



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobce: **S. M.**, zastoupen Mgr. Petrem Duškem, advokátem se sídlem náměstí Republiky 679/5, Opava, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 13. 2. 2020, č. j. MV-186502-4/SO-2019, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 11. 2020, č. j. 14 A 28/2020 – 36,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 11. 2020, č. j. 14 A 28/2020 – 36, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí žalované ze dne 13. 2. 2020, č. j. MV-186502-4/SO-2019, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.
- III. Žalovaná **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě ani o kasační stížnosti.
- IV. Žalovaná **je povinna** uhradit žalobci náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši 23.600 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce Mgr. Petra Duška, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce podal dne 26. 6. 2019 Ministerstvu vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán I. stupně“) žádost o vydání povolení k trvalému pobytu na území České republiky podle § 66 odst. 1 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Svou žádost odůvodnil účelem společného soužití se svou matkou, paní L. M.,

kteřá pobývá na území České republiky na základě povolení k trvalému pobytu. Jako doklady prokazující zajištění prostředků k trvalému pobytu [viz § 70 odst. 2 písm. d) zákona o pobytu cizinců] žalobce předložil mj. platební výměry na daň z příjmů za rok 2018 své matky a jejího manžela – V. M., vyúčtování záloh na pojistné na důchodové pojištění za rok 2018 těchto osob, dále vyúčtování pojistného na veřejné zdravotní pojištění za období od 9. 1. 2018 do 24. 6. 2019 žalobcovy matky a přehled pohledávek k 3. 6. 2019 manžela žalobcovy matky.

[2] Správní orgán I. stupně dospěl k závěru, že společně posuzovanou osobou s žalobcem je jeho matka a dále žalobcův biologický otec, pan V. M., který pobývá na území České republiky na základě povolení k trvalému pobytu. Dle Cizineckého informačního systému bylo manželství žalobcových rodičů dne 17. 8. 2012 rozvedeno a žalobcova matka si následně vzala pana V. M.. Správní orgán I. stupně žalobce vyzval, aby odstranil vady podání žádosti, konkrétně aby doložil rozhodnutí příslušného orgánu o svěření dítěte do péče jednoho z rodičů – tedy žalobcovy matky – jak to vyžaduje § 4 odst. 3 zákona č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu. Žalobce reagoval tak, že došlo k chybnému vymezení okruhu společně posuzovaných osob. Vysvětlil, že jeho matka je s jeho biologickým otcem již sedm let rozvedená a nežije s ním ve společné domácnosti. Dle ukrajinského práva přitom platí, že pokud se rodiče na péči o dítě dohodnou, není třeba o této otázce formálně rozhodovat. Žalobce poté ještě zaslal správnímu orgánu I. stupně podklady týkající se příjmů a výdajů jeho otce, včetně Smlouvy o podnájmu družstevního bytu uzavřené dne 27. 9. 2017 žalobcovým otcem jako podnájemcem.

[3] Správní orgán I. stupně rozhodnutím ze dne 31. 10. 2019, č. j. OAM-9533-15/TP-2019, žádost žalobce podle § 75 odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců zamítl, neboť žalobce nedoložil zajištění prostředků k trvalému pobytu na území. Žalobce totiž nepředložil rozhodnutí příslušného orgánu o svěření dítěte do péče matky, a proto správní orgán I. stupně neakceptoval doklady jejího manžela. Ukrajinský rozsudek, který žalobce předložil, řešil pouze rozvod manželů, nikoliv péči o dítě. Určující částka životního minima žalobce podle správního orgánu I. stupně činila 8.420 Kč (3.140 Kč žalobcova matka + 2.830 Kč žalobcův otec + 2.450 Kč žalobce), neboť žalobce doložil potvrzení o studiu. Dle předložených dokladů činí náklady na bydlení celkem 17.514 Kč (2 001 Kč náklady žalobce a jeho matky + 15.513 Kč náklady žalobcova otce). Celková určující částka, kterou byl žalobce povinen doložit jako minimální úhrnný měsíční příjem, se tak rovná částce 25.934 Kč. Žalobce však doložil čisté příjmy pouze ve výši 10.211 Kč počítané z dokladů jeho matky; k příjmům jeho otce správní orgán I. stupně nepřihlédl, neboť z předložených dokladů nebylo možné vypočítat čistou mzdu.

[4] Žalobce podal proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně odvolání, k němuž rovněž přiložil Smlouvu o úpravě poměrů k nezletilému dítěti po rozvodu manželství, kterou uzavřeli žalobcovy rodiče dne 20. 11. 2019.

[5] Žalovaná v záhlaví specifikovaným rozhodnutím odvolání zamítla. Uvedla, že správní orgán I. stupně nesprávně vypočetl náklady na bydlení posuzovaných osob, neboť měly být vypočteny normativní náklady na bydlení pro tři osoby. Určující částka měla činit 23.933 Kč, ovšem ani v tomto případě doložená výše příjmů nebyla dostatečná.

II. Napadený rozsudek městského soudu

[6] Žalobce napadl rozhodnutí žalované žalobou, kterou městský soud neshledal důvodnou a zamítl ji.

[7] Soud uvedl, že v posuzované věci při vymezení okruhu společně posuzovaných osob bylo třeba aplikovat § 4 odst. 1 písm. a) zákona o životním a existenčním minimu, podle něhož se společně posuzují rodiče a nezletilé nezaopatřené děti. Ztotožnil se přitom se správními orgány, že do tohoto okruhu měl být zahrnut žalobcův biologický otec, který prokazatelně nežije s žalobcem ve stejné domácnosti a dle žalobního tvrzení na jeho výživu jakkoliv nepřispívá. Ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) zákona o životním a existenčním minimu je třeba z hlediska jazykového chápat tak, že rodiče (s ohledem na použitý plurál oba) a nezletilé nezaopatřené děti jsou osobami společně posuzovanými vždy, nestanoví-li zákon o životním minimu jinak. Jedinou výjimku z vytyčeného pravidla stanoví § 4 odst. 3 uvedeného zákona pro případy, pokud *„bylo nezletilé nezaopatřené dítě svěřeno do péče jednoho z rodičů na základě rozhodnutí příslušného orgánu“*. Gramatický výklad citovaného ustanovení pak vede k jedinému možnému výkladu, a sice že dítě nebude posuzováno společně s rodičem toliko tehdy, pokud bylo druhému z rodičů svěřeno rozhodnutím příslušného orgánu. Pod pojmem „příslušný orgán“ je třeba v případě tuzemských orgánů rozumět příslušný soud rozhodující v oblasti péče o nezletilé, v případě cizinců pak příslušné zahraniční orgány.

[8] Ustanovení § 4 odst. 3 zákona o životním a existenčním minimu má své opodstatnění, neboť uvedený okruh společně posuzovaných osob je postaven na principu vyživovací povinnosti, nikoliv na principu společného užívání bytu (jako je tomu v případě rodičů a zletilých dětí) nebo společného hospodaření [srov. písm. d) téhož ustanovení]. Proto je nerozhodné, zda jsou rodiče manželé, žijí spolu nesezdáni nebo jsou naopak rozvedeni, popř. žijí odděleně. Tyto okolnosti totiž nemají vliv na existenci vyživovací povinnosti rodičů vůči svým nezaopatřeným dětem, která trvá bez ohledu na rozvod rodičů nebo rozdílné místo pobytu. Žalobce v průběhu řízení rozhodnutí o svěření dítěte do péče jednoho rodiče nepředložil, a to ani po výzvě správního orgánu I. stupně. Ve spise je založeno pouze rozhodnutí o rozvodu žalobcových rodičů vydané ukrajinským soudem, ovšem toto rozhodnutí se netýkalo úpravy poměrů k nezletilému dítěti (žalobci), ale pouze rozvedení manželství jeho rodičů. Žalobcova matka sice v návrhu požádala soud, aby po rozvodu dítě žilo s ní, ovšem do výroku a odůvodnění rozsudku o rozvodu se její žádost nepromítla. Městský soud se proto ztotožnil s žalovaným, že žalobce nesplnil podmínku stanovenou v § 4 odst. 3 zákona o životním a existenčním minimu, neboť nepředložil rozhodnutí příslušného orgánu o svěření dítěte do péče matky, takže vyživovací povinnost a rodičovská odpovědnost zahrnující rovněž péči o dítě byla v souladu s § 865 odst. 1 občanského zákoníku zachována oběma rodičům rovným dílem.

[9] Městský soud si byl zároveň vědom skutečnosti, že uvedený výklad upřednostňuje formálně právní stav oproti stavu faktickému; ve věci nebylo sporu o tom, že biologický otec o žalobce nepečuje a nežije s ním ve společné domácnosti. Současně však zdůraznil, že podmínka stanovená v § 4 odst. 3 zákona o životním a existenčním minimu má své opodstatnění, neboť staví najisto, s kterými osobami má být žadatel o pobytové oprávnění

společně posuzován. Tím je rovněž zamezeno případnému účelovému prohlášení cizinců o společném soužití se svými dětmi, pokud by pro ně takové tvrzení bylo výhodné.

[10] Za důvodnou nepovažoval soud ani žalobní námitku, že správní orgány měly vést dokazování ohledně obsahu ukrajinského práva, v rámci níž žalobce argumentoval tím, že dle tamějších předpisů není nezbytné autoritativně upravit poměry nezletilých dětí před rozvodem rodičů, pokud se rodiče na péči o dítě neformálně dohodnou.

[11] Soud neshledal vadným ani způsob, jakým správní orgány vypočetly náklady na bydlení společně posuzovaných osob, kterými byl v posuzované věci žalobce, jeho matka a biologický otec. Žalobce předložil nájemní smlouvu, na jejímž základě byli on a jeho matka oprávněni užívat byt na adrese K. 1, P. 7. Vedle toho byla do správního spisu doložena podnájemní smlouva, která opravňovala žalobcova otce užívat byt na adrese R. 15, P. S.. Vzhledem k tomu, že žalobcův otec je společně posuzovanou osobou, bylo třeba započítat do celkových nákladů na bydlení rovněž jeho výdaje za platbu nájemného.

III. Důvody kasační stížnosti a vyjádření žalované

[12] Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), a navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a vrátil věc městskému soudu k dalšímu řízení.

[13] Stěžovatel nejprve namítl, že soud v rozporu se zákonem nezohlednil souhlasné prohlášení jeho rodičů.

[14] Konkrétně měl soud dospět k nesprávnému závěru, že jedinou výjimkou ze společného posuzování je případ svěřeni dítěte do výlučné péče jednoho z rodičů. Z § 4 odst. 3 druhé, třetí a čtvrté věty zákona o životním a existenčním minimu však vyplývá, že výjimka ze společného posuzování se uplatní též v případě dětí, které jsou po rozvodu rodičů v péči společné nebo střídavé. V takových případech má být výslovně postupováno podle souhlasného prohlášení rodičů. Stěžovatel v řízení doložil pravomocný rozsudek soudu o rozvodu manželství svých rodičů. V případě rozvodu manželství rodičů nezletilého dítěte přitom české právo nezná jinou možnost, než že je nezletilé dítě svěřeno: (i) do péče jednoho z rodičů, (ii) do péče společné, nebo (iii) do péče střídavé. Bez takového rozhodnutí český soud manželství ani nerozvede. Ustanovení § 4 odst. 3 zákona o životním a existenčním minimu se tedy na nezletilé děti rozvedených rodičů má aplikovat vždy. Pokud tak stěžovatel v řízení předložil rozvodový rozsudek a souhlasné prohlášení rodičů o tom, že má být společně posuzován s matkou, měl jej městský soud společně posuzovat pouze s matkou.

[15] Za nedůvodnou stěžovatel označil argumentaci městského soudu založenou na tom, že vymezení okruhu společně posuzovaných osob podle § 4 zákona o životním a existenčním minimu koresponduje s vyživovací povinností rodičů, a proto pouze rozhodnutím příslušného orgánu o svěřeni do péče pouze jednoho z rodičů dochází ke změně vyživovací povinnosti, a tedy i ke změně okruhu společně posuzovaných osob (bod 31 rozsudku).

[16] Podle stěžovatele je rovněž vysoce nepravděpodobné, že by zákonodárce formulací § 4 odst. 3 zákona o životním a existenčním minimu sledoval zájem na ochraně před účelovými souhlasnými prohlášeními cizinců v pobytových řízeních, respektive jakýkoliv jiný zájem sledovaný zákonem o pobytu cizinců. Dané ustanovení je součástí právní úpravy, jejíž účelové určení je zcela odlišné, a v rámci pobytových řízení se používá pouze v důsledku odkazu.

[17] Druhá část kasační argumentace spočívá v tom, že městský soud aplikoval § 71 odst. 1 zákon o pobytu cizinců v rozporu se jeho smyslem a účelem a rovněž v rozporu s právem stěžovatele na rodinný život zaručeným v čl. 10 odst. 2 a čl. 32 Listiny a čl. 10 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte.

[18] Účelem povinnosti doložit prostředky k pobytu na území ČR dle § 71 odst. 1 zákona o pobytu cizinců je dle stěžovatele zajistit, aby nebylo povolení k pobytu udělováno cizincům, kteří nejsou schopni nést své náklady na pobyt v ČR, a kteří tak

mohou být potenciálním rizikem nebo zátěží pro domácí sociální systém. Okruh společně posuzovaných osob, od něž jsou tyto náklady odvozeny, by tudíž měl, pokud možno, co nejvíce odpovídat skutečnému stavu, resp. skutečnému rozsahu povinností žadatele.

[19] Stěžovatel zdůraznil, že ve skutečnosti žije sám se svou matkou, a společně bez problémů dosahují prostředků vyžadovaných právními předpisy k zajištění pobytu na území ČR. Jako rodina žijí v ČR, odvádějí zde daně a nejsou v žádném případě zátěží pro domácí sociální systém. Materiálně tak nepochybně vyhovují předpokladům § 71 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Nicméně v důsledku toho, že se správní orgány na základě formalistické aplikace zákona rozhodly mezi společně posuzované osoby zahrnout stěžovatelova biologického otce, který na syna nijak nepřispívá a nebyl pro účely řízení před správním orgánem I. stupně ani ochoten řádně doložit své příjmy, došlo k umělému navýšení požadovaných nákladů, a to zejména nákladů na bydlení. Společné posuzování s biologickým otcem, které by stěžovateli v řízení o dávkách státní sociální podpory dle zákona o životním a existenčním minimu bylo nepochybně ku prospěchu, zde tudíž stěžovatele zjevně poškozuje. Podle stěžovatele by měl být preferován takový výklad dotčených ustanovení, který nebude k tíži stěžovatele přičítat náklady jeho biologického otce a který stěžovateli a jeho matce umožní realizovat právo na rodinný život a spojení rodiny.

[20] V rámci třetí části kasační argumentace stěžovatel tvrdil, že městský soud postupoval v rozporu s mezinárodní smlouvou č. 123/2002 Sb. a s § 23 zákona č. 91/2012 Sb., o mezinárodním právu soukromém, jelikož posuzoval otázky upravené ukrajinským právem a hodnotil rozhodnutí ukrajinského soudu dle českého právního řádu.

[21] Stěžovatel vytkl městskému soudu, že nepřistoupil k dokazování ukrajinského práva. Měl tak být určen režim péče, který byl u stěžovatele reálně uplatňován, a jeho případ tak mohl být podřazen pod jednu z hypotéz § 4 zákona o životním a existenčním minimu. Stěžovatel v řízení předložil rozsudek Pidvoločyského Okresního soudu Ternopilské oblasti ze dne 7. 8. 2012, kterým bylo rozvedeno manželství jeho biologických rodičů. Stěžovatel současně uváděl, že tímto rozsudkem došlo rovněž k jeho svěřeni do péče matky, neboť se v něm výslovně uvádí, že matka v žalobě požadovala svěřeni syna do své péče, a výrok zní tak, že se žalobě vyhovuje. Tento argument správní orgány a následně též soud smetly ze stolu s odůvodněním, že otázka svěřeni syna do péče matky není výslovně uvedena ve výroku rozsudku. Soud tak interpretoval zahraniční rozsudek perspektivou a pravidly, která se vztahují na rozhodování českých soudů.

[22] V důsledku neprovedení důkazu obsahem ukrajinského práva došly správní orgány k neúplným skutkovým zjištěním. Městský soud si v odůvodnění rozsudku odporoval, neboť stěžovatel nezpochybnil, že v řízeních dle zákona o pobytu cizinců má být postupováno podle českého práva. Podstatou problému je, že české právo, konkrétně § 4 odst. 3 zákona o životním a existenčním minimu, odkazuje na skutečnosti, které již naopak v jurisdikci zahraničního práva jsou – tj. stanovený režim péče o nezletilé dítě a rozhodnutí příslušného orgánu o tomto režimu. V tomto ohledu správní soud správně dovodil, že dle čl. 33 Smlouvy mezi Českou republikou a Ukrajinou o právní pomoci v občanských věcech, č. 123/2002 Sb. m. s., se vztahy mezi rodiči a dětmi řídí právním řádem státu, jehož

je dítě občanem, a tedy u stěžovatele právem ukrajinským. V souvisejících řízeních je tak na ukrajinské právo třeba nahlížet jako na právní skutečnost a jako právní skutečnost jej v souladu s § 23 ZMPS zjišťovat a prokazovat. Totéž platí pro posuzování zahraničních rozhodnutí, která jsou předkládána jako důkazy.

[23] Nakonec stěžovatel namítl nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku spočívající v absenci odůvodnění ve věci doložených skutečných nákladů na bydlení. Stěžovatel v řízení před správními orgány i ve správní žalobě namítal, že i kdyby měl být společně posuzován se svým biologickým otcem, byť s takovým posuzováním nesouhlasí, náklady na pobytu na území ČR byly doloženy v dostatečné výši. Své tvrzení zdůvodnil tím, že dle ustanovení § 2272 občanského zákoníku má jeho matka právo umožnit jeho biologickému otci bydlení v bytě, který společně se stěžovatelem obývají. Z tohoto důvodu by pro účely výpočtu minimálních nákladů stěžovatele, jeho matky a jeho biologického otce na území ČR měly být zahrnuty pouze skutečně doložené náklady na užívání daného bytu, nikoliv jejich normativní náklady na bydlení. Soud se touto argumentací v odůvodnění svého rozsudku nijak nezabýval.

[24] Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[25] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost má požadované náležitosti a je projednatelná. Důvodnost kasační stížnosti posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[26] Kasační stížnost je důvodná.

[27] Jádrem sporu v nyní posuzované věci je otázka, zda správní orgány správně zamítly žádost stěžovatele o povolení k trvalému pobytu z důvodu, že nedoložil zajištění prostředků k trvalému pobytu na území. Konkrétně je sporná otázka, jaké osoby měly být v jeho případě pro účely doložení prostředků k trvalému pobytu tzv. společně posuzovanými osobami ve smyslu § 4 zákona o životním a existenčním minimu.

[28] Podle § 70 odst. 2 písm. c) zákona o pobytu cizinců je cizinec povinen k žádosti o povolení k trvalému pobytu předložit mimo jiné doklad o zajištění prostředků k trvalému pobytu na území.

[29] Ustanovení § 71 odst. 1 téhož zákona stanoví: „*Za doklad o zajištění prostředků k trvalému pobytu na území se považuje doklad prokazující, že příjem cizince je pravidelný a úhrnný měsíční příjem cizince a společně s ním posuzovaných osob pobývajících na území [§ 42c odst. 3 písm. c)] nebude nižší než součet částek životních minim cizince a s ním společně posuzovaných osob a nejvyšší částky normativních nákladů na bydlení stanovených pro účely příspěvku na bydlení zvláštním právním předpisem nebo částky, kterou cizinec prokáže jako částku skutečných odůvodněných nákladů vynakládaných na bydlení své a společně posuzovaných osob. Jde-li o cizince podle § 66 může být tento doklad nahrazen dokladem o příslibu poskytnutí prostředků k zajištění trvalého pobytu na území z prostředků veřejných*

rozpočtů. Za příjem podle věty první se považuje příjem započitatelný podle zákona o životním a existenčním minimu, s výjimkou jednorázového příjmu, přídatku na dítě, podpory v nezaměstnanosti, podpory při rekvalifikaci a dávek v systému pomoci v hmotné nouzi; pro účely výpočtu příjmu se § 8 odst. 2 až 4 zákona o životním a existenčním minimu nepoužije. Příjem cizince lze prokázat zejména potvrzením zaměstnavatele o výši průměrného čistého měsíčního výdělku, jde-li o příjmy ze závislé činnosti, nebo rozhodnutím o stanovení daně z příjmů fyzických osob, jde-li o příjmy ze samostatné činnosti za poslední zdaňovací období.“

[30] Účelem tohoto ustanovení je konkretizovat doklad o zajištění prostředků k trvalému pobytu na území. Rozsah prostředků je přitom stanoven tak, aby umožnil bezproblémový pobyt cizince na území (viz důvodová zpráva k tomuto ustanovení zákona o pobytu cizinců).

[31] Povinnost cizince věrohodně prokázat v rámci řízení o povolení k trvalému pobytu dostatečné, pravidelné a stálé příjmy vyplývá rovněž z čl. 5 odst. 1 písm. a) směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, podle něhož: „Členské státy požadují od státních příslušníků třetích zemí, aby prokázali, že pro potřeby vlastní a vyživovaných rodinných příslušníků mají stálé a pravidelné příjmy, které jsou dostatečné k zajištění jejich výživy a výživy jejich rodinných příslušníků, aniž by využívali systému sociální podpory dotčeného členského státu. Členské státy posoudí tyto příjmy z hlediska jejich povahy a pravidelnosti a před podáním žádosti o přiznání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta mohou přihlédnout k výši minimální mzdy a minimálního důchodu“.

[32] Primárním účelem uvedené povinnosti žadatele o povolení k trvalému pobytu je tedy jednak zajistit, aby cizinec disponoval dostatkem prostředků pro hrazení svého trvalého pobytu na území ČR, a jednak zamezit tomu, aby cizinec žadající o trvalý pobyt, resp. celá jeho rodina, byli předem zřejmou zátěží pro sociální systém ČR [k tomu viz obdobně rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2015, č. j. 10 Azs 245/2014 – 41, který se vztahuje k ustanovení § 42b odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců týkajícímu se žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu].

[33] Stěžovatel v kasační stížnosti nezpochybňuje, že byl v době podání žádosti o povolení k trvalému pobytu nezletilým nezaopatřeným dítětem. Podle § 4 odst. 1 písm. a) zákona o životním a existenčním minimu přitom platí, že společně se pro účely tohoto zákona, není-li dále stanoveno jinak, posuzují rodiče a nezletilé nezaopatřené děti.

[34] Ustanovení § 4 odst. 3 tohoto zákona uvádí: „Pokud bylo nezletilé nezaopatřené dítě svěřeno do péče jednoho z rodičů na základě rozhodnutí příslušného orgánu, neposuzuje se společně s druhým rodičem, nestanoví-li tento zákon jinak. V případě svěřením dítěte do společné nebo střídavé péče rodičů se dítě posuzuje společně s tím rodičem, se kterým má být posuzováno podle souhlasného prohlášení rodičů. Rodiče mohou měnit toto prohlášení nejdříve po uplynutí kalendářního měsíce. Společně s nezaopatřeným dítětem se posuzuje pro účely tohoto zákona vždy rodič, který prohlašuje pro účely zvláštního právního předpisu, že spolu trvale žijí a společně uhrazují náklady na své potřeby.“

[35] Posledně citované ustanovení zákona o životním a existenčním minimu vychází z toho, že dle českého právního řádu musí být ještě před samotným rozvodem rodičů rozhodnuto o výkonu rodičovské odpovědnosti, tj. o tom, jak bude každý z rodičů napříště o dítě pečovat (viz § 906 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku). Pokud jsou tedy rodiče nezletilého nezaopatřeného dítěte rozvedeni, vždy zde existuje rozhodnutí soudu týkající se péče rodičů o dítě, tj. buď rozhodnutí o svěřením dítěte do péče jednoho z rodičů, do střídavé péče, do společné péče rodičů, případně do péče jiné osoby (viz § 907 občanského zákoníku). Zákon o životním a existenčním minimu tak v podstatě nereflexuje situace, v nichž by o úpravě péče o dítě nebylo při rozvodu manželství nijak rozhodnuto.

[36] V nyní posuzované věci bylo manželství rodičů stěžovatele rozvedeno ukrajinským soudem dle ukrajinského práva. Kasační soud souhlasí s konstatováním městského soudu, že z ukrajinského rozsudku o rozvodu rodičů stěžovatele nelze dovodit, že by byl stěžovatel svěřen do péče matky, neboť se tato skutečnost nijak nepromítla do výroku rozsudku. Ve správním řízení nicméně vyšlo najevo, že stěžovatel žije ve společné domácnosti s matkou; jeho otec o něj nepečuje, nebydlí s ním a ani nijak nepřispívá na jeho výživu. Pravdivost těchto tvrzení správní orgány nijak nezpochybňovaly. Dospěly však, shodně jako posléze městský soud, k závěru, že pokud stěžovatel neměl být společně posuzován se svým otcem, musel dle § 4 odst. 3 zákona o životním a existenčním minimu předložit rozhodnutí příslušného orgánu o svěřením dítěte (sebe) do péče druhého rodiče – matky. Městský soud konkrétně uvedl, že předložení takového rozhodnutí je jedinou výjimkou z pravidla stanoveného v § 4 odst. 1 zmiňovaného zákona (tj. že nezletilé nezaopatřené dítě je posuzováno dohromady s oběma rodiči).

[37] Nejvyšší správní soud se s uvedeným výkladem zmiňovaných ustanovení zákona o životním a existenčním minimu neztotožňuje, neboť jej v dané situaci považuje za zcela formalistický a popírající skutečný smysl toho, proč je okruh společně posuzovaných osob pro účely § 71 odst. 1 zákona o pobytu cizinců zkoumán a určován. Jde totiž zejména o zjištění, zda žadatel o trvalý pobyt spolu se svými rodinnými příslušníky, resp. s osobami, s nimiž sdílí společnou domácnost, má zajištěn dostatek prostředků k bezproblémovému trvalému pobytu na území ČR. Primárním účelem je tedy posoudit, zda žadatel materiálně splňuje podmínku zajištění dostatečnosti prostředků.

[38] Jak již soud uvedl výše, stěžovatel se nacházel v situaci, na kterou uvedená ustanovení zákona o životním a existenčním minimu nepamatují, neboť v jeho případě nebylo při rozvodu jeho rodičů nijak rozhodnuto o péči rodičů o nezletilé nezaopatřené dítě (stěžovatele). Městský soud proto logicky vyšel z úvahy, že vyživovací povinnost a rodičovská odpovědnost zahrnující rovněž péči o dítě byla zachována oběma rodičům rovným dílem. Jak správně namítl stěžovatel, městský soud měl v takovém případě dále vycházet z toho, že stěžovatel byl fakticky svěřen do péče obou rodičů, a v souladu s § 4 odst. 3 věty druhé zákona o životním a existenčním minimu tak měl být posuzován společně s tím rodičem, s nímž měl být posuzován podle souhlasného prohlášení rodičů.

[39] Správní orgány však nesprávně trvaly na tom, aby stěžovatel za účelem vyloučení svého otce z okruhu společně posuzovaných osob doložil výlučně rozhodnutí příslušného orgánu o svěřením dítěte do péče matky. Stěžovatel přitom na výzvu správního orgánu

I. stupně k odstranění vad podání reagoval tak, že požadovaným rozhodnutím příslušného orgánu nedisponuje, a vysvětlil, proč se domnívá, že okruh společně posuzovaných osob byl vymezen nesprávně. Správní orgány nicméně rozhodly v rozporu se zjevně nesporným faktickým stavem (kdy bylo zřejmé, že pokud by stěžovatel byl posuzován pouze společně se svou matkou, případně i pokud by byl posuzován se svou matkou a jejím současným manželem, podmínku zajištění prostředků k trvalému pobytu na území by splnil) a posuzovaly stěžovatele společně s jeho oběma rodiči, byť si byly vědomy toho, že stěžovatel se svým otcem nežije a otec o něj nepečuje. Správní orgány tak nijak nereflektovaly faktickou situaci stěžovatele a místo toho upřednostnily zcela formalistický výklad zákona o životním a existenčním minimu.

[40] Lze tedy shrnout, že v případě absence formálního rozhodnutí příslušného orgánu o tom, do péče kterého z rodičů byl stěžovatel při jejich rozvodu svěřen, měly správní orgány vyjít z toho, že se stěžovatel, jako nezletilé nezaopatřené dítě, nachází ve společné péči obou rodičů. V takovém případě měl správní orgán I. stupně správně stěžovatele vyzvat k doložení dohody rodičů o tom, se kterým rodičem má být společně posuzován (§ 4 odst. 3 zákona o životním a existenčním minimu).

[41] S městským soudem přitom nelze souhlasit v tom, že vyžadování rozhodnutí příslušného orgánu o svěření dítěte do péče ve smyslu § 4 odst. 3 zákona o životním a existenčním minimu má v obdobných situacích, v jaké se nachází stěžovatel, své opodstatnění, neboť jednak staví najisto, se kterými osobami má být žadatel posuzován, a jednak zamezuje případnému účelovému prohlášení cizinců o společném soužití se svými dětmi, pokud by pro ně takové tvrzení bylo výhodné. Nejvyšší správní soud má naopak za to, že správní orgány by měly při zkoumání splnění zajištění prostředků k trvalému pobytu, jako jedné z podmínek pro udělení příslušného pobytového oprávnění, zkoumat primárně faktický stav a posuzovat, zda je tato podmínka v materiálním smyslu naplněna. Pokud žadatel, který je nezaopatřeným nezletilým dítětem, doloží, že fakticky žije pouze se svou matkou a otec se na jeho výživě ani péči o něj nijak nepodílí, považuje soud za zcela formalistické požadovat po žadateli, aby doložil také rozhodnutí soudu o svěření dítěte do péče matky, jestliže v jeho případě nebylo o úpravě péče o dítě spolu s rozvodem jeho rodičů rozhodnuto. Jak již soud výše uvedl, v takových případech zcela postačí, pokud žadatel doloží dohodu svých rodičů, se kterým z nich má být dítě společně posuzováno. Správní orgán případně může účelovost takové dohody zkoumat v rámci konkrétních skutkových okolností jednotlivých případů.

[42] Nejvyšší správní soud tak musí stěžovateli přisvědčit i ve druhém okruhu kasační argumentace, podle níž městský soud chybně akceptoval nesprávnou aplikaci § 71 odst. 1 zákona o pobytu cizinců (a rovněž souvisejícího § 4 zákona o životním a existenčním minimu) v rozporu se smyslem a účelem této právní úpravy. Správní orgány totiž postupovaly zcela v rozporu s tímto smyslem, pokud neakceptovaly stěžovatelem předloženou smlouvu jeho rodičů, z níž *de facto* vyplývá jejich dohoda, že měl být společně posuzován se svou matkou. Tuto smlouvu sice stěžovatel předložil až v rámci odvolacího řízení, nicméně za situace, v níž byl stěžovatel správním orgánem I. stupně nesprávně poučen, že jediným možným dokladem je v této souvislosti rozhodnutí příslušného orgánu o svěření dítěte do péče matky, bylo možno tuto smlouvu akceptovat rovněž v rámci odvolacího řízení.

[43] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud nepovažoval za opodstatněnou námitku stěžovatele, že měly správní orgány dokazovat obsahem ukrajinského práva. V této otázce městský soud zcela správně uvedl, že žádost o pobytové oprávnění na území ČR je posuzována podle českých právních předpisů, zejména podle zákona o pobytu cizinců a dalších předpisů, na něž tento zákon odkazuje, tj. rovněž podle zákona o životním a existenčním minimu. Městský soud taktéž správně upozornil, že v souladu s § 71 a § 42c odst. 3 písm. c) zákona o pobytu cizinců se zjišťují prostředky k trvalému pobytu na území pouze u osob, které pobývají na území ČR. Na tyto cizince je tedy nutno vztáhnout rovněž úpravu obsaženou v § 4 odst. 3 zákona o životním a existenčním minimu. Toto ustanovení bylo ovšem nutno v případě stěžovatele vyložit tak, že bylo s ohledem na skutkové okolnosti jeho případu dostatečné, pokud by předložil dohodu rodičů o tom, se kterým rodičem má být společně posuzován.

[44] Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou ani námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Městský soud se totiž zabýval otázkou, jak měly být správně vypočteny náklady na bydlení společně posuzovaných osob, za které považoval stěžovatele, jeho matku a biologického otce. Stěžovatelovu argumentaci, že jeho biologickému otci mohla stěžovatelova matka umožnit bydlet s nimi ve společném bytě, zjevně, s ohledem na doložení skutečných nákladů otce na bydlení, nepovažoval za důvodnou.

V. Závěr a náklady řízení

[45] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, a proto rozsudek městského soudu zrušil (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Protože již v řízení před městským soudem byly důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí žalované pro jeho nezákonnost, rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že za použití § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. současně zrušil i toto ve výroku označené rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Takto může soud postupovat i bez návrhu stěžovatele. Zruší-li Nejvyšší správní soud i rozhodnutí správního orgánu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je tento správní orgán vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s.).

[46] Kasační soud je posledním soudem, který o věci rozhodl, proto musí určit náhradu nákladů celého soudního řízení. Ve vztahu k výsledku celého soudního řízení je pak nutno posuzovat procesní úspěšnost účastníků řízení. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení § 120 s. ř. s. má úspěšný účastník právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti účastníkovi řízení, který úspěch ve věci neměl. Z tohoto pohledu je nutno za úspěšného účastníka považovat stěžovatele; naopak žalovaná měla v řízení zájem na zachování napadeného rozhodnutí.

[47] Co se týče nákladů řízení o žalobě, ty spočívají v zaplaceném soudním poplatku za žalobu ve výši 3.000 Kč a za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě ve výši 1.000 Kč a v odměně advokáta. Odměna advokáta zahrnuje dva úkony právní služby spočívající v přípravě a převzetí zastoupení a sepsání žaloby včetně návrhu na přiznání odkladného účinku (§ 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a

náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], a činí v dané věci 2 x 3.100 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], a paušální částku ve výši 300 Kč za každý úkon právní služby (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Odměna advokáta v řízení před krajským soudem tak činí 6.800 Kč. Náklady řízení před krajským soudem tedy celkově představovaly 10.800 Kč.

[48] Náklady řízení o kasační stížnosti spočívají v zaplaceném soudním poplatku za kasační stížnost ve výši 5.000 Kč a za návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti ve výši 1.000 Kč a odměně advokáta, která zahrnuje odměnu za dva úkony právní služby [sepsání kasační stížnosti a sepsání návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], tj. 2 x 3.100 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], a paušální částku ve výši 300 Kč za každý úkon (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Odměna advokáta tak představuje 6.800 Kč. Celkově tedy náklady řízení před Nejvyšším správním soudem představovaly 12.800 Kč.

[49] Žalovaná je proto povinna stěžovateli uhradit náklady řízení o žalobě a kasační stížnosti v celkové výši 23.600 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce stěžovatele Mgr. Petra Duška, advokáta.

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

V Brně dne 21. ledna 2021

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu