

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **nezl. N. H. G.,** nezletilý zastoupený Mgr. Faridem Alizeyem, advokátem, se sídlem Stodolní 834/7, Ostrava, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců,** se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 19. 9. 2013, č. j. MV-38091-4/SO-2013, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 17. 2. 2016, č. j. 22 A 137/2013 – 44,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalované se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Nezletilý žalobce, vietnamské státní příslušnosti, se narodil v Praze v listopadu roku 2010. Matka žalobce (taktéž vietnamské státní příslušnosti) jako jeho jediná zákonná zástupkyně pobývala v té době na území České republiky na základě povolení k trvalému pobytu. Dne 17. 12. 2012 bylo souhlasným prohlášením rodičů určeno otcovství pana V. M. N. k žalobci. Ten dne 20. 12. 2012 podal jménem nezletilého žalobce žádost o vydání povolení k trvalému pobytu na území České republiky podle § 88 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).

[2] Ministerstvo vnitra (dále jen „správní orgán prvního stupně“) usnesením ze dne 5. 2. 2013, č. j. OAM-29500-6/TP-2012, správní řízení ve věci žalobce zastavilo podle § 169 odst. 8 písm. c) zákona o pobytu cizinců proto, že žádost podala osoba, která k tomu nebyla oprávněná. Odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně žalovaná v záhlaví označeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítla s poukazem na znění § 88 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, k čemuž mimo jiné uvedla, že šedesátidenní lhůta k podání žádosti uplynula dne 30. 12. 2010.

[3] Proti napadenému rozhodnutí podal žalobce (zastoupen otcem) žalobu, kterou Krajský soud v Ostravě v záhlaví označeným rozsudkem (dále jen „krajský soud“ a „napadený rozsudek“) zamítl. Krajský soud pokládal za rozhodující to, kdo byl zákonným zástupcem žalobce během zákonné lhůty stanovené k podání žádosti, tj. v období šedesáti dnů po žalobcově narození. V daném případě byla takovou osobou matka, která však svou povinnost podat žádost nesplnila a ani později nezažádala o výjimku podle § 88 odst. 4 zákona o pobytu cizinců. Skutečnost, že o dva roky později došlo k určení otcovství souhlasným prohlášením rodičů a žalobci přibyl další zákonný zástupce, na tom nemohla ničeho změnit. Důvody, které bránily včasnému podání žádosti ve smyslu shora uvedeného ustanovení, se dle krajského soudu musí vztahovat jednak k šedesátidennímu období a jednak k osobě zákonného zástupce oprávněného a povinného cizince během takového období zastupovat. Tyto podmínky žalobcův otec nesplňoval. Postup správních orgánů i jejich interpretaci zákonných ustanovení pokládal krajský soud za správné.

[4] Žalobní námitkou brojící proti porušení ustanovení zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, a článků Úmluvy o právech dítěte (ze dne 20. 11. 1989, vyhlášenou pod č. 104/1991 Sb.) se krajský soud nezabýval, neboť se žaloba v této části omezila pouze na obecné citace jednotlivých ustanovení. Totéž dle mínění krajského soudu platilo i pro pasáže z doplnění žaloby, které navíc obsahovaly i tvrzení uplatněná až po uplynutí lhůty pro podání žaloby. Skutečnost, že se žalobcův otec o nezletilého stará, pokládal krajský soud za pozitivní, nikoliv však za relevantní.

II. Obsah kasační stížnosti

[5] Proti napadenému rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost. Předně tvrdil, že je napadený rozsudek nepřezkoumatelný, neboť se krajský soud dostatečně nezabýval porušeními správního řádu a Úmluvy o právech dítěte a v tomto kontextu pouze (nesprávně) konstatoval obecnost žalobních bodů.

[6] Správním orgánům (potažmo krajskému soudu) stěžovatel vytýkal to, že nereflektovaly veškeré jím tvrzené skutečnosti, nedostatečně zjistily skutkový stav věci a omezily se na pouhé formalistické tvrzení, že jeho otec nesplnil podmínky pro podání žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu. Stěžovatel se domníval, že krajský soud měl žalobu projednat zejména ve smyslu příslušných článků Úmluvy o právech dítěte a zohlednit při svém rozhodování zájem dítěte a jeho blaho. Krajskému soudu vytýkal také to, že nevzal v úvahu aplikační přednost Úmluvy o právech dítěte a omezil se toliko na výklad zákona. Stěžovatel měl za to, že lhůta pro podání žádosti byla zachována, neboť ji

bylo třeba počítat až ode dne souhlasného prohlášení rodičů. Do tohoto okamžiku totiž stěžovatelův otec neměl možnost jednat jménem stěžovatele jako jeho zákonný zástupce. Stěžovatel si je vědom toho, že nezodpovědné jednání jeho matky nemůže být kladeno správním orgánům k tíži, přesto však mělo být rozhodnuto v zájmu dítěte (stěžovatele) o právu jeho otce podat žádost o vydání povolení k trvalému pobytu. Právo otce podat předmětnou žádost je třeba považovat za jeden z projevů rodičovské zodpovědnosti, o níž bylo dle stěžovatele rozhodnuto Okresním soudem v Olomouci rozhodnutím ze dne 11. 12. 2015, na základě kterého byl stěžovatel svěřen do výlučné péče otce.

[7] Stěžovatel také podotkl, že nesprávně zvoleným procesním postupem bylo znemožněno projednání jeho žádosti. Přitom v úvahu připadalo posouzení žádosti podle § 14 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož lze udělit humanitární azyl, není-li zjištěn důvod pro poskytnutí azylu podle § 12 tohoto zákona. Obdobně připadala v úvahu také aplikace § 14a zákona o azylu (doplňková ochrana).

[8] Správní orgány rovněž pečlivě nepřihlédly ke všemu, co vyšlo v řízení najevo a co stěžovatel tvrdil, čímž došlo k porušení § 50 odst. 4 správního řádu. V důsledku toho krajský soud nemohl správně posoudit skutkové a právní otázky, resp. objektivně vyhodnotit stěžovatelovu žádost.

[9] Žalovaná nevyužila svého práva vyjádřit se ke kasační stížnosti.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že stěžovatel je osobou oprávněnou k jejímu podání, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel [§ 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)]. Kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a podmínka povinného zastoupení ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. je také splněna. Kasační stížnost je přípustná.

[11] Stěžovatel podřadil důvody pro podání kasační stížnosti pod § 103 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s., konkrétní námitky spadající pod písm. b) však nevznesl, pouze obecně konstatoval nedostatečnost zjištěného skutkového stavu věci. Převážnou většinu stížních námitek lze zařadit pod písm. a) citovaného ustanovení, neboť stěžovatel brojil proti nesprávné aplikaci § 88 zákona o pobytu cizinců. Právní subsumpce kasačních důvodů pod zákonná ustanovení je však záležitostí právního hodnocení Nejvyšším správním soudem, a nejde proto o nedostatek návrhu, který by bránil jeho věcnému projednání (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003 – 50, publ. pod č. 161/2004 Sb. NSS; dostupný stejně jako ostatní zde zmiňovaná rozhodnutí zdejšího soudu z www.nssoud.cz).

[12] Nejvyšší správní soud úvodem připomíná, že správní soudnictví je ovládáno dispoziční zásadou. Podle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. musí žaloba kromě obecných náležitostí podání obsahovat mimo jiné *žalobní body, z nichž musí být patrno, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné.* Citované ustanovení tak ukládá povinnost uvést v žalobě konkrétní, tj. ve

vztahu k žalobci a k projednávané věci individualizovaná skutková tvrzení doprovázená v témže smyslu konkrétní právní argumentací. Právní náhled na věc se přitom nemůže spokojit s obecnými odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislostí se skutkovými výtkami (rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 – 58, publ. pod č. 835/2006 Sb. NSS). Této povinnosti však stěžovatel ve vztahu k žalobní námitce opírající se o Úmluvu o právech dítěte nedostál, když ve své žalobě konstatoval: *„Mám za to, že žalovaný v předchozím řízení porušil čl. 3, čl. 9 a čl. 10 Úmluvy o právech dítěte, která má jakožto parlamentní mezinárodní smlouva aplikační přednost před celým zákonem o pobytu cizinců“*. Za dostatečně konkrétní ve smyslu shora uvedeného přitom nelze pokládat ani navazující argumentaci stěžovatele uvedenou v podání ze dne 29. 1. 2014, jímž stěžovatel doplnil svou žalobu, neboť ta se omezila toliko na poznámky o tom, že Úmluva o právech dítěte byla přijata na půdě OSN, obsahuje katalog práv dětí a vyzdvihuje důležitost zájmu dítěte. Vzhledem k tomu, že stěžovatel v tomto žalobním bodě nikterak neosvětlil, jakých konkrétních nezákonných kroků či závěrů se měla žalovaná vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či samotným napadeným rozhodnutím, nelze krajskému soudu vytýkat, že se žalobní námitkou blíže nezabýval. Obdobné pak platí i ve vztahu ke stěžovatelem namítaným porušením správního řádu, jelikož stěžovatel v této části žaloby pouze citoval zákonná ustanovení bez toho, aby rozvedl, proč byly postup či úvahy žalované s nimi v rozporu. Námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku proto není důvodná.

[13] Jádro souzené věci nicméně spočívá v posouzení otázky, zda lze lhůtu, během které je za cizince narozeného na území České republiky povinen jeho zákonný zástupce podat žádost o vydání povolení k trvalému pobytu, počítat nikoliv od okamžiku narození dítěte, nýbrž až ode dne učinění souhlasného prohlášení rodičů o otcovství. Spornou otázku lze formulovat také tak, zda lze za *důvod na vůli cizince nezávislý* ve smyslu § 88 odst. 4 zákona o pobytu cizinců považovat to, že otec nezletilého cizince nebyl v rozhodném období zákonným zástupcem nezletilého.

[14] K tomu Nejvyšší správní soud předně uvádí znění pro věc podstatných zákonných ustanovení. Podle § 88 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, *narodí-li se cizinec na území, považuje se jeho pobyt na tomto území po dobu pobytu jeho zákonného zástupce, nejdéle však po dobu 60 dnů ode dne narození, za přechodný, není-li dále stanoveno jinak.* Podle § 88 odst. 3 tohoto zákona, *pobývá-li zákonný zástupce narozeného cizince na území na základě povolení k dlouhodobému pobytu nebo povolení k trvalému pobytu, je povinen v době podle odstavce 1 podat za narozeného cizince žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu, nebo o udělení povolení k trvalému pobytu. V případě podání žádosti o povolení trvalého pobytu se pobyt narozeného cizince od okamžiku narození do právní moci rozhodnutí o této žádosti považuje za pobyt trvalý.* A podle § 88 odst. 4 tohoto zákona *doba podle odstavce 1 se považuje za prodlouženou, pokud podání žádosti v této době zabránily důvody na vůli cizince nezávislé, do doby, než tyto důvody pominou. Cizinec je povinen důvody podle věty první neprodleně oznámit policii, pobývá-li na území na krátkodobé vízum, nebo ministerstvu, pobývá-li na území na dlouhodobé vízum, povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu* (důraz přidán Nejvyšším správním soudem).

[15] Smyslem citovaných zákonných ustanovení je nepochybně to, aby byla zákonným zástupcům právě narozeného cizince poskytnuta přiměřená lhůta k učinění potřebných administrativních kroků k legalizaci pobytu jejich dítěte na území České republiky, tj.

státu, kde oni sami v době narození legálně pobývají. Šedesátidenní lhůta dle Nejvyššího správního soudu plně reflektuje případnou dobu strávenou v porodnici, popř. dobu „na zotavení“, jakož i to, že po zákonných zástupcích nelze spravedlivě požadovat, aby jejich první kroky ihned po narození dítěte směřovaly k příslušnému správnímu orgánu. Za účelem zamezení nežádoucímu jevu, kdy by se na narozené dítě nahlíželo jako na neoprávněně pobývajícího cizince, formuluje zákonodárce fikci přechodného pobytu (a pro některé případy fikci trvalého pobytu).

[16] Se shora uvedeným pak koresponduje právní názor krajského soudu, že za rozhodující je třeba pokládat to, kdo byl zákonným zástupcem narozeného cizince během období šedesáti dnů po jeho narození. Bylo by zcela proti smyslu rozebíraných ustanovení dovozovat počátek běhu lhůty pro podání žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu cizince narozeného na území České republiky až od okamžiku souhlasného prohlášení rodičů o otcovství, ke kterému může (anebo vůbec nemusí dojít) až po uplynutí několika měsíců či let od narození, neboť takový výklad není v souladu s účelem § 88 zákona o pobytu cizinců tkvícího v tom, aby byl pobytový status narozeného cizince odvozen od pobytového statusu jeho zákonných zástupců, a to v co nejkratší (avšak zároveň přiměřené) lhůtě po narození. Nadto nemá stěžovatelem navrhovaná interpretace § 88 odst. 3 zákona o pobytu cizinců žádnou oporu v textu zákona, který zcela jednoznačně stanovuje, že skutečností rozhodnou pro počátek běhu lhůty je narození cizince.

[17] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem i v otázce výkladu § 88 odst. 4 zákona o pobytu cizinců. K tomu je nejprve třeba uvést, že předmětné ustanovení je nutno interpretovat ve vzájemné souvislosti s jemu předcházejícími odstavci, a odlišit, že zákonodárce odkazuje v prvních třech odstavcích § 88 zákona o pobytu cizinců na dítě jako na *narozeného cizince*, zatímco v odst. 4 se *cizincem* zjevně myslí zákonný zástupce. To plyne především z toho, že narozený cizinec dosud nepobývá na území České republiky na základě některého z pobytových oprávnění uvedených ve větě druhé § 88 odst. 4 tohoto zákona, a jednak také z toho, že narozený cizinec (novorozenec) není sám schopen podat žádost, jak předpokládá věta první rozebíraného ustanovení. V návaznosti na to a s ohledem na shora uvedený výklad § 88 odst. 3 zákona o pobytu cizinců je *důvody na vůli cizince nezávislými* třeba rozumět takové důvody, které se vážou k období šedesáti dnů po narození cizince a současně k osobě povinné podat jménem narozeného cizince předmětnou žádost, tj. k osobě, která byla jeho zákonným zástupcem v období šedesáti dnů po jeho narození. Touto osobou byla v rozhodné době pouze matka stěžovatele, která však své povinnosti podat ve stanovené lhůtě žádost podle § 88 odst. 3 zákona o pobytu cizinců nedostála a ani nesdělila důvody, na základě kterých by bylo možno hledět na lhůtu jako na prodlouženou ve smyslu § 88 odst. 4 věty první zákona o pobytu cizinců.

[18] Nejvyšší správní soud se tedy shoduje se závěrem krajského soudu, že správní orgán prvního stupně postupoval správně, když řízení o žádosti otce stěžovatele podané podle § 88 zákona o pobytu cizinců zastavil. V návaznosti na to pak nelze spatřovat pochybení v postupu žalované, která odvolání stěžovatele zamítla. Stěžovateli tak nelze přisvědčit ani v tom, že se správní orgány (resp. krajský soud) měly jeho žádostí a okolnostmi případu zabývat meritorně, a nikoliv ustat na formalistickém zastavení správního řízení.

