

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobkyně: **D. T. D.,** zastoupené Mgr. Libuší Hrůšovou, advokátkou se sídlem nám. Republiky 28, Plzeň, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, proti rozhodnutí Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie, ze dne 28. 12. 2009, č. j. CPR-10492-1/ČJ-2009-9CPR-C220, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2011, č. j. 7 A 18/2010 – 61,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalobkyně jako stěžovatelka domáhá zrušení shora označeného rozsudku Městského soudu v Praze, jímž byla zamítnuta její žaloba proti výše uvedenému rozhodnutí žalovaného. Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání stěžovatelky proti rozhodnutí Policie České republiky, Oblastního ředitelství služby cizinecké policie Plzeň, ze dne 1. 6. 2009, č. j. CPPL-19698-1/ČJ-2009-034064-PP1, kterým bylo podle § 46 odst. 1, § 56 odst. 1 písm. h), § 9 odst. 1 písm. g) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění účinném do 31. 12. 2010 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), rozhodnuto o nevyhovění stěžovatelčině žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky.

Městský soud v napadeném rozsudku sice přisvědčil stěžovatelčině žalobní námitce vztahující se k nepřesně vymezenému účelu žádosti, ovšem nepřiznal tomuto pochybení vliv na zákonnost správního rozhodnutí. Za rozhodné označil, že stěžovatelka je evidována v Schengenském informačním systému, což je podle § 9 odst. 1 písm. g) a § 56 odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců důvodem pro neudělení dlouhodobého víza. Výluka z uvedeného pravidla, vyplývající z § 9 odst. 1 písm. g) věty za středníkem cit. zákona, dopadá pouze na případy rozhodování o povolení či odepření vstupu na území, jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 79/2010, a z tohoto důvodu se ve věci stěžovatelky neuplatní. Podle městského soudu nebylo povinností správních orgánů přihlédnout v tomto typu řízení k dopadům rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatelky; ona sama v tomto smyslu ani neuvedla žádná konkrétní ústavní či zákonná ustanovení, z nichž by taková povinnost vyplývala.

Stěžovatelka proti tomuto rozsudku v kasační stížnosti uplatňuje důvody, které lze podřadit pod § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s."). Podle jejího názoru jí správní orgán neudělil povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky v důsledku chybného výkladu § 56 odst. 1 písm. h) a § 9 odst. 1 písm. g) zákona o pobytu cizinců, kterého se posléze dopustil i městský soud. Stěžovatelka připouští, že byla evidována v Schengenském informačním systému, je však přesvědčena, že tato skutečnost v jejím případě nebyla pro udělení víza rozhodující. V podrobnostech pak odkazuje na své argumenty uplatněné v žalobě a bez bližšího upřesnění odmítá, že by na její případ byly aplikovatelné závěry obsažené v rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 79/2010, na nějž městský soud v napadeném rozsudku odkázal.

Stěžovatelka dále poukazuje na to, že správní orgán některé okolnosti jejího případu opomenul, což ostatně v rozsudku konstatoval i městský soud, přičemž nesouhlasí s tím, že by uvedené pochybení nemělo na posouzení její věci vliv; v této souvislosti též zdůrazňuje povinnost správního orgánu zjistit úplně skutkový stav věci. Stěžovatelka v kasační stížnosti rovněž připomíná, že v České republice žije se svým manželem, který zde má povolení k pobytu, a jejich dítětem, jež vyžaduje celodenní péči. V České republice si již vytvořila sociální vazby, plní veškeré povinnosti, které pro ni vyplývají z českého právního řádu, a nedopouští se zde žádného protiprávního jednání. Neudělení povolení k pobytu a s tím související povinnost zemi opustit tak představuje nepřiměřený zásah do jejího soukromého a rodinného života a je v rozporu se zájmy jejího dítěte.

Na základě všech shora uvedených důvodů stěžovatelka navrhuje napadený rozsudek městského soudu zrušit a věc vrátit tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný se k podané kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, stěžovatelka je zastoupena advokátem a jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná.

Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

Pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti jsou rozhodné následující skutečnosti vyplývající ze správního spisu: Stěžovatelka podala dne 6. 5. 2009 žádost o povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky. V průběhu řízení o této žádosti zjistil správní orgán prvního stupně, že je dotyčná evidována v Schengenském informačním systému (dále i jen „SIS“), a její žádosti proto nevyhověl na základě § 56 odst. 1 písm. h) s odkazem na § 9 odst. 1 písm. g) zákona zákona o pobytu cizinců. V odvolání stěžovatelka zejména namítla, že správní orgán vycházel z nedostatečně objasněného skutkového stavu, neboť se nezabýval tím, z jakého důvodu byla do SIS zařazena, a že pochybil při výkladu § 9 odst. 1 písm. g) uvedeného zákona. Vyjádřila názor, že dle dikce věty za středníkem tohoto ustanovení, má zařazení cizince do SIS význam pouze při udělení víza k pobytu ve všech smluvních státech Schengenské dohody a nikoliv u víza k pobytu na území jediného státu, jak tomu bylo v jejím případě. Stěžovatelka brojila i proti nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, v němž správní orgán konstatoval, že vzal v úvahu i její soukromé a rodinné poměry, aniž by uvedl, z jakých konkrétních poznatků při tom vycházel. Žalovaný v odvolacím rozhodnutí vyslovil, že zařazení cizince v SIS je samo o sobě důvodem pro nevyhovění žádosti, a to bez ohledu na konkrétní důvody, pro které je cizinec v tomto informačním systému evidován; v této souvislosti žalovaný rovněž zdůraznil, že správní orgán prvního stupně v souladu s čl. 25 odst. 1 Schengenské prováděcí úmluvy konzultoval před vydáním rozhodnutí příslušné polské orgány, které záznam do SIS provedly. Žalovaný dále uvedl, že si správní orgán prvního stupně opatřil všechny potřebné podklady pro rozhodnutí a vycházel z úplně zjištěného skutkového stavu, a že přiměřenost dopadu rozhodnutí do soukromého života žadatele se v tomto řízení neposuzuje.

Stěžovatelka v kasační stížnosti v první řadě namítá nesprávnou interpretaci ustanovení zákona o pobytu cizinců, domnívá se, že evidence její osoby v Schengenském informačním systému nebyla překážkou udělení povolení k dlouhodobému pobytu, a namítá, že městský soud při posouzení této otázky vycházel z judikátu Nejvyššího správního soudu, který však na danou věc nedopadá.

Podle ustanovení § 46 odst. 1 zákona o pobytu cizinců platí pro povolení k dlouhodobému pobytu obdobně 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)*“.

Ustanovení § 9 odst. 1 písm. g) zákona o pobytu cizinců stanoví: *„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*“.

Nejvyšší správní soud se výkladem citovaného ustanovení podrobně zabýval v rozsudku ze dne 14. 10. 2010, č. j. 2 As 79/2010 – 79, publ. pod č. 2192/2011 Sb. NSS, dostupném rovněž na www.nssoud.cz, z nějž vycházel i městský soud v nyní projednávané věci. Stěžovatelka je přesvědčena o tom, že závěry vyslovené zdejším soudem v tomto rozsudku nebylo možné aplikovat na její věc, aniž by ovšem tento názor podepřela konkrétními argumenty. Nejvyšší správní soud se přitom v citovaném rozsudku zabýval případem právně i skutkově obdobným nyní projednávané věci, což ostatně sama stěžovatelka v kasační stížnosti do určité míry připouští. V obou případech totiž došlo ve správním řízení v prvním stupni k zamítnutí žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu z důvodu zařazení žadatelky do Schengenského informačního systému. Zdejší soud v uvedeném rozhodnutí podrobně vymezil právní základ, z něhož je nutné při výkladu § 9 odst. 1 písm. g) zákona o pobytu cizinců vycházet, a interpretací tohoto ustanovení se zabýval v obecné rovině a nikoliv pouze ve vztahu ke konkrétní věci. Stěžovatelce proto nelze přisvědčit v tom, že by výklad provedený soudem v tomto rozsudku nebylo možno nyní uplatnit.

Podle názoru vyjádřeného tímto soudem v rozsudku sp. zn. 2 As 79/2010 je vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem zaměstnání vízem „národním“; nejedná se o tzv. jednotné schengenské vízum. To vyplývá i z čl. 18 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 o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích (dále jen „Schengenská prováděcí úmluva“), který se v České republice uplatňuje 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). 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 korespondují s (a byla nahrazena) ustanoveními čl. 5 odst. 1 písm. a), d) a e) nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 562/2006 ze dne 15. března 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex). Podle těchto ustanovení pro pobyty, jejichž délka nepřekročí za období šesti měsíců dobu delší než tři měsíce, platí pro vstup státních příslušníků třetích zemí tyto podmínky: *mají platný cestovní doklad nebo doklady, které je opravňují k překročení hranice, nejsou osobami vedenými v SIS, jimž má být odepřen vstup, 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*.

Ustanovení § 9 odst. 1 písm. g) zákona o pobytu cizinců je v případě dlouhodobého víza nutné vykládat ve světle čl. 5 odst. 4 písm. a) ve spojení s čl. 18

Schengenské prováděcí úmluvy. Článek 5 odst. 4 písm. a) Schengenského hraničního kodexu stanoví, odchylně od odstavce 1 téhož ustanovení: *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*. Podle názoru Nejvyššího správního soudu tedy 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).

Stěžovatelka byla v době podání žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu držitelkou dlouhodobého víza opravňujícího ji k pobytu na území České republiky, kde se v té době již nacházela; proto se v tomto případě neřešila otázka jejího vstupu na území tohoto státu. Zdejší soud přitom setrvává na závěru vysloveném ve výše citovaném rozsudku sp. zn. 2 As 79/2010, že právě k této otázce, která však nebyla ve věci stěžovatelky relevantní, se vztahuje věta za středníkem v ustanovení § 9 odst. 1 písm. g) zákona o pobytu cizinců. Opačný výklad by byl v rozporu s právem EU, neboť by směřoval 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. Podle přesvědčení tohoto soudu se takový výklad příčí smyslu právní úpravy. Městský soud v tomto případě nikterak nepochybil, pokud vycházel z výše citovaného judikátu Nejvyššího správního soudu, a rozhodná ustanovení zákona o pobytu cizinců interpretoval správně.

Stěžovatelka však nenamítá pouze nesprávnou interpretaci výše citovaných zákonných ustanovení; poukazuje i na skutkové okolnosti své věci, které, dle jejího názoru, nebyly správními orgány a posléze ani soudem dostatečně zohledněny, přičemž namítá, že neudělení povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky představuje závažný zásah do jejího rodinného a soukromého života. Zařazení a evidence v Schengenském informačním systému má pro cizince závažné důsledky týkající se jeho vstupu a pobytu na území členských států, jak bylo ostatně zdůrazněno i v rozsudku sp. zn. 2 As 79/2010. 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). 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 přihlíží 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.

V nyní projednávané věci nebylo sporu o tom, že byla stěžovatelka evidována 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 správního orgánu provincie Mazowieckie ze dne 28. 11. 2008, č. j. WSC.II.5143/284/08, z důvodu nelegálního překročení hranice z České republiky do Polska a pobytu na tomto území bez platného víza opravňujícího ji k pobytu na území tohoto státu. V odvolání proti zamítavému rozhodnutí správního orgánu prvního stupně stěžovatelka uvedla, že hranice Polské republiky sice překročila, učinila tak ale nedopatřením a bez zlého úmyslu. Vytkla sice prvostupňovému rozhodnutí, že řádně nezhodnotil dopady do jejího rodinného života, ovšem v průběhu správního řízení neuváděla žádné skutečnosti, které by takovému hodnocení vůbec mohly podléhat. Teprve v žalobě uvedla, že má známost s mužem disponujícím povolením k pobytu a mají úmysl uzavřít manželství. Městský soud se přitom s touto námitkou v rozsudku vypořádal.

Z výše citovaného čl. 25 Schengenské prováděcí úmluvy vyplývá, že je možné cizinci, který je evidován v SIS, udělit 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 podřazeny. Stěžovatelka však ve svých podáních neodůvodnila svůj nelegální vstup na území Polské republiky žádnými vážnými důvody (na rozdíl od věci vedené zdejším soudem pod sp. zn. 2 As 79/2010, v níž žadatelka ospravedlňovala překročení hranice návštěvou svého otce, který náhle onemocněl a musel být hospitalizován). Ani ohledně své osobní a rodinné situace ve správním řízení nesdělila žádné podrobnosti, ačkoliv správnímu orgánu v odvolání vytýkala, že se těmito otázkami dostatečně nezabýval. Navíc k uzavření manželství a k narození dítěte došlo až v průběhu soudního řízení. Nelze tedy správnímu orgánu ani obecně vytýkat, že ve svém rozhodnutí nezohlednil skutečnosti, které v té době ani neexistovaly. Městský soud byl také povinen při přezkoumání správního rozhodnutí vycházet ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Skutečnosti, které stěžovatelka podrobněji rozvedla až v žalobě a zejména v kasační stížnosti, tedy péče o nezletilé dítě, úmysl a posléze uzavření manželství se svým partnerem žijícím v České republice a náklady na dopravu do Vietnamu, nejsou v případě cizinců pobývajících v zemích značně vzdálených zemím jejich původu neobvyklé, a ačkoliv situaci stěžovatelky nikterak neulehčují, nelze je dle názoru Nejvyššího správního soudu považovat za závažné důvody ve smyslu čl. 25 odst. 1 Schengenské prováděcí úmluvy.

Na základě všech shora uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že tvrzené kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. nebyly naplněny; kasační stížnost proto jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Vzhledem k věcnému rozhodnutí o kasační stížnosti již Nejvyšší správní soud nerozhodoval o žádosti o přiznání odkladného účinku.

Stěžovatelka, která neměla v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení a úspěšnému žalovanému náklady řízení nevznikly. Proto soud rozhodl, že se žalovanému právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává (§ 60 odst. 1, § 120 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 20. ledna 2012

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu