

Soudní přezkum krátkodobých a dlouhodobých víz³⁾

1. Úvod

Migrace – téma, které se dostalo do popředí zájmu odborné i laické veřejnosti v souvislosti s událostmi let 2015/2016 – je bezesporu tématem stále aktuálním, a to i ve vztahu k otázkám, u nichž „se zdálo“, že jsou již vyřešeny. Mezi tyto otázky patří problematika soudního přezkumu vízových rozhodnutí (zejména otázka možnosti přezkumu rozhodnutí o neudělení krátkodobého a dlouhodobého víza, rozhodnutí o žádosti o nové posouzení důvodů neudělení krátkodobého a dlouhodobého víza).

Ještě v nedávné době se totiž jak zákon, tak soudní judikatura⁴⁾ k dané problematice stavěly jednoznačně a zcela striktně, když § 171 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky stanovil, že rozhodnutí o neudělení víza jsou z přezkoumání vyloučena. Judikatura správních soudů však v roce 2018 ukázala, že tento jednoznačný závěr o absenci práva na soudní přezkum vízových rozhodnutí není tak neochvějný a neprolomitelný.⁵⁾

¹⁾ Markéta Bednářová, doktorand, Katedra správní vědy a správního práva, Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno/Ph.D. student, Department of Administrative Studies and Administrative Law, Faculty of Law, Masaryk University, Brno, Czech Republic / E-mail: 407137@mail.munic.cz.

²⁾ Eva Lásková, doktorand, Katedra správní vědy a správního práva, Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno/Ph.D. student, Department of Administrative Studies and Administrative Law, Faculty of Law, Masaryk University, Brno, Czech Republic / E-mail: laskova@mail.munic.cz.

³⁾ Tento příspěvek vznikl v rámci projektu specifického výzkumu s názvem Pobyťová oprávnění studentů v České republice, MUNI/A/1119/2019.

⁴⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 16. 10. 2003, sp. zn. 2 As 29/2003, rozsudek NSS ze dne 15. 1. 2004, sp. zn. 2 As 67/2003, rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2004, sp. zn. 2 Azs 89/2003, rozsudek NSS ze dne 17. 3. 2006, sp. zn. 8 Azs 137/2005, a rozsudek NSS ze dne 10. 9. 2009, sp. zn. 9 As 95/2008, usnesení Ústavního soudu (dále jen „ÚS“) ze dne 19. 12. 2000, sp. zn. II. ÚS 345/2000, usnesení ÚS ze dne 29. 4. 2004, sp. zn. III. ÚS 99/04, usnesení ÚS ze dne 13. 5. 2004, sp. zn. IV. ÚS 85/04, usnesení ÚS ze dne 12. 7. 2005, sp. zn. I. ÚS 38/04, usnesení ÚS ze dne 8. 11. 2006, I. ÚS 394/06, či usnesení ÚS ze dne 18. 3. 2010, sp. zn. III. ÚS 2909/2009. Srov. KUČERA, V.: *Soudní přezkum a rozhodnutí o neudělení víza*. 2010. In: CODEXIS ACADEMIA [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 22. 3. 2020].

⁵⁾ Rozsudek NSS ze dne 4. 1. 2018, sp. zn. 6 Azs 253/2016; rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2018, sp. zn. 45 A 102/2016. Tato rozhodnutí budou v textu článku dále blíže analyzována.

Cílem tohoto článku je zhodnocení vývoje právní úpravy ve vztahu k nastavení eventuální diskreční pravomoci ve vízové oblasti, dále nastavení soudního přezkumu, jeho vývoje a kontextu a základů judikatorního průlomu. Nejdříve se z důvodu rozdílného přístupu k soudnímu přezkumu ve věci krátkodobého a dlouhodobého víza v krátkosti pozastavíme nad jejich povahou a jejich právním základem. Dále se zaměříme na vývoj právní úpravy a judikatury soudní výluky a nastíníme, jak se Ústavní soud a Nejvyšší správní soud ve své judikatuře vypořádaly s otázkou ne/existence práva na soudní přezkum vízového rozhodnutí. V klíčové části příspěvku se budeme zabývat prolomením soudní výluky, ke které došlo rozhodnutím Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 1. 2018, sp. zn. 6 Azs 253/2016 a rozhodnutím Krajského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2018, sp. zn. 45 A 102/2016. V této souvislosti se budeme věnovat klíčovým pilířům, na nichž jsou citovaná rozhodnutí vystavěna, a stěžejním argumentům, jimiž se soudy vypořádávají s dříve dovozenými východisky neexistence práva na soudní přezkum vízových rozhodnutí. V centru pozornosti tohoto článku pak stojí otázka rozdílného přístupu ve věci krátkodobého a dlouhodobého víza, jeho důvodnosti a legitimacy. Závěrem tohoto článku se zamýšlíme nad otázkou plošného prolomení soudní výluky ve věci vízových rozhodnutí, zejména tedy ve věci rozhodnutí o neudělení dlouhodobého víza a rozhodnutí o žádosti o nové posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza.

2. Stručně k východiskům právní regulace krátkodobého a dlouhodobého víza

2.1. Princip státní suverenity jako ideové východisko pro diskreci v oblasti vstupu a pobytu cizinců

Předně je třeba uvést, že problematika udělování krátkodobých a dlouhodobých víz je problematikou vstupu a pobytu cizinců na území státu. Jedná se o oblast, jejíž právní regulace je ponechána diskreci a svobodné jurisdikci států, o jejichž území v daném případě jde (tedy na jejichž území budou cizinci vstupovat a pobývat zde). Ideovým východiskem diskreční pravomoci v oblasti migrace je přitom princip státní suverenity.⁶⁾ Je tedy na uvážení suverénního státu rozhodnout, zda a za jakých (nediskriminujících) podmínek připustí vstup a pobyt cizinců na svém území.⁷⁾

Výkon diskreční pravomoci států v otázkách migrace je přitom výkonem kontrolované diskrece, nikoliv výkonem absolutní diskrece.⁸⁾

⁶⁾ POTOČNÝ, M., ONDŘEJ, J.: *Mezinárodní právo veřejné: zvláštní část*. 5. doplněné a rozšířené vydání, Praha: C. H. Beck, 2006, s. 14. ISBN 80-7179-536-4.

⁷⁾ Nález Ústavního soudu ze dne 24. dubna 2012, sp. zn. Pl. ÚS 23/11, nález Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 10/08 či usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. I. ÚS 290/04.

⁸⁾ GOODWIN-GILL, G. S.: *International Law and the Movement of Persons Between States*. Oxford: Clarendon Press, 1978, s. 204. SBN 0198253338.

M. G. Rolin-Jaequemyns k výkonu diskreční pravomoci státu v oblasti migrace uvádí, že princip územní svrchovanosti (suverenity) je omezen principy mezinárodního práva i samotným členstvím státu v mezinárodním společenství, které *a priori* vylučuje izolaci státu před přístupem všech cizinců na své území,⁹⁾ neboť úplný zákaz vstupu cizinců určitého konkrétního státu by mohl být vnímán jako urážka či nevlídný akt.¹⁰⁾

Vedle již uvedeného je nutné spatřovat limity volnosti státu v oblasti migrační politiky i v závazcích plynoucích státům z mezinárodních lidsko-právních smluv a kogentních norem mezinárodního práva souvisejících s rozvojem ochrany lidských práv,¹¹⁾ jakož i v závazcích vyplývajících ze zvykového práva či obecných právních zásad.¹²⁾ V konkrétní rovině tak hovoříme o soudobých lidskoprávních limitech, mezi které řadíme princip *non-refoulement*, právo na rodinný a soukromý život, zákaz diskriminace či právo na spravedlivý proces, zejména právo na spravedlivé projednání žádosti.

2.2. Povaha krátkodobého a dlouhodobého víza a otázka právního nároku na jejich udělení

Diskreční pravomoc státu v otázce úpravy vstupu a pobytu cizince na území daného státu se pak projevuje přijímáním konkrétních cizineckých předpisů, jejichž předmětem je úprava podmínek vstupu cizince na území daného státu a vycestování cizince z území,¹³⁾ tedy právní regulací jednotlivých institutů opravňujících cizince ke vstupu či pobytu na území daného státu. Mezi tyto instituty patří právě v tomto článku analyzovaná oblast víz.

Na víza obecně je možné nahlížet jako na základní nástroje migrační politiky jednotlivých států, tedy nástroje, jimiž se státy brání před nelegální migrací a jejichž prostřednictvím provádějí kontrolu migrace. Právní úprava České republiky přitom rozlišuje základně dva typy víz – krátkodobé a dlouhodobé vízum. Oba tyto typy víz byly do 31. 12. 2010 upraveny zákonem o pobytu cizinců ve znění účinném k uvedenému datu. Od uvedeného data byla úprava krátkodobých víz ponechána nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. července 2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex), jehož přijetím došlo k harmonizaci právní úpravy krátkodobých víz. Tato změna pak do jisté míry symbolizuje míru rozdílné povahy mezi krátkodobými a dlouhodobými vízy, o níž bude hovořeno níže.

⁹⁾ KUČERA, B.: *Mezinárodní základy cizineckého práva*. V Brně: Nakladatelství Barvič & Novotný, 1929, s. 72.

¹⁰⁾ STARKE, J. G.: *Introduction to international law*. 10th ed. London: Butterworth, 1989, s. 300.

¹¹⁾ Srov. POŘÍZEK, P.: *Vstup cizince na území státu : pohled mezinárodního, unijního a českého práva*. Praha: Linde, 2013, s. 76. ISBN 9788072019076.

¹²⁾ GOODWIN-GILL, op. cit., s. 21 – 23.

¹³⁾ Obdobně § 1 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).

2.2.1. Krátkodobá víza a vízový kodex

Jak již bylo naznačeno v předchozím odstavci, právní úprava krátkodobých víz byla v důsledku harmonizace právní úpravy na úseku Evropské unie (dále jen „EU“), tedy v důsledku přijetí vízového kodexu ze zákona o pobytu cizinců až na výjimky¹⁴⁾ vyňata. Krátkodobým vízem se dle vízového kodexu rozumí oprávnění udělené členským státem pro „a) průjezd přes území členských států nebo předpokládaný pobyt na tomto území, který nepřesáhne tři měsíce během jakéhokoli šestiměsíčního období ode dne prvního vstupu na území dotyčných států, b) průjezd přes mezinárodní tranzitní prostory na letištích členských států“.¹⁵⁾

Krátkodobé vízum může tedy být vnímáno jako osvědčení státu, že souhlasí se vstupem a pobytem cizince na svém území.¹⁶⁾ Samo o sobě však není oprávněním ke vstupu, tedy získání či držení krátkodobého víza automaticky neopravňuje ke vstupu na území, ačkoliv podmínky vstupu a udělení krátkodobého víza jsou téměř shodné.¹⁷⁾ I při samotném posuzování žádosti o jednotné krátkodobé vízum se totiž dle čl. 21 odst. 1 vízového kodexu zjišťuje, zda žadatel splňuje podmínky pro vstup stanovené v čl. 5 odst. 1 písm. a), c), d) a e) Schengenského hraničního kodexu, kdy se zejména posoudí, zda žadatel nepředstavuje riziko nedovoleného přistěhovalectví nebo riziko pro bezpečnost členských států a zda zamýšlí opustit území členských států před uplynutím platnosti víza, o něž žádá.¹⁸⁾ I přes téměř shodné podmínky povolení vstupu a udělení krátkodobého víza mohou být podmínky vstupu, které byly ověřovány již v řízení o udělení víza, znovu ověřeny u pohraniční stráže.

Výše uvedené neodmyslitelně souvisí s deklarovaným cílem krátkodobých víz, jakožto nástroje vízové politiky EU, kterým je bránění nelegální migraci (a vedle toho také usnadnění oprávněného cestování).¹⁹⁾ Vízová politika EU pojímá krátkodobá víza primárně jako externí nástroj kontroly vstupu či jako důkaz splnění podmínek ke vstupu, který má být či může být znovu ověřen.²⁰⁾ Nicméně je třeba souhlasit s Michalem Koukalem, který uvádí, že z perspektivy ochrany hranic je nepochybně efektivnější neudělit vízum než odepírat vstup na vnější hranici.²¹⁾

Ačkoliv samotný vízový kodex v čl. 2 či také zákon o pobytu cizinců v § 17 písm. b) pracují v souvislosti s krátkodobými vízy s tím, že opravňují cizince,

¹⁴⁾ § 20 a § 21 zákona o pobytu cizinců.

¹⁵⁾ Čl. 2 bod 2) vízového kodexu.

¹⁶⁾ KOUKAL, M.: Společná vízová politika EU a právo na odvolání proti zamítnutí žádosti o vízum [online]. Praha, 2016 [cit. 2020-04-03]. Dostupné z: <<https://is.cuni.cz/webapps/zzp/detail/83316/>>. Disertační práce. Karlova univerzita, Právnická fakulta.

¹⁷⁾ Čl. 30 vízového kodexu.

¹⁸⁾ Čl. 21 odst. 1 vízového kodexu.

¹⁹⁾ Bod 3 odůvodnění vízového kodexu.

²⁰⁾ MELONI, A.: *Visa policy within the European Union structure*. New York: Springer, 2006, s. 36-37. ISBN 3540289704. KOUKAL, op. cit.

²¹⁾ KOUKAL, op. cit.

jenž vízum získal, k pobytu na území daného státu, nelze z výše uvedených důvodů krátkodobé vízum vnímat ani jako čistě pobytové oprávnění. S tím také souvisí skutečnost, že krátkodobá víza nejsou vázána na účel pobytu (ve smyslu účelu cesty – studium, podnikání, sloučení rodiny apod.).

Na tomto místě je vhodné uvést, že podmínky pro udělení krátkodobého víza stanovuje již výše citovaný čl. 21 odst. 1 vízového kodexu, přičemž žádost o udělení krátkodobého víza je možné zamítnout z důvodů uvedených v čl. 32 odst. 1 vízového kodexu. V judikatuře Soudního dvora EU již byla v minulosti, konkrétně ve věci *Koushkaki*²²⁾ řešena otázka, zdali je výčet těchto důvodů taxativní a zdali tedy členské státy mají povinnost udělit cizinci krátkodobé vízum, jsou-li splněny podmínky dle čl. 21 odst. 1 vízového kodexu a není-li dán žádný z důvodů pro zamítnutí žádosti dle čl. 32 odst. 1 vízového kodexu. Položená otázka přitom již od počátku vzbuzovala a dodnes vzbuzuje rozčarování, neboť je v ní či spíše v odpovědi na ní implicitně zahrnuta případná odpověď na existenci subjektivního práva na udělení krátkodobého víza.

Ačkoliv se Soudní dvůr EU odpovědi na otázku existence subjektivního práva na udělení krátkodobého víza, a tedy i odpovědi na otázku existence právního nároku na jeho udělení, vyhnul, uvedl, že čl. 23 odst. 4, čl. 32 odst. 1 a čl. 35 odst. 6 vízového kodexu „musí být vykládány v tom smyslu, že po posouzení žádosti o udělení jednotného víza mohou příslušné orgány členského státu takovou žádost žadateli zamítnout pouze v případě, že lze vůči tomuto žadateli namítat některý z důvodů pro zamítnutí žádosti o udělení víza uvedených v těchto ustanoveních. Tyto orgány mají při posuzování této žádosti široký prostor pro uvážení, pokud jde o podmínky použití těchto ustanovení a o hodnocení rozhodných skutečností pro účely zjištění, zda lze vůči žadateli namítat některý z těchto důvodů pro zamítnutí žádosti. Článek 32 odst. 1 vízového kodexu ve spojení s čl. 21 odst. 1 tohoto nařízení musí být vykládán v tom smyslu, že povinnost příslušných orgánů členského státu udělit jednotné vízum je podmíněna tím, že neexistuje důvodná pochybnost o úmyslu žadatele opustit území členských států před skončením platnosti víza, o které žádá, s ohledem na celkovou situaci v zemi bydliště žadatele a na jeho individuální situaci doloženou informacemi, které poskytl.“²³⁾

Soudní dvůr EU tak na jednu stranu uvedl, že důvody pro zamítnutí víza jsou taxativní a nelze je rozšiřovat, čímž je dána povinnost členského státu vízum udělit, jsou-li splněny podmínky k jeho udělení a není-li dán důvod pro jeho zamítnutí, zejména není-li dána důvodná pochybnost o návratu cizince do země původu, a na druhou stranu konstatoval, že i tak je členským státům dán široký prostor pro uvážení.

K uvedenému závěru konstatujeme, že nesouhlasíme s argumentací Soudního dvora EU, jež ho vedla k tomuto závěru. Dle našeho názoru nelze tento závěr

²²⁾ Rozsudek SDEU ze dne 19.12.2013 ve věci *Rahmanian Koushkaki* proti Spolkové republice Německo, C-84/12.

²³⁾ Rozsudek SDEU ze dne 19. 12. 2013 ve věci *Rahmanian Koushkaki* proti Spolkové republice Německo, C-84/12.

dovozovat ze skutečnosti, že formulář pro oznámení důvodů pro neudělení víza obsahuje přesný výčet důvodů neudělení víza, jež se shodují s čl. 32 odst. 1 vízového kodexu, a proto nelze tyto důvody rozšiřovat. Dále je vhodné poznamenat, že v daném případě nejde o správní uvážení,²⁴⁾ ale o výklad neurčitých právních pojmů.²⁵⁾

Ačkoliv máme za to, že čistě z gramatického výkladu vízového kodexu nelze dovodit prostor pro správní uvážení orgánu o udělení, či neudělení krátkodobého víza, když správní orgán je dle vízového kodexu vázán výčtem důvodů neudělení víza vcelku striktně, domníváme se však, že ani přes uvedené nelze z vízového kodexu dovozovat subjektivní právo cizince na udělení krátkodobého víza. Vízový kodex dle našeho názoru nesvědčí o záměru členských států harmonizovat úpravu takovou měrou, již bude založeno subjektivní právo a již by se členské státy zcela vzdávaly své suverenity ve věci migrace, zejména absentuje-li (či může-li absentovat) vízová vzájemnost se zeměmi, z nichž cizinci přicházejí.²⁶⁾

Závěrem ke krátkodobým vízům je vhodné uvést, že existence právního nároku u nich nebyla výslovně dovozena či stvrzena. Vízový kodex neobsahuje ustanovení, z něhož by explicitně vyplýval případný právní nárok žadatele na udělení víza.²⁷⁾ Taktéž Nejvyšší správní soud uvádí, že nelze dovodit existenci právního nároku na udělení krátkodobého víza.²⁸⁾

2.2.2. Dlouhodobá víza a zákon o pobytu cizinců

Ačkoliv to již z výše uvedeného vyplývá, je třeba na tomto místě zopakovat, že dlouhodobá víza nejsou na rozdíl od víz krátkodobých harmonizována na úrovni EU. S ustanoveními upravujícími vydávání dlouhodobých víz se v rámci práva EU setkáváme jen ojediněle. Konceptnější úpravu dlouhodobých víz zachycuje pouze směrnice o podmínkách vstupu a pobytu cizinců za účelem studia (dále též „směrnice 2016/801“).²⁹⁾

²⁴⁾ SKULOVÁ, S.: *Správní uvážení, základní charakteristika souvislosti pojmu*. Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 2003. 241 s. ISBN 80-210-3237-5.

²⁵⁾ BAŽIL, Z.: *Neurčité právní pojmy a uvážení při aplikaci norem správního práva: (se zvláštním zřetelem na judikaturu bývalého čl. nejvyššího správního soudu)*. 1.vyd. Praha: Karlova univerzita, 1993, 78 s.

²⁶⁾ Blíže také KOUKAL, op. cit.

²⁷⁾ Odlišné stanovisko generálního advokáta Paola Mengozziho k rozsudek SDEU ze dne 19. 12. 2013 ve věci *Rahmanian Koushaki proti Spolkové republice Německo*, C-84/12. VLKOVÁ, M.: *Právo na spravedlivý proces v řízení o udělení dlouhodobého víza* [online]. Brno, 2019 [cit. 2020-04-03]. Dostupné z: <<https://is.muni.cz/th/m2utv/>>. Rigorózní práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta.

²⁸⁾ Rozhodnutí NSS ze dne 4. 1. 2018, sp. zn. 6 Azs 253/2016.

²⁹⁾ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/801 ze dne 11. května 2016 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, která nahradila směrnici Rady 2004/114/ES o podmínkách přijímání státních příslušníků třetích zemí za účelem studia výměnných pobytů žáků, neplacené odborné přípravy nebo dobrovolné služby. Blíže BEDNÁŘOVÁ, M.: *Právo*

Dlouhodobá víza tak bývají vnímána jako víza národní, neboť jejich právní úprava je ponechána jednotlivým státům. U dlouhodobých víz, s výjimkou dlouhodobých víz vydávaných dle směrnice 2016/801 (potažmo dlouhodobých víz s prvkem práva EU), je tedy zcela zachována a neoslabena premisa diskrece státu stanovit (nediskriminující) podmínky vstupu a pobytu cizince na jeho území.³⁰⁾ Fakt, že v oblasti dlouhodobých víz prozatím nedošlo k harmonizaci jejich právní úpravy na úrovni EU, lze zdůvodnit skutečností, že dlouhodobá víza mají větší vazbu ke konkrétnímu státu, na jehož území má cizinec disponující dlouhodobým vízem pobývat, a proto lze pochopit, že státům je ponechána kontrola nad touto oblastí (včetně stanovení podmínek pobytu a kontroly jejich dodržování).

Dlouhodobé vízum se od krátkodobého víza liší nejen absencí harmonizace, kdy úprava dlouhodobého víza je v pravomoci jednotlivých států a v rámci ČR je ponechána zákonu o pobytu cizinců na území ČR, ale také v době platnosti povolení k pobytu, kdy dlouhodobé vízum opravňuje cizince k pobytu nad 90 dní.³¹⁾ Povahu dlouhodobého víza pak blíže osvětluje § 51 zákona o pobytu cizinců, dle kterého se dlouhodobým vízem „rozumí povolení, které po dobu platnosti opravňuje cizince ke vstupu a pobytu na území a vycestování z území, pokud tento zákon nestanoví jinak, přičemž na udělení dlouhodobého víza není právní nárok“.³²⁾ S absencí právního nároku na udělení víza úzce souvisí problematika absence veřejného subjektivního práva na udělení víza, potažmo absence ústavně zaručeného práva na vstup a pobyt cizince na území ČR, jak o něm bude hovořeno dále, kdy Ústavní soud dovozuje, že „...není dáno ústavně zaručené právo na udělení víza nad 90 dnů, a to ani v případě, že by nebyl dán žádný z důvodů pro jeho neudělení“.³³⁾

Z výše uvedeného tedy plyne, že zákon o pobytu cizinců ve vztahu k dlouhodobým vízům na rozdíl od vízového kodexu ve vztahu ke krátkodobým vízům stanoví, že na udělení dlouhodobého víza není právní nárok. Z citovaného ustanovení o absenci právního nároku je také možné dovozovat prostor pro užití správního uvážení v otázce, zda bude vízum uděleno, či nikoliv.³⁴⁾ Máme však za to, že tento prostor je při současném textovém znění zákona úzký, neboť správní orgán je vázán taxativním výčtem důvodů pro neudělení víza obsažených v § 56 odst. 1 a 2 zákona o pobytu cizinců.³⁵⁾ Ba dokonce lze pochybovat o tom, zda je při současném textovém znění prostor pro užití správního uvážení vůbec zachován. Je-li totiž výčet

na soudní přezkum rozhodnutí o neudělení dlouhodobého víza za účelem studia dle směrnice 2004/114/ES. *Právní rozhledy*, 2019, č. 11, Nakladatelství C. H. Beck, ISSN 1210-6410.

³⁰⁾ Např. usnesení ÚS ze dne 23.6.2004, sp. zn. III. ÚS 219/04.

³¹⁾ § 17b zákona o pobytu cizinců.

³²⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 1. 2018, sp. zn. 6 Azs 253/2016.

³³⁾ Usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 4. 2013, sp. zn. III. ÚS 1147/13.

³⁴⁾ Např. rozhodnutí NSS ze dne 16. 10. 2003, sp. zn. 2 As 29/2003.

³⁵⁾ BEDNÁŘOVÁ, M.: Ústavní základy řízení o udělení dlouhodobého víza. *Právní rozhledy*, Nakladatelství C. H. Beck, 2019, roč. 2019, 2/2019, s. 58 a násl. ISSN 1210-6410.
VLKOVÁ, M.: *Právo na spravedlivý proces v řízení o udělení dlouhodobého víza* [online]. Brno,

důvodů pro neudělení víza taxativní, pak nelze tvrdit, že jde o situaci, kdy by právní předpis spojoval s určitým skutkovým stavem více právních následků.³⁶⁾ P. Pořízek naopak uvádí: „...pokud žadatel splní všechny zákonem předepsané náležitosti a správní orgán nemůže uplatnit žádný z důvodů pro zamítnutí dlouhodobého víza, musí vízum udělit. Nemůže s ohledem na zákaz libovůle aplikovat jiný, mimoprávní důvod. Zrcadlově cizinec má v těchto případech právo nejen na vydání samotného rozhodnutí, ale i na udělení dlouhodobého víza. V případě řízení o udělení dlouhodobého víza nejde o výkon správního uvážení a nemění na tom nic skutečnost, že jednotlivé skutkové podstaty v § 56 zákona o pobytu cizinců obsahují některé neurčité právní pojmy (např. jiná závažná překážka pobytu cizince na území).“³⁷⁾

Tento závěr byl dovozen i Soudním dvorem EU ve věci *Mohamed Ali Ben Alaya*, a to ve vztahu k vízům dle směrnice o přijímání cizinců za účelem studia. SDEU zde dospěl k závěru, že článek 12 směrnice o přijímání cizinců za účelem studia je třeba interpretovat v tom smyslu, že, splní-li státní příslušník třetí země žádající o udělení pobytového oprávnění za účelem studia na dobu delší než tři měsíce podmínky přijímání taxativně stanovené v člancích 6 a 7 této směrnice a zároveň není dán některý z důvodů pro odepření povolení k pobytu výslovně uvedených v dané směrnici, je dotčený členský stát povinen tohoto státního příslušníka třetí země na své území přijmout. Taktéž v případě směrnice 2004/114/ES Soudní dvůr EU k uvedeným závěrům jedním dechem dodává, že citovaná směrnice přiznává členským státům určitý prostor pro uvážení při posuzování žádostí o přijetí. Druhým dechem však poznamenává, že „prostor pro uvážení, který mají vnitrostátní orgány, se vztahuje pouze na podmínky stanovené v člancích 6 a 7 této směrnice a v tomto rámci na hodnocení relevantních skutečností za účelem určení toho, zda jsou podmínky uvedené v daných člancích splněny a zejména zda přijetí státního příslušníka třetí země brání důvody související s existencí hrozby pro veřejný pořádek, veřejnou bezpečnost nebo veřejné zdraví.“³⁸⁾ K uvedeným závěrům Soudního dvora EU je třeba doplnit, že tyto závěry jsou platné i v případě směrnice 2016/801 a dále stejně jako u případu ve věci *Koushkaki* poznamenáváme, že takto vymezený prostor pro volnou úvahu není prostorem v podobě požadovaného správního uvážení, ale prostorem v podobě výkladu neurčitých právních pojmů.

Nejvyšší správní soud k citovanému rozhodnutí uvedl, že i přes závěry SDEU ve věci *Mohamed Ali Ben Alaya* nelze z unijního práva, obdobně

2019 [cit. 2020-04-03]. Dostupné z: <<https://is.muni.cz/th/m2utv/>>. Rigorózní práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta.

³⁶⁾ MADAR, Z. a kol.: *Slovník českého práva*. 2. rozšíř. a podstatně p. Praha: Linde, 1999, s. 924 – 978. ISBN 8072011502.

³⁷⁾ POŘÍZEK, P.: Brána nebo zábrana – problematické aspekty fungování systému Visapoint. In: *Aktuální právní problémy azylového a cizineckého práva*. Brno: Veřejný ochránce práv. 2016. Str. 11 – 123. ISBN 978-80-87949-36-8.

³⁸⁾ Rozsudek SDEU ze dne 10. 9. 2014 ve věci *Mohamed Ali Ben Alaya* proti Spolkové republice Německo, C-491/13. BEDNÁŘOVÁ, M.: *Správní uvážení v řízení o udělení dlouhodobého víza*. Správní právo, Ministerstvo vnitra ČR, roč. 2018, 8/2018, s. 544 - 552. ISSN 0139-6005.

jako u krátkodobých víz, dovodit nárok ani na udělení dlouhodobého víza. Udělení víza je totiž vyjádřením svrchovanosti státu na jeho území.³⁹⁾

Lze však mít za to, že zákonné konstatování absence právního nároku zde supluje ono pomyslné „dlouhodobé vízum lze uložit“, čímž je prostor pro správní uvážení zachován. Argumentem, jenž vede k rozsáhlému omezení správního uvážení v rozsahu vázanosti správního orgánu zákonem, je právě taxativní výčet důvodů neudělení víza. Při uvedeném znění zákona lze těžko hovořit o vyloučení libovůle v případech, kdy správní orgán neudělí vízum z důvodů odlišných od taxativního výčtu důvodů v § 56 zákona o pobytu cizinců. Na daném místě je tedy otázkou, zdali potřebu správního uvážení dostatečně nahrazuje zapojení neurčitých právních pojmů, nebo je nadto dále třeba správního uvážení. Dle našeho názoru je zachování prostoru pro užití správního uvážení v oblastech udělování dlouhodobých víz vhodné, neboť v otázkách migrace nelze zákonem předvídat všechny možné budoucí situace, a proto je vhodné nespojovat s určitým skutkovým stavem pouze jeden právní následek.

3. Soudní přezkum krátkodobých a dlouhodobých víz

3.1. Vývoj § 171 zákona o pobytu cizinců

Otázka soudního přezkumu rozhodnutí o neudělení krátkodobého či dlouhodobého víza vzbuzuje u odborné veřejnosti pozornost dlouhodobě. V minulosti, tj. před rokem 2018, se však mohla tato otázka zdát tématem poněkud úsporným, neboť zákon o pobytu cizinců do 31. 7. 2019⁴⁰⁾ jednoznačně stanovoval, že rozhodnutí o neudělení víza jsou z přezkoumání soudem vyloučena.⁴¹⁾

V roce 2018 však došlo k postupnému judikatornímu prolamování uvedené soudní výluky,⁴²⁾ které vyvrcholilo přijetím novely zákona o pobytu cizinců, která s účinností od 31. 7. 2019 zachovala soudní výluky pouze u (i) rozhodnutí o neudělení dlouhodobého víza a rozhodnutí o žádosti o nové posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza,⁴³⁾ (ii) rozhodnutí o odepření vstupu a rozhodnutí o žádosti o nové posouzení důvodů odepření vstupu (s výjimkou občanů EU a jejich rodinných příslušníků),⁴⁴⁾ (iii) rozhodnutí o ukončení pobytu.⁴⁵⁾ Ze soudního přezkumu jsou pak dále vyloučena rozhodnutí o neudělení krátkodobého víza, která byla vydána na základě (i) stanoviska policie, které obsahuje informace, že by žadatel mohl být

³⁹⁾ Rozsudek NSS ze dne 4. 1. 2018, sp. zn. 6 Azs 253/2016.

⁴⁰⁾ Zákon č. 176/2019 Sb.

⁴¹⁾ § 171 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců účinného ke dni 31. 7. 2019.

⁴²⁾ Dílčí rozhodnutí budou v textu rozebrána níže. Z uvedeného důvodu se jim na tomto místě blíže nevěnujeme.

⁴³⁾ § 171 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců.

⁴⁴⁾ § 171 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců.

⁴⁵⁾ § 171 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců.

považován za hrozbu pro veřejný pořádek, vnitřní bezpečnost nebo veřejné zdraví nebo pro mezinárodní vztahy⁴⁶⁾ či (ii) záznamu pro účely odepření vstupu vloženého do informačního systému smluvních států.⁴⁷⁾

Vzhledem k uvedenému se tedy nadále může na první pohled zdát problematika soudního přezkumu rozhodnutí o neudělení (v tomto okamžiku spíše dlouhodobého) víza tématem dosti úsporným. Přes uvedené máme však za to, že k danému tématu je stále co říct, a to zejména v kontextu aktuální judikatury k soudnímu přezkumu dlouhodobých víz.

3.2. *Judikatorní vývoj soudního přezkumu krátkodobých a dlouhodobých víz*

Taktéž vrcholné soudy, tj. Nejvyšší správní soud a Ústavní soud, byly v minulosti v názoru na soudní přezkum rozhodnutí o neudělení (krátkodobého či dlouhodobého) víza jednotné, když oba nesčetněkrát shodně potvrdily ústavnost soudní výluky obsažené v § 171 odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

Dle názoru obou uvedených soudů, v minulosti vysloveného v jejich rozhodnutích, není uvedená soudní výluka v rozporu s Listinou základních práv a svobod či v rozporu s mezinárodními závazky České republiky,⁴⁸⁾ neboť „*neexistuje subjektivní ústavně zaručené právo cizinců na pobyt na území České republiky... Žádné z práv zakotvených v Listině nezakládá nárok cizinců na pobyt na území České republiky. Ustanovení čl. 14 odst. 4 Listiny takové právo garantuje pouze občanům České republiky (a nyní též unijním občanům), zatímco ostatní cizinci mají pouze právo svobodně území České republiky opustit (čl. 14 odst. 4 Listiny)...*“⁴⁹⁾ Obdobně ani „*žádný katalog mezinárodně chráněných lidských práv neobsahuje právo cizince na vstup a pobyt na území cizího státu.*“⁵⁰⁾

Ideové východisko uvedeného závěru spatřují oba soudy v již označeném principu státní suverenity,⁵¹⁾ z něhož pramení prostor pro diskreci státu určit, které cizince či kategorie cizinců na své území vpustí, či nikoliv, případně za jakých podmínek,⁵²⁾ případně zda shledá tyto podmínky za naplněné i po uplynutí doby povoleného pobytu.⁵³⁾

⁴⁶⁾ § 171 odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

⁴⁷⁾ § 171 odst. 3 zákona o pobytu cizinců.

⁴⁸⁾ Mapř. nález ÚS ze dne 24. 4. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 23/11, usnesení ÚS ze dne 23. 6. 2004, sp. zn. III. ÚS 219/04, rozhodnutí NSS ze dne 10. 9. 2008, sp. zn. 9 As 95/2008.

⁴⁹⁾ Nález Ústavního soudu ze dne 24. dubna 2012, sp. zn. Pl. ÚS 23/11.

⁵⁰⁾ Usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 12. 2000, sp. zn. II. ÚS 345/2000. Tento závěr o absenci „obecného“ práva cizince na vstup a pobyt na území České republiky byl v odborné literatuře relativizován, např. POŘÍZEK, P.: *Vstup cizince na území státu: pohled mezinárodního, unijního a českého práva*. Praha: Linde, 2013. Souhlasíme přitom se závěry dovozenými v citované literatuře.

⁵¹⁾ POTOČNÝ, M., ONDŘEJ, J.: *Mezinárodní právo veřejné: zvláštní část*. 5., dopl. a rozš. vyd. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 14.

⁵²⁾ Usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 12. 2000, sp. zn. II. ÚS 345/2000.

⁵³⁾ Usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. I. ÚS 290/04. BEDNÁŘOVÁ, M.: *Právo na soudní přezkum rozhodnutí o neudělení dlouhodobého víza za účelem studia*

Ústavní zakotvení práva na soudní přezkum je přitom dle čl. 36 odst. 2 Listiny vystavěno tak, že zákonem mohou být určitá rozhodnutí ze soudního přezkumu vyloučena, pakliže se tato rozhodnutí netýkají základních práv a svobod dle Listiny. Vzhledem k uvedené dikci čl. 36 odst. 2 Listiny a vzhledem k uvedenému závěru o absenci ústavně zaručeného práva na vstup a pobyt cizince na území ČR, z níž lze implicitně odvodit závěr, že rozhodnutím o neudělení víza nemůže dojít k zásahu do základních práv a svobod žadatele, neboť tomu žádné ústavně zaručené právo na vstup a pobytu na území ČR nesvědčí,⁵⁴⁾ je tudíž dle názoru Ústavního soudu v kompetenci zákonodárce toto řízení vyloučit ze soudního přezkumu, aniž by se tím dostal do rozporu s dikcí čl. 36 odst. 2 Listiny.⁵⁵⁾

V kontextu závěrů již citované judikatury Soudního dvora EU⁵⁶⁾ je na tomto místě vhodné poznamenat, že Ústavní soud na otázku existence veřejného subjektivního práva v případě, že by nebyl dán žádný z důvodů pro jeho neudělení, odpovídá zcela jednoznačně, když uvádí, že „platná právní úprava je tedy postavena na tom, že jde o výkon diskreční moci státu, dát souhlas s pobytem cizince na svém území, nikoli však o právo cizince na pobyt na území ČR, resp. na povolení k pobytu“,⁵⁷⁾ cizinec totiž v případě (dlouhodobého víza za účelem zaměstnání) žádá o něco, na co nemá nárok, nikoli o něco, co mu při splnění podmínek musí stát poskytnout.⁵⁸⁾ Legalita vstupu a pobytu cizince na území České republiky je tedy dle judikatury Ústavního soudu zásadně vázána na jeho souhlas vyjádřený vydáním víza k pobytu nad devadesát dnů.⁵⁹⁾

Možné změny v přístupu nejen soudů k této problematice však predikoval Nejvyšší správní soud již ve svém rozhodnutí ze dne 10. 9. 2009, sp. zn. 9 As 95/2008, v němž uvedl: „Pokud jde o stěžovatelkou namítanou skutečnost, že odmítnutí přezkumu vízového procesu je podhoubím korupčního

dle směrnice 2004/114/ES. *Právní rozhledy*, Nakladatelství C. H. Beck, 2019, č. 11. ISSN 1210-6410.

⁵⁴⁾ Nález Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 10/08.

⁵⁵⁾ Nález Ústavního soudu ze dne 24. dubna 2012, sp. zn. Pl. ÚS 23/11.

⁵⁶⁾ Rozsudek SDEU ze dne 19. 12. 2013 ve věci Rahmanian Koushkaki proti Spolkové republice Německo, C-84/12 a rozsudek SDEU ze dne 10. 9. 2014 ve věci Mohamed Ali Ben Alaya proti Spolkové republice Německo, C-491/13.

⁵⁷⁾ Usnesení Ústavního soudu ze dne 13. 2. 2013, sp. zn. I. ÚS 1400/12.

⁵⁸⁾ Usnesení Ústavního soudu ze dne 7. 2. 2013, sp. zn. III. ÚS 1761/12.

⁵⁹⁾ Usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 12. 2000, sp. zn. II. ÚS 345/2000. K právu na spravedlivý proces v řízení o udělení dlouhodobého víza, jakož i k právu na soudní přezkum, blíže VLKOVÁ, M.: *Právo na spravedlivý proces v řízení o udělení dlouhodobého víza* [online]. Brno, 2019 [cit. 2020-04-03]. Dostupné z: <<https://is.muni.cz/th/m2utv/>>. Rigorózní práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. BEDNÁŘOVÁ, M.: *Ústavní základy řízení o udělení dlouhodobého víza*. *Právní rozhledy*, Nakladatelství C. H. Beck, 2019, č. 2, s. 58 a následně. BEDNÁŘOVÁ, M.: *Právo na soudní přezkum rozhodnutí o neudělení dlouhodobého víza za účelem studia dle směrnice 2004/114/ES*. *Právní rozhledy*, Nakladatelství C. H. Beck, 2019, č. 11. ISSN 1210-6410.

jednání a libovůle a že v případě připuštění soudní kontroly rozhodnutí o neudělení víza k pobytu nad 90 dnů se netřeba obávat velkého zatížení pro české soudy, podotýká Nejvyšší správní soud, že se nejedná o argumenty svědčící o protiústavnosti ustanovení § 171 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, resp. o nutnosti ústavně konformního výkladu tohoto ustanovení. I přesto je však třeba vnímat tyto argumenty stěžovatelky se vši vážností a Nejvyšší správní soud dodává, že s ohledem na budoucí vývoj zejména komunitární právní úpravy nevylučuje, že pro futuro bude na místě se předmětnou soudní výlukou (a zejména jejími dopady) zabývat a hledat nová řešení.“⁶⁰⁾

V dalším svém rozhodnutí pak Nejvyšší správní soud přinesl pro otázku možnosti soudního přezkumu rozhodnutí o neudělení víza další stěžejní myšlenku. Nejvyšší správní soud totiž dovedl, že, ačkoliv se ve vízovém řízení nevyhotovuje rozhodnutí ve formálním slova smyslu, představuje rozhodnutí o udělení víza či rozhodnutí o zamítnutí žádosti (a tedy i rozhodnutí o novém posouzení důvodů neudělení víza) rozhodnutí v materiálním slova smyslu.⁶¹⁾ Před tímto rozhodnutím však Nejvyšší správní soud učinil podstatnější krok, jímž se odchýlil od výše citované ustálené judikatury, neboť se, ačkoliv bezvýsledně, obrátil na Ústavní soud s návrhem na zrušení rozebírané soudní výluky. Dle Nejvyššího správního soudu by měla být výluka zrušena, neboť při absenci soudního přezkumu rozhodnutí o neudělení dlouhodobého víza není možné přezkoumat respektování dílčích procesních práv dle čl. 36 odst. 1 Listiny.⁶²⁾ Ústavní soud však na uvedený návrh reagoval negativně, a to nálezem ze dne 24. dubna 2012, sp. zn. Pl. ÚS 23/11, v němž opět zopakoval, že neudělením dlouhodobého víza není dotčeno žádné základní právo žadatele o toto vízum, a proto je vyloučení těchto rozhodnutí ze soudní výluky v souladu s ústavním pořádkem České republiky.

3.3. Judikatorní prolomení výluky soudního přezkumu krátkodobých a dlouhodobých víz

3.3.1. Judikatorní prolomení výluky soudního přezkumu dlouhodobých víz s unijní povahou⁶³⁾

K prvnímu reálnému průlomů soudní výluky obsažené v § 171 písm. a) zákona o pobytu cizinců došlo ve vztahu k dlouhodobým vízům s unijním prvkem, konkrétně ve vztahu k dlouhodobému vízu za účelem studia dle směrnice 2004/114/ES, a to rozhodnutím Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 1. 2018, sp. zn. 6 Azs 253/2016.

⁶⁰⁾ Rozhodnutí NSS ze dne 10. 9. 2008, sp. zn. 9 As 95/2008.

⁶¹⁾ Rozhodnutí NSS ze dne 21. 12. 2011, sp. zn. 5 Ans 5/2011.

⁶²⁾ Návrh NSS ze dne 11. 5. 2011, č. j. 1 As 85/2010-84, na který ÚS reagoval nálezem ÚS ze dne 24. dubna 2012, sp. zn. Pl. ÚS 23/11.

⁶³⁾ Blíže viz samotný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 1. 2018, sp. zn. 6 Azs 253/2016; BEDNÁŘOVÁ, M.: Právo na soudní přezkum rozhodnutí o neudělení dlouhodobého víza za účelem studia dle směrnice 2004/114/ES. *Právní rozhledy*, Nakladatelství C. H. Beck, 2019, č. 11. ISSN 1210-6410.

Nejvyšší správní soud v citovaném rozhodnutí dospěl k závěru, že rozhodnutí o žádosti o nové posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza za účelem studia podle směrnice 2004/114/ES je soudně přezkoumatelné, neboť i přes absenci subjektivního práva na udělení víza svědčí žadateli o dlouhodobé vízum právo, jež podléhá ochraně dle čl. 47 Listiny EU, a to „právo na spravedlivé a řádné projednání žádosti o povolení k pobytu za účelem studia, v návaznosti na to i právo na spravedlivé a řádné projednání žádosti o dlouhodobé vízum za účelem studia podle zákona o pobytu cizinců.“⁶⁴⁾

Nejvyšší správní soud se ve svém odůvodnění dotknul i výše citované judikatury Soudního dvora EU. Při zodpovídání otázky, zda právo na opravný prostředek dle čl. 18 odst. 4 směrnice je možné vykládat jako právo na soudní přezkum, vycházel z vyjádření generálního advokáta ve stanovisku ze dne 7. 9. 2017, k věci C-403/16, *Soufiane El Hassani proti Ministr Spraw Zagranicznych*, s jehož pomocí dospěl k závěru, že směrnice 2004/114/ES ponechává volbu typu opravného prostředku na členském státu.⁶⁵⁾ V otázce existence subjektivního práva na vstup a pobyt cizince se pak opřel také o rozhodnutí ve věci *Mohamed Ali Ben Alaya*, v němž Soudní dvůr EU dovodil již výše citovaný závěr, že členský stát má v případě splnění stanovených podmínek povinnost udělit povolení k pobytu, kdy tyto závěry musí být právní úpravou členských států respektovány.⁶⁶⁾

Autorky mají přitom za to, že tyto závěry jsou plně aplikovatelné i v případě směrnice 2016/801, která směrnici 2004/114/ES nahradila. Dle názoru autorek je prolomení soudní výluky rozhodnutí o neudělení dlouhodobého víza s unijním prvkem žádoucí, neboť přestože jsou právo na spravedlivý proces, jakož i právo na spravedlivé projednání žádosti a princip rovnosti právy akcesorickými, tedy vázanými na porušení jiných lidských práv, je třeba se zabývat i možností jejich vzájemné akcesority, tedy možností ochrany zásady rovnosti a dalších zásad materiálního právního státu právem na spravedlivý proces, respektive též možností iniciace soudního přezkumu ve věci ochrany samotného práva na spravedlivý proces. Jak vidno z analyzovaného rozhodnutí Soudní dvůr EU se zde přiklonil k potřebě chránit i dílčí procesní práva, která jsou dle něho hodná ochrany soudním přezkumem. Tato možnost pak hraje významnou roli v prolomení soudní

⁶⁴⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 1. 2018, sp. zn. 6 Azs 253/2016.

⁶⁵⁾ Tato věc se týkala směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 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, která rušila směrnici 2004/114/ES. Tato směrnice přímo uvádí v čl. 34 odst. 5, že opravný prostředek se podává k soudu nebo správnímu orgánu. Z uvedeného, jakož i z jazykového výkladu a účelu směrnice 2004/114/ES lze dovozovat, že citovaná směrnice ponechává typ zvoleného opravného prostředku na úvaze států, čili nezakotvuje výslovně právo na soudní přezkum. Blíže rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 1. 2018, sp. zn. 6 Azs 253/2016.

⁶⁶⁾ Rozsudek SDEU ze dne 10. 9. 2014 ve věci *Mohamed Ali Ben Alaya* proti Spolkové republice Německo, C-491/13.

výluky i ve vztahu k níže uvedeným skupinám vízových rozhodnutí. Autorky přitom tuto možnost kvitují, neboť dle jejich názoru není možné zajistit ochranu dílčích procesních práv, jakož i zásad materiálního právního státu či kontrolu výkonu veřejné moci správními orgány v oblasti migrace, pakliže v dané věci nebude zajištěn soudní přezkum a rozhodnutí zde bude vyhotovováno bez odůvodnění a opravným prostředkem bude pouze nové posouzení důvodů neudělení víza.

3.3.2. *Judikatorní prolomení výluky soudního přezkumu krátkodobých víz*

K dalšímu prolomení výluky soudního přezkumu dle § 171 písm. a) zákona o pobytu cizinců došlo o pár měsíců později, tentokrát rozhodnutím Krajského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2018, sp. zn. 45 A 102/2016, ve vztahu ke krátkodobým vízům harmonizovaným právem EU.

V citovaném rozhodnutí Krajský soud v Praze dovodil, že soudní přezkum rozhodnutí o nevyhovění žádosti o nové posouzení důvodů neudělení krátkodobého víza vydaného dle § 180e zákona o pobytu cizinců je přípustný a § 171 písm. a) zákona o pobytu cizinců se pro tento případ nepoužije pro rozpor s čl. 32 odst. 3 vízového kodexu ve spojení s čl. 47 Listiny EU. I zde Krajský soud v Praze při své argumentaci vycházel z rozhodnutí ve věci C-403/16, *Soufiane El Hassani proti Ministr Spraw Zagranicznych*, v němž Soudní dvůr EU vymezil obsah práva na odvolání, kdy uvedl, že podmínky opravného prostředku proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o neudělení víza se řídí vnitrostátním právem každého členského státu, přičemž musí být dodrženy zásady rovnocennosti a efektivity, a dále že řízení o opravném prostředku musí v určitém stádiu zaručit možnost podání opravného prostředku k soudu.⁶⁷⁾

Citované rozhodnutí Krajského soudu v Praze je však přínosné nejen v argumentaci vedoucí k průlomu soudní výluky, ale dále v argumentaci soudu týkající se odůvodňování rozhodnutí o žádosti o nové posouzení důvodů. Krajský soud v Praze uvedl, že na rozhodnutí o žádosti o nové posouzení důvodů neudělení krátkodobého víza nelze na jednu stranu klást nároky vyžadované § 68 odst. 3 a § 89 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, na druhou stranu je však nezbytné, aby takové rozhodnutí obsahovalo dostatečně konkrétní právní i skutkové důvody rozhodnutí. Tento požadavek má přitom dle soudu dvojí význam. Zprvce odůvodněním je účastník řízení vyrozuměn o konkrétních skutkových a právních důvodech. Jenom na základě tohoto vyrozumění je možné se efektivně domáhat soudního přezkumu. Rozhodnutí bez uvedení skutkových a právních důvodů lze napadnout toliko formálně, nikoliv efektivně, neboť absence uvedení důvodů rozhodnutí brání jeho adresátovi formulovat přiléhavé výtky proti těmto absentujícím důvodům. Za druhé uvedení důvodů umožňuje soudu napadené rozhodnutí po skutkové i právní stránce přezkoumat.⁶⁸⁾

⁶⁷⁾ Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 13. 12. 2017 ve věci *Soufiane El Hassani proti Ministr Spraw Zagranicznych*, C-403/16.

⁶⁸⁾ Rozhodnutí Krajského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2018, sp. zn. 45 A 102/2016.

Uvedené závěry lze dle názoru autorek vztáhnout již na odůvodňování rozhodnutí o neudělení víza, a to jak ve vztahu ke krátkodobým, tak i dlouhodobým vízům. Ačkoliv se totiž jeví přístup, kdy je sdělení právních i skutkových důvodů rozhodnutí ponecháno odvolacímu orgánu, jako dostatečný vzhledem k povaze správního řízení, jakož i vzhledem k požadavku účinnosti opravného prostředku,⁶⁹⁾ uvádění odůvodnění ve výše uvedeném rozsahu již v rozhodnutí o neudělení víza by přispělo k transparentnosti řízení, upevnění procesních práv žadatele a možnému ulehčení správním soudům v okamžiku, kdy dochází k prolomení soudní výluky.

3.3.3. *Judikatorní prolomení národních dlouhodobých víz*

V nedávné době, tj. 9. 10. 2019, tedy v době, kdy již bylo ustanovení § 171 zákona o pobytu cizinců novelizováno a obsahovalo pouze soudní výluky pro rozhodnutí o neudělení dlouhodobého víza, pak došlo k dalšímu průlomům, a to ve vztahu k dlouhodobým vízům bez unijního prvku, v daném případě ve vztahu k dlouhodobému vízu za účelem podnikání.⁷⁰⁾

V dané věci stěžovatel namítal v kontextu výše citované judikatury, že nelze činit rozdíly mezi jednotlivými druhy víz, neboť je podstatné, že se vždy jedná o rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 soudního řádu správního.⁷¹⁾ Nejvyšší správní soud dal argumentaci stěžovatele za pravdu, opřel se přitom o závěry již citované v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 1. 2018, sp. zn. 6 Azs 253/2016 či také rozhodnutí Krajského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2018, sp. zn. 45 A 102/2016, kdy zejména zdůraznil, že Nejvyšší správní soud již ve věci sp. zn. 6 Azs 253/2016 dovodil neslučitelnost soudní výluky s právem EU ve vztahu k dlouhodobým vízům, a proto je třeba i zde dovodit rozpor soudní výluky s právem EU. Žaloba by měla být dle Nejvyššího správního soudu projednána bez ohledu na to, jaký je důvod podání žádosti o dlouhodobé vízum – podnikání, studium atd., neboť ani z rozsudku Soudního dvora Evropské unie ve věci *El Hassani* rozdělování žádostí podle jejich důvodů nevyplývá.⁷²⁾

Citovaný rozsudek je však velmi diskutabilní, neboť ve vztahu k dlouhodobým vízům užívá argumentaci pro krátkodobá víza, která není přílehavá. Současně je třeba upozornit, že vývoj náhledu u Nejvyššího správního soudu neodpovídá aktuální rozhodovací praxi Ústavního soudu, který stále vychází z premisy, že neudělením dlouhodobého víza není dotčeno žádné základní právo žadatele o toto vízum (například I. ÚS 228/20 nebo II. ÚS 393/20).

⁶⁹⁾ KRÁLOVÁ, A.: *Opravné prostředky v cizineckém právu* [online]. Brno, 2020 [cit. 2020-04-03]. Dostupné z: <<https://is.muni.cz/th/xlem8/>>. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce Jana Jurníková.

⁷⁰⁾ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 9.10.2019, sp. zn. 5 Azs 283/2018.

⁷¹⁾ Rozsudek NSS ze dne 4. 7. 2013, sp. zn. 1 Ans 9/2013.

⁷²⁾ Rozsudek NSS ze dne 4. 7. 2013, sp. zn. 1 Ans 9/2013.

Přes výše uvedené mají však autorky za to, že, ačkoliv odůvodnění citovaného rozhodnutí není zvoleno zcela šťastně, neboť se nedomnívají, že v případě čistě národního dlouhodobého víza bez unijního prvku by bylo možné považovat soudní výluky takového rozhodnutí v rozporu s právem Unie, nýbrž by bylo vhodné argumentovat principem rovnosti a právní jistoty, se závěrem Nejvyššího správního soudu autorky souhlasí a prolomení soudní výluky ve vztahu k čistě národním dlouhodobým vízům kvitují. Autorky se kloní k argumentaci Nejvyššího správního soudu, i přestože Ústavní soud stále trvá na tom, že neudělením víza nemůže být dotčeno žádné lidské právo žadatele o toto vízum. Dle názoru autorek může být neudělením dlouhodobého víza zasaženo právo na soukromý a rodinný život žadatele a zcela bez pochyb může být zasaženo či porušeno též právo na spravedlivé projednání žádosti, které vzhledem k aplikaci čl. 36 odst. 1 Listiny i na tato řízení žadateli plyne taktéž z českého ústavního pořádku. Ačkoliv je tento závěr diskutabilní a ve své podstatě by mohl vést k úplnému zrušení soudních výluk, autorky se domnívají, že právo na spravedlivé projednání žádosti, jakož i dílčí procesní práva, a ústavní zásady v podobě zásady rovnosti a zákazu diskriminace a dalších zásad materiálního právního státu jsou hodny soudní ochrany a měly by obstát jako důvod pro zrušení soudní výluky. Tento svůj názor však autorky opírají zejména o skutečnost, že nelze dle jejich názoru rozlišovat mezi krátkodobým a dlouhodobým vízem, respektive dílčími účely dlouhodobých víz natolik, aby v případě jednoho byl soudní přezkum povolen a v případě jiného nikoliv, zejména je-li přezkum povolen u krátkodobých víz, kdy musíme brát v potaz, že u dlouhodobých víz k tvorbě vazeb dochází určitě spíše než v případě víz krátkodobých, tedy že v případě dlouhodobých víz je vyšší pravděpodobnost zásahu do jiných lidských práv žadatele.

4. Zhodnocení vývoje soudní výluky rozhodnutí o neudělení krátkodobého a dlouhodobého víza

Na tomto místě je vhodné výše analyzovaný vývoj soudní výluky a judikatorního pohledu na něj zhodnotit a zamyslet se nad možnými argumenty ve prospěch, či případný neprospěch zrušení soudní výluky ve vztahu ke všem vízům.

V první řadě si neodpustíme poznámku vůči novele, kterou byla s účinností ke dni 31. 7. 2019 zrušena soudní výluka rozhodnutí o neudělení krátkodobého víza a rozhodnutí o novém posouzení důvodů neudělení krátkodobého víza.⁷³⁾ Není totiž bez zajímavosti, že, jak již plyne z předchozí věty, touto novelou byla zrušena pouze soudní výluka v případě krátkodobých víz, ačkoliv zákon byl přijímán v době po vydání výše uvedených soudních rozhodnutí, jimiž došlo k judikatornímu prolomení soudní výluky jak ve vztahu k dlouhodobým vízům s unijním prvkem, tak ve vztahu ke krátkodobým vízům.⁷⁴⁾

⁷³⁾ Zákon č. 176/2019 Sb.

⁷⁴⁾ Návrh zákona rozeslán poslancům jako tisk 203/0 dne 13. 6. 2018. Blíže <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=203>.

K provedené úpravě § 171 zákona o pobytu cizinců zákonodárce uvádí, že jde o reakci na rozhodnutí Soudního dvora EU ve věci *Soufiane El Hassani*, kterým byla z čl. 32 odst. 3 vízového kodexu ve spojení s čl. 47 Listiny EU dovozena povinnost členského státu zaručit žadateli o krátkodobé vízum v souladu se zásadou rovnocennosti a efektivit v určitém stadiu řízení možnost podání opravného prostředku k soudu.⁷⁵⁾ Zákonodárce se při přijímání této novely nezabýval ani výše citovanou judikaturou správních soudů, ani otázkou možného zásahu do principu rovnosti v případě zachování soudní výluky rozhodnutí o neudělení dlouhodobého víza.⁷⁶⁾

Za zmínku totiž jistě stojí skutečnost, že v minulosti, konkrétně v případě zaručení práva na odvolání v podobě nového posouzení důvodů neudělení víza, český zákonodárce v reakci na unijní právo zakotvil možnost nového posouzení důvodů neudělení víza jak pro harmonizovaná krátkodobá víza, tak pro čistě národní dlouhodobá víza. Tento svůj krok, kterým v reakci na unijní právo přistoupil ke změně i v oblasti, na níž unijní právo nedopadá, odůvodnil právě tím, že opačný přístup, kdy by byla možnost nového posouzení důvodů neudělení víza garantována jen ve vztahu ke krátkodobým vízům, nikoliv ve vztahu k dlouhodobým vízům, by byl nevyvážený a diskriminační.⁷⁷⁾

Máme přitom za to, že postup zákonodárce ve věci zaručení práva na nové posouzení důvodů neudělení víza jak ve vztahu ke krátkodobým vízům, tak ve vztahu k dlouhodobým vízům byl správný. Ačkoliv totiž nemá unijní právo vliv na oblast jemu nepodléhající, tedy jím neupravenou, kterou udělování dlouhodobého víza až na výjimky je, je zaručení přístupu k opravnému prostředku pro oba typy víz, zejména v okamžiku, kdy došlo k prolomení soudní výluky ve vztahu k dlouhodobým vízům s unijním prvkem, jediným možným způsobem zachování vyváženosti a rovnosti.⁷⁸⁾ Z uvedeného důvodu se také domníváme, že stejným způsobem měl zákonodárce postupovat i v případě novely týkající se soudní výluky.

Nicméně základní premisou pro prolomení soudní výluky rozhodnutí o neudělení dlouhodobého víza a rozhodnutí o nové posouzení důvodů neudělení víza je existence potenciálu zasáhnout neudělením víza do základních práv cizince. Vrcholné soudy však ve své judikatuře stále potvrzují závěr, že tento potenciál rozhodnutí o neudělení dlouhodobého víza či rozhodnutí

⁷⁵⁾ Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 13. 12. 2017 ve věci *Soufiane El Hassani proti Minister Spraw Zagranicznych*, C-403/16.

⁷⁶⁾ Důvodová zpráva k zákonu č. 176/2019 Sb.

⁷⁷⁾ Důvodová zpráva k zákonu č. 427/2010 Sb., novela zákona o pobytu cizinců na území ČR. Sněmovní tisk 70/0, část 1/3 [online]. Poslanecká sněmovna, 6. volební období, 2010-2013 [cit. 31. března 2020]. Blíže také KRÁLOVÁ, A.: *Opravné prostředky v cizineckém právu* [online]. Brno, 2020 [cit. 2020-04-03]. Dostupné z: <<https://is.muni.cz/th/xlem8/>>. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce Jana Jurníková.

⁷⁸⁾ Blíže VLKOVÁ, M.: *Právo na spravedlivý proces v řízení o udělení dlouhodobého víza* [online]. Brno, 2019 [cit. 2020-04-03]. Dostupné z: <<https://is.muni.cz/th/m2utv/>>. Rigorózní práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta.

o novém posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza nemají.⁷⁹⁾ Je však otázkou, nakolik je tento závěr udržitelný a obhajitelný. Setkáváme se totiž s názory, které dovozují, že potenciál zasažení do základních práv lze spatřovat i v rozhodnutí o neudělení víza,⁸⁰⁾ se kterým se ztotožňujeme. Máme totiž za to, že, ačkoliv právo na vstup a pobyt na území ČR není žadateli o udělení víza dáno, svědčí takovému žadateli jiné právo hodné soudní ochrany, a to právo na spravedlivé projednání žádosti o udělení víza.⁸¹⁾

5. Závěr

Výše jsme viděli, že přístup České republiky, jejího zákonodárce a vrcholných soudů k otázce soudního přezkumu rozhodnutí o neudělení krátkodobého či dlouhodobého víza a rozhodnutí o novém posouzení důvodů neudělení krátkodobého či dlouhodobého víza byl po dlouhá léta jednotný a ustálený na tom, že cizinec (žadatel o vízum) nemá právo na soudní přezkum uvedených rozhodnutí. Tento striktní závěr byl odůvodňován principem státní suverenity, z něhož pramení diskreční pravomoc státu stanovit, zda a za jakých (nediskriminačních) podmínek stát povolí vstup a pobyt cizince na svém území.

Ačkoliv se existence této premisy nezměnila, tedy ačkoliv stanovování podmínek vstupu a pobytu cizince na území státu je stále výkonem (omezené a kontrolované) diskreční pravomoci státu, Soudní dvůr EU a v reakci na jeho rozhodnutí i Nejvyšší správní soud postupně ve své judikatuře přistupuje k prolamování popisované soudní výluky, ačkoliv Ústavní soud stále trvá na premise, že neudělením víza nemůže dojít k dotčení žádného lidského práva žadatele o toto vízum, čili judikatura Ústavního soudu s judikaturou Nejvyššího správního soudu nekomunikuje.

Vzhledem k této skutečnosti je nyní otázkou, zdali soudy potvrdí prolomení soudní výluky i ve vztahu k dlouhodobým vízům bez unijního prvku, tedy ve vztahu k čistě národním vízům, jak již naznačil Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne ze dne 9. 10. 2019, sp. zn. 5 Azs 283/2018, a zdali bude zákonodárce závěry soudu respektovat a reflektovat. Taktéž je otázkou, jakým směrem se bude vyvíjet judikatura Ústavního soudu, který, jak již bylo uvedeno, stále trvá na závěru, že soudní výluka je v daném případě v souladu

⁷⁹⁾ Nález ÚS ze dne 24. 4. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 23/11 či rozhodnutí NSS ze dne 10. 9. 2009, sp. zn. 9 As 95/2008.

⁸⁰⁾ KRÁLOVÁ, A.: Opravné prostředky v cizineckém právu [online]. Brno, 2020 [cit. 2020-04-03]. Dostupné z: <<https://is.muni.cz/th/xlem8/>>. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce Jana Jurníková. KONDELOVÁ, A.: Právo na soudní ochranu v cizineckých věcech. In: MASLEN, M.: Verejná správa, právny štát a ochrana základných ľudských práv a slobod. Krakow: právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2014, s. 143-151. Odlišné stanovisko Miloslava Výborného k nálezu ze dne 24. 4. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 23/11.

⁸¹⁾ Blíže VLKOVÁ, M.: Právo na spravedlivý proces v řízení o udělení dlouhodobého víza [online]. Brno, 2019 [cit. 2020-04-03]. Dostupné z: <<https://is.muni.cz/th/m2utv/>>. Rigorózní práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta.

s ústavním pořádkem České republiky a jejími mezinárodními závazky, neboť neudělení víza nemůže být dotčeno žádné lidské právo žadatele.

V návaznosti na postupné odstraňování soudní výluky rozhodnutí o neudělení krátkodobého či dlouhodobého víza a rozhodnutí o novém posouzení důvodů neudělení krátkodobého či dlouhodobého víza pak vyvstává otázka, jaký vliv bude mít odstranění soudní výluky na podobu opravného prostředku v podobě nového posouzení důvodů neudělení víza, jakož i na podobu rozhodnutí o neudělení víza, zejména ve vztahu k jeho odůvodnění.

Shrnutí:

Příspěvek je věnován problematice krátkodobých a dlouhodobých víz a jejich soudnímu přezkumu. Konkrétně se zabývá otázkou existence práva na soudní přezkum žadatelů o udělení krátkodobého či dlouhodobého víza, prostorem pro správní uvážení a vývojem rozhodovací praxe soudů v této oblasti. První část příspěvku přibližuje povahu a právní základ krátkodobého a dlouhodobého víza. Další část předestírá vývoj právní úpravy a judikatury soudní výluky a nastiňuje, jak se Ústavní soud a Nejvyšší správní soud ve své judikatuře vypořádaly s otázkou existence práva na soudní přezkum vízového rozhodnutí. Klíčová část příspěvku se zabývá prolomením soudní výluky, ke kterému došlo rozhodnutím Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 1. 2018, sp. zn. 6 Azs 253/2016 a rozhodnutím Krajského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2018, sp. zn. 45 A 102/2016.

Judicial review of short-term and long-stay visas – summary:

The paper is devoted to the issue of short-term and long-term visas and their judicial review. Specifically, it deals with the issue of the existence of the right to judicial review of applicants for short-term or long-term visas, the scope for administrative discretion and the development of court decision-making practice in this area. The first part of the paper describes the nature and legal basis of short-term and long-term visas. The next part presents the development of legal regulation and case law of judicial exclusion and outlines how the Constitutional Court and the Supreme Administrative Court dealt with the issue of the existence of the right to judicial review of a visa decision in their case law. The key part of the paper deals with the breach of court exclusion, which occurred by the decision of the Supreme Administrative Court of 4. 1. 2018, file no. 6 Azs 253/2016 and the decision of the Regional Court in Prague of 23. 4. 2018, file no. 45 A 102/2016.