v absenci odůvodnění žádosti. Vada žádosti o nové posouzení důvodů neudělení krátkodobého víza jde přitom k tíži žalobkyně, neboť na její aktivitě záleží, zda bude možno o její žádosti meritorně rozhodnout, či bude řízení ukončeno jiným procesně předvídatelným způsobem. Jestliže v této lhůtě stěžovatel žalobkyni písemně neinformoval o výsledku nového posouzení důvodů neudělení krátkodobého víza, resp. neukončil řízení jiným procesně předvídatelným způsobem, nevydal tak rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., k němuž řízení o žádosti o nové posouzení důvodů neudělení krátkodobého víza směřuje, byl nečinný a z tohoto důvodu žalobkyně podala důvodnou žádost o opatření proti nečinnosti adresovanou ministru zahraničních věcí, jakožto nadřízenému orgánu stěžovatele, dle § 80 odst. 3 správního řádu.

[37] Nejvyšší správní soud uzavírá, že dospěl k totožnému závěru jako městský soud. Řízení dle § 180e zákona o pobytu cizinců bylo zahájeno samotným podáním žádosti o nové posouzení důvodů neudělení krátkodobého víza a dosud v něm nebylo rozhodnuto. Tímto rozhodnutím však Nejvyšší správní soud nepředjímá, jak má stěžovatel o žádosti žalobkyně o nové posouzení důvodů neudělení krátkodobého víza rozhodnout.

IV. Závěr a náklady řízení

[38] Ze všech uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost stěžovatele není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. *in fine* zamítl.

[39] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Účastník, který měl ve věci plný úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel úspěch neměl. Žalobkyně měla ve věci úspěch, přísluší jí tedy vůči neúspěšnému stěžovateli právo na náhradu nákladů důvodně vynaložených v řízení o kasační stížnosti. Tato náhrada se sestává z nákladů žalobkyně na odměnu právního zástupce za jeden úkon právní služby v řízení o kasační stížnosti stěžovatele (vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 3. 10. 2016) ve výši 3100 Kč podle § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“), a z nákladů na náhradu hotových výdajů zástupce žalobkyně za uvedený úkon právní služby ve formě režijního paušálu ve výši 300 Kč podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Žalobkyni proto vůči stěžovateli náleží náhrada ve výši 3400 Kč. Vzhledem k tomu, že zástupce žalobkyně je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se náhrada dle § 57 odst. 2 s. ř. s. o tuto daň ve výši 21 %, tedy o 714 Kč. Celkem je tedy stěžovatel povinen zaplatit žalobkyni k rukám jejího zástupce na náhradě nákladů řízení částku 4114 Kč, a to ve lhůtě stanovené ve výroku tohoto rozhodnutí.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 14. července 2017

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu