

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobkyně: **G. G.**, proti žalovanému: **Policie ČR, Služba cizinecké policie,** se sídlem Praha 3, Olšanská 2, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 3. 2010, č. j. 8 Ca 228/2009 - 48,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 3. 2010, č. j. 8 Ca 228/2009 - 48, **se zrušuje** a věc **se** mu **vrací** k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

[1] Žalovaný (dále „stěžovatel“) brojí včas podanou kasační stížností proti shora označenému rozsudku Městského soudu v Praze, jímž bylo zrušeno rozhodnutí stěžovatele ze dne 7. 8. 2009, č. j. CPR-3642-1/ČJ-2009-9CPR-C235. Tímto rozhodnutím stěžovatel zamítl odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Oblastního ředitelství služby cizinecké policie Praha (dále „správní orgán“) ze dne 15. 1. 2009, č. j. CPPH-053469/CI-2008-60, jímž byla zamítnuta žádost žalobkyně o povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem zaměstnání.

[2] Jako důvod zamítnutí žádosti žalobkyně uvedl správní orgán zjištění skutečnosti, že žalobkyně je evidována v Schengenském informačním systému (SIS) jako osoba, které má být odepřen vstup na území smluvních států podle čl. 96 Schengenské prováděcí úmluvy. Městský soud rozhodnutí žalovaného zrušil z důvodu, že žalobkyni bylo uděleno vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem zaměstnání, opravňující pouze k pobytu na území

České republiky, a proto měla být v jejím případě uplatněna výjimka podle ustanovení § 9 odst. 1 písm. g) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Zákonné důvody pro odepření žádosti žalobkyně tedy podle městského soudu nebyly dány.

II. Obsah kasační stížnosti

[3] Stěžovatel napadá rozsudek městského soudu z důvodu obsaženého v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), podle něhož lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Stěžovatel se totiž domnívá, že městský soud dospěl k nesprávnému závěru, že v daném případě bylo nutné aplikovat výjimku podle § 9 odst. 1 písm. g) zákona o pobytu cizinců. Povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání, o který žalobkyně žádala, totiž není vízem opravňujícím pouze k pobytu na území, u něhož by bylo možné v případě cizince zařazeného do SIS tuto výjimku použít.

[4] Stěžovatel nejprve stručně rekapituluje průběh předcházejícího řízení, které bylo zahájeno dne 3. 7. 2008 na základě žádosti žalobkyně o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání podle ustanovení § 42 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Žádost o povolení k dlouhodobému pobytu je přitom oprávněn cizinec podat, pokud na území pobývá na vízum k pobytu nad 90 dnů, hodlá na území přechodně pobývat po dobu delší než 1 rok a trvá-li stejný účel pobytu.

[5] Správní orgán v rámci řízení o žádosti zjistil, že žalobkyně je evidována v SIS jako osoba, které má být podle čl. 96 Schengenské prováděcí úmluvy vstup na území smluvních států odepřen. Na základě tohoto zjištění bylo provedeno konzultační řízení podle čl. 25 odst. 1 Schengenské prováděcí úmluvy s Polskou republikou, která záznam do SIS pořídila. Bylo potvrzeno, že předmětný záznam je platný do 7. 6. 2011. Proto nebylo žalobkyni uděleno povolení k dlouhodobému pobytu.

[6] Žalobkyně v době podání žádost pobývala na území ČR na vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem zaměstnání, které bylo vízem národním, tj. vízem k pobytu pouze na území ČR (toto vízum bylo žalobkyni vydáno na dobu ode dne 29. 10. 2007 do 31. 8. 2008), zažádala ale o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání. Stěžovatel má za to, že městský soud zcela opomenul nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 ze dne 15. března 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex). V čl. 2 bod 15 písm. a) Schengenského hraničního kodexu se stanoví, že „povolením k pobytu“ jsou všechna povolení k pobytu vydaná členskými státy podle jednotného vzoru stanoveného nařízením Rady (ES) č. 1030/2002 ze dne 13. 6. 2002, kterým se stanoví jednotný vzor povolení k pobytu pro státní příslušníky třetích zemí.

[7] Dále stěžovatel poukazuje na čl. 5 Schengenského hraničního kodexu, kde jsou stanoveny podmínky vstupu pro státní příslušníky třetích zemí. Pro pobyty, jejichž délka nepřekročí za období šesti měsíců dobu delší než tři měsíce, platí pro vstup státních příslušníků třetích zemí i podmínka, že mají platné vízum, pokud je požadováno na základě nařízení Rady (ES) č. 539/2001 ze dne 15. března 2001, kterým se stanoví seznam

třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni, ledaže jsou držiteli platného povolení k pobytu.

[8] Správní orgán tedy rozhodoval o povolení k pobytu, na základě kterého mohou státní příslušníci třetích zemí za stanovených podmínek vstupovat na území jiných členských států. Povolení k pobytu je ve formě štítku podle jednotného vzoru stanoveného nařízením Rady (ES) č. 1030/2002, přičemž tento pobyt nelze omezit jen pro pobyt na území České republiky, jako je tomu u víza k pobytu nad 90 dnů.

[9] Stěžovatel dodává, že podle čl. 21 Schengenské prováděcí úmluvy se mohou cizinci, kteří jsou držiteli povolení k pobytu vydaného některou smluvní stranou a platného cestovního dokladu, volně pohybovat na území ostatních smluvních stran po dobu až 3 měsíců, pokud splňují podmínky vstupu uvedené v čl. 5 odst. 1 písm. a), c) a e) a nejsou uvedeni na národním seznamu nežádoucích osob dotčené smluvní strany.

[10] Na základě uvedených důvodů proto stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalobkyně

[11] Žalobkyně ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že se zcela ztotožňuje s rozsudkem městského soudu. Argumentaci stěžovatele Schengenským hraničním kodexem a Schengenskou prováděcí úmluvou považuje v této věci za irelevantní, neboť z nich nevyplývá namítaná nezákonnost napadeného rozsudku.

[12] Jako přílohu svého vyjádření žalobkyně soudu zaslala oznámení o přelíčení u Krajského správního soudu ve Varšavě ve věci své stížnosti proti rozhodnutí šéfa Úřadu pro záležitosti cizinců a ověřený překlad této listiny.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Městského soudu v Praze v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody v kasační stížnosti uvedenými, a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[14] Sporná právní otázka vychází z interpretace ustanovení § 9 odst. 1 písm. g) zákona o pobytu cizinců a jeho aplikace v daném případě. Toto ustanovení zní následovně: „*Policie odepře cizinci vstup na území, jestliže je zařazen do informačního systému vytvořeného státy, které jsou vázány mezinárodními smlouvami o odstraňování kontrol na společných hranicích (dále jen "smluvní stát"), za účelem získání přehledu o cizincích, jimž nelze umožnit vstup na území smluvních států (dále jen "informační systém smluvních států"); to neplatí, je-li cizinci uděleno vízum opravňující pouze k pobytu na území*“. Fakticky se jedná o duplicitní zakotvení pravidla zakotveného v nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 ze dne 15. března 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex); ostatně k částečné duplicitě vstupních podmínek cizinců se „*v zájmu dodržení systematiky stávajícího cizineckého zákona, srozumitelnosti některých zásad tohoto předpisu a provedení (upřesnění) některých jeho zásad ve vnitrostátním právu*“, přiznává i důvodová zpráva k novele zákona o

pobytu cizinců č. 379/2007 Sb., kterou bylo předmětné ustanovení do tohoto zákona včleněno.

[15] Nejvyšší správní soud nejprve považuje za vhodné upřesnit právní základ, ze kterého je třeba při posuzování sporné otázky vyjít, a stručně poukázat na jeho vývoj. Protokolem připojeným ke Smlouvě o Evropské unii a Smlouvě o založení Evropského společenství Amsterodamskou smlouvou došlo k začlenění schengenského acquis do institucionálního a právního rámce EU. Za účelem této integrace přijala Rady EU (Rada EU nahradila výkonný výbor zřízený podle schengenských dohod) mj. rozhodnutí 1999/435/ES a 1999/436/ES, kterými byla vybrána jednotlivá ustanovení původního schengenského acquis, jež by mohla sloužit jako základ pro budoucí užší spolupráci, a pro něž byl stanoven odpovídající právní základ ve Smlouvách.

[16] Na základě Smlouvy mezi členskými státy Evropské unie a Českou republikou (a dalšími státy) o přistoupení k Evropské unii (publ. v Úředním věstníku EU dne 23. 9. 2003, L 236, s. 17), resp. na základě Aktu, který - jakožto nedílná součást této smlouvy - stanoví podmínky přistoupení (publ. tamtéž, s. 33), se ode dne přistoupení stala ustanovení schengenského acquis, začleněného do rámce EU protokolem připojeným ke Smlouvě o Evropské unii a Smlouvě o založení Evropského společenství (příloha Amsterodamské smlouvy), závaznými a použitelnými v nových členských státech (čl. 3 odst. 1 Aktu o přistoupení). Takový status má na základě přílohy I k Aktu o přistoupení (publ. tamtéž, s. 50) mj. dohoda podepsaná dne 14. června 1985 v Schengenu mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích (tzv. Schengenská dohoda) a vybraná ustanovení úmluvy podepsané dne 19. června 1990 v Schengenu mezi Belgickým královstvím, Spolkovou republikou Německo, Francouzskou republikou, Lucemburským velkovévodstvím a Nizozemským královstvím k provedení Schengenské dohody (dále jen „Schengenská prováděcí úmluva“). Podle čl. 3 odst. 2 Aktu o přistoupení jsou ustanovení schengenského acquis neuvedená v příloze I tohoto Aktu sice závazná pro nové členské státy ode dne přistoupení, avšak použitelná jsou v každém z nich pouze na základě rozhodnutí Rady EU vydaného po konzultaci s Evropským parlamentem (v návaznosti na zjištění, že podmínky nezbytné pro uplatnění všech předmětných částí acquis byly v členském státě splněny).

[17] Na základě rozhodnutí Rady 2007/801/ES ze dne 6. prosince 2007 o plném uplatňování ustanovení schengenského acquis v České republice, Estonské republice, Lotyšské republice, Litevské republice, Maďarské republice, Republice Malta, Polské republice, Republice Slovinsko a Slovenské republice (publ. v Úředním věstníku EU dne 8. 12. 2007, L 323, s. 34) se mezi těmito členskými státy a dalšími státy (Belgie, Dánsko, Německo, Řecko, Španělsko, Francie, Itálie, Lucembursko, Nizozemí, Rakousko, Portugalsko, Finsko, Švédsko, Island a Norsko) ode dne 21. prosince 2007 použijí ustanovení schengenského acquis uvedená v příloze 1 tohoto rozhodnutí; v případě Schengenské prováděcí úmluvy se jedná např. o článek 25, který byl aplikován v daném případě.

[18] Z čl. 2 protokolu připojeného k Amsterodamské smlouvě bylo možné vyvozovat, že rozhodnutími Rady (1999/435/ES, 1999/436/ES) došlo k tomu, že ustanovení schengenského acquis, u nichž došlo k určení právního základu EU, se fakticky přesunula do oblasti tehdejšího prvního (komunitárního) pilíře EU. Zbytek schengenského acquis bylo nutné považovat za právní akty tehdejšího třetího pilíře EU (spolupráce v oblasti

vnitřní bezpečnosti a justice). Jak bylo totiž uvedeno v tomto ustanovení, „dokud nejsou přijata výše uvedená opatření (pozn. soudu – rozhodnutí Rady) (...), považují se ustanovení a rozhodnutí, která tvoří schengenské acquis, za právní akty na základě hlavy VI Smlouvy o Evropské unii (pozn. soudu – policejní a justiční spolupráce)“.

[19] Po přijetí Lisabonské smlouvy došlo v tomto protokolu ke změnám; nyní se jedná o protokol č. 19 (ke Smlouvě o Evropské unii a Smlouvě o fungování Evropské unie, publ. v Úředním věstníku EU dne 9. 5. 2008, C 115). Podle jeho čl. 1 jsou členské státy EU (s výjimkou Irska a Spojeného království) „zmocněny mezi sebou navázat posílenou spolupráci v oblastech, na něž se vztahují ustanovení vymezená Radou, jež tvoří schengenské acquis“ (podle čl. 1 protokolu ve znění Amsterodamské smlouvy se jednalo o „užší spolupráci v rámci schengenských dohod a souvisejících ustanovení“).

[20] Z uvedeného vyplývá, že v případě České republiky je právní základ v podobě závazného a použitelného schengenského acquis přesně vymezen v jednotlivých rozhodnutích Rady. Nutno podotknout, že od přijetí Amsterodamské smlouvy, resp. rozhodnutí Rady 1999/435/ES a 1999/436/ES, jimiž byla stanovena jednotlivá ustanovení schengenského acquis, která se stala základem pro budoucí užší spolupráci, postupně docházelo a dochází k dalšímu rozvoji schengenského acquis. Výsledkem tohoto rozvoje je mj. i Schengenský hraniční kodex, jehož přijetím došlo k nahrazení některých ustanovení Schengenské prováděcí úmluvy.

[21] Jak bylo vysvětleno výše, pro řešení sporné otázky je klíčová interpretace ustanovení § 9 odst. 1 písm. g) zákona o pobytu cizinců, který reflektuje právě Schengenský hraniční kodex. Relevantní ustanovení Schengenského hraničního kodexu v rozhodném znění (tj. ke dni 15. 1. 2009, kdy správní orgán vydal napadené rozhodnutí) jsou následující:

„Článek 13

1. Vstup na území členských států se odepře státnímu příslušníkovi třetí země, <u>který nesplňuje všechny podmínky vstupu vymezené v čl. 5 odst. 1 a nepatří do některé z kategorií osob uvedených v čl. 5 odst. 4.</u> Tím není dotčeno uplatnění zvláštních ustanovení týkajících se práva na azyl a mezinárodní ochrany nebo vystavování dlouhodobých víz.“

„Článek 5

1. Pro pobyty, jejichž délka nepřekročí za období šesti měsíců dobu delší než tři měsíce, platí pro vstup státních příslušníků třetích zemí tyto podmínky:

a) mají platný cestovní doklad nebo doklady, které je opravňují k překročení hranice,

<u>b) mají platné vízum,</u> pokud je požadováno na základě nařízení Rady (ES) č. 539/2001 ze dne 15. března 2001, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni, ledaže jsou držiteli platného povolení k pobytu,

c) zdůvodní účel a podmínky předpokládaného pobytu a mají zajištěny dostatečné prostředky pro obživu jak na dobu předpokládaného pobytu, tak na návrat do své země původu nebo na průjezd do třetí země, ve které je zaručeno jejich přijetí, nebo jsou schopni si tyto prostředky legálním způsobem opatřit,

d) <u>nejsou osobami vedenými v SIS, jimž má být odepřen vstup</u>,

e) nejsou považováni za hrozbu pro veřejný pořádek, vnitřní bezpečnost, veřejné zdraví nebo mezinárodní vztahy kteréhokoliv z členských států, zejména nejsou osobami, jimž má být podle vnitrostátních databází členských států odepřen vstup ze stejných důvodů.

(...)

4. Odchylně od odstavce 1:

a) Státním příslušníkům třetích zemí, kteří nesplňují všechny podmínky stanovené v odstavci 1, ale kteří jsou držiteli povolení k pobytu nebo zpětného víza vydaného jedním z členských států, nebo je-li to nezbytné, obou dokladů, je povolen vstup na území ostatních členských států pro účely průjezdu, aby mohli dosáhnout území členského státu, který povolení k pobytu nebo zpětné vízum vydal, pokud jejich jména nejsou na vnitrostátním seznamu osob, kterým má být odepřen vstup, vedeném členským státem, jehož vnější hranice zamýšlí překročit, a pokud není tento záznam doplněn pokynem odepřít vstup nebo průjezd.

(...)

c) Státním příslušníkům třetích zemí, kteří nesplňují jednu nebo více podmínek stanovených v odstavci 1, může členský stát povolit vstup na své území z humanitárních důvodů, z důvodů národního zájmu anebo vzhledem ke svým mezinárodním závazkům. Pokud se na dotyčného příslušníka třetí země vztahuje záznam podle odst. 1 písm. d), uvědomí členský stát, který mu povolí vstup na své území, o tomto povolení ostatní členské státy.“

[22] Podle ustanovení § 46 odst. 1 zákona o pobytu cizinců platí pro povolení k dlouhodobému pobytu obdobně rovněž ustanovení § 56 tohoto zákona, podle jehož odst. 1 písm. h) se *„(v)ízum, s výjimkou víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území z důvodu podle § 33 odst. 3, policie nebo zastupitelský úřad cizinci neudělí, jestliže jsou zjištěny skutečnosti uvedené v § 9 odst. 1 písm. a), b), g), h), i) nebo j)*“.

[23] V daném případě není sporu o tom, že vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem zaměstnání je vízem „národním“; nejedná se o tzv. jednotné schengenské vízum. To ostatně vyplývá i z čl. 18 Schengenské prováděcí úmluvy, který se v ČR uplatňuje rovněž na základě rozhodnutí Rady EU 2007/801/ES. Podle tohoto článku (v relevantním znění) jsou víza pro pobyt delší než tři měsíce vnitrostátní víza udělovaná jednou ze smluvních stran podle jejích vnitrostátních předpisů. *„Toto vízum opravňuje držitele k průjezdu přes území ostatních smluvních stran až na území smluvní strany, která vízum udělila, ledaže držitel nesplňuje podmínky vstupu uvedené v čl. 5 odst. 1 písm. a), d) a e) nebo je uveden na vnitrostátním seznamu osob, jimž má být odepřen vstup, smluvní strany, přes jejíž území požaduje průjezd*“. Odkazovaná ustanovení čl. 5 odst. 1 písm. a), d) a e) Schengenské prováděcí úmluvy přitom korespondují s (a byla nahrazena) již výše citovanými ustanoveními čl. 5 odst. 1 písm. a), d) a e) Schengenského hraničního kodexu.

[24] Nejvyšší správní soud má za to, že ustanovení § 9 odst. 1 písm. g) zákona o pobytu cizinců je nutné vykládat ve světle čl. 5 odst. 4 písm. a) ve spojení s čl. 13 Schengenského hraničního kodexu (pro krátkodobá „schengenská“ víza) a ve spojení s čl. 18 Schengenské prováděcí úmluvy (pro dlouhodobá víza) tak, že cizinci není zásadně možné odepřít vstup na území ČR, pokud je držitelem povolení k pobytu nebo zpětného víza vydaného jedním z členských států, za účelem průjezdu a následného vstupu na území tohoto členského státu. Výjimkou z tohoto pravidla je situace, kdy by tento cizinec byl uveden na vnitrostátním seznamu osob státu na jehož vnější hranici vstup požaduje (v případě ČR se jedná o evidenci nežádoucích osob ve smyslu § 154 zákona o pobytu cizinců).

[25] Situace v posuzovaném případě je nicméně poněkud odlišná. Žalobkyně byla sice v době podání žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu držitelkou dlouhodobého víza, a sice víza „národního“, vydaného Českou republikou, nicméně již se na území tohoto státu nacházela. Otázka povolení či odepření vstupu na toto území se tedy neřešila. Přitom právě k této otázce, která ovšem pro daný případ nebyla relevantní, se vztahuje věta za středníkem v ustanovení § 9 odst. 1 písm. g) zákona o pobytu cizinců. Interpretaci tohoto ustanovení ze strany městského soudu, vycházející zřejmě toliko z prostého jazykového výkladu, nelze přisvědčit, neboť v rozporu s právem EU směřuje k vyloučení možnosti správního orgánu rozhodnout o neudělení povolení k dlouhodobému pobytu za situace, kdy je žadatel držitelem platného víza, jež opravňuje cizince pouze k pobytu na území České republiky, navzdory tomu, že má záznam v Schengenském informačním systému. Takový výklad se zjevně příčí smyslu právní úpravy.

[26] SIS představuje databázi zřízenou a vedenou na základě čl. 92 – 119 Schengenské prováděcí úmluvy. Pro potřeby policejních a justičních orgánů dotčených států poskytuje přístup k vybraným druhům informací o sledovaných či hledaných osobách a věcech (zejména vozidla, doklady, bankovky). Jedním ze záznamů vedených v SIS jsou údaje o cizincích, o kterých je veden záznam pro účely odepření vstupu (čl. 96 odst. 1). Podkladem pro provedení záznamu musí být vždy rozhodnutí přijaté příslušnými správními orgány a soudy v souladu s procesními předpisy, které stanoví vnitrostátní právní předpisy. Smluvní strana, která záznam do systému pořizuje, má povinnost ověřit, zda závažnost daného případu odůvodňuje pořízení záznamu (čl. 94 odst. 1). Schengenská prováděcí úmluva přitom stanoví demonstrativní výčet případů, kdy může dojít k zaznamenání cizince do systému; mj. se může jednat o skutečnost, že cizinec byl vyhoštěn, navrácen nebo vypovězen, přičemž tato opatření nebyla odložena ani zrušena, obsahují zákaz vstupu, případně pobytu a zakládají se na porušení vnitrostátních právních předpisů o vstupu nebo pobytu cizinců (čl. 96 odst. 3).

[27] Zařazení a evidence v SIS má pro cizince závažné důsledky týkající se jeho vstupu a pobytu na území členských států. Jedná se zejména o odepření vstupu na území smluvních států schengenského prostoru [čl. 5 odst. 1 písm. d) Schengenské prováděcí úmluvy, resp. čl. 5 odst. 1 písm. d) Schengenského hraničního kodexu], zamítnutí udělení víza [čl. 15 Schengenské prováděcí úmluvy, resp. čl. 32 odst. 1 písm. a) bod v) nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. července 2009, o kodexu Společenství o vízech] či zamítnutí vydání povolení k pobytu (čl. 25 Schengenské prováděcí úmluvy).

[28] Schengenská prováděcí úmluva stanoví v čl. 25 členským státům postup v případě, kdy rozhodují o vydání povolení k pobytu cizinci vedeném v seznamu osob, jimž má být odepřen vstup. Před rozhodnutím je členský stát povinen konzultovat se státem, který záznam do systému pořídil, a přihlížíí k jeho zájmům; *„povolení k pobytu bude vydáno pouze ze závažných důvodů, zejména humanitárních nebo z důvodů vyplývajících z mezinárodních závazků“* (čl. 25 odst. 1). V řízení o povolení k dlouhodobému pobytu je tedy příslušný orgán členského státu, který zjistí, že cizinec (žadatel) je v SIS veden jako osoba, které má být odepřen vstup, povinen konzultovat členský stát, který záznam pořídil. S přihlédnutím k zájmům tohoto členského státu pak může povolení k pobytu vydat pouze ze závažných důvodů.

[29] V posuzovaném případě není sporu o tom, že žalobkyně je vedena v Schengenském informačním systému jako osoba, které má být odepřen vstup. Na základě konzultací

s Polskou republikou, která záznam provedla, bylo zjištěno, že podkladem pro provedení záznamu bylo rozhodnutí guvernéra Podkarpatské provincie ze dne 2. 6. 2008 o vyhoštění žalobkyně z území Polské republiky (do 7. 6. 2011) z důvodu nelegálního překročení hranice z České republiky do Polska a pobytu na tomto území bez platného povolení k pobytu nebo víza. Správní orgán žalobkyni toto zjištění oznámil a poskytl jí možnost pro vyjádření. Žalobkyně ve svém vyjádření uvedla, že si je vědoma porušení platných zákonů, když cestovala přes území Polské republiky bez tranzitního víza. Přes Polsko cestovala dne 31. 5. 2008 v naléhavé situaci, neboť její otec vážně onemocněl a dne 29. 5. 2008 byl hospitalizován. Před zakoupením jízdenky bylo k dotazu žalobkyně ze strany Velvyslanectví Polské republiky v Praze údajně telefonicky sděleno, že při cestě na Ukrajinu nepotřebuje průjezdní vízum; proto o ně nepožádala. Proti rozhodnutí o vyhoštění podala žalobkyně jako opravný prostředek žádost o zrušení tohoto rozhodnutí. Tato žádost však byla rozhodnutím Podkarpatského hejtmana zamítnuta.

[30] V daném případě měl tedy městský soud při přezkumu napadeného rozhodnutí stěžovatele zjišťovat, zda se správní orgán (stěžovatel) zabýval otázkou, nemělo-li by žalobkyni - přes její záznam v SIS – být uděleno povolení k dlouhodobému pobytu ze závažných důvodů. Je přitom třeba si uvědomit, že výčet závažných důvodů v čl. 25 odst. 1 Schengenské prováděcí úmluvy je demonstrativní; výslovně zahrnuje pouze důvody humanitární a důvody vyplývající z mezinárodních závazků. Na druhou stranu je však nutné zdůraznit, že žadatel o vydání povolení k dlouhodobému pobytu má v tomto ohledu povinnost tvrzení a důkazní; musí uvést a prokázat skutečnosti, jež by mohly být pod závažné důvody (ty je třeba posuzovat vždy s ohledem na okolnosti konkrétního případu) podřazeny.

[31] Nejvyšší správní soud dále považuje za vhodné poukázat na další související skutečnosti, týkající se mj. vývoje v právní úpravě. V době vydání rozhodnutí o vyhoštění žalobkyně ze strany polských orgánů, na základě něhož byl proveden záznam do SIS, byla žalobkyně držitelkou platného dlouhodobého víza. Až do konce platnosti tohoto víza tedy existovala situace, kdy byla žalobkyně, jakožto cizinka, zároveň držitelkou platného povolení pobytu a zároveň osobou se záznamem v SIS pro účely odepření vstupu. Tento zjevný nesoulad však právní úprava dovolovala.

[32] Podle čl. 25 odst. 2 Schengenské prováděcí úmluvy *„vyjde-li najevo, že cizinec, který je držitelem platného povolení k pobytu vydaného jednou ze smluvních stran, je veden v seznamech osob, kterým má být odepřen vstup, konzultuje smluvní strana, která záznam pořídila, smluvní stranu, která vydala povolení k pobytu, s cílem zjistit, zda existují dostatečné důvody k odnětí povolení k pobytu“*. A dále *„pokud není povolení k pobytu odňato, zruší smluvní strana, která záznam pořídila, tento záznam, může však dotyčného cizince zapsat do vnitrostátního seznamu osob, kterým má být odepřen vstup“*. Tento postup se však až do přijetí nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 265/2010 ze dne 25. 3. 2010, kterým se mění Schengenská prováděcí úmluva a nařízení č. 562/2006, pokud jde o pohyb osob s dlouhodobým vízem (publ. v Úředním věstníku EU dne 31. 3. 2010, L 85), vztahoval pouze na povolení k pobytu, nikoli na (dlouhodobá) víza. Výklad, který by dlouhodobá víza podřazoval pod povolení k pobytu ve smyslu čl. 25 odst. 2 Schengenské prováděcí úmluvy (např. argumentem, že dlouhodobé vízum i dlouhodobé povolení k pobytu jsou formou přechodného pobytu), nelze podle Nejvyššího správního soudu dovodit.

[33] Zatímco tedy v současnosti vyjde-li najevo, že cizinec, který je držitelem platného povolení k pobytu nebo dlouhodobého víza, je veden v seznamech osob, kterým má být odepřen vstup, musí dojít k provedení (ze strany členského státu, který záznam pořídil) konzultační řízení a (ze strany členského státu, který vízum nebo povolení k pobytu vydal) zjišťovací řízení, v době rozhodné pro nyní posuzovaný případ k takovému postupu členské státy ve vztahu k dlouhodobým vízům povinny nebyly. Ustanovení čl. 25 odst. 2 Schengenské prováděcí úmluvy se totiž týkalo výhradně povolení k pobytu.

[34] Konečně k důkazu navrženému ze strany žalobkyně (oznámení o přelíčení u Krajského správního soudu ve Varšavě) Nejvyšší správní soud uvádí, že by zjevně (byť se jedná o důkaz, který žalobkyně nemohla uplatnit v řízení před městským soudem) nemohl ovlivnit toto rozhodnutí o kasační stížnosti; proto nebylo přistoupeno k jeho provedení.

V. Shrnutí a náklady řízení

[35] Nejvyšší správní soud shledal, že v posuzovaném případě došlo k naplnění důvodu kasační stížnosti, který je uveden v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a proto napadený rozsudek městského soudu zrušil (§ 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s.).

[36] Městský soud v Praze je v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku, především co se týká interpretace ustanovení § 9 odst. 1 písm. g) zákona o pobytu cizinců. Vzhledem k tomuto výkladu potom bude muset v dalším řízení s ohledem na tvrzení žalobkyně posoudit, zda v jejím případě existují takové závažné důvody, které by s ohledem na čl. 25 odst. 1 Schengenské prováděcí úmluvy umožňovaly vydání povolení k dlouhodobému pobytu.

[27] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne Městský soud v Praze v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 14. října 2010

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu