

DISKUSE

Jiří Vláčil¹⁾

Soudní přezkum neudělení jakéhokoliv dlouhodobého víza?

Rozsudky vrcholných soudů bývají často předmětem akademické polemiky. Případný nesouhlas bývá zpravidla motivován jiným právním názorem na posouzení konkrétní otázky, což však nic nemění na racionálním právním základu zvoleného řešení. Totéž bohužel nelze říci o rozsudku desátého senátu Nejvyššího správního soudu²⁾ z 9. října 2019, jenž konstatoval nutnost soudního přezkumu jakéhokoliv rozhodnutí o neudělení dlouhodobého víza.³⁾

Před rozбором tohoto rozsudku bude nejprve užitečné shrnout právní stav ohledně soudního přezkumu rozhodnutí o neudělení víza, jelikož tato otázka je delší dobu považována za spornou, zároveň v této věci nedávno došlo k významnému vývoji.

V České republice je rozhodnutí o neudělení víza dlouhodobě vyloučeno ze soudního přezkumu na základě § 171 zákona o pobytu cizinců.⁴⁾ V souladu se směrnicí 2004/38⁵⁾ se tato výluka nevztahuje na rodinné příslušníky občanů Unie.⁶⁾ Ústavní soud⁷⁾ již opakovaně potvrdil soulad této výluky s českým ústavním pořádkem,⁸⁾ a to rovněž při posuzování návrhu NSS na zrušení dotčeného zákonného ustanovení.⁹⁾

Zároveň do této oblasti práva stále výrazněji proniká další unijní sekundární legislativa. Přímo použitelný Vízový kodex¹⁰⁾ upravuje řízení o udělení

¹⁾ Autor působí v Kanceláři vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Soudním dvorem EU. Veškeré názory vyjádřené v tomto článku jsou výhradně jeho vlastní.

²⁾ Dále jen „NSS“.

³⁾ Rozsudek NSS ze dne 9. října 2019, sp. zn. 5 Azs 283/2018-28 (dále jen „rozsudek“).

⁴⁾ Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky.

⁵⁾ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států.

⁶⁾ Viz § 171 písm. a) zákona o pobytu cizinců ve znění účinném od 1. ledna 2011.

⁷⁾ Dále jen „ÚS“.

⁸⁾ Viz např. usnesení ÚS ze dne 18. září 2018, sp. zn. II. ÚS 582/2018.

⁹⁾ Rozhodnutí NSS ze dne 11. května 2011, sp. zn. 1 As 84/2010-84, viz nález ÚS ze dne 24. dubna 2012, sp. zn. Pl. ÚS 23/11.

¹⁰⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. července 2009 o kodexu Společenství o vízech.

krátkodobého (schengenského) víza pro pobyt nepřesahující 90 dnů. Soudní dvůr přitom v prosinci 2017 ve věci *El Hassani* rozhodl, že na základě Vízového kodexu ve spojení s čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie musí proti rozhodnutí o neudělení krátkodobého víza existovat opravný prostředek k soudu.¹¹⁾ Na základě toho byla výluka ze soudního přezkumu v § 171 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců omezena jen na rozhodnutí o neudělení dlouhodobého víza.¹²⁾ Nyní tedy soudnímu přezkumu podléhají všechna rozhodnutí o neudělení krátkodobého víza, vyloučeny z přezkumu jsou jen některé důvody neudělení tohoto víza.¹³⁾

Řízení o udělení dlouhodobého víza zůstává nadále doménou vnitrostátního práva, nicméně na některé důvody žádosti o udělení dlouhodobého víza dopadají konkrétní unijní směrnice.¹⁴⁾ Judikatura Soudního dvora již naznačila potřebu soudního přezkumu v případě víz za účelem studia,¹⁵⁾ nutnost soudního přezkumu v této situaci konstatoval také NSS.¹⁶⁾

Vraťme se nyní k rozsudku NSS z 9. října 2019. Spor se týkal rozhodnutí o neudělení dlouhodobého víza, o které bylo požádáno za účelem podnikání.¹⁷⁾ Tato situace nemá naprosto žádnou spojitost s unijním právem, jelikož se nejedná o vízum krátkodobé upravené Vízovým kodexem ani o žádnou ze situací upravených unijními směrnicemi. Na tuto situaci se vztahuje výluka ze soudního přezkumu podle § 171 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Z těchto důvodů Krajský soud v Ostravě žalobu proti dotčenému rozhodnutí odmítl.¹⁸⁾

NSS nicméně vyšel z toho, že správní orgány České republiky uplatňují při vydávání víz Vízový kodex,¹⁹⁾ tudíž na základě rozsudku Soudního dvora ve věci *El Hassani* a čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie musí existovat právo na soudní přezkum.²⁰⁾ Vyloučení soudního přezkumu rozhodnutí o novém posouzení důvodů o neudělení víza tedy podle NSS odporuje čl. 32 odst. 3 Vízového kodexu ve spojení s čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie.²¹⁾ NSS také konstatoval, že není možné rozlišovat mezi důvody žádosti o dlouhodobé vízum, jelikož z rozsudku Soudního dvora ve věci *El Hassani* takové rozlišení nevyplývá.²²⁾

¹¹⁾ Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 13. prosince 2017 ve věci C-403/16 *El Hassani*.

¹²⁾ A rozhodnutí o žádosti o nové posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza.

¹³⁾ Viz § 171 odst. 2 a 3 zákona o pobytu cizinců.

¹⁴⁾ Srov. VLÁČIL, J.: Obecná unijní pravidla pro vstup a pobyt na území členských států. In: *Správní právo*, 4/2016, s. 198.

¹⁵⁾ Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 10. září 2014 ve věci C-491/13 *Ben Alaya*, bod 25, rozsudek Soudního dvora ze dne 4. dubna 2017 ve věci C-544/15 *Fahimian*, body 45 a 46.

¹⁶⁾ Viz rozsudek NSS ze dne 4. ledna 2018, sp. zn. 6 Azs 253/2016-49.

¹⁷⁾ Viz bod 1 rozsudku.

¹⁸⁾ Viz bod 2 rozsudku.

¹⁹⁾ Viz bod 10 rozsudku.

²⁰⁾ Viz body 10 a 11 rozsudku.

²¹⁾ Viz bod 12 rozsudku.

²²⁾ Viz bod 13 rozsudku.

Tyto závěry NSS jsou bohužel zjevně právně nepodložené. Výchozí tezí rozsudku je, že na vydávání (jakýchkoliv) víz se vztahuje Vízový kodex, ten se však dle svého čl. 1 odst. 1 vztahuje jen na víza pro pobyty krátkodobé.²³⁾ Je tedy zřejmé, že se Vízový kodex nevztahuje na dlouhodobá víza. Vzhledem k tomu, že dlouhodobá víza za účelem podnikání nejsou upravena ani jinou unijní sekundární legislativou, nespadá rozhodování o těchto vízech do působnosti unijního práva. Proto se na tuto situaci nevztahuje čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie ani závěry Soudního dvora ve věci *El Hassani*.

Je přitom třeba zdůraznit, že nepoužitelnost Vízového kodexu na dlouhodobá víza není otázkou, která by mohla být předmětem různých právních výkladů. Tato skutečnost vyplývá mimo jakoukoliv pochybnost ze znění čl. 1 odst. 1 Vízového kodexu a opakovaně ji reflektuje judikatura Soudního dvora²⁴⁾ i vnitrostátních soudů,²⁵⁾ včetně napadeného usnesení Krajského soudu v Ostravě.²⁶⁾ NSS však závěr prvostupňového soudu ohledně nepoužitelnosti Vízového kodexu přehodnotil, aniž by se v rozsudku ustanovením upravujícím použitelnost tohoto unijního předpisu jakkoliv zabýval,²⁷⁾ natož aby uvedl konkrétní argumentaci, která by se vymezovala vůči dosavadní judikatuře ohledně okruhu situací, na něž je Vízový kodex použitelný. Rozsudek NSS obsahuje v bodě 10 pouze lakonickou zmínku o použitelnosti Vízového kodexu, aniž by bylo uvedeno jakéhokoliv další vysvětlení.

V této souvislosti si dovoluji zvláště kritickou poznámku. Je s podivem, jak mohla výše uvedená situace vůbec nastat. V praxi to totiž znamená, že příslušný senát NSS patrně rozhodoval bez povědomí o jasném znění čl. 1 odst. 1 Vízového kodexu a odpovídající judikatuře.²⁸⁾ Takový postup je dle mého názoru neomluvitelný, když se přehodnocená otázka týkala právě použitelnosti tohoto unijního předpisu. Každopádně se jedná o závažné právní pochybení příslušného senátu NSS.

Lze si přitom představit, že by NSS dospěl například k závěru, že při aktuálním vývoji ohledně soudního přezkumu neudělení krátkodobého víza a při nutnosti soudního přezkumu neudělení dlouhodobého víza za účelem studia již není v rámci českého ústavního pořádku udržitelné činit rozdíly mezi soudním přezkumem neudělení dlouhodobých víz podle důvodu žádosti. Takový závěr by nicméně nevyhnutelně vyžadoval nejen řádné odůvodnění, ale také postoupení věci rozšířenému senátu NSS²⁹⁾ následované případně

²³⁾ Tedy pobyty nepřesahující 90 dnů během období 180 dnů.

²⁴⁾ Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 19. prosince 2013 ve věci C-84/12 *Koushaki*, bod 6, rozsudek Soudního dvora ze dne 13. prosince 2017 ve věci C-403/16 *El Hassani*, bod 4.

²⁵⁾ Viz např. rozsudek NSS ze dne 4. ledna 2018, sp. zn. 6 Azs 253/2016-49, bod 23.

²⁶⁾ Viz usnesení Krajského soudu v Ostravě shrnuté v bodě 2 rozsudku.

²⁷⁾ Rozsudek čl. 1 odst. 1 Vízového kodexu vůbec nezmiňuje.

²⁸⁾ Jediným jiným možným vysvětlením by totiž bylo, že příslušný senát NSS takto rozhodl navzdory povědomí o dotčeném ustanovení a odpovídající judikatuře. Tato situace by samozřejmě byla mnohem více problematická.

²⁹⁾ Viz *a contrario* bod 14 rozsudku.

návrhem Ústavnímu soudu na zrušení zákonné soudní výluky. Ani po procesní stránce tedy nebylo možné, aby příslušný senát NSS věc rozhodl tímto způsobem.

Každopádně v systému správního soudnictví bude složité najít způsob, jak tuto situaci vyřešit, jelikož Krajský soud v Ostravě je nyní právním názorem NSS vázán. Patrně nejlepším řešením by byla předběžná otázka k Soudnímu dvoru ve smyslu čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie. Předkládajícímu soudu by nezbývalo, než Soudnímu dvoru sdělit, že si sice je vědom nesmyslnosti právního názoru NSS ohledně použitelnosti Vízového kodexu na udělování dlouhodobých víz, nicméně tento právní názor může překlenout jedinečně na základě rozhodnutí Soudního dvora. Lze přepokládat, že Soudní dvůr by o této předběžné otázce rozhodl odůvodněným usnesením, jelikož o odpovědi na tuto otázku nelze rozumně pochybovat.³⁰⁾ Krajský soud v Ostravě se k položení předběžné otázky neodhodlal a žalobu v souladu s právním názorem NSS meritorně posoudil.³¹⁾ O položení předběžné otázky tedy mohou uvažovat soudy v jiných řízeních o téže právní otázce, případně může v budoucnu chybný právní názor desátého senátu NSS přehodnotit rozšířený senát NSS.

V budoucnu patrně otázka soudního přezkumu rozhodnutí o neudělení víza dozná dalšího vývoje. Nezbyvá než doufat, že soudy, zejména ty vrcholné, budou napříště o této otázce rozhodovat erudovaně a nebudou se dopouštět zjevných právních pochybení, jakým je rozsudek NSS z 9. října 2019.

³⁰⁾ Viz čl. 99 Jednacího řádu Soudního dvora.

³¹⁾ Viz rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 19. prosince 2019, sp. zn. 22A 30/2018-43.