

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobce: **T. D. D.,** zast. advokátem Markem Sedlákem, se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalovanému: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců,** se sídlem nám. Hrdinů 3, Praha 4, proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 10. 2017, č. j. 11 A 87/2016 – 38,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 10. 2017, č. j. 11 A 87/2016 – 38, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Kasační stížností se žalobce (dále „stěžovatel“) domáhá zrušení shora označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále „městský soud“), kterým byla zamítnuta žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 7. 2016, č. j. MV-82980-4/SO-2016, kterým bylo zamítnuto odvolání stěžovatele a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 4. 5. 2016, kterým byla podle § 75 odst. 1 písm. f) 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“), zamítnuta žádost stěžovatele o povolení k trvalému pobytu s odůvodněním, že pokud studuje ve Vietnamu, brání tato skutečnost ve sloučení rodiny na území České republiky a je proto důvodem pro nepovolení k pobytu.

[2] Stěžovatel podal dne 13. 8. 2015 na Velvyslanectví České republiky v Hanoji žádost o vydání povolení k trvalému pobytu na území České republiky s odkazem na § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců (ve znění účinném do 14. 8. 2017). Předložil doklad o studiu ze dne 22. 10. 2014, vydaný Akademií telekomunikační technologie ve Vietnamské socialistické republice. Ministerstvo vnitra vycházelo z toho, že stěžovatel na uvedené škole studuje a studium bude trvat nejméně do roku 2018; dospělo proto k závěru, že v posuzované věci nejsou potvrzeny důvody uvedené v žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu podle § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, tedy že důvodem

žádosti je společné soužití stěžovatele s jeho matkou na území České republiky. Z tohoto důvodu žádost podle § 75 odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců zamítlo.

[3] Stěžovatel podal proti uvedenému rozhodnutí odvolání, v němž namítal překročení pravomoci ministerstva a porušení ústavních práv; poukázal na to, že studuje - li ve Vietnamské socialistické republice, je zcela na něm, jak se studiem naloží, neboť v jeho rodné zemi není docházka na vysokou školu povinná, tudíž toto studium mu nebrání ve sloučení rodiny na území České republiky. Stejně jako v podané žalobě odkázal na to, že žádost o společné soužití rodiny je pod ochranou Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/86/ES a na to, že zákon o pobytu cizinců předpokládá, že držitel povolení k trvalému pobytu může mimo území Evropské unie pobývat i déle než 12 měsíců, je-li pro takové jednání důvodem jeho studium.

[4] O odvolání rozhodl žalovaný se závěrem, že společné soužití rodiče s dítětem na území musí být realizovatelné v přiměřené době po vydání povolení k trvalému pobytu, a nikoli s odstupem několika let, například po dosažení zletilosti dítěte nebo po ukončení studia zletilého dítěte v zemi jeho původu. Účelem povolení k trvalému pobytu podle uvedeného ustanovení dle žalovaného totiž není usnadnit dítěti případné návštěvy rodiče o školních prázdninách, případně poskytnout rodičům výhody s tím spojené; účel společného soužití rodiny u dlouhodobého pobytu je dán samotnou existencí blízké příbuzenské vazby k cizinci pobývajícímu na území, může být realizován i krátkodobými cestami na území, zatímco u trvalého pobytu se jednoznačně předpokládá, že cizinec na území přicestuje z důvodu společného soužití s rodinou nastálo. Žalovaný konstatoval, že stěžovatel v průběhu řízení nečinil žádné kroky, které by prokazovaly, že na území České republiky hodlá společně žít s rodiči, nedoložil žádné potvrzení o přihlášení nebo přijetí na školu na území České republiky, proto byl dán zákonný důvod pro zamítnutí jeho žádosti podle § 75 odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců.

[5] Městský soud poukázal na to, že ustanovení zákona o pobytu cizinců v této oblasti jsou projevem implementace směrnice Rady Evropské unie 2003/86/ES ze dne 22. 9. 2013, o právu na sloučení rodiny. Podle odst. 2 směrnice jde zejména o *projev závazku chránit rodinu a respektovat rodinný život, který je obsažen v mnoha nástrojích mezinárodního práva*. Podle odst. 4 je *sloučení rodiny nezbytné k umožnění rodinného života*. Z odstavce 14 poté vyplývá, že *sloučení rodiny může být zamítnuto z řádně doložených důvodů. Zejména osoba, která usiluje o to, aby jí bylo povoleno sloučení rodiny, nesmí představovat hrozbu pro veřejný pořádek nebo veřejnou bezpečnost.* Lze proto dovodit, že účelem institutu trvalého či dlouhodobého pobytu za účelem sloučení rodiny je umožnit blízkým rodinným příslušníkům rozvíjet rodinný život na území toho státu, kde má některý z nich povolený pobyt. Z pojmu „společné soužití“ dle městského soudu vyplývá, že jde o situaci, kdy cizinci, žijící v „různých“ zemích či na jiných místech, mají zájem na tom, aby žili spolu, tedy žili na jednom místě, v jedné domácnosti. Stěžovatel žádal o společné soužití s rodiči, přičemž však neustále studuje; bylo proto nutno posoudit, zda jeho studium brání faktickému společnému soužití, a to zejména vzhledem k tvrzení a důkazům, jež uvedl ve správním řízení, tj. že je studentem Akademie telekomunikační technologie ve Vietnamu s předpokládaným ukončením studia v roce 2018. Městský soud dále uvedl, že není pochyb o tom, že cílem právní úpravy obsažené v § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců je, aby děti cizinců, kteří již mají povolení k trvalému pobytu na území České republiky, měly možnost získat stejný pobytový status, jako mají jejich rodiče, i když v minulosti

nepobývaly a ani v současnosti nepobývají na území České republiky. Jedinou podmínkou je, že účelem pobytu dítěte cizince na území České republiky je společné soužití s rodiči, přitom společné soužití cizinců (rodičů a dítěte) před případným udělením povolení k trvalému pobytu pro udělení povolení k trvalému pobytu dle § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců není podmínkou; z žádného ustanovení zákona o pobytu cizinců dále neplyne, že by společné soužití muselo být realizováno nejpozději v den vydání rozhodnutí. Městský soud však současně uvedl, že má nicméně za to, že by z obsahu podané žádosti mělo být zřejmé, že k realizaci společného soužití dojde v přiměřené době po vydání rozhodnutí, tedy že bude naplněn účel § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, nikoliv až s odstupem několika let, například až po ukončení studia stěžovatele v zemi původu, tedy až v době, kdy by již podmínky stanovené § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců žadatel nesplňoval. V daném případě stěžovatel přiložil k žádosti potvrzení o tom, že je studentem vysoké školy a studium by měl ukončit až v průběhu roku 2018. Jelikož v žádosti nebylo tvrzeno (a prokazováno), že má např. v úmyslu studium na této škole po udělení povolení k trvalému pobytu ukončit a ve studiu pokračovat v České republice (a v odvolacím řízení již nebylo možno tento nedostatek dle soudu napravit - § 82 odst. 4 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád), nelze vytýkat žalovanému, že dospěl k logickému závěru, že nebylo potvrzeno, že by účelem pobytu stěžovatele na území České republiky bylo společné soužití s rodiči, neboť denní studium ve Vietnamu, které mělo v době podání žádosti trvat ještě nejméně tři roky, vylučuje společné soužití s rodiči na území České republiky. Žádost byla dle městského soudu zamítnuta důvodně, proto soud žalobu zamítl.

[6] V kasační stížnosti stěžovatel namítá, že městský soud založil své rozhodnutí na skutečnosti, že „*...v žádosti nebylo tvrzeno (a prokazováno), že žalobce má např. v úmyslu studium na této škole po udělení povolení k trvalému pobytu ukončit a ve studiu pokračovat v České republice..., nelze vytýkat žalovanému, že dospěl k logickému závěru, že nebylo potvrzeno, že by účelem pobytu žalobce na území České republiky bylo společné soužití s rodiči... neboť denní studium ve Vietnamu, které mělo v době podání žádosti trvat ještě nejméně tři roky, skutečně vylučuje společné soužití s rodiči na území České republiky...*“ K tomu stěžovatel uvádí, že má za to, že již samotné podání žádosti o povolení k trvalému pobytu za účelem sloučení rodiny je tvrzením jeho úmyslu pobývat společně se svým rodinným příslušníkem na území ČR. Tomu svědčí i skutečnost, že zákon o pobytu cizinců nepožaduje, aby k žádosti byla přiložena nějaká další forma prohlášení o úmyslu pobývat společně s nositelem oprávnění ke sloučení rodiny na území ČR. Naopak, takové prohlášení a požadavek na jeho předložení by se jevily nadbytečnými, když žádost o povolení k trvalému pobytu za účelem sloučení rodiny již sama o sobě implicitně takové prohlášení úmyslu obsahuje. Nadto úmysl realizovat povolení k pobytu vyplývá např. i z prohlášení ubytovatele pana M. L. předloženého správnímu orgánu I. stupně dne 31. 3. 2017 (před vydáním rozhodnutí správního orgánu I. stupně), který se zavázal k poskytnutí ubytování matce stěžovatele (nositelce oprávnění ke sloučení) a stěžovateli, z čehož plyne, že stěžovatel hodlá pobývat na území, a to ve společné domácnosti se svou matkou. Dále bylo v řízení před správním orgánem I. stupně předloženo prohlášení matky o závazku hradit veškeré finanční náklady související s pobytem stěžovatele na území ČR. Městský soud vychází z nesprávné úvahy, když uzavírá, že v průběhu řízení nebyl tvrzen úmysl pobývat na území ČR, respektive že nebylo potvrzeno, že by účelem pobytu stěžovatele na území České republiky bylo společné soužití s rodiči. Tento úmysl byl stěžovatelem tvrzen již samotným podáním

žádosti o povolení k pobytu a dále je zjevný z náležitostí předložených v průběhu řízení před správními orgány. Stěžovatel má za to, že v rozporu s úvahami městského soudu je to správní orgán, kdo musí tvrdit a prokázat, a to bez pochybností, že žadatel nemá v úmyslu povolení k pobytu realizovat. Prokázání této skutečnosti však neobstojí, bude-li založeno pouze na spekulacích, jako tomu bylo v případě stěžovatele.

[7] Stěžovatel rovněž poukazuje na to, že městský soud dále v napadeném rozsudku uvedl: „*V žádosti nebylo tvrzeno (a prokazováno), že žalobce má např. v úmyslu studium na této škole po udělení povolení k trvalému pobytu ukončit a ve studiu pokračovat v České republice*“, z čehož dovozuje správnost závěru správních orgánů o absenci úmyslu realizovat povolení k pobytu. Stěžovatel byl ke dni vydání rozhodnutí žalovaného nezaopatřeným dítětem ve smyslu § 178a odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb. ve spojitosti s § 11 zákona č. 117/1995 Sb., neboť se soustavně připravoval na budoucí povolání, a to studiem na škole ve Vietnamu; splňoval ