

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Evy Šonkové a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Sylvy Šiškeové v právní věci žalobkyně: **N. K. T. P.**, zastoupená Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Milady Horákové 1957/13, Brno, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 7. 10. 2022, č. j. MV-142226-4/SO-2022, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 14. 11. 2022, č. j. 57 A 90/2022-14,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobkyně **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalované se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a řízení před správními orgány a krajským soudem

[1] Žalobkyně požádala dne 10. 12. 2021 na zastupitelském úřadě České republiky v Hanoji o dlouhodobé vízum za účelem rodinným, konkrétně sloučení s její matkou. Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky, oddělení dlouhodobých víz (dále „Ministerstvo“) rozhodlo o neudělení dlouhodobého víza, jak vyplývá z informace o důvodech neudělení dlouhodobého víza ze dne 17. 5. 2022, č. j. OAM-184-9/DV-2022, a to z důvodu uvedeného v § 56 odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále „zákon o pobytu cizinců“). Na žádost žalobkyně pak žalovaná nově posoudila důvody neudělení dlouhodobého víza, načež

napadeným rozhodnutím potvrdila rozhodnutí Ministerstva, že udělení dlouhodobého víza brání důvod podle § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců.

[2] Rozhodnutí žalované napadla žalobkyně žalobou, kterou Krajský soud v Plzni (dále „krajský soud“) v záhlaví uvedeným usnesením (dále „napadené usnesení“) odmítl jako nepřípustnou dle § 46 odst. 1 písm. a) a § 68 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále „s. ř. s.“), neboť se žalobkyně domáhala přezkumu rozhodnutí, které je ze soudního přezkumu vyloučeno na základě § 171 odst. 1 písm. a) zákona a pobytu cizinců. Krajský soud v napadeném usnesení shrnul, že žaloba je nejen nepřípustná dle vnitrostátních právních předpisů, ale že přípustnost žaloby v tomto případě nevyplývá ani z unijních právních předpisů.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

[3] Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) napadá usnesení krajského soudu kasační stížností z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[4] Stěžovatelka tvrdí, že napadené usnesení je nezákonné. Nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že napadené rozhodnutí je ze soudního přezkumu vyloučeno i v případě, kdy je usilováno o sloučení rodiny, neboť v takovém případě musí soud meritorně přezkoumat, zda se nejedná o porušení práva na rodinný život zaručeného čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále „Úmluva“). Právo stěžovatelky na dlouhodobý nebo trvalý pobyt na území České republiky za účelem sloučení rodiny vyplývá ze směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. 9. 2003, o právu na sloučení rodiny (dále „směrnice 2003/86/ES“), a proto nebylo možné, v souladu s názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v rozsudku ze dne 4. 1. 2018, č. j. 6 Azs 253/2016-49, a s ohledem na čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie (dále „Listina EU“), vyloučit napadené rozhodnutí ze soudního přezkumu. Poukázala na nález Ústavního soudu ze dne 25. 2. 2020, sp. zn. II. ÚS 393/20, ze kterého implicitně vyplývá, že dlouhodobé vízum může sloužit k ochraně základních práv a svobod, a proto je vynětí ze soudního přezkumu v rozporu s čl. 36 odst. 2 větou druhou Listiny základních práv a svobod (dále „Listina“). V tomto případě se navíc nejedná o zásah do práva na rodinný a soukromý život pouze stěžovatelky, ale i její matky a nevlastního otce, obou v České republice legálně pobývajících, a nelze proto hovořit pouze o extrateritoriálním účinku čl. 8 Úmluvy a příslušných ustanovení Listiny. Krajský soud rovněž pochybil tím, že se stěžovatelčinou matkou a nevlastním otcem nejednal jako s osobami zúčastněnými na řízení, a tito se tak k věci nemohli vyjádřit, přestože se týkala i jejich práv a povinností. Ostatně postavení účastníků řízení jim nebylo přiznáno ani v řízení před Ministerstvem a žalovanou. Stěžovatelka navrhla napadené usnesení zrušit a věc vrátit krajskému soudu k novému projednání a rozhodnutí.

[5] Žalovaná se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila se závěry krajského soudu. Zdůraznila, že dle konstantní judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu nemají cizinci nárok na udělení víza, a je tudíž v kompetenci zákonodárce tato řízení vyloučit ze soudního přezkumu, aniž by tím byl porušen čl. 36 odst. 2 Listiny. V tomto případě nejde ani o porušení čl. 8 Úmluvy, neboť by porušení práva na soukromý život v zásadě mohl zakládat jen dlouhodobý zákaz pobytu na území, o který se však v tomto případě nejedná. Evropský soud pro lidská práva (dále „ESLP“) ostatně shledává porušení čl.

8 Úmluvy téměř výlučně v souvislosti s vyhoštěním cizinců. Právo na soudní přezkum nevyplývá ani z § 42a zákona o pobytu cizinců upravujícího účel pobytu sloučení rodiny, přijatého k transpozici směrnice Rady 2003/86/ES, neboť v případě stěžovatelky jde pouze o účel pobytu rodinný. Jde-li o postavení matky a nevlastního otce jako osob zúčastněných na řízení před krajským soudem, měla je jako takové stěžovatelka označit v žalobě. Žalovaná navrhla kasační stížnost zamítnout.

[6] Stěžovatelka v replice uvedla, že se žalovaná nevyjádřila k zásadnímu zásahu do rodinného života matky a nevlastního otce stěžovatelky, s nimiž chce obnovit rodinné soužití. Pojem „sloučení rodiny" nepoužila ve smyslu § 42a zákona o pobytu cizinců či směrnice Rady 2003/86/ES, nýbrž k popisu toho, čeho chce reálně docílit.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že je přípustná a lze ji projednat. Poté přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[8] Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s námitkou stěžovatelky, že krajský soud rozhodl nezákonně, když stěžovatelčinu žalobu napadeným usnesením odmítl jako nepřípustnou.

[9] Dle § 171 odst. 1 písm. a) zákona a pobytu cizinců jsou z přezkoumání soudem vyloučena „*rozhodnutí o neudělení dlouhodobého víza a rozhodnutí o žádosti o nové posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza*". Tato norma dopadá i na napadené rozhodnutí žalované.

[10] Nejvyšší správní soud sice ve svém rozsudku ze dne 4. 1. 2018, č. j. 6 Azs 253/2016-49, č. 3718/2018 Sb. NSS, na který odkazuje jak stěžovatelka, tak i krajský soud v napadeném usnesení, dovodil, že „[v]*zhledem k tomu, že úprava § 171 písm. a)* [nyní § 171 odst. 1 písm. a)] *zákona o pobytu cizinců vylučuje soudní přezkum rozhodnutí o neudělení víza, tato vnitrostátní úprava je v posuzovaném případě neaplikovatelná pro rozpor s právem Evropské unie, konkrétně pro rozpor se směrnicí Rady 2004/114/ES ve spojení s čl. 47 odst. 1 Listiny* [EU]" (bod 45). V uvedeném případě se však jednalo o žádost o udělení dlouhodobého víza za účelem studia. Nejvyšší správní soud uvedl, že „[s]*těžovatel se tak de facto domáhá práva na udělení pobytového oprávnění, jímž je v kontextu české právní úpravy dlouhodobé vízum*" (bod 36). „*Vnitrostátní úprava, která spojuje instituty povolení k pobytu a vízum umožňující vstup na území, však ve výsledku nesmí znemožňovat efektivní uplatňování práv ze směrnice, které byl členský stát povinen implementovat do svého právního řádu*" (bod 39). „*Situace stěžovatele spadá do působnosti unijního práva. Ze směrnice 2004/114/ES nelze dovodit přímo právo na udělení dlouhodobého víza, stěžovateli však náleží 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, které představuje implementaci směrnice. Z důvodu existence tohoto práva zaručeného právem EU musí existovat i právo na účinný prostředek nápravy před soudem ve smyslu čl. 47 Listiny* [EU]*, a to za současného respektování pravidel soudního přezkumu správního uvážení, pokud ho správní orgán*

u jednotlivých podmínek stanovených směrnicí má“ (bod 43). „*Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že odmítnutí práva stěžovatele obrátit se na soud porušuje jeho právo plynoucí z článku 47 Listiny* [EU] *ve spojení s článkem 18 odst. 4 směrnice Rady 2004/114/ES. Nejvyšší správní soud má za to, že s ohledem na rozsudek ve věci Soufiane El Hassani, s vědomím odlišností úpravy krátkodobých víz ve vízovém kodexu a dlouhodobých víz v národní úpravě, se za současného stavu judikatury SDEU již jedná o „acte éclairé“, a neshledal proto důvody pro předložení předběžné otázky. Toto posouzení se vztahuje na situaci žádostí o dlouhodobé vízum podaných dle směrnice Rady 2004/114/ES*“ (bod 45).

[11] V nyní posuzovaném případě se stěžovatelka rovněž domáhá udělení dlouhodobého víza. Nečiní tak však za účelem studia, nýbrž za účelem sloučení se svou matkou a nevlastním otcem. Stěžovatelka tvrdí, že jí právo na pobyt na území České republiky vyplývá ze směrnice 2003/86/ES, a vynětí ze soudního přezkumu se proto z důvodu existence mezinárodního závazku České republiky nemůže v jejím případě uplatnit. Jinými slovy požaduje, aby Nejvyšší správní soud rozhodl obdobně jako ve výše citovaném rozsudku. To však v nyní posuzovaném případě není možné, neboť ze směrnice 2003/86/ES nevyplývá státním příslušníkům třetích zemí oprávněně pobývajícím na území členských států právo na sloučení s jejich zletilými dětmi, nýbrž pouze s jejich dětmi nezletilými, a proto se směrnice 2003/86/ES na případ stěžovatelky neuplatní. Jak je stanoveno v čl. 4 odst. 2 směrnice 2003/86/ES, „[s] *výhradou dodržení podmínek stanovených v kapitole IV mohou členské státy ve svých vnitrostátních právních předpisech povolit vstup a pobyt podle této směrnice těmto rodinným příslušníkům: a) nejbližším příbuzným v přímé vzestupné linii osoby usilující o sloučení rodiny nebo jejího manžela, pokud jsou na ní závislí a nepožívají nezbytnou podporu rodiny v zemi původu; b) zletilým svobodným dětem osoby usilující o sloučení rodiny nebo jejího manžela nebo její manželky, pokud se o sebe prokazatelně nedokáží postarat z důvodu zdravotního stavu.*“ Ve vztahu ke zletilým dětem tedy směrnice 2003/86/ES stanovuje pouze jisté podmínky, které členské státy případně musí v jejich případě dodržet. Stěžovatelka nezletilým dítětem není, už v době podání žádosti o dlouhodobé vízum dne 10. 12. 2021 jí bylo 19 let, a proto jí nelze přisvědčit v tom, že jí z čl. 18 směrnice 2003/86/ES plyne právo na soudní přezkum, a že § 171 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců proto nelze v daném případě aplikovat.

[12] Stěžovatelka ostatně v žalobě neuplatnila argument, že jí právo na pobyt na území České republiky vyplývá ze směrnice 2003/86/ES, naopak naznačila, že se tato směrnice na její případ nevztahuje (s. 5 žaloby), čemuž krajský soud přisvědčil (bod 15 napadeného usnesení). Krajskému soudu proto nelze vytýkat, že se argumentací vázanou na směrnici 2003/86/ES blíže nezabýval.

[13] Právo stěžovatelky na soudní přezkum napadeného rozhodnutí žalované nemůže vyplývat ani z čl. 32 odst. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. července 2009, o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex), který „*ve spojení s článkem 47 Listiny, je třeba vykládat v tom smyslu, že ukládá členským státům povinnost upravit řízení o opravném prostředku proti rozhodnutím o zamítnutí žádosti o udělení víza, jehož podmínky se řídí právním řádem každého členského státu, při dodržení zásad rovnocennosti a efektivity. Toto řízení musí v určitém stadiu zaručit možnost podání opravného prostředku k soudu*“ (bod 42 rozsudku Soudního dvora Evropské unie ze dne 13. 12 2017 ve věci C-403/16, *Soufiane El Hassani proti Minister Spraw Zagranicznych*). Vízový kodex totiž pouze „*stanoví postupy a*

podmínky udělování víz pro předpokládané pobyty na území členských států nepřesahující 90 dnů během jakéhokoliv období 180 dnů“ (čl. 1 odst. 1 vízového kodexu), nevztahuje se tedy na dlouhodobá víza ve smyslu zákona o pobytu cizinců, kterými jsou dle § 17b zákona o pobytu cizinců víza „*k pobytu nad 90 dnů.*“

[14] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem i v tom, že příznivější pohled na stěžovatelčin případ nemohou přinést ani úvahy obsažené v argumentačně úsporném a ojedinělém dřívějším rozhodnutí NSS o soudním přezkumu víz za účelem podnikání: „[z]*ávěry o přípustnosti žaloby proti rozhodnutí o žádosti o nové posouzení důvodů pro neudělení víza tak, jak byly formulovány v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2019, č. j. 5 Azs 283/2018-28, lze považovat za judikaturní exces, jak naznačil sám Nejvyšší správní soud v bodě 10 svého rozsudku ze dne 3. 12. 2020, č. j. 10 Azs 21/2020-28*“ (bod 28 napadeného usnesení).

[15] Lze shrnout, že závěr krajského soudu, že případ stěžovatelky nespadá do působnosti unijního práva, je správný.

[16] Nejvyšší správní soud nepřisvědčuje stěžovatelce ani co do námitky, že vynětí ze soudního přezkumu není v jejím případě přípustné z důvodu porušení čl. 36 odst. 2 věty druhé Listiny a čl. 8 Úmluvy.

[17] Co se týče porušení čl. 36 odst. 2 věty druhé Listiny, stěžovatelka polemizuje se závěrem Ústavního soudu vyjádřeným v bodě 25 usnesení ze dne 25. 2. 2020, sp. zn. II. ÚS 393/20, které cituje i krajský soud v bodě 19 napadeného usnesení, a sice že „[o]*tázka udělování víz správními orgány je čistě politická (o čemž ostatně svědčí i vynětí zákonodárcem z přezkumu správními soudy). Pro ústavněprávní přezkum je však podstatné, že touto problematikou rozhodování o neudělení víza, eventuálně o neprodloužení víza ve vazbě na základní práva, se Ústavní soud v minulosti již zabýval v řadě případů. V již citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 23/11 Ústavní soud připomněl, že veškerá jeho rozhodnutí v této právní otázce stojí na tezi, že na udělení víza není právní nárok a neexistuje subjektivní ústavně zaručené právo cizinců na pobyt na území České republiky (vyjma unijních občanů). Ústavní soud tehdy uzavřel, že trvá na dosud traktovaném závěru, dle něhož v případě rozhodnutí o neudělení víza nemůže dojít k zásahu do základních práv a svobod*“. Dle stěžovatelky je tento názor Ústavního soudu již překonán jeho usnesením ze dne 3. 5. 2022, sp. zn. I. ÚS 7/22, dle kterého „*Ústavní soud konstatuje, že zrušení povolení k přechodnému pobytu představuje podstatně menší zásah do práv cizinců než v případě jejich vyhoštění, neboť není spojeno se zákazem pobytu na území ČR. Stěžovatelka může usilovat o získání jiného pobytového oprávnění na území ČR. Správní orgány i soudy přiléhavě poukázaly na to, že například může podat žádost o udělení víza k pobytu nad 90 dní za účelem strpění jejího pobytu na území ČR podle § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, tedy z důvodu, že jí ve vycestování brání překážka na její vůli nezávislá. V daném případě je touto překážkou výlučná rodičovská péče o nezletilého syna, který je státním občanem ČR a nemůže být nucen k opuštění území ČR (čl. 14 odst. 4 Listiny).*“ S názorem stěžovatelky, že Ústavní soud implicitně vyjádřil názor, že dlouhodobé vízum může sloužit k ochraně základních práv a svobod, však nelze souhlasit, neboť Ústavní soud v tomto usnesení pouze upozornil na možnost usilovat o získání jiného pobytového oprávnění, např. víza k pobytu nad 90 dní za účelem strpění pobytu na území České republiky podle § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, aniž by se tím zároveň odchýlil od své ustálené judikatury, dle

které na udělení víza není právní nárok a v případě rozhodnutí o neudělení víza nemůže dojít k zásahu do základních práv a svobod (např. nález Ústavního soudu ze dne 24. 4. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 23/11, nebo nález Ústavního soudu ze dne 25. 2. 2020, sp. zn. II. ÚS 163/20).

[18] Co se týče čl. 8 Úmluvy, ESLP opakovaně judikoval, že čl. 8 Úmluvy nemůže být vykládán v tom smyslu, že z něj plyne právo na udělení určitého pobytového oprávnění [srov. bod 91 rozsudku ESLP ze dne 15. 1. 2007 ve věci *Sisojeva and others v. Latvia* (stížnost č. 60654/00): „*as the Court has reaffirmed on several occasions, Article 8 cannot be construed as guaranteeing, as such, the right to a particular type of residence permit*"; dále např. bod 35 rozsudku ESLP ze dne 13. 10. 2016 ve věci *B. A. C. v. Greece* (stížnost č. 11981/15) a bod 121 rozsudku ESLP ze dne 26. 4. 2018 ve věci *Hoti v. Croatia* (stížnost č. 63311/14)]. Nemůže-li být čl. 8 Úmluvy vykládán v tom smyslu, že z něj stěžovatelce plyne právo na udělení dlouhodobého víza, pak nemůže být ani předmětné vynětí ze soudního přezkumu v rozporu s právem na respektování soukromého a rodinného života, a to ať už stěžovatelky, nebo její matky či nevlastního otce. Stěžovatelka navíc neuvedla žádné skutečnosti, které by odůvodňovaly přiznání extrateritoriálního účinku čl. 8 Úmluvy, jak je pojímán v judikatuře ESLP (jak správně konstatoval krajský soud v bodě 22 napadeného usnesení).

[19] Námitkou stěžovatelky, že krajský soud pochybil, když nejednal s její matkou a nevlastním otcem jakožto s osobami zúčastněnými na řízení, se Nejvyšší správní soud nezabýval. V nyní posuzovaném případě jde totiž výhradně o to, zda je napadené usnesení nezákonné z důvodu, že krajský soud stěžovatelčinu žalobu odmítl jako nepřípustnou na základě § 171 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Vymezení okruhu osob zúčastněných na řízení na zodpovězení této otázky nemá vliv.

[20] Lze shrnout, že krajský soud správně vyložil a aplikoval § 171 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, a napadené usnesení proto není nezákonné z důvodu nesprávného posouzení právní otázky.

IV. Závěr a náklady řízení

[21] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené závěry zamítl kasační stížnost podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. jako nedůvodnou.

[22] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla v tomto řízení o kasační stížnosti úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované žádné náklady v souvislosti s tímto řízením nevznikly, proto jí soud jejich náhradu nepřiznal.

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

V Brně dne 17. května 2023

Mgr. Eva Šonková

pokračování

předsedkyně senátu