[19] Shora uvedený závěr přitom nemůže zvrátit ani aplikační přednost Úmluvy o právech dítěte, neboť tato mezinárodní smlouva neobsahuje specifická pravidla pro

vydávání povolení k trvalému pobytu dítěte na území signatářských států, ale ponechává takovou úpravu na těchto státech. Vnitrostátní právní úprava pak samozřejmě nesmí vést k popření práv dětí a k neposkytnutí ochrany či k nerespektování práv a povinností rodičů nebo jiných osob za děti odpovědných. Nejvyšší správní soud nicméně neshledává § 88 zákona o pobytu cizinců ani způsob jeho aplikace na případ stěžovatele v rozporu s Úmluvou o právech dítěte. V souzené věci sice nebyla otci stěžovatele otevřena cesta k podání žádosti podle § 88 zákona o pobytu cizinců, tím však nebyla nikterak vyloučena možnost, aby otec stěžovatele jakožto jeho zákonný zástupce podal jeho jménem žádost o vydání povolení k trvalému pobytu podle § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců za účelem společného soužití rodiny, a to na zastupitelském úřadě (§ 69 zákona o pobytu cizinců). Žalovaná přitom stěžovatele (resp. jeho otce) v napadeném rozhodnutí poučila, že v případě, že mu bude po ukončení správního řízení vydán výjezdní příkaz, který je druhem oprávnění k přechodnému pobytu [§ 17 písm. d) zákona o pobytu cizinců], lze takovou žádost podat též u správního orgánu prvního stupně. Taková právní úprava je přitom dle Nejvyššího správního soudu plně v souladu s Úmluvou o právech dítěte, neboť respektuje odpovědnost, práva a povinnosti rodičů, zákonných zástupců či jiných osob právně odpovědných za dítě (čl. 5), právo dítěte na zachování rodinných svazků v souladu s vnitrostátním zákonem (čl. 8 odst. 1) a jeho zájem (čl. 3) jakož i zákaz oddělení dítěte od rodičů proti jejich vůli (čl. 9).

[20] Ani stěžovatelova argumentace skrze zákon o azylu nemůže být úspěšná, neboť zjevně směřuje mimo předmět tohoto řízení. Stěžovatel zde poněkud zmatečně poukazuje na to, že jeho žádost neměla být zamítnuta a že v případě, kdy nemohlo být postupováno podle § 12 zákona o azylu, měla být zvážena aplikace § 14 a § 14a zákona o azylu. Protože se v této věci zjevně nejedná o udělení mezinárodní ochrany, nepřipadá aplikace zákona o azylu vůbec v úvahu.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[21] Nejvyšší správní soud ze shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, proto ji dle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšná žalovaná vznik nákladů řízení netvrdila a ani ze spisu Nejvyššího správního soudu neplyne, že by jí vznikly nějaké náklady nad rámec její běžné činnosti, proto jí právo na jejich náhradu nemohlo být přiznáno.

[22] Stěžovateli byl usnesením krajského soudu ze dne 31. 1. 2014, č. j. 22 A 137/2013 – 32, ustanoven k ochraně jeho práv zástupce Mgr. Farid Alizey, advokát, přičemž dle § 35 odst. 8 *in fine* s. ř. s. takové zastoupení trvá i v řízení o kasační stížnosti a ustanovený advokát není oprávněn je ukončit výpovědí. Nejvyšší správní soud nicméně respektuje vůli samotného stěžovatele, který pro řízení o kasační stížnosti udělil shora jmenovanému advokátovi plnou moc, čímž dal jednoznačně najevo, že hodlá být zastoupen na základě smluvního vztahu, a proto náklady zastoupení nese sám.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

pokračování

V Brně dne 11. května 2016

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu