



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Jitky Zavřelové v právní věci žalobkyně: **B. T. S.**, zastoupená Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 27. 12. 2018, čj. MV-127766-4/SO-2018, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 20. 9. 2019, čj. 59 A 3/2019-36,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Ministerstvo vnitra (dále jen „ministerstvo“) rozhodnutím ze dne 20. 9. 2018, čj. OAM 1360 32/ZR 2016, ukončilo přechodný pobyt žalobkyně na území ČR dle § 87f odst. 3 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, a současně jí dle § 87f odst. 4 téhož zákona uložilo lhůtu 60 dnů k vycestování z území. Žalobkyně se podle ministerstva dopustila obcházení tohoto zákona s cílem získat oprávnění k pobytu na území, a to účelovým souhlasným prohlášením o otcovství J. P. k nezletilému B. K. S. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, které žalovaná v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítla a rozhodnutí ministerstva potvrdila. Žalovaná zdůraznila, že účelové prohlášení o otcovství správní orgány již dostatečně zjistily

v řízeních o žádostech žalobkyně o udělení trvalého pobytu, které zamítly. Ani správní soudy následným žalobám a kasačním stížnostem nevyhověly. Žalobkyně v řízení o ukončení přechodného pobytu nespolupracovala a odmítla odpovídat na otázky týkající se případného dopadu rozhodnutí do jejího soukromého a rodinného života.

[2] Rozhodnutí žalované napadla žalobkyně žalobou, kterou Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci shora označeným rozsudkem zamítl. Odkázal zejména na dřívější rozsudky ve věci rozhodnutí o udělení trvalého pobytu, v nichž se již okolnostmi účelovosti souhlasného prohlášení o otcovství vůči nezletilému synovi žalobkyně dostatečně zabýval. Připomněl, že principy plynoucí z judikatury Nejvyššího správního soudu týkající se účelovosti jsou pouze demonstrativní a nenaplnění některého z nich automaticky neznamená, že se o účelové určení otcovství nejedná. Krajský soud posoudil skutkový stav jako dostatečně zjištěný, neboť ve správním spisu žalované jsou založena jak výše zmíněná pravomocná rozhodnutí, tak protokoly o výsledku žalobkyně a J. P. (tvrzeného otce nezletilého), přičemž závěr o obcházení zákona o pobytu cizinců vedoucí k vydání rozhodnutí ministerstva byl opřen o jejich rozdílné výpovědi. Co se námitky nepřiměřeného zásahu do soukromého a rodinného života týče, je zejména na žalobkyni, aby tvrdila, jaké má na území ČR vazby a případně navrhla důkazy. Žalobkyně však ve správním řízení odmítla k těmto otázkám vypovídat, ani v žalobě neuvedla, že by měla na území ČR rodinný či jiný blízký vztah k dalším osobám. Správní orgány zrekapitulovaly osobní situaci žalobkyně a dostatečně se otázkou zásahu do jejího soukromého a rodinného života zabývaly, stejně jako tím, jaký dopad bude mít rozhodnutí o ukončení přechodného pobytu a povinnost vycestovat z ČR na životy jejích nezletilých dětí (vč. syna, který je občanem ČR). Navíc žalobkyně si v době účelového prohlášení o otcovství měla být vědoma možného důsledku ztráty pobytového oprávnění včetně důsledků pro rodinný život její a jejích dětí. Veřejný zájem na ukončení pobytu cizince obcházejícího zákony je zde proto velmi silný.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

[3] Proti tomuto rozsudku žalobkyně (dále „stěžovatelka“) brojí kasační stížností. Uvádí, že se krajský soud relevantně nevypořádal s žalobními námitkami a pouze aproboval závěry žalované. Nesprávně krajský soud posoudil otázku nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Správní orgány výslech stěžovatelky a J. P. vykládaly pouze v její neprospěch a ignorovaly skutečnosti svědčící v její prospěch. Faktory účelovosti určení otcovství nebyly v projednávané věci prokázány, nadto bylo třeba řádně označit, v čem správní orgány a krajský soud shledávají jednání vedoucí k závěru o naplnění podmínek pro ukončení přechodného pobytu. V tom krajský soud pouze odkázal na jiné pobytové řízení, v němž byla zamítnuta žádost stěžovatelky o udělení trvalého pobytu. To však správní orgány nezbavuje povinnosti skutková zjištění dostatečně odůvodnit a přihlídnout k ustálené judikatuře, zejména jedná-li se v tomto řízení o „nižší“ pobytové oprávnění. Bylo povinností správních orgánů prokázat obcházení zákona ze strany stěžovatelky. Ani správní orgány, ani krajský soud se nevypořádaly s „intenčním“ výkladem obou výsledků, přičemž není přípustné, aby byl závěr žalobou napadeného rozhodnutí vystaven pouze na protokolech o výslechu, a zároveň aby krajský soud pouze odkázal na rozhodnutí v jiných pobytových řízeních bez ohledu na podrobnost odůvodnění ze strany žalované, resp. ministerstva v nyní projednávané věci. Řízení o ukončení pobytového oprávnění je zahajováno z moci úřední (na rozdíl od řízení

pokračování

o povolení k trvalému pobytu), břemeno tvrzení a důkazní tedy leží na správních orgánech. Výsledky stěžovatelky a J. P. se navíc uskutečnily až sedm let po narození jejich syna, proto je pochopitelné, že se v některých aspektech jejich výpovědi lišily. Oba hovoří jiným jazykem, proto je možné, že s ohledem na komunikaci vnímali realitu zkresleně. Z provedených výsledků není nadto zřejmé, že by J. P. získal za zapsání do rodného listu jakýkoliv majetkový anebo jiný prospěch.

[4] Stěžovatelka dále namítá, že závěry krajského soudu a žalované jsou nepřezkoumatelné a nesprávné co do posouzení otázky přiměřenosti zásahu žalobou napadeného rozhodnutí do jejího soukromého a rodinného života, jakož i soukromého a rodinného života jejího nezletilého dítěte. Krajský soud uvedl, že stěžovatelce není bráněno v soukromém a rodinném životě, neboť rodina hovoří vietnamsky a syn (občan ČR) ve Vietnamu dokonce pobýval, proto pro ně nebude problém realizovat společný život v zemi původu stěžovatelky. Stěžovatelka nesouhlasí ani s tím, že překážkou není dle krajského soudu skutečnost, že syn stěžovatelky je občanem ČR, a byl by *de facto* nucen k opuštění vlasti. Skutečnosti uvedené krajským soudem ohledně fungování rodiny nemohou v tomto obstát, a to i kvůli nutnosti změny školy v případě syna stěžovatelky. Jako občan ČR má právo na území zdejšího státu setrvat a má právo na to, aby zde byl se svou rodinou. V tomto směru krajský soud nevzal na zřetel čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte.

[5] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti pouze uvedla, že napadený rozsudek nepovažuje za nezákonný.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[6] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu uplatněných kasačních důvodů a zkoumal také, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] Nejvyšší správní soud se v první řadě zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Tu stěžovatelka shledává v tom, že se podle ní krajský soud nedostatečně vypořádal s otázkou přiměřenosti dopadů žalobou napadeného rozhodnutí do soukromého a rodinného života jí a jejího nezletilého syna (občana ČR). V této souvislosti nicméně rovněž namítá nesprávné posouzení právní otázky. Nejvyšší správní soud předně upozorňuje, že nelze zaměňovat námitku přezkoumatelnosti rozhodnutí žalované a přezkoumatelnosti nyní napadeného rozsudku, přičemž pouhý nesouhlas se způsobem, jak se krajský soud s žalobní námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí vypořádal, sám o sobě nezakládá nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu. Taková nepřezkoumatelnost sama o sobě neplyne ani z toho, že se krajský soud ztotožnil se závěry žalované a ministerstva, jimiž odůvodnil zamítnutí žaloby. Stěžovatelka krajskému soudu vytýká, že se nevypořádal s žalobní námitkou ve vztahu ke zjištění skutkového stavu založeného na protokolech o výsledku jí a J. P., avšak zároveň bezprostředně záhy dodává, že k této námitce krajský soud „odkázal na rozhodnutí v jiném pobytovém rozhodnutí“ (předchozí rozsudky krajského soudu ohledně zamítnutí obou stěžovatelčiných žádostí o udělení trvalého pobytu). Stěžovatelka tak sama připouští,

že se danou žalobní náitkou krajský soud zabýval a rozporuje pouze to, jak se s ní vypořádal. Jelikož všechny náitky týkající se tvrzené nepřekoumatelnosti napadeného rozsudku stěžovatelka fakticky odůvodňuje nesouhlasem s právním posouzením daných otázek, Nejvyšší správní soud se v těchto dílčích bodech přezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu nezabýval, neboť rozporováním jejich věcného vypořádání stěžovatelka sama připouští jejich přezkoumatelnost. V obecné rovině pak lze k namítané nepřekoumatelnosti dodat, že rozsudek krajského soudu je (s ohledem na kritéria přezkoumatelnosti plynoucí z judikatury NSS, viz např. rozsudek ze dne 14. 11. 2007, čj. 1 Afs 53/2007-34) srozumitelný, není vnitřně rozporný a je opřený o dostatek důvodů, na nichž krajský soud své závěry vystavěl. Je z něj zároveň zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Daný okruh námitek tedy není důvodný.

[9] Lze rovněž připomenout, že již v dřívějším rozsudku ze dne 29. 6. 2017, čj. 9 Azs 325/2016-31 (jehož předmětem byl přezkum rozhodnutí o zamítnutí první stěžovatelčiny žádosti o udělení trvalého pobytu), jí Nejvyšší správní soud vytkl, že v kasační stížnosti zopakovala žalobní náitky a brojila zejména proti postupu správních orgánů. Nejvyšší správní soud ji tedy již v minulosti upozornil na povahu kasační stížnosti jakožto mimořádného opravného prostředku a s tím spojenou povinnost namítat pochybení krajského soudu, nikoliv správních orgánů.

[10] Nejvyšší správní soud nejprve zabýval náitkami týkajícími se závěrů krajského soudu ohledně zjištěného skutkového stavu ve správním řízení a použitelnosti výsledků stěžovatelky a J. P. porízených v jiném správním řízení. Krajský soud uvedl, že skutkový stav správní orgány zjistily dostatečně s ohledem na uvedené protokoly o výslechu a dřívější pravomocná rozhodnutí o tom, že se stěžovatelka dopustila obcházení zákona o pobytu cizinců. Ve zbytku odkázal na své dřívější rozsudky, jimiž zamítl přechozí stěžovatelčiny žaloby proti rozhodnutí o neudělení trvalého pobytu, v nichž se podrobně zabýval požadavky plynoucími z judikatury správních soudů na zjištění účelového souhlasného prohlášení o otcovství. Pokud stěžovatelka zpochybňuje použitelnost protokolů o zmíněných výsledcích porízených v dřívějším správním řízení, je třeba odkázat na rozsudek NSS ze dne 27. 6. 2018, čj. 6 Azs 331/2017-19. V něm zdejší soud (s odkazem na rozsudek ze dne 11. 11. 2011, čj. 4 As 23/2011-88) ve vztahu k obdobné otázce posouzení účelovosti uzavření manželství konstatoval, že „protokoly o výsledcích z jednoho řízení mohou být použity v jiném řízení, neboť § 50 odst. 1 správního řádu počítá s tím, že podkladem rozhodnutí mohou být i skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, a toto opakovaně potvrdila i judikatura. Lze jen dodat, že první výpověď k okolnostem uzavření manželství v případech, kdy má správní orgán podezření o účelovosti sňatku, může být klíčovým důkazem, neboť u opakovaného výslechu se mohou manželé na odpovědích předem domluvit. I z tohoto důvodu je logické, když správní orgán vychází z protokolů o výsledcích ohledně uzavření manželství cizince porízených v rámci jiného řízení.“ Uvedené závěry platí i v nyní projednávané věci a krajskému soudu nelze vytýkat, pokud aproboval postup žalované, která rozhodnutí opřela zejména o uvedené protokoly a z nich patrné neshody ve výpovědích mezi stěžovatelkou a tvrzeného otce nezletilého. Nejvyšší správní soud dodává, že uvedené neshody o podstatných skutečnostech z jejich vzájemného vztahu nejsou pouze dílčí a založené odlišným kulturním (či jazykovým) vnímáním, jak nyní stěžovatelka uvádí. Jedná se o zcela zásadní rozpory v mnoha aspektech týkajících se časového sledu podstatných událostí, ostatních osob v jejich okolí či místech společného

pokračování

setkávání, zmiňovány jsou konkrétně například i rozpory ohledně okolností jejich seznámení, místa jejich tehdejšího bydliště, posléze péče o syna apod. (k tomu obdobně srov. rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2014, čj. 1 Azs 195/2014-36, anebo *a contrario* rozsudek NSS ze dne 26. 9. 2018, čj. 10 Azs 68/2018-39).

[11] Je sice třeba souhlasit se stěžovatelkou, že oproti řízení o žádosti o udělení trvalého pobytu bylo řízení o ukončení přechodného pobytu (jehož výsledné rozhodnutí bylo předmětem přezkumu před krajským soudem) zahajováno *ex offio*, což s sebou nese odlišný režim vztahující se k břemenu tvrzení a důkaznímu břemenu. V nyní projednávaném případě tedy byly správní orgány zatíženy vyšším požadavkem na prokázání skutkového stavu než v předchozích pobytových řízeních, na jejichž zjištění ministerstvo i žalovaná dále odkazují. Výše uvedené však bez dalšího neznamena, že skutkový stav v řízení o ukončení přechodného pobytu stěžovatelky nebyl zjištěn dostatečně. Pokud z obsahu správního spisu – byť částečně vycházejícím z jiného (návrhového) řízení – plynou dostatečná skutková zjištění ohledně účelovosti prohlášení o otcovství, skutkový stav i v řízení zahajovaném *ex offio* může obstát. Je na stěžovatelce, aby se v případě nesouhlasu s tímto závěrem pokusila (ať již ve správním řízení či před správními soudy) vyvrátit jeho úplnost anebo přesvědčivost. Stěžovatelce nelze přisvědčit, že by správní orgány anebo krajský soud braly v potaz pouze okolnosti svědčící v její neprospěch a nezohledňovaly skutečnosti plynoucí z výsledků, které svědčí v její prospěch. S jejími konkrétními výtkami týkajícími se nenaplnění kritérií plynoucích z judikatury NSS (srov. rozsudek ze dne 6. 8. 2013, čj. 8 As 68/2012-39) ohledně účelovosti prohlášení o otcovství se již krajský soud plně vypořádal v napadeném rozsudku. Uvedl, že tato kritéria jsou pouze demonstrativní, tudíž nemusí být vždy naplněna všechna, jedná se pouze o výčet možných „podezřelých okolností“ svědčících o obcházení zákona o pobytu cizinců uvedeným způsobem. Stěžovatelka v kasační stížnosti zpochybňuje popsany závěr krajského soudu a zdůrazňuje, že i v případě demonstrativního charakteru těchto kritérií je na správních orgánech, aby přesně označily, v jakých skutečnostech naplnění obcházení zákona pro účelovost prohlášení o otcovství shledávají. V tomto ohledu však plně postačuje, pokud krajský soud v podrobnostech odkázal na dřívější rozsudek ve věci žaloby stěžovatelky proti rozhodnutí o neudělení trvalého pobytu, v němž se touto otázkou blíže zabýval. Tento postup je v dané situaci zcela pochopitelný a není v rozporu se zákonem, byť to stěžovatelka nyní (navíc spíše obecně) namítá. Jak je popsáno výše, v projednávané věci vyplynul závěr správních orgánů a probovaný krajským soudem (s přihlédnutím k uvedeným judikатурním kritériím) o účelovosti společného prohlášení stěžovatelky a J. P. přímo z jejich výsledků. Stěžovatelce se jej ani nyní nepodařilo přesvědčivým způsobem zvrátit, proto je kasační námitka vztahující se k posouzení skutkového stavu nedůvodná. K tomu Nejvyšší správní soud nad rámec již uvedeného dodává, že v obdobné situaci, jako je stěžovatelka, přichází v úvahu doložení tvrzení o skutečném otcovství například i genetickým testem (v dané věci není z ničeho patrné, že by to nebylo možné), který by mohl účelovost společného prohlášení stěžovatelky a J. P. o jeho otcovství k B. K. S. vyvrátit. Nutno dodat, že případná absence biologického otcovství sama o sobě účelovost prohlášení o otcovství nezakládá, jedná se pouze o jeden z faktorů, ke kterým lze přihlížet (viz výše citovaný rozsudek NSS čj. 8 As 68/2012-39).

[12] Stěžovatelka dále namítala, že krajský soud i žalovaná nesprávně posoudily přiměřenost dopadu rozhodnutí o ukončení jejího přechodného pobytu na území ČR do soukromého a rodinného života jí i jejích nezletilých dětí. Zejména v tomto kontextu

uvádí, že v důsledku daného rozhodnutí bude muset vycestovat z ČR, kde má po mnoho let určité vazby, a s ní budou muset vycestovat i její děti včetně nezletilého syna, který je občanem ČR a navštěvuje zde školu. Obdobnou otázkou se Nejvyšší správní soud již opakovaně zabýval, stejně tak lze odkázat na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (srov. např. rozsudky citované v bodě 25 výše uvedeného rozsudku NSS čj. 8 As 68/2012-39). Je sice pravdou, že v nyní projednávané věci se jedná o rozhodnutí mající závažnější dopad do života stěžovatelky (a potažmo i jejích nezletilých dětí), než tomu bylo v případě předchozích rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení trvalého pobytu (k tomu srov. rozsudky NSS ze dne 22. 9. 2011, čj. 7 As 112/2011-65, a výše citovaný čj. 8 As 68/2012-39, či nálezy Ústavního soudu ze dne 24. 4. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 23/11). To však samo o sobě neznamená, že je takový zásah do soukromého a rodinného života vyloučen. Vyloučen je pouze takový zásah, který by byl nepřiměřený, přičemž povinnost zkoumat přiměřenost plyne přímo z § 87f odst. 3 *in fine* ve spojení s § 174a odst. 1 a odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Za zcela nepřiměřený (a to i v intencích Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod) by podle Nejvyššího správního soudu byla např. situace, kdy by rozhodnutí vedlo k oddělení rodičů od svých nezletilých dětí a naopak (srov. rozsudek NSS ze dne 12. 3. 2020, čj. 9 Azs 352/2019-33).

[13] Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 12. 2019, čj. 10 Azs 301/2019-40, jsou správní orgány mj. povinny se přiměřeností dopadů do soukromého a rodinného života zabývat tehdy, pokud je rodiči nezletilého občana ČR, o nějž výlučně pečuje, uložena povinnost opustit území. V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud zdůraznil, že takové rozhodnutí je v rozporu s čl. 14 odst. 4 větou druhou Listiny základních práv a svobod (dále „Listina“), podle níž občan nemůže být nucen k opuštění své vlasti. Tímto směrem vede nyní část své kasační argumentace i stěžovatelka, neboť uvádí, že její syn má jakožto občan ČR právo zde zůstat se svou rodinou. Nejvyšší správní soud se tedy v projednávané věci musel zabývat otázkou, zdali by žalobou napadené rozhodnutí a jemu předcházející rozhodnutí ministerstva vedlo k porušení výše uvedeného ústavně zaručeného práva nezletilého syna stěžovatelky.

[14] Nejvyšší správní soud považuje v první řadě za důležité podotknout, že krajský soud vydal nyní napadené rozhodnutí před vydáním výše označeného rozsudku zdejšího soudu, který přinesl v tomto ohledu nové právní závěry. Proto krajskému soudu nelze vytýkat, že je nezohlednil a blíže se s nimi nevypořádal. Přesto se však v návaznosti na shora citované závěry judikatury nemůže Nejvyšší správní soud ztotožnit s tím, že zásah do práv nezletilých dětí stěžovatelky (včetně občana ČR) by nemohl být nepřijatelný, pokud mohou svůj život realizovat v případě nuceného vycestování stěžovatelky ve Vietnamu. Je totiž třeba přihlídnout k tomu, že stěžovatelka je výlučnou pečující osobou o nezletilého B. K. S. (kterému je v době vydání tohoto rozsudku 11 let). Pokud by tedy stěžovatelka byla nucena území ČR opustit, nastala by buď situace, kdy zde její nezletilý syn (občan ČR) zůstane, avšak bude od matky odloučen (přičemž nelze s jistotou odhadovat, na jak dlouhou dobu by k takovému odloučení došlo s ohledem na složitost vízového procesu), anebo situace, kdy bude za účelem společného rodinného života fakticky společně se stěžovatelkou nucen k opuštění své vlasti. První scénář je zcela zjevně v rozporu s nejlepším zájmem dítěte (čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte) zdůrazňovaným v judikatuře zdejšího soudu, Ústavního soudu i Evropského soudu pro lidská práva. Druhý scénář je pak ve smyslu výše citované judikatury rozporný s čl. 14 odst. 4 větou druhé Listiny (k tomu blíže srov. body 13 až 14 citovaného rozsudku NSS

pokračování

čj. 10 Azs 301/2019-40). Pouze pro úplnost je k tomu nutno dodat, že ačkoliv na území ČR pobývá J. P., který je zapsán jako otec nezletilého syna stěžovatelky, nelze spoléhat na jeho případnou péči o B. K. S., a to zejména s ohledem na skutečnosti, které vyšly najevo v tomto i předchozích správních řízeních a které vedly k rozhodnutí o ukončení stěžovatelčina přechodného pobytu (a to i přesto, že stěžovatelka sama ve snaze uspět ve své věci uváděla, že pan P. o nezletilého jeví opravdový zájem). Jelikož je především nezbytné chránit zájmy nezletilého (občana ČR), vychází Nejvyšší správní soud z toho, že jedinou pečující osobou je v jeho případě pouze stěžovatelka. Proto je potřeba zdůraznit, že důsledkem ukončení stěžovatelčina pobytu nemůže být její nucené vycestování z území ČR, neboť by takový důsledek byl nutně v rozporu s ústavně zaručenými základními právy jí anebo jejího syna. Dále tedy Nejvyšší správní soud posuzoval to, zdali by taková situace byla bezprostředním důsledkem žalobou napadeného rozhodnutí.

[15] Žalovaná potvrdila rozhodnutí, kterým ministerstvo pro obcházení zákona o pobytu cizinců ukončilo přechodný pobyt stěžovatelky jakožto rodinné příslušnice občana EU podle § 87f odst. 3 písm. c) téhož zákona. Stejným rozhodnutím ministerstvo ve smyslu § 87f odst. 4 stanovilo stěžovatelce lhůtu k vycestování v délce 60 dnů, v níž je povinná se dostavit na pracoviště ministerstva za účelem udělení výjezdního příkazu. Samotné rozhodnutí ministerstva však výjezdním příkazem (§ 50 zákona o pobytu cizinců) není. Výjezdní příkaz je doklad, který z moci úřední mj. uděluje ministerstvo po zrušení nebo uplynutí platnosti dlouhodobého víza po zamítnutí žádosti o povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu, pokud uplynula platnost víza, po zrušení nebo zániku platnosti povolení k dlouhodobému pobytu nebo povolení k trvalému pobytu, po zrušení přechodného pobytu občanu EU, po ukončení přechodného pobytu rodinného příslušníka občana EU nebo po ukončení poskytování ochrany na území podle zvláštního právního předpisu (§ 50 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců]. Výjezdní příkaz opravňuje cizince k přechodnému pobytu na území po dobu, která je nezbytná k provedení neodkladných úkonů, a k vycestování z území; v době jeho platnosti není cizinec za pobytu na území oprávněn podat žádost o udělení dlouhodobého víza nebo povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu, s výjimkou žádosti podané podle § 33 odst. 1 a § 42e zákona o pobytu cizinců (§ 50 odst. 3 téhož zákona). Při ukončení pobytu občanu EU nebo jeho rodinnému příslušníkovi se stanoví doba pobytu na výjezdní příkaz minimálně na 1 měsíc (§ 50 odst. 4 zákona o pobytu cizinců). Výjezdní příkaz má tvar štítku, který policie, ministerstvo nebo Ministerstvo zahraničních věcí vyznačí do cestovního dokladu, v odůvodněných případech může být výjezdní příkaz vyznačen mimo cestovní doklad (§ 50 odst. 7 téhož zákona). Výjezdní příkaz není rozhodnutím, podle judikatury Nejvyššího správního soudu se jedná o administrativní úkon.

[16] Rozhodné pro nyní projednávanou věc je, že ze samotného rozhodnutí o ukončení přechodného pobytu definitivně nevyplývá nucené vycestování stěžovatelky. V tomto ohledu je nutno poukázat na odlišnou povahu rozhodnutí o ukončení (přechodného) pobytu oproti jiným typům rozhodnutí, zejména správnímu vyhoštění (§ 118 zákona o pobytu cizinců; k účinkům správního vyhoštění srov. např. rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2013, čj. 8 As 101/2012-68) anebo povinnosti opustit území (§ 50a téhož zákona). Podstatou těchto rozhodnutí je totiž přímé a bezprostřední stanovení povinnosti cizince k opuštění území (v případě správního vyhoštění též zákazu pobytu na území ČR či států EU po stanovenou dobu), zatímco z rozhodnutí o ukončení (přechodného) pobytu plyne

pozbytí pobytového titulu a stanovení určité doby (lhůty k vycestování), po níž bude pobyt cizince bez dosavadního pobytového oprávnění na území ČR tolerován. Přestože byl stěžovatelce ukončen přechodný pobyt, udělení výjezdního příkazu (které jí v návaznosti na napadené rozhodnutí ministerstvo vydá) je – i přes označení tohoto administrativního úkonu – oprávněním cizince přechodně pobývat na území ČR po stanovenou dobu, přičemž tento pobyt má směřovat zejména k provedení neodkladných záležitostí a případnému následnému vycestování. Jakkoliv má tedy vydání výjezdního příkazu vést primárně k přípravě na vycestování cizince z území ČR, nemůže-li cizinec vycestovat, má právo v době platnosti výjezdního příkazu požádat o povolení k přechodnému pobytu, mj. o vízum za účelem strpění pobytu podle § 33 zákona o pobytu cizinců [vyjma důvodu podle § 33 odst. 1 písm. c) téhož zákona, k tomu srov. např. rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2013, čj. 8 As 119/2012-32]. Z výše uvedeného tedy plyne, že ani samotné rozhodnutí o ukončení přechodného pobytu, ani následné udělení výjezdního příkazu (které není samo o sobě předmětem tohoto řízení) není přímým zásahem do práv stěžovatelky a jejích nezletilých dětí spočívajícím v jejím (jejich) nuceném vycestování z území ČR. Rozhodnutí ministerstva potvrzené žalovanou „pouze“ ukončuje dosavadní pobytové oprávnění stěžovatelky. Lze z něj zároveň dovodit, že pokud stěžovatelka ve stanovené době nevycestuje a zároveň si svůj pobytový režim neupraví (např. nepodá žádost o udělení víza za účelem strpění pobytu), bude na území ČR pobývat bez pobytového oprávnění, a tedy nelegálně.

[17] K výše uvedenému je třeba dále dodat, že postup ministerstva je upraven přímo v zákoně o pobytu cizinců. Z § 87f odst. 4 plyne, že „*ministerstvo v rozhodnutí o ukončení přechodného pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie stanoví lhůtu k vycestování z území a udělí rodinnému příslušníkovi občana Evropské unie výjezdní příkaz; rodinný příslušník občana Evropské unie je povinen ve stanovené lhůtě z území vycestovat.*“ Ministerstvo tedy nemá prostor pro správní uvážení, zdali v konkrétním případě stanovit lhůtu k vycestování (anebo následně udělit výjezdní příkaz, k tomu srov. rozsudek NSS ze dne 17. 1. 2014, čj. 5 As 81/2013-19) či nikoliv, neboť ji stanovuje v souvislosti s rozhodnutím o ukončení přechodného pobytu rodinného příslušníka občana EU. Ministerstvo je sice podle § 87f odst. 3 *in fine* zákona o pobytu cizinců povinno zohlednit zásah do rodinného a soukromého života. Takové posouzení se však vztahuje primárně k samotnému rozhodnutí o ukončení přechodného pobytu rodinného příslušníka občana ČR, nikoliv ke stanovení lhůty k vycestování (přičemž platnost následně vydaného výjezdního příkazu musí být v případě rodinných příslušníků občanů EU stanovena v minimální délce 1 měsíc, viz výše odkazovaný § 50 odst. 4 zákona o pobytu cizinců). K tomu Nejvyšší správní soud připomíná, že stěžovatelka získala status rodinné příslušnice občana EU tím, že se dopustila obcházení zákona s cílem získat povolení k přechodnému pobytu na území ČR, a to účelovým souhlasným prohlášením o otcovství (viz výše). Zákon o pobytu cizinců s takovým porušením zákona spojuje právě rozhodnutí o ukončení přechodného pobytu získaného z tohoto titulu. Jak NSS konstatoval např. v rozsudku ze dne 9. 5. 2018, čj. 9 Azs 30/2018-45, „*je-li prokázáno obcházení zákona ze strany rodičů, lze jim odeprýt získání pobytového titulu odvozeného od účelově získaného státního občanství ČR jejich dítěte [...], s takto získaným státním občanstvím nezletilého již nic učinit nelze. [...] 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.*“ V kontextu uvedeného by tedy bylo absurdní,

pokračování

pokud by stěžovatelce nemohl být pro zásah do rodinného a soukromého života jí a jejího nezletilého syna ukončen přechodný pobyt získaný z titulu, že je matkou občana ČR, pokud syn toto občanství nabyl v důsledku obcházení zákona o pobytu cizinců právě ze strany stěžovatelky.

[18] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že nemožnost vycestování stěžovatelky z výše popsaných důvodů (resp. protiústavnost takového donucení) sama o sobě nezakládá nepřiměřenost zásahu do rodinného a soukromého života (jejího i jejích dětí). Jak už konstatovaly správní orgány i krajský soud, k určitému zásahu do soukromého a rodinného života rodiny stěžovatelky dojde. Je však třeba zohlednit, že stěžovatelka odmítla v průběhu správního řízení k těmto otázkám vypovídat a správnímu orgánu I. stupně nesdělila žádné okolnosti nad rámec těch, které mu byly známy z úřední činnosti, v čem zásah do svého rodinného a soukromého života shledává. Přestože platí, že správní orgány jsou povinny dostatečně zjistit skutkový stav i co do otázky přiměřenosti daného rozhodnutí, nelze přehlédnout, že je to právě cizinec, kdo disponuje informacemi o svém soukromém a rodinném životě, které může (ve vlastním zájmu) správním orgánům sdělit. Po správních orgánech tedy nelze vyžadovat, aby samy zjišťovaly a pátraly po podrobnostech a specifikách soukromí cizince (srov. např. rozsudek NSS ze dne 17. 8. 2020, čj. 1 Azs 260/2020-27). Naopak při zjišťování skutkového stavu vycházejí z toho, co jim uvede v průběhu řízení sám cizinec anebo co je jim známo z úřední činnosti (např. dřívějších rozhodnutí) či co plyne z obsahu správního spisu (k tomu srov. rozsudek NSS ze dne 26. 11. 2020, čj. 8 Azs 36/2019-42). Stěžovatelka v průběhu správního řízení žádné podrobné skutečnosti nesdělila a konkrétní námitky v tomto směru vznesla až před správními soudy. Na skutečnosti, které byly ve správním řízení známé (zejména pobyt nezletilých dětí na území ČR), správní orgány reagovaly. Žalovaná navíc v žalobou napadeném rozhodnutí zdůraznila, že stěžovatelce není rozhodnutím ministerstva a zamítnutím odvolání proti danému rozhodnutí znemožněno realizovat svůj soukromý a rodinný život na území ČR, jakož i to, že z těchto rozhodnutí neplyne ani žádný zákaz pobytu. Z toho důvodu tedy dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že žalobou napadené rozhodnutí a rozsudek krajského soudu ve vztahu k otázce přiměřenosti dopadů do soukromého a rodinného života hlediska uplatněných kasačních námitek ob stojí.

[19] S ohledem na výše citovanou judikaturu zdejšího soudu je však třeba se dále zabývat tím, zdali není žalobou napadené rozhodnutí protiústavní ve smyslu státoobčanských práv nezletilého syna stěžovatelky. Jak je uvedeno výše, z rozhodnutí správních orgánů pro stěžovatelku neplyne zákaz pobytu na území ČR. S tím se ztotožnil i krajský soud a dále doplnil, že stěžovatelka může požádat o vízum za účelem strpění pobytu podle § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, tedy z důvodu, že jí ve vycestování z území brání překážka na její vůli nezávislá. Nejvyšší správní soud se s touto úvahou z velké míry ztotožňuje. Jak je již uvedeno výše v tomto rozsudku, o vízum za účelem strpění může cizinec požádat i poté, kdy mu byl vydán výjezdní příkaz v návaznosti na rozhodnutí o ukončení přechodného pobytu a stanovení lhůty k vycestování. Byť ustanovení uvedené krajským soudem na stěžovatelčinu situaci na první pohled nedopadá (v jejím případě se nejedná o objektivní nemožnost vycestování, ale o nemožnost ji k vycestování nutit vzhledem ke státoobčanským právům jejího nezletilého syna), výlučná rodičovská péče o nezletilého syna, který má právo na území ČR zůstat, jí bezpochyby ve vycestování brání, k čemuž je třeba přihlídnout. Možnost získat oprávnění k pobytu na území ČR z tohoto titulu (vízum za účelem strpění) je postačující i z hlediska práv plynoucích

z občanství EU [které má podle čl. 20 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) každý občan členského státu EU]. K tomu je třeba dodat, že velký senát Soudního dvora EU v rozsudku ze dne 8. 3. 2011, *Ruiz Zambrano*, C-34/09, EU:C:2011:124, dospěl k závěru, že čl. 20 SFEU v zásadě brání tomu, aby členský stát odepřel státnímu příslušníkovi třetího státu, na kterého jsou výživou odkázány jeho děti nízkého věku, jež jsou občany Unie, právo na pobyt v členském státě, v němž mají tyto děti bydliště a jehož mají státní příslušnost, neboť taková rozhodnutí by uvedené děti připravila o možnost skutečně využívat podstatné části práv spojených se statutem občana EU (k tomu srov. rozsudek NSS ze dne 26. 11. 2020, čj. 1 Azs 302/2020-45). Pojem „odepření pobytu“ však není možno vykládat tak, že rodič občana EU má právo na jakékoliv pobytové oprávnění, o které požádá, ale je třeba jej chápat jako nemožnost odepření všech pobytových titulů. Zjednodušeně řečeno, cizinec musí mít reálnou možnost získat alespoň nějaký (legální) pobytový status, avšak nemusí se jednat o status pro něj nejvýhodnější.

[20] Tak je tomu i v případě stěžovatelky. Obcházením zákona o pobytu cizinců (účelovým souhlasným prohlášením o otcovství) získala oprávnění k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU na území ČR. Jelikož jí však bylo takové obcházení zákona prokázáno (s čímž se i Nejvyšší správní soud plně ztotožnil, jak plyne z výše uvedeného), rozhodlo ministerstvo podle § 87f odst. 3 písm. c) zákona o pobytu cizinců o ukončení přechodného pobytu stěžovatelky. Bude-li stěžovatelce v návaznosti na dané rozhodnutí udělen výjezdní příkaz, Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že ve smyslu výše citovaného rozsudku zdejšího soudu čj. 10 Azs 301/2019-40 stěžovatelka nemůže být k vycestování nucena. Společně s ní by totiž buď byl nucen k vycestování i její syn, který je na péči a výživu stěžovatelky odkázán, což by představovalo zásah do jeho práv ve smyslu čl. 14 odst. 4 věty druhé Listiny a čl. 20 SFEU, anebo by stěžovatelka musela opustit území ČR a o nezletilého by neměl kdo z blízkých rodinných příslušníků pečovat, což je zcela v rozporu s jeho nejlepším zájmem. Vycestování stěžovatelky tak nemůže být nuceně realizováno. Tato skutečnost však sama o sobě nemůže založit nezákonnost (anebo dokonce protiústavnost) rozhodnutí o ukončení jejího přechodného pobytu. Rovněž právo EU upravuje možnost členských států přijmout opatření k ochraně před zneužíváním práv nebo podvody v souvislosti s volným pohybem občanů EU a jejich rodinných příslušníků, konkrétně před *„účelovými manželstvími nebo jakoukoliv jinou formou vztahů uzavíraných výlučně za účelem získání práva na volný pohyb a pobyt“* (viz bod 28 preambule směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. 4. 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států).

[21] Jak již bylo výše uvedeno, stěžovatelka tak může podat žádost o udělení víza k pobytu nad 90 dní za účelem strpění jejího pobytu na území ČR, přičemž udělení takového pobytového oprávnění (byť časově omezeného) odpovídá požadavkům plynoucím z primárního práva EU a jeho výkladu Soudním dvorem EU. Tato překážka vycestování je časově omezená a trvá po dobu, kdy je její syn odkázán na stěžovatelčinu výchovu a péči. V tomto směru tedy Nejvyšší správní soud do určité míry koriguje právní závěry krajského soudu ohledně možnosti realizace soukromého a rodinného života stěžovatelky a její rodiny ve Vietnamu (čemuž však ani odůvodnění tohoto rozsudku nijak nebrání). Nezletilý syn stěžovatelky má totiž podle judikatury zdejšího soudu jakožto státní občan právo na území ČR pobývat anebo jej opustit, správní orgány však nejsou oprávněny jej k opuštění území jakkoliv nutit, a to ani zprostředkovaně. V tomto ohledu

pokračování

je třeba zdůraznit, že stěžovatelka nemůže v návaznosti na tento rozsudek (jemuž předcházelo přiznání odkladného účinku kasační stížnosti mající dopad na vykonatelnost rozsudku krajského soudu i rozhodnutí ministerstva a žalované) zůstat zcela pasivní, neboť by jí hrozilo, že na území ČR zůstane bez jakéhokoli pobytového oprávnění, což s sebou může nést další právní důsledky. Naopak, bude-li mít zájem o setrvání na území ČR a úpravu svého pobytového režimu, je třeba, aby v tomto směru podnikla náležité kroky (viz např. již výše zmíněná žádost o udělení víza za účelem strpění). Je tedy na stěžovateli, zda využije možnosti požádat o vízum za účelem strpění na území ČR (anebo případně o jiný pobytový titul) i přes méně výhodný status, který s takovým pobytovým oprávněním souvisí, anebo se (i s ohledem na svou nepřilíšnou integraci do české společnosti zjištěnou správními orgány) rozhodne k vycestování společně se svými dětmi do země původu a řešení nastalé situace jinou cestou. K takovému vycestování však nemůže být ze shora popsanych důvodů nucena, byť jeho nemožnost sama o sobě nevede v projednávané věci k důvodnosti kasační stížnosti.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] S ohledem na shora uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[23] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované, jíž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti svědčilo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť jí v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně 27. října 2021

Milan Podhrázký
předseda senátu