



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Marka Bedřicha a soudkyň JUDr. Hany Veberové a JUDr. Jitky Hroudové v právní věci

žalobce: **M. F.**
zastoupeného Mgr. Leonidem Kusharenkem, advokátem,
se sídlem v Praze 1, Politických vězňů 21

proti
žalované: **Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců,**
se sídlem v Praze 4, náměstí Hrdinů 1634/3, poštovní schránka
255/SO

za účasti: **A. F.**
zastoupeného matkou D. M.

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 16. 10. 2019, č. j. MV-136402-4/SO-1019,

t a k t o :

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Vymezení věci

1. Žalobce se žalobou, podanou u Městského soudu v Praze, domáhal přezkoumání a zrušení rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (dále jen „žalovaná“), jímž bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru

Shodu s prvopisem potvrzuje: M. V.

azylové a migrační politiky, ze dne 5. 9. 2019, č. j. OAM-6215-83/PP-2012. Uvedenými rozhodnutími byla podle ustanovení § 87e odst. 1 s odkazem na § 87d odst. 1 písm. b/ zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), zamítnuta žádost žalobce o vydání povolení k přechodnému pobytu na území s odůvodněním, že správní orgány shledaly odůvodněné nebezpečí, že by žalobce mohl ohrozit bezpečnost státu nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek.

Žalobní body

2. Žalobce v podané žalobě shrnul dosavadní průběh správního řízení, v němž podal dne 28. 5. 2018 žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu za účelem sloučení rodiny se svým synem, občanem České republiky. Ministerstvo vnitra vyhotovilo úřední záznam, podle něhož odděleně a mimo spis uchovává záznamy obsahující utajované informace poskytnuté Policií České republiky a zpravodajskými službami. Ministerstvo vnitra v obecné rovině konstatovalo, že žalobcovo osobní jednání představuje nebezpečí pro bezpečnost České republiky a jejích obyvatel svou zaměřeností na osoby či skupiny, které propagují užití násilí k dosažení svých politických a jiných cílů.
3. Žalobce namítl, že ve skutečnosti není možné, aby se s předmětnými dokumenty seznámil, neboť je zřejmé, že by tím došlo ke zmaření účelu jejich utajení. Žalobce odkázal na to, že správnímu orgánu bylo doručeno vyjádření paní D. M., matky nezletilého syna, která správním orgánům sdělila, že žalobce žije na území České republiky již od počátku devadesátých let, s paní M. se poznali v roce 2005 a dne 23. 9. 2010 se jim narodil syn A. Žalobce bydlí ve společném bytě, který má v osobním vlastnictví, nezletilý nyní žije i s matkou u jejích rodičů v Ř., k čemuž je v minulosti donutila finanční situace rodiny. Žalobce již několik let pracuje ve stavební firmě D. s. r. o., se synem má pevný a hezký vztah, tráví spolu víkendy, podle svých možností mu kupuje oblečení, hračky, elektroniku i sportovní potřeby. Minulý rok byli v Tuniské republice za rodinou žalobce, pro výchovu a správný psychický vývoj nezletilého je role otce nezbytná, což dotvrzují i psychologové z Centra pro rodinu Slunečnicová zahrada. Nezletilý je závislý i na otcově finanční podpoře, žalobce se podílí na výchově a výživě syna, legálně pracuje, nemá záznam v rejstříku trestů a nepáchá žádnou trestnou činnost.
4. Žalobce v podané žalobě dále namítl, že v případě, že podkladem pro rozhodnutí správního orgánu jsou písemnosti a záznamy, které jsou za podmínek podle ustanovení § 17 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), uchovávány odděleně mimo spis, může se účastník, o jehož právním nároku se v řízení rozhoduje, s těmito podklady seznámit pouze v podobě, která nezmaří účely jejich utajení. Není-li to možné, sdělí se takovému účastníku alespoň v obecné rovině, jaké skutečnosti z těchto podkladů vyplývají. Žalobce namítá, že správní orgány obsah stanoviska v odůvodnění neuvedly, pouze se omezily na konstatování, že v případě žalobce byl naplněn důvod pro zamítnutí žádosti o povolení k přechodnému pobytu.
5. Žalobce v této souvislosti namítl, že podle § 36 odst. 3 správního řádu musí být účastníkům řízení před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost, aby se vyjádřili k podkladům rozhodnutí. Je tedy zřejmé, že podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci by bylo možné pokládat za podklady, kterými bude správní orgán provádět důkaz listinou podle § 53 správního řádu, a proto se ustanovení § 38 odst. 6 správního řádu musí vztahovat i na ně. Z tohoto pohledu žalobce namítá, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné a pokud jde o § 38 odst. 6 správního řádu, tento byl změněn zákonem č.

Shodu s prvopisem potvrzuje: M. V.

183/2017 Sb. s účinností ode dne 1. 7. 2017, přičemž žalovaný se nijak nevypořádal s danou problematikou, ani se závěrem č. 25 poradního sboru Ministerstva vnitra ze dne 5. 12. 2005 ohledně nahlížení do spisu obsahujícího utajované informace. Napadené rozhodnutí je podle názoru žalobce v rozporu se zákonem.

6. Žalobce má za to, že žalovaný měl napadené rozhodnutí jednoznačně odůvodnit podle ustanovení § 174a zákona o pobytu cizinců a při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona zohlednit zejména závažnost nebo druh protiprávního jednání cizince, délku pobytu cizince na území, jeho věk, zdravotní stav, povahu a pevnost rodinných vztahů, ekonomické poměry, společenské a kulturní vazby návazné na území a intenzitu vazeb ke státu, jehož je cizinec státním občanem. To však správní orgány v této věci neučinily a jejich rozhodnutí je tedy nepřezkoumatelné.
7. Žalobce v podané žalobě rovněž namítl, že jeho žádost byla podána již v květnu 2010, zatímco rozhodnutí o ní bylo vydáno až v září 2019. Podle názoru žalobce čas a jeho plynutí hrají velmi podstatnou roli v rámci veškerých lidských činností. V průběhu času dochází přirozeně ke změnám okolností rozhodných pro jakoukoli právní záležitost, proto je účelné, aby zásada rychlosti řízení byla normativně zakotvena. V předmětné správní záležitosti se jedná zejména o ustanovení § 169t zákona o pobytu cizinců a § 71 odstavce 1 správního řádu, přičemž v dané věci nebyla splněna podmínka, podle níž má každý právo na to, aby byla jeho žádost projednána spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě. Žalobce rovněž namítl, že osobní chování žadatele musí představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti, a proto odůvodnění, které přímo nesouvisí s dotyčnou osobou nebo souvisí s generální prevencí, není přípustné.

Vyjádření žalované k žalobě

8. Žalovaná ve vyjádření k podané žalobě uvedla, že po posouzení obsahu utajovaných informací má za to, že v případě žalobce byl naplněn důvod pro zamítnutí žádosti o povolení k přechodnému pobytu.
9. K námitce, že se žalobce před vydáním rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu nemohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům ve smyslu článku 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, žalovaná poukázala na to, že v případě, že podkladem rozhodnutí jsou písemnosti a záznamy, které jsou za podmínek § 17 odst. 3 správního řádu uchovávány odděleně mimo spis, může se účastník, o jehož právním nároku se v řízení rozhoduje, s těmito podklady seznámit pouze v podobě, která nezmaří účely jejich utajení. Není-li to možné, sdělí se účastníku alespoň v obecné rovině, jaké skutečnosti z těchto podkladů vyplývají. Ministerstvo vnitra se nemohlo ve svém rozhodnutí podle § 169m odst. 2, 3 zákona o pobytu cizinců (s ohledem na režim utajení) zabývat konkrétními skutečnostmi uvedenými v utajovaných informacích. S ohledem na režim těchto informací nebylo ministerstvo oprávněno ani obsah těchto informací v napadeném rozhodnutí popsat a v rozhodnutí je jakkoli hodnotit. Povaha utajovaných informací neumožnila, aby Ministerstvo vnitra žalobce s jejich konkrétním obsahem v rámci správního řízení seznámilo, neboť umožněním toho, aby se žalobce seznámil s výše uvedenými informacemi, by došlo ke zmaření účelu jejich utajení a ministerstvo by zjevně postupovalo v rozporu se zákonem.

10. Pokud žalobce namítal nedostatečné posouzení přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života žalobce, žalovaná odkázala v plné míře na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí na straně 9.
11. Závěrem svého vyjádření žalovaná navrhl, aby Městský soud v Praze žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Osoba zúčastněná na řízení

12. Žalobce v podané žalobě označil jako účastníka řízení kromě své osoby i nezletilého A.F., aniž by však z textu žaloby vyplynulo, že se skutkové a právní důvody tvrzené nezákonnosti napadeného rozhodnutí dotýkají bezprostředně i nezletilého. Ostatně ze spisu není ani zřejmý jakýkoli projev vůle nezletilého A. nebo jeho zákonného zástupce, aby nezletilý vystupoval v řízení o podané žalobě samostatně.
13. Postavení nezletilého A. F. jako osoby zúčastněné na řízení dovodil soud z písemného vyjádření paní D. M., matky nezletilého žalobce, která uvedla, že řízení o povolení k přechodnému pobytu žalobce se zdržovalo sedm a půl roku. V mezidobí, zejména pak v posledním roce, v průběhu podání další žádosti o povolení k trvalému pobytu, vznikl proti prvému žalobci utajovaný spis a po té byly všechny jeho pobytové žádosti zamítnuty, aniž by bylo žalobci umožněno zjistit, čeho se měl dopustit. Žalobce je obětí policejního teroru z důvodu problémů s konkrétními policisty v devadesátých letech, odsouzen byl na základě svědectví policistů a následně podával mnoho stížností, jejich averze vůči jeho osobě i po 25 letech stále trvá. V dalším vyjádření D. M. popsala soužití a společnou výchovu syna A., poukázala na pevnost vztahu mezi žalobce jako vztahu mezi otcem a synem, na finanční závislost nezletilého na otci, na jeho problémy s rasismem, na zdravotní potíže matky nezletilého a požádala, aby Městský soud v Praze napadené rozhodnutí zrušil.
14. Z uvedeného soud dovodil, že nezletilému A. F. svědčí - v zastoupení zákonným zástupcem (matkou) - postavení osoby zúčastněné na řízení, když podle ustanovení § 34 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), jsou osoby zúčastněné na řízení, které mohou v řízení ve věcech správního soudnictví uplatňovat svá práva, osoby, které byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí a osoby, které mohou být přímo dotčeny jejich zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, nejsou-li účastníky řízení a výslovně oznámí, že budou v řízení práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat. Uvedené podmínky byly v posuzované věci splněny.

Průběh řízení před správními orgány

15. Ze spisového materiálu, který byl soudu předložen žalovaným správním orgánem, byly zjištěny následující, pro rozhodnutí ve věci samé podstatné skutečnosti:
16. Žádostí ze dne 28. 5. 2012 se žalobce domáhal vydání povolení k přechodnému pobytu na území České republiky podle § 87b odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Ministerstvo vnitra pro účely tohoto řízení zkoumalo, zda žalobce splňuje podmínky, které zákon stanoví pro udělení přechodného pobytu.
17. Dne 23. 4. 2019 ministerstvo vyhotovilo úřední záznam, ve kterém uvádí, že podle § 17 odst. 3 správního řádu jsou odděleně mimo spis uchovávány záznamy obsahující utajované informace poskytnuté Policií České republiky nebo zpravodajskými službami, vedené pod č. j. D-108/2018 -OAM a č.j. D-113/2018-OAM. V nich ve zcela obecné rovině

ministerstvo konstatuje, že žalobcovo osobní jednání představuje nebezpečí pro bezpečnost České republiky a jejích obyvatel svou zaměřeností na osoby či skupiny, které propagují užití násilí k dosažení svých politických a jiných cílů.

18. Vyrozměněním ze dne 23. 4. 2019 byl žalobce poučen o možnosti vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu. Žalobce se se spisovým materiálem a podklady pro vydání rozhodnutí podle obsahu spisu seznámil dne 29. 4. 2019.
19. Spisový materiál obsahuje rovněž písemné vyjádření paní D. M. ze dne 2. 6. 2019, ve kterém popisuje osobní, rodinný a soukromý život se žalobci a žádá o schválení práva přechodného pobytu žalobce.
20. Rozhodnutím ze dne 5. 9. 2019, č. j. OAM-6215-83/PP-2012, Ministerstvo vnitra zamítlo žádost žalobce o vydání povolení k přechodnému pobytu s odůvodněním, že bylo zjištěno důvodné nebezpečí, že by žalobce mohl ohrozit bezpečnost České republiky a jejích obyvatel jednáním, které směřuje proti nejzákladnějším hodnotám společnosti, které jsou chráněny trestním právem. Ministerstvo posoudilo přiměřenost dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce a uvedlo, že ačkoli žalobce pobývá na území České republiky již dlouhou dobu, negativní okolnosti jeho chování během pobytu na území republiky převažují nad jeho soukromými a rodinnými vazbami. Závažné jednání žalobce směřující proti bezpečnosti České republiky a jejích obyvatel znamená, že pouze mimořádně intenzivní zásah do soukromého nebo rodinného života žalobce by mohl odůvodňovat vydání požadovaného pobytového oprávnění. Možnost takového zásahu však v předmětném řízení zjištěna nebyla.
21. Proti uvedenému rozhodnutí podal žalobce dne 17. 9. 2019 včasné blanketní odvolání, které následně - na výzvu správního orgánu prvního stupně ze dne 19. 9. 2019 - doplnil o písemné odůvodnění ze dne 30. 9. 2019. Odůvodnění je v podstatných rysech shodné s argumentací, kterou žalobce uplatnil v podané žalobě, zabývá se tedy podmínkou utajení informací, které mělo ministerstvo za podklad pro vydání rozhodnutí, dále se zabývá nedostatečným odůvodněním přiměřenosti vydaného rozhodnutí ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců a poukazuje na plynutí času od podání žádosti v květnu 2015 do vydání rozhodnutí v září 2019 s tím, že v daném případě nebyla dodržena přiměřená lhůta, která by zajišťovala rovnováhu mezi zájmy jednotlivce na učinění jistého úkonu a ochranou či realizací zájmů společnosti a požadavku na zákonné, spravedlivé a rychlé rozhodnutí správního orgánu.
22. O podaném odvolání rozhodla žalovaná žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 16. 10. 2019, jímž odvolání žalobce jako nedůvodné zamítla, na stranách 8 až 10 se vypořádala se všemi třemi uplatněnými odvolacími námitkami a dospěla přitom k závěru, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu s právními předpisy, přičemž neshledala existenci vad řízení, které by mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy.

Řízení před soudem

23. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí a jemu předcházející řízení před správními orgány obou stupňů z hlediska uplatněných žalobních bodů, jak byly žalobcem vyjádřeny v podané žalobě. Při přezkoumání rozhodnutí vycházel soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí (ustanovení § 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších

Shodu s prvopisem potvrzuje: M. V.

předpisů - dále jen „s.ř.s.“). Vzhledem k tomu, že žalobce na výzvu soudu výslovně neuvedl, že požaduje ve věci nařízení ústního jednání, a že žalovaný správní orgán se k obdobné výzvě soudu nevyjádřil, má soud za to, že účastníci řízení vyjádřili souhlas se zamýšleným postupem soudu rozhodnout ve věci samé bez nařízení ústního jednání. Z tohoto důvodu Městský soud v Praze postupoval podle § 51 odst. 1 s. ř. s. a o podané žalobě rozhodl, aniž ústní jednání nařizoval. Věc posoudil soud takto:

24. Žalobce v první žalobní námitce namítal, že se nemohl seznámit s rozhodujícími závažnými podklady pro vydání rozhodnutí, když mu bylo pouze oznámeno, že správní orgán odděleně a mimo spis uchovává záznamy obsahující utajované informace poskytnuté Policií České republiky a zpravodajskými službami. Z nich údajně správní orgány obou stupňů dovodily, že žalobcovo osobní jednání představuje nebezpečí pro bezpečnost České republiky a jejích obyvatel svou zaměřeností na osoby či skupiny, které propagují užití násilí k dosažení svých politických a jiných cílů.
25. Tuto námitku neshledal Městský soud v Praze důvodnou. Ze spisového materiálu vyplývá, že zásadním podkladem pro závěr o tom, že žádosti žalobce nelze vyhovět, jsou zjištění, která jsou obsažena v utajované části spisu. K utajení určitých skutečností přistupují správní orgány v případech, kdy existuje výrazný zájem státu na utajení zjištěných skutečností. Takový postup umožňuje zákon č. 412/2005 Sb., o utajovaných informacích a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů, v ustanovení § 6 a následujících a zákon o pobytu cizinců v ustanovení § 169m.
26. Problematikou utajení části spisu a odepření účastníku řízení se s obsahem této části seznámit, se zabývá již ustálená judikatura. K tomu lze odkázat například na nálezy Ústavního soudu ze dne 6. 9. 2007, sp. zn. II. ÚS 377/04, ve kterém tento soud vyslovil, že *„není jisté možné, aby byl správní orgán pod záminkou absolutního zachování procesních práv účastníka nucen uvádět ve svých rozhodnutích skutečnosti, které by mohly ohrozit zájem státu, efektivitu práce zpravodajských služeb či policejních složek, anebo bezpečnost jejich agentů či třetích osob“*. Je totiž třeba vzít v potaz legitimní veřejný zájem na ochraně utajovaných informací a neuvádět do rozhodnutí takové důvody, jejichž zveřejnění by tento zájem ohrožovalo. V tomto smyslu tedy rozhodnutí, v němž nejsou podrobně uvedeny veškeré důvody, jelikož se jedná o utajované informace, jen proto za nepřezkoumatelné považovat nelze, neboť zákon zde - výjimečně - umožňuje v rozhodnutí tyto důvody neuvádět. Přezkoumatelnost rozhodnutí je pak zajištěna, byť nepochybně obtížněji než u „běžných“ správních rozhodnutí tím, že orgán, jenž má pravomoc správní rozhodnutí přezkoumávat, tj. v první řadě soud ve správním soudnictví, musí mít neomezený přístup k podkladům rozhodnutí obsaženým ve správním spisu.
27. Touto otázkou se ostatně podrobně zabýval i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 4. 7. 2013, č. j. 7As 49/2013–18, dostupném stejně jako všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu na www.nssoud.cz, v němž odkázal na již stávající judikaturu (například rozsudek NSS ze dne 25. 11. 2011, č. j. 7As 31/2011-101, rozsudek Evropského soudu pro lidská práva č. 28541/95), jejíž základní obsah a smysl v odůvodnění zrušujícího rozsudku uvedl. Lze proto v podrobnostech na uvedené rozsudky odkázat, neboť lze podotknout, že i v uvedeném rozsudku Nejvyšší správní soud akceptoval skutečnost, že jedním z podkladů rozhodnutí správního orgánu může být zpráva zpravodajské služby a současně se vyjádřil k nutnosti určitého stupně konkrétnosti takovéto zprávy. Otázkou (ne)možnosti účastníka řízení seznámit se konkrétně se zprávou zpravodajské služby a otázkou míry konkrétnosti takové zprávy se

Nejvyšší správní soud zabýval i v dalších rozhodnutích, jako například v rozsudku ze dne 30. 1. 2014, č.j. 4 As 108/2013–74, ve kterém dospěl soud k závěru, že pro účely předmětného správního řízení není důvodně žádána nepochybná jistota o pravdivosti poskytovaných utajovaných informací. Již v rozsudku ze dne 25. 11. 2011, č. j. 7As 31/2011–101, Nejvyšší správní soud vyslovil, že „[p]osuzování informační hodnoty určitého zjištění je nutně vždy úvahou pravděpodobnostní, založenou v určité míře na odhadu. Proto někdy pro závěr o existenci bezpečnostního rizika (§ 14 odst. 3 zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti) postačí zjištění, že je pravděpodobné, že příslušná zákonem předvídaná skutková podstata byla naplněna. Může tomu tak být ovšem pouze v případě, že taková eventualita je nejpravděpodobnějším vysvětlením skutkových zjištění a že se na základě dostupných údajů jeví být významně pravděpodobnější než jiná v úvahu připadající vysvětlení.“

28. Vzhledem k nutnosti ochrany zájmu státu na utajení informací obsažených ve zprávě zpravodajské služby o výsledku šetření ohledně určité fyzické osoby tedy může dojít k tomu, že žalobci bude právem upřeno procesní právo na seznámení se s konkrétním podkladem pro rozhodnutí, jenž bude utajovanou informací, a tím, kdo bude oprávněn seznámit se s kompletním spisovým materiálem, bude až soud v rámci přezkumného řízení soudního (viz též rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 2. 2008, č. j. 9 Ca 82/2007–34, dostupný rovněž na www.nssoud.cz.
29. Postup správního orgánu spočívající v neseznámení žalobce s utajovanými skutečnostmi a podklady pro vydání rozhodnutí ve věci nelze považovat za nezákonný. Zájem státu na utajení informací podle náhledu soudu zřetelně převažuje nad individuálním zájmem žalobce na seznámení s tímto podkladem pro rozhodnutí. S přihlédnutím k nutnosti ochrany naznačených zájmů státu tak v řízení o vydání povolení k přechodnému pobytu cizího státního příslušníka může dojít k tomu, že žalobci bude v souladu se zákonem upřeno procesní právo na seznámení se s konkrétním podkladem pro rozhodnutí, který bude utajovanou informací, a tím, kdo bude oprávněn seznámit se s kompletním spisovým materiálem, bude až soud v rámci přezkumného řízení soudního. Stejně tomu bylo i v projednávané věci.
30. Městský soud v Praze se s obsahem utajované části spisu seznámil a přitom shledal, že předmětné informace lze považovat za dostatečně konkrétní pro to, aby mohly sloužit jako podklad pro vydání žalobou napadeného rozhodnutí.
31. K otázce přiměřenosti zásahu rozhodnutí do rodinného a soukromého života žalobce Městský soud v Praze předně uvádí, že zatímco u zrušení povolení k pobytu či u správního vyhoštění zákon výslovně ve většině případů požaduje, aby správní orgán zkoumal přiměřenost dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince, u zamítnutí žádosti o pobytové oprávnění zákon takový požadavek explicitně nestanoví, vyjma jen některých důvodů (pro případ zamítnutí žádosti o přechodný pobyt se tento požadavek vztahuje k důvodu podle § 87e odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, přičemž tak stanoví odstavec 2 téhož ustanovení). Povinnost zkoumat přiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života nelze dovodit ani z ustanovení § 174a zákona o pobytu cizinců. Jak na základě podrobného jazykového, systematického, historického i teleologického výkladu konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 4. 1. 2017, č. j. 9 Azs 288/2016–30, předmětné ustanovení pouze upřesňuje hlediska, jimiž se má správní orgán při posuzování přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života

zabývat, rozhodně z něj nevyplývá, že by se přiměřenost měla posuzovat u každého rozhodnutí vydaného podle zákona o pobytu cizinců.

32. Žalobci lze v obecné rovině přisvědčit, že článek 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod zavazuje smluvní státy k respektu vůči soukromému a rodinnému životu každého jednotlivce. Veřejná moc může do osobní sféry jednotlivce zasáhnout pouze, pokud tím sleduje legitimní cíl, a v rozsahu nezbytném a přiměřeném tomuto cíli (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2015, č. j. 6 Azs 96/2015 – 30, či ze dne 22. 11. 2017, č. j. 6 Azs 348/2017 – 26). Ve stejné obecné rovině je však třeba konstatovat, rozhodnutí o neudělení povolení k pobytu představuje daleko méně závažný zásah do práv jednotlivce než rozhodnutí o zrušení povolení k pobytu či rozhodnutí o správním vyhoštění. Proto se na hodnocení dopadů rozhodnutí do rodinného a soukromého života cizince pro případ neudělení povolení k pobytu nekladou tak vysoké nároky jako při rozhodování o jeho zrušení (k tomu srov. blíže rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2011, č. j. 7As 112/2011 – 65, ze dne 9. 11. 2011, č. j. 9As 71/2010 – 112, či ze dne 6. 8. 2013, č. j. 8As 68/2012 – 39; a nálezy Ústavního soudu ze dne 24. 4. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 23/11).
33. V posuzované věci Městský soud v Praze dospěl k závěru, že ze správního spisu nevyplývají žádné okolnosti, pro něž by bylo možné zamítnutí žádosti o povolení k přechodnému pobytu považovat za (z hlediska dopadu do rodinného a soukromého života žalobce) nepřiměřené. Oproti již zmiňovanému rozsudku č. j. 6 Azs 96/2015 – 30, ve kterém se jednalo o značně komplikované a specifické okolnosti, obzvláště s ohledem na tragické úmrtí matky nezletilých dětí cizince, v nyní posuzovaném případě platí závěry, k nimž dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 8. 2015, č. j. 6 Azs 144/2015 – 28. Smyslem přímé aplikace Úmluvy v situacích podobných této je zabránit nepřiměřeným zásahům do soukromého či rodinného života cizince, nikoli rušit správní rozhodnutí jen proto, aby do nich přibylo několik vět o tom, že žádné důvody, které by zakládaly nepřiměřenost rozhodnutí, nebyly shledány (srov. již zmiňovaný rozsudek NSS č. j. 6 Azs 348/2017 – 26, či rozsudek téhož soudu ze dne 31. 1. 2018, č. j. 2 Azs 433/2017 – 29).
34. K problematice zkoumání přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince existuje konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu, podle které „[u]stanovení § 174a zákona ... o pobytu cizinců ... stanoví pouze to, jakými okolnostmi se má správní orgán zabývat v případech, kdy je povinen zkoumat přiměřenost dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona. Na základě daného ustanovení však nelze určit, u kterých rozhodnutí má správní orgán povinnost přiměřenost dopadů zkoumat. To je nutno zhodnotit na základě jiných částí právního řádu než § 174a zákona o pobytu cizinců ...“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 1. 2017, č.j. 9Azs 288/2016-30, dostupný na www.nssoud.cz). V citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud dospěl k jednoznačnému závěru, že povinnost posuzovat přiměřenost dopadů rozhodnutí se netýká všech rozhodnutí vydávaných podle zákona o pobytu cizinců, ale pouze některých.
35. V případě žalobce se nejednalo o řízení, v němž by bylo platné povolení k trvalému pobytu žalobci zrušeno, ale o situaci, kdy jeho žádosti o udělení přechodného pobytu nemohlo být pro nesplnění zákonem stanovených podmínek vyhověno. V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2018, č. j. 5 Azs 102/2017 – 35, soud uvedl, že: „Podmínky § 87b odst. 1 zákona o pobytu cizinců jsou tedy nastaveny tak, že ve většině případů lze předpokládat, že rozhodnutím o zamítnutí žádosti o povolení přechodného

pobytu z tohoto zákonného důvodu nedojde k nepřiměřenému zásahu do soukromého nebo rodinného života, a tedy k porušení čl. 8 Úmluvy, takovou situaci však nelze a priori vyloučit. Článek 8 Úmluvy je přímo aplikovatelný a má přednost před zákonem. Znamená to, že pokud stěžovatel v daném řízení namítá nepřiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života a porušení článku 8 Úmluvy, správní orgán se s touto námitkou musí vypořádat bez ohledu na to, zda zákon o pobytu cizinců v daném řízení vyžaduje nebo nevyžaduje posouzení přiměřenosti ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců“ (zvýraznění doplněno). Judikatura Nejvyššího správního soudu k nutnosti posuzovat přiměřenost dopadů rozhodnutí o zamítnutí žádosti o povolení k přechodnému pobytu je konstantní, nerozporná a vyžaduje, aby správní orgány přiměřenost posuzovaly. Dojdou-li při posouzení k závěru, že jsou zde individuální okolnosti, kvůli nimž by zamítnutí žádosti zasáhlo nepřiměřeně do práv žadatele na soukromý a rodinný život, je nutné dát přednost ochraně těchto základních práv a pobyt povolit. Této povinnosti správní orgány dostaly, když se touto otázkou zabývaly.

36. Městský soud v Praze při posouzení důvodnosti uplatněné žalobní námítky vycházel z toho, že žalobce zcela obecně tvrdil o nepřiměřenosti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně uplatnil až v doplnění odvolání, aniž by ovšem uvedl jakékoli konkrétní skutkové či právní okolnosti, v nichž nepřiměřenost rozhodnutí o zamítnutí žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu spatřuje. Žádným způsobem tak žalobce konkrétně nesdělil, jakým způsobem se napadené rozhodnutí dotkne jeho osobního, soukromého a rodinného života. Za této situace soud dospěl k závěru, že žalovaná se otázkou přiměřenosti vydaného rozhodnutí v odůvodnění napadeného rozhodnutí rovněž ve zcela obecné poloze zabývala, přičemž při absenci jakýchkoli konkrétních tvrzení žalobce uzavřela, že na udělení povolení k trvalému pobytu není právní nárok, a že vydání povolení je podmíněno jednak doložením náležitostí žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu, jednak splněním zákonem stanovených podmínek. Rovněž závěr, vyjádřený žalovanou ohledně postupu ministerstva, které posoudilo přiměřenost dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce a uvedlo, že ačkoli žalobce pobývá na území České republiky již dlouhou dobu, negativní okolnosti jeho chování během pobytu na území republiky převažují nad jeho soukromými a rodinnými vztahy, je zcela v souladu s požadavky na odůvodnění rozhodnutí i s obsahem spisového materiálu. Soud proto mohl za daných okolností aprobovat závěr správních orgánů obou stupňů, že závažné jednání žalobce směřující proti bezpečnosti České republiky a jejích obyvatel znamená, že pouze mimořádně intenzivní zásah do soukromého nebo rodinného života žalobce by sice mohl odůvodňovat vydání požadovaného bytového oprávnění, nicméně možnost takového zásahu však v předmětném řízení zjištěna nebyla.

Závěr a náklady řízení

37. Soud z důvodu shora uvedených proto žalobu jako nedůvodnou zamítl podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s.
38. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., když žalobci ve věci úspěch neměli a žalovanému správnímu orgánu žádné prokazatelné náklady řízení nad rámec běžných činností nevznikly.
39. Pokud jde o náklady řízení osoby zúčastněné na řízení, soud dospěl k závěru, že v dané věci nejsou dány předpoklady pro rozhodnutí soudu o jejich náhradě. Podle ustanovení § 60 odst. 5 s. ř. s. má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů,

ktelé jí vznikly v souvislosti s plněním povinností, kterou jí soud uložil. V posuzované věci soud osobě

zúčastněné na řízení žádnou povinnost v řízení nestanovil, pouze jí dal možnost uplatnit v probíhajícím řízení její práva.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 17. ledna 2020

Mgr. Marek Bedřich v. r.
předseda

senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje: M. V.