



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Tomáše Langáška a Mgr. Veroniky Baroňové v právní věci žalobkyně: **H. T. P.**, zastoupena obecným zmocněncem Ing. V. V. T., proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 15. 11. 2017, č. j. MV-115963-4/SO-2017, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 17. 10. 2018, č. j. 30 A 212/2017 - 47,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovaná **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalobkyni **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Žalobkyně požádala dne 3. 12. 2012 o povolení k trvalému pobytu podle § 87h odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Rozhodnutím Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 28. 8. 2017, č. j. OAM-27290-80/TP-2012, („prvostupňové rozhodnutí“) byla její žádost zamítnuta podle § 87k odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 17. 12. 2015, „kdy se žadatel dopustil obcházení tohoto zákona s cílem získat povolení k trvalému pobytu, zejména pokud účelově uzavřel manželství nebo jeho účelově prohlášeným souhlasem bylo určeno otcovství“. Obcházení zákona o pobytu cizinců s cílem získat trvalý pobyt spatřovalo Ministerstvo vnitra ve

skutečnosti, že za přičinění žalobkyně bylo účelově určeno otcovství jejího nezletilého syna. Žalobkyně v důsledku tohoto jednání získala status rodinného příslušníka občana EU ve smyslu § 15a zákona o pobytu cizinců a zjednodušila si možnost získat na území povolení k pobytu. Rozhodnutím žalované ze dne 15. 11. 2017, č. j. MV-115963-4/SO-2017, bylo odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí zamítnuto.

[2] Krajský soud v Plzni (dále „krajský soud“) rozsudkem ze dne 17. 10. 2018, č. j. 30 A 212/2017 - 47, (dále „napadený rozsudek“) napadené i prvostupňové rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Krajský soud se ztotožnil se závěrem žalované, že v daném případě bylo prokázáno, že otcovství žalobčina syna bylo určeno jejím účelově prohlášeným souhlasem a žalobkyně se tak dopustila obcházení zákona o pobytu cizinců s cílem získat povolení k trvalému pobytu. Podle soudu není třeba prokazovat, že k určení otcovství došlo „výhradně za účelem získání povolení k trvalému pobytu“, žalobkyně mohla mít i jiné důvody ke svému účelově prohlášenému souhlasu. První žalobní bod tak krajský soud neshledal důvodným.

[3] K otázce posuzování přiměřenosti dopadu rozhodnutí v případě zamítnutí žádosti z důvodu, že se žadatel dopustil obcházení zákona s cílem získat pobytové oprávnění, krajský soud nejprve citoval z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2016, č. j. 6 Azs 157/2016 - 32, podle kterého povinnost posoudit přiměřenost dopadů rozhodnutí do rodinného a soukromého života sice neplyne přímo ze zákona, lze ji však odvodit ze závazků plynoucích z čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Podle krajského soudu je na základě již shromážděných i nově opatřených podkladů pro vydání rozhodnutí nutno akceptovat nebo náležitým způsobem vyvrátit zejména námitky žalobkyně, že neudělení povolení k trvalému pobytu na území ČR donutí účastníci řízení opustit ČR (neboť žádost o povolení k přechodnému pobytu jí byla pravomocně zamítnuta). Negativní rozhodnutí správního orgánu je nepřímým donucením nezletilého občana ČR T. H. H. k tomu, aby buď žil v domově sirotků ve své rodné zemi bez rodičů, nebo musel opustit svou vlast, odcestovat a žít mimo svou rodnou zemi s matkou, což v obou případech je v rozporu s Ústavou České republiky, která stanoví, že stát musí chránit své občany a umožnit svým občanům svobodně žít ve své rodné zemi (zvláště nezletilé děti). Bez posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí není možno vyloučit, že se v přezkoumávané věci mohly správní orgány aplikací příslušného právního předpisu dopustit jednání, které je v rozporu s principem materiálního právního státu, *in concreto* s principy lidskosti. Krajský soud dodal, že správní orgány by měly být uvážlivější také ohledně vyjádření, že žalobkyně může požádat o jiné pobytové oprávnění než je povolení k trvalému pobytu. Žalobkyně tak bezpochyby učinit může. Má-li však přitom naději na kladné vyřízení své žádosti toliko malou nebo dokonce nulovou, může se vyjádření správních orgánů o možnosti požádat o jiné pobytové oprávnění jevit jako poněkud licoměrné. Žalobní bod týkající se přiměřenosti dopadů rozhodnutí shledal krajský soud důvodným a zrušil proto napadené i prvostupňové rozhodnutí.

II. Kasační stížnost a vyjádření

[4] Žalovaná (dále také „stěžovatelka“) podala proti napadenému rozsudku kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „s. ř. s.“), tedy z důvodu nesprávného

pokračování

posouzení právní otázky soudem. Stěžovatelka nesouhlasí s postojem krajského soudu ohledně posouzení otázky přiměřenosti napadeného rozhodnutí z hlediska jeho zásahu do soukromého a rodinného života účastnice řízení. Stěžovatelka má za to, že krajský soud postupoval v rozporu se smyslem a účelem zákona o pobytu cizinců.

[5] Stěžovatelka nezpochybňuje aktuální stav, kdy nezletilý syn účastnice řízení je občanem České republiky (uznáno otcovství občanem České republiky) a účastnice řízení je jeho matkou, což implikuje to, že na účastnici řízení je třeba nahlížet jako na rodinného příslušníka občana Evropské unie a tedy na rodinného příslušníka České republiky. Současně však platí, že se účastnice řízení dopustila obcházení zákona ve smyslu § 87k odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců.

[6] S ohledem na závažnost jednání, které by v případě tolerování mohlo vést k nepřijatelnému rozšíření tohoto negativního jevu, které představuje jak pro Českou republiku, tak pro všechny smluvní státy Evropské unie velké riziko, má stěžovatelka za to, že napadené rozhodnutí je přiměřené okolnostem daného případu a důvodu pro zamítnutí žádosti, kterým je obcházení zákona o pobytu cizinců. Účastnice řízení tak měla být vědoma podvodného jednání a z toho vyplývajících důsledků. Případný zásah do soukromého a rodinného života si účastnice řízení zapříčinila sama, jelikož svým jednáním porušila zákony České republiky.

[7] Stěžovatelka na podporu svých tvrzení obsáhle cituje z rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 5. 6. 2018, č. j. 52 A 8/201 - 44, Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2017, sp. zn. 2 Azs 65/2017, a ze dne 19. 10. 2016, č. j. 2 Azs 147/2016 – 30. Účastníci řízení napadeným rozhodnutím pouze nebyl udělen nejvyšší a nejtrvalejší druh pobytu, další pobyt na území není účastnici řízení napadeným rozhodnutím zakazován. Účastnice řízení může požádat na území České republiky o jiné pobytové oprávnění, přičemž samozřejmě nelze s absolutní jistotou předjímat výsledek takového správního řízení. Zamítnutí žádosti o povolení k trvalému pobytu účastnice řízení nestaví nepřekonatelnou bariéru mezi ní a Českou republiku. Stěžovatelka se s ohledem na shora uvedené neztotožňuje s právním názorem krajského soudu ohledně posouzení otázky přiměřenosti dopadu napadeného rozhodnutí z hlediska jeho zásahu do soukromého a rodinného života účastnice řízení a uzavírá, že krajský soud zatížil svůj rozsudek vadou nezákonnosti. Stěžovatelka proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[8] Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána osobou oprávněnou, je včasná a je proti označenému rozsudku přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 s. ř. s.

[10] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu i řízení, jež jeho vydání předcházelo, v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. a neshledal přitom vady, k nimž by musel podle § 109 odst. 3 s. ř. s. přihlídnout z úřední povinnosti. Vázán

rozsahem a důvody, které stěžovatelka uplatnila ve své kasační stížnosti, dospěl k závěru, že kasační stížnost **není důvodná**.

[11] Ze správního spisu vyplývá, že žalobkyně nechala do rodného listu svého syna narozeného v březnu 2009 zapsat jako otce občana České republiky, pana M. Š. Její žádost o povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU byla pravomocně zamítnuta. V řízení o žádosti o trvalý pobyt správní orgán považoval za prokázané, že žadatelka je rodinným příslušníkem občana EU, byla si tak oprávněna podat žádost o trvalý pobyt dle § 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Žádost jí však byla zamítnuta, neboť se dopustila obcházení zákona o pobytu cizinců s cílem získat trvalý pobyt. Krajský soud potvrdil závěry žalované, že se žalobkyně dopustila obcházení zákona o pobytu cizinců s cílem získat povolení k trvalému pobytu. Tyto otázky nejsou v řízení o kasační stížnosti sporné.

[12] Podle § 87k odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců *„Ministerstvo žádost o povolení k trvalému pobytu zamítne, jestliže se žadatel dopustil obcházení tohoto zákona s cílem získat povolení k trvalému pobytu, zejména pokud účelově uzavřel manželství nebo jeho účelově prohlášeným souhlasem bylo určeno otcovství“*.

[13] Žalovaná v napadeném rozhodnutí konstatovala, že pokud v řízení o vydání povolení k trvalému pobytu vyjdou najevo důvody dle § 87k odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, Ministerstvo vnitra je povinno takovou žádost zamítnout, jiný postup mu zákon o pobytu cizinců ani neumožňuje. V případech prokázaného „účelově určeného otcovství“ zákon o pobytu cizinců nedává možnost přihlížet k dopadu takového rozhodnutí soukromého nebo rodinného života jedince, a s ohledem na závažnost jednání žalovaná považovala napadené rozhodnutí za přiměřené. Krajský soud na rozdíl od žalované dospěl k závěru, že povinnost posoudit přiměřenost dopadů rozhodnutí do rodinného a soukromého života sice neplyne přímo ze zákona, lze ji však odvodit ze závazků plynoucích z čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále „Úmluva“). Krajský soud tak dospěl k závěru, že žalovaná musí buď akceptovat, nebo náležitým způsobem vyvrátit zejména námitky žalobkyně, že neudělení povolení k trvalému pobytu žalobkyni donutí opustit Českou republiku. Stěžovatelka se s právním názorem krajského soudu neztotožňuje a ve shodě s napadeným rozhodnutím tvrdí, že s ohledem na závažnost jednání žalobkyně je napadené rozhodnutí přiměřené okolnostem daného případu a důvodu pro zamítnutí žádosti, kterým je obcházení zákona o pobytu cizinců.

[14] Podle Nejvyššího správního soudu není v posuzovaném případě jádrem sporu to, zda je napadené rozhodnutí přiměřené (i když stěžovatelka v kasační stížnosti prezentuje závěry o přiměřenosti rozhodnutí) nebo ne, ale otázka, zda byla žalovaná povinna posoudit přiměřenost dopadů rozhodnutí do rodinného a soukromého života, resp. otázka, zda krajský soud správně zavázal žalovanou k tomu, aby posoudila přiměřenost dopadů rozhodnutí s ohledem na skutkové okolnosti prezentované výše.

[15] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že podvodné jednání v podobě účelového uznání otcovství je závažným obcházením zákona a ve své judikatuře již v minulosti konstatoval, že takové podvodné jednání má pravidelně vést ke zrušení trvalého pobytu

pokračování

cizince a „[j]en výjimečně, tehdy, kdy by zásah způsobený tím cizinci byl při porovnání míry zavrženíhodnosti jeho jednání na jedné straně a povahy a intenzity dotčení jeho rodinného a osobního života na druhé straně nepřiměřený, není na místě trvalý pobyt zrušit a fakticky akceptovat, že podvodné jednání bude mít pro cizince v posledku pozitivní dopad“ (srov. bod 27 rozsudku ze dne 26. 10. 2017, č. j. 2 Azs 305/2017 – 30, všechna judikatura dostupná na www.nssoud.cz). V nyní posuzovaném případě se nejedná o zrušení trvalého pobytu, ale o zamítnutí žádosti o povolení k trvalému pobytu.

[16] Odepření práva trvalého pobytu z důvodu, že se žadatel dopustil obcházení zákona s cílem získat povolení k trvalému pobytu, sleduje legitimní cíl (cizinci budou odepřeny pouze ty výhody, které zamýšlel získat svým jednáním v rozporu s veřejným pořádkem - srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2011, č. j. 7 As 112/2011 - 65). V rozsudku ze dne 25. 8. 2015, č. j. 6 Azs 96/2015 – 30, Nejvyšší správní soud přezkoumával zamítnutí žádosti o povolení k přechodnému pobytu a konstatoval: „Byť obecně nejsou dopady rozhodnutí, jímž se neuděluje pobytové oprávnění, tak intenzivní, jako v případě správního vyhoštění či zrušení pobytového oprávnění, vždy je třeba přiměřenost těchto méně závažných následků zkoumat s ohledem na konkrétní dopady do sféry cizince a jeho rodiny. Stěžovatel správně poukazuje, že dle judikatury Nejvyššího správního soudu při posuzování rozsahu narušení soukromého a rodinného života, je nutné zkoumat nejen vliv na ekonomický, osobní a rodinný život cizince, ale i na ostatní rodinné příslušníky, kteří by jinak měli právo pobývat na území ČR na základě samostatného pobytového oprávnění (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2013, č. j. 8 As 68/2012 – 39, či ze dne 27. 2. 2014, č. j. 9 Azs 41/2014 – 34). V daném případě je tedy třeba zkoumat, zda je odepření pobytu stěžovateli přiměřené dopadům do jeho soukromého a rodinného života, zejména pak do života jeho dětí.“ (srov. bod 32 citovaného rozsudku). Nejvyšší správní soud však dále v odůvodnění zdůraznil, že jeho závěry byly učiněny s ohledem na specifické okolnosti případu a v případech předstíraných a ryze účelově založených rodinných vazeb z povahy věci nebude třeba provádět úvahy o přiměřenosti dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince v takovém rozsahu, jako tomu bylo v dané věci.

[17] V návaznosti na to Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 8. 8. 2018, č. j. 3 Azs 350/2017 – 29, konstatoval, že posouzení přiměřenosti z hlediska zásahu do soukromého nebo rodinného života žadatele má být prováděno i v případě rozhodnutí o zamítnutí žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu, avšak lze jej hodnotit méně přísně než v těch rozhodnutích, kde je výslovně požadováno. (srov. rozsudek ze dne 8. 8. 2018, č. j. 3 Azs 350/2017 – 29), resp. „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. 7 As 112/2011 - 65, ze dne 9. 11. 2011, č. j. 9 As 71/2010 - 112, či ze dne 6. 8. 2013, č. j. 8 As 68/2012 - 39; a nálezy Ústavního soudu ze dne 24. 4. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 23/11)“ (srov. bod 41 rozsudku ze dne 9. 5. 2018, č. j. 9 Azs 30/2018 – 45).

[18] Podrobně se k této otázce vyjádřil soud i v rozsudku ze dne 9. 5. 2018, č. j. 9 Azs 30/2018 – 45, v němž poukázal na to, že je-li prokázáno obcházení zákona ze strany rodičů, lze jim odepřít získání pobytového titulu odvozeného od účelově získaného státního občanství ČR jejich dítěte, i když s takto získaným státním občanstvím

nezletilého již nic učinit nelze. Nezletilý je občanem ČR bez ohledu na účelové jednání jiných osob, které k získání tohoto občanství vedlo. Podle soudu „*to však bez dalšího neznámá, že tato skutečnost bude rozhodná pro kladné posouzení žádosti stěžovatele. Účelem zjednodušených podmínek pro získání pobytového oprávnění rodinnými příslušníky je především ochrana zájmů českého občana, respekt k jeho rodinnému a soukromému životu, na což má ústavně garantované základní právo, nikoli následná legalizace pobytu jeho rodinných příslušníků.*“

[19] Judikatura, kterou žalovaný cituje v kasační stížnosti, se vztahuje k odlišným skutkovým okolnostem. Rozsudek ze dne 29. 6. 2017, sp. zn. 2 Azs 65/2017 - 31, se týkal zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu z důvodů závažného narušování veřejného pořádku (závažná trestná činnost cizince). V dané věci byla hodnocena přiměřenost rozhodnutí z hlediska zásahu do soukromého a rodinného života, přičemž rodinné vazby žalobce k manželce a synovi nepřevážily nad veřejným zájmem, realizace rodinného života „na dálku“ byla možná. Rozsudek ze dne 19. 10. 2016, č. j. 2 Azs 147/2016 - 30, se týkal zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu, neboť cizinec byl pravomocně odsouzen za spáchání zvláště závažného zločinu. Ačkoliv měl cizinec na území České republiky manželku a dvě nezletilé děti, cizí státní příslušníky držitelé povolení k trvalému pobytu, podle soudu se dopustil natolik závažného protiprávního jednání, že nebylo možné zásah do jeho soukromého a rodinného života, resp. i rodinného života jeho manželky a dětí, považovat za nepřiměřený.

[20] V obou výše uvedených případech se 1) jednalo o zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu, 2) správní orgán hodnotil přiměřenost rozhodnutí z hlediska zásahu do soukromého a rodinného života, 3) zásah nebyl shledán nepřiměřeným. Ačkoliv žalovaný cituje z těchto rozsudků univerzálně aplikovatelné části (např. že si cizinec si „*mohl a měl být vědom toho, že i když má nejvyšší stupeň pobytového oprávnění, svým závažným protispolečenským jednáním o něj může přijít*“ nebo že čl. 8 Úmluvy „*neukládá státu všeobecný závazek respektovat volbu dotčených osob ohledně země jejich společného pobytu*“), žádný z nich nevyvrací závěry formulované výše citovanou judikaturou, že s ohledem na čl. 8 Úmluvy má být posouzení přiměřenosti z hlediska zásahu do soukromého nebo rodinného života žadatele a jeho rodiny zkoumáno i v případě rozhodnutí o zamítnutí žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu, tedy logicky i v případě rozhodnutí o zamítnutí žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu. Článek 8 Úmluvy je totiž přímo aplikovatelný a má přednost před zákonem (srov. bod 12 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2018, č. j. 6 Azs 422/2017 - 29, k případům, kdy zákon o pobytu cizinců výslovně nepředepisuje posoudit přiměřenosti dopadů rozhodnutí).

[21] Naopak, rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 5. 6. 2018, č. j. 52 A 8/207 - 44, který stěžovatelka cituje v kasační stížnosti, se týkal zamítnutí žádosti žalobkyně o povolení k trvalému pobytu rodinnému příslušníku občana EU z důvodu obcházení zákona (účelové prohlášení o otcovství). V tomto rozsudku krajský soud dospěl v závěru, že v rozhodnutí nespatřuje jakýkoli zásah do rodinného a soukromého života žalobkyně: „*Žalobkyně patrně i nadále pobývá s dcerami na území ČR a podniká zde. Pokud by snad v budoucnu (zde jsou to však předčasné úvahy) mělo dojít k ukončení jejího pobytu na území ČR z důvodů nosných v tomto řízení, tak by to právě bylo v souvislosti se svévolným protizákonným jednáním žalobkyně, kterým chtěla sobě opatřit*

pokračování

výhodu. Takové ukončení pobytu by mohlo mít též následky pro nezletilou dceru. Nelze však úspěšně argumentovat tak, že po státu bude vyžadováno dodržování jeho závazků za situace, kdy žalovaná učinila kroky k tomu, aby zákony ČR porušila.“ Nejvyšší správní soud z úřední činnosti zjistil, že proti tomuto rozsudku byla podána kasační stížnost (vedena pod sp. zn. 10 Azs 193/2018). Ani tento rozsudek však není v přímém rozporu se závěry, které učinil krajský soud v nyní přezkoumávané věci. Krajský soud totiž své závěry učinil s ohledem na specifickou situaci, kdy ze správního spisu vyplynulo, že žalobkyni byla žádost o povolení k přechodnému pobytu pravomocně zamítnuta, a správní orgán měl být uvážlivější ve vyjádření, že může požádat o jiný typ pobytového oprávnění a zvážit následky zamítavého rozhodnutí, kdy nezletilý občan ČR narozený v roce X by mohl být v jeho důsledku nucen opustit Českou republiku nebo žít v domově sirotků. Nejvyšší správní soud proto neshledal pochybení krajského soudu, který s ohledem na skutkové okolnosti případu dovedl povinnosti posuzovat přiměřenost dopadu rozhodnutí do rodinného soukromého života z článku 8 Úmluvy. Kasační námitky tak nejsou důvodné.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] Na základě shora uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle ustanovení § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. zamítl.

[23] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud na základě § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto soud ve výroku II. rozhodl tak, že nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobkyni v tomto řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly, proto jí soud ve výroku III. náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 25. července 2019

JUDr. Petr Průcha
předseda

senátu