



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobkyně: **L. B.**, zastoupena Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha, proti rozhodnutí žalované ze dne ze dne 28. 4. 2014, č. j. MV-23419-8/SO/sen-2014, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 3. 12. 2014, č. j. 22 A 63/2014 – 45,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 3. 12. 2014, č. j. 22 A 63/2014 – 45, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyni byl dne 29. 9. 1997 povolen dlouhodobý pobyt na území České republiky za účelem sloučení s jejím manželem, který zde pobývá na základě povolení k trvalému pobytu. Dne 1. 7. 2013 podala žalobkyně žádost o prodloužení doby platnosti svého pobytového oprávnění.

[2] Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky, tuto žádost zamítlo rozhodnutím ze dne 22. 10. 2013, č. j. OAM-33677-24/DP-2013. V odůvodnění poukázalo na skutečnost, že v uplynulých pěti letech strávila žalobkyně mimo území České republiky 1182 dnů, a dospělo k závěru, že žalobkyně zneužívá svého pobytového oprávnění, jelikož trvale žije v zemi svého původu a do České republiky dojíždí sice za účelem setkání s rodinnými příslušníky, avšak vždy pouze na krátké období. Odvolání žalobkyně žalovaná rozhodnutím ze dne 28. 4. 2014, č. j. MV-23419-8/SO/sen-2014, zamítla a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdila.

[3] Proti rozhodnutí žalované brojila žalobkyně u Krajského soudu v Ostravě, ten rozsudkem ze dne ze dne 3. 12. 2014, č. j. 22 A 63/2014 – 45, žalobu zamítl. V odůvodnění uvedl, že povolení k dlouhodobému pobytu vydané za účelem soužití rodiny nelze chápat pouze jako právo cizince k takovému druhu pobytu, ale také jako jeho povinnost plnit účel tohoto právního institutu. Jeho účel je přitom nutno vnímat ve dvou směrech. Jedním je faktické naplnění společného soužití rodiny, druhým potom dlouhodobost pobytu, přičemž ta je dána vůlí cizince pobývat na území České republiky po dobu 6 měsíců a více, včetně faktického naplnění této vůle. Žalobkyně přitom tento druhý aspekt jí uděleného pobytu dlouhodobě nenaplnovala. Zamítnutí žádosti jí tak nijak neomezí v jejích základních právech, jelikož jí pouze bylo odebráno povolení, jehož zákonem vymezený účel nenaplnovala. Svá práva může realizovat prostřednictvím jiné formy pobytu, např. krátkodobého pobytového víza.

II. Kasační stížnost

[4] Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu včas podanou kasační stížností namítajíc, že jsou dány důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“), tj. nesprávné posouzení právní otázky soudem, nedostatečně zjištěný skutkový stav v předcházejícím správním řízení a nepřezkoumatelnost soudního rozhodnutí.

[5] Stěžovatelce bylo uděleno povolení k dlouhodobému pobytu, aby na území České republiky mohla žít spolu se svým manželem a synem, kteří zde pobývají na základě povolení k trvalému pobytu. Stěžovatelka potřebuje toto pobytové oprávnění, aby mohla být se svými nejbližšími pravidelně a opakovaně. Jedinými alternativami jsou krátkodobé vízum, na které však není právní nárok, či trvalý pobyt, o který žádat nemá smysl, jestliže správní orgány jí nepovolí ani pobyt dlouhodobý.

[6] Veškerý rodinný život stěžovatelky se odehrává v České republice. Na území svého domovského státu má pouze místo svého podnikání. Za takových okolností je pro stěžovatelku nepochopitelné, z čeho je dovozováno, že zde neplní účel pobytu. Nesnaží se obcházet zákony, vyhýbat se povinnosti opatřit si např. pracovní povolení, pouze se pomocí legálních prostředků snaží zajistit dlouhodobý kontakt se svou rodinou. Je přesvědčena, že její zájem na prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu je zcela legitimní. Její manžel má na území České republiky stále povolený trvalý pobyt, rodina funguje jako doposud a stěžovatelka musí dojíždět na území svého domovského státu kvůli svým ekonomickým aktivitám. V řízení nebylo zjištěno nic, co by dokladovalo tvrzené neplnění účelu pobytu. Stěžovatelka zcela prokazatelně konzumuje povolení, které využívá ke styku s rodinou, což je účel, za kterým bylo vydáno. Povinností stěžovatelky přitom není nacházet se po celou dobu povoleného pobytu na území České republiky. Skutečnost, že na území České republiky nepobývala déle než šest měsíců, nic nevypovídá o plnění účelu pobytu. V době podání žádosti o prodloužení dlouhodobého pobytu stěžovatelka navíc pobývat na území po dobu delší než šest měsíců hodlala.

[7] Správní orgány rovněž nedostatečně posoudily otázku přiměřenosti napadeného rozhodnutí. Stěžovatelka má na území České republiky kromě své rodiny také mnoho přátel a několik nemovitostí. Poukaz na možnost realizace pobytu na základě jiných pobytových oprávnění je alibistický, jelikož na udělení víza nemá stěžovatelka právní nárok a může tak být od své rodiny odtržena definitivně. Z § 174a zákona o pobytu cizinců vyplývá celá řada kritérií, která musí správní orgán při posuzování přiměřenosti svého rozhodnutí vážít. V napadeném rozhodnutí dovozuje správní orgán přiměřenost svého rozhodnutí na základě posouzení jediného faktoru, což je evidentně v rozporu se zákonem. Správní orgán tedy nepostupoval na základě spolehlivě zjištěného stavu věci.

[8] Soud porušil své přezkumné povinnosti, jelikož své rozhodnutí zcela nedostatečně zdůvodnil. Nedostatečně také vypořádal žalobní námitky a nezabýval se ani skutečným stavem věci. Tento postup krajského soudu měl vliv na zákonnost jeho rozhodnutí.

[9] Z rozhodovací činnosti Ústavního soudu vyplývá povinnost soudů rozsudky odůvodňovat. Z odůvodnění pak musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Dle názoru stěžovatelky pochybil soud ve vztahu k přezkumu zásahu rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatelky.

[10] Ze všech shora uvedených důvodů stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a není důvodné kasační stížnost odmítnout pro nepřipustnost. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[12] Kasační stížnost je důvodná.

[13] Klíčovou námitkou uplatněnou v kasační stížnosti je tvrzení, že stěžovatelka naplnila všechny podmínky pro prodloužení dlouhodobého pobytu, jehož účel, kterým je sloučení rodiny, plní. V této souvislosti poukazuje stěžovatelka také na fakt, že žádné jiné pobytové oprávnění, které by jí mohlo být uděleno, neumožní, aby její styk s rodinou probíhal tak, jako doposud.

[14] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou naplnění účelu pobytu a povahou dlouhodobého pobytu za účelem sloučení rodiny, resp. jeho prodloužení.

[15] Obecně je dle § 42 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“), oprávněn podat žádost o povolení k dlouhodobému pobytu cizinec, který na území pobývá na vízum k pobytu nad 90 dnů, hodlá na území pobývat po dobu delší než 6 měsíců a trvá-li stejný účel pobytu.

[16] O dlouhodobý pobyt za účelem sloučení rodiny je poté oprávněn dle § 42a odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců žádat cizinec, který je manželem cizince s povoleným pobytem. Dle odst. 6 písm. a) téhož ustanovení se poté cizinci povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny udělí, jestliže cizinec, se kterým má být umožněno společné soužití rodiny, je držitelem povolení k trvalému pobytu a pobývá na území po dobu nejméně 15 měsíců. V případě stěžovatelky jsou předpoklady dle těchto ustanovení zákona o pobytu cizinců splněny. Jinými slovy stěžovatelka má nárok na udělení dlouhodobého pobytu za účelem sloučení rodiny (samozřejmě za předpokladu, že ke své žádosti dodá veškeré zákonné náležitosti).

[17] Zákon o pobytu cizinců počítá v § 44a rovněž s možností prodloužení dlouhodobého pobytu za účelem sloučení rodiny. Dle odst. 1 tohoto ustanovení lze povolení v případě společného soužití rodiny, bylo-li nositeli oprávnění ke sloučení rodiny vydáno oprávnění

k trvalému pobytu, prodloužit opakovaně, a to na dobu pěti let. Cizinec je přitom v souladu s § 47 odst. 1 povinen podat žádost o prodloužení svého pobytového oprávnění nejdříve 90 a nejpozději 14 dnů před uplynutím platnosti jeho stávajícího pobytového oprávnění. K této žádosti je třeba opět přiložit veškeré doklady jako v případě žádosti o dlouhodobý pobyt, s výjimkou dokladu o příbuzenském vztahu. Stěžovatelka v souladu s těmito ustanoveními v zákonné lhůtě podala žádost o prodloužení svého dlouhodobého pobytu.

[18] Důvody pro neprodloužení dlouhodobého pobytu jsou v podstatě totožné s důvody pro zrušení pobytového oprávnění, jak vyplývá z § 44a odst. 4. Tyto důvody jsou zakotveny v § 46a zákona o pobytu cizinců. Z odst. 2 písm. i) tohoto ustanovení vyplývá, že Ministerstvo vnitra zruší (neprodlouží) dlouhodobý pobyt cizince, jestliže neplní účel, pro který byl vydán. Přitom posoudí přiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince.

[19] Jestliže má stěžovatelka právní nárok na udělení dlouhodobého pobytu za účelem sloučení rodiny, jak je zdůvodněno výše, má za stejných podmínek právní nárok i na prodloužení tohoto typu pobytového oprávnění. Nevyhovět její žádosti by za daných okolností bylo možné skutečně pouze na základě § 37 odst. 1 písm. b), tedy z důvodu, že neplní účel, pro který jí byl pobyt na území České republiky povolen.

[20] Je tedy namístě zabývat se otázkou, čím je naplněn účel dlouhodobého pobytu za účelem sloučení rodiny. Zákon o pobytu cizinců na tuto otázku výslovnou odpověď neposkytuje. Jeho ustanovení v této oblasti jsou projevem implementace směrnice Rady Evropské unie 2003/86/ES ze dne 22. 9. 2013, o právu na sloučení rodiny. Důvody pro vydání této směrnice jsou shrnuty v jejích úvodních ustanoveních. Dle odst. 2 jde zejména o *projev závaženou chránit rodinu a respektovat rodinný život, který je obsažen v mnoha nástrojích mezinárodního práva*. Dle odst. 4 je *sloučení rodiny nezbytné k umožnění rodinného života*. Z odst. 14 poté vyplývá, že *sloučení rodiny může být zamítnuto z řádně doložených důvodů. Zejména osoba, která usiluje o to, aby jí bylo povoleno sloučení rodiny, nesmí představovat hrozbu pro veřejný pořádek nebo veřejnou bezpečnost*.

[21] Lze tedy dovodit, že účelem institutu dlouhodobého pobytu za účelem sloučení rodiny je umožnit blízkým rodinným příslušníkům rozvíjet rodinný život na území toho státu, kde má některý z nich povolený pobyt. Z hlediska cizince požívajícího toto pobytové oprávnění je podstatná skutečnost, že jeho blízký příbuzný (zejm. manžel či nezletilé dítě) oprávněně pobývá na území jiného státu. Potom vzniká i jeho právní nárok na pobyt na území tohoto státu. Účel, který je mu tímto umožněno naplňovat, je udržování příbuzenského vztahu a rozvíjení rodinných vazeb.

[22] Časové intervaly, ve kterých má být takový účel pobytu naplňován, přitom zákon ani směrnice nestanoví. Jediné ustanovení, které počítá s časovým prvkem v dlouhodobém pobytu je § 42 odst. 1, který spojuje oprávnění cizince podat žádost o povolení k dlouhodobému pobytu s jeho úmyslem pobývat na území státu po dobu delší než šest měsíců. Tento úmysl stěžovatelka ve své žádosti vyjádřila.

[23] Nejvyšší správní soud nepopírá, že znakem dlouhodobého pobytu je už z hlediska označení tohoto institutu právě jeho dlouhodobost. Stěžovatelka přitom v posledních pěti letech pobývala na území České republiky méně než na území Ukrajiny (v České republice strávila v průměru čtyři měsíce v roce). Lze tedy říci, že plně nekonzumovala své pobytové oprávnění. Na druhou stranu je třeba přisvědčit její argumentaci, že vždy, když byla na území České republiky, tak účel pobytu, kterým je soužití a naplňování rodinného života s manželem a synem, naplňovala.

[24] Stěžovatelce v České republice svědčí právní nárok na udělení dlouhodobého pobytu za účelem sloučení rodiny (její manžel zde pobývá na základě povolení k trvalému pobytu a ona splňuje všechny zákonné podmínky, včetně požadavku na úmysl pobývat na území České republiky déle než šest měsíců). Z toho důvodu je třeba konstatovat, že zamítnutí žádosti o prodloužení tohoto typu pobytu s odkazem na nevyužívání pobytového oprávnění v uplynulých pěti letech, by bylo možné pouze za situace, kdy by existovala jiná možnost, jak by mohla stěžovatelka udržovat kontakt se svou rodinou za zachování stejné intenzity nároku.

[25] Správní orgán dospěl k závěru, v němž jej podpořil i krajský soud, že z hlediska intenzity, s jakou stěžovatelka svůj rodinný život na území České republiky v uplynulých pěti letech vykonávala, jí pro udržení téhož standardu rodinného života postačí jiný typ pobytového oprávnění nevyznačující se svou dlouhodobostí. Zákon o pobytu cizinců jí přitom pro vstup a pobyt na území České republiky umožňuje udělit buď krátkodobé vízum s platností do 90 dnů - § 20 odkazuje na přímo aplikovatelné nařízení Evropských společenství č. 810/2009 ze dne 13. července 2009, o kodexu Společenství o vízech (dále jen „vízový kodex“), nebo dlouhodobé vízum k pobytu nad 90 dnů (§ 90).

[26] Krátkodobé vízum lze udělit k pobytu nepřesahujícímu tři měsíce během jakéhokoliv šestiměsíčního období (čl. 1 vízového kodexu). V souladu s čl. 23 vízového kodexu musí být o žádosti rozhodnuto do 15 dnů od jejího podání. Tato lhůta může být prodloužena na dobu 30 kalendářních dnů, výjimečně až na dobu 60 dnů. Při posuzování žádosti o krátkodobé vízum je přitom správní orgán nadán širokým prostorem pro správní uvážení, a to zejm. díky dikci čl. 32 vízového kodexu, který stanoví, že se *žádost o udělení víza zamítne, existují-li důvodné pochybnosti, pokud jde o pravost podpůrných dokladů předložených žadatelem nebo pokud jde o pravdivost jejich obsahu, o spolehlivost prohlášení učiněných žadatelem nebo pokud jde o jeho úmysl opustit území členských států před skončením platnosti víza, o které žádá*. Na udělení krátkodobého víza nemá žadatel právní nárok (na rozdíl od dlouhodobého pobytu za účelem sloučení rodiny). Tento závěr opakovaně potvrzuje Ústavní soud, např. v nálezu ze dne 12. 7. 2005, sp. zn. I. ÚS 38/04, kde judikoval: *„Právo na svobodu pohybu a pobytu, zakotvené v čl. 14 odst. 1 Listiny... je nutno konkretizovat s ohledem na čl. 14 odst. 4 Listiny. Toto právo nelze vykládat tak, že by zaručovalo také svobodu pohybu a pobytu skrz státní hranice. Je věcí suverénního státu, za jakých (nediskriminujících) podmínek určitou osobu, cizího státního příslušníka, s ohledem na vlastní zájmy, vpustí či nepustí na vlastní území a zda shledá, že důvody pro vpuštění této osoby na území přetrvávají i poté, co uběhla doba, po níž byl vstup dané osobě na území státu povolen. Jak již bylo shora uvedeno, subjektivní ústavně zaručené právo cizinců na pobyt na území České republiky neexistuje. Pouze občanům České republiky je garantováno právo na svobodný vstup na území.“* (srov. též rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 99/04, sp. zn. I. ÚS 290/04).

[27] Dlouhodobé vízum k pobytu nad 90 dnů lze poté vydat cizinci, který hodlá na území pobývat déle než tři měsíce, a to s dobou platnosti na šest měsíců (§ 30 odst. 1 a 2 zákona o pobytu cizinců). Samozřejmě opět za předpokladu splnění dalších zákonných náležitostí. Na udělení tohoto víza však rovněž neexistuje právní nárok, jak vyplývá přímo z dikce § 51 odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

[28] Jak bylo nastíněno výše, Česká republika klade (po boku ostatních států Evropské unie) důraz na umožnění soužití rodiny překračující geografické hranice států. Projevem tohoto přístupu je existence institutů, jako je právě dlouhodobý pobyt za účelem soužití rodiny. Stěžovatelka, i když bude její žádost o prodloužení dlouhodobého pobytu zamítnuta, stále disponuje nárokem na udělení dlouhodobého pobytu za účelem společného soužití rodiny. Pokud o něj tedy požádá, je velmi pravděpodobné, že jí bude udělen (pokud se nezmění okolnosti tak, že některou ze zákonných podmínek nenaplní).

[29] Tuto skutečnost, jakož i fakt, že stěžovatelka v uplynulých pěti letech pobývala na území České republiky v průměru několik měsíců ročně spolu se svým manželem a synem, kteří zde žijí trvale, považuje Nejvyšší správní soud za klíčovou při posuzování otázky neprodloužení jejího dlouhodobého pobytu. Argumentaci správního orgánu a krajského soudu poukazující na možnost stěžovatelky využít jiného pobytového oprávnění, by bylo možné přisvědčit, kdyby některá z těchto alternativ poskytovala stěžovatelce takovou intenzitu nároku na rodinný život, jakou jí poskytuje dlouhodobý pobyt za účelem sloučení rodiny s manželem (a nezletilým synem) s uděleným trvalým pobytem. Taková alternativa však, jak bylo rozvedeno výše, pro stěžovatelku neexistuje. Proto dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že úvaha krajského soudu o této otázce je nesprávná. Jelikož vedla krajský soud k zamítnutí žaloby a potvrzení rozhodnutí správního orgánu, zapříčinila nezákonnost jeho rozhodnutí.

[30] Další stěžovatelčinou námitkou je tvrzení, že nebylo přihlédnuto k požadavku na přiměřenost rozhodnutí z hlediska jeho zásahu do jejího soukromého a rodinného života. Jak žalovaná, tak i krajský soud hledisko přiměřenosti posuzovaly a dospěly k závěru, že rozhodnutí nepřiměřené není. Vzhledem k výše předestřené argumentaci však na straně stěžovatelky ani nedošlo k naplnění § 46a odst. 2 písm. i). Důvod ke zrušení (neprodloužení) platnosti povolení tedy vůbec nebyl dán. Ustanovení proto nemělo být aplikováno, a nebylo tedy ani zapotřebí zabývat se přiměřeností jeho aplikace. Z toho důvodu se Nejvyšší správní soud touto námitkou více nezabýval.

[31] V závěru kasační stížnosti stěžovatelka namítá nezákonnost soudního rozhodnutí z důvodu, že soud porušil své přezkumné povinnosti a zcela nedostatečně, v rozporu s ústavními principy, zdůvodnil rozhodnutí. Dále soud dle stěžovatelky vycházel z nedostatečně zjištěných skutečností, nedostatečně vypořádal námitky uplatněné v žalobě a nezabýval se náležitě skutečným stavem věci. Tyto námitky jsou však pouze obecnými tvrzeními. Stěžovatelka je ve vztahu k napadenému rozsudku nijak blíže nekonkretizuje a neumožňuje tím Nejvyššímu správnímu soudu jejich bližší přezkum. K požadavku konkretizace kasačních námitek se Nejvyšší správní soud vyjádřil v řadě svých rozhodnutí. V rozsudku ze dne 13. 4. 2004, č. j. 3 Azs 18/2004 – 37, uvedl, že pokud stěžovatel v kasační stížnosti uvádí pouze námitky obecného charakteru, aniž by upřesňoval, které konkrétní důkazy či podklady pro rozhodnutí žalovaného v odůvodnění jeho rozhodnutí chybí, je takové tvrzení bez uvedení konkrétních skutečností nedůvodné. Proto se Nejvyšší správní soud těmito námitkami více nezabýval.

IV. Závěr a náklady řízení

[32] S ohledem na výše uvedené závěry Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost žalobkyně důvodnou, a proto postupem podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil rozsudek Krajského soudu v Ostravě a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán právním názorem vysloveným v rozsudku Nejvyššího správního soudu. V novém řízení rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů v řízení o kasační stížnosti žalobkyně (§ 110 odst. 3 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 11. března 2015

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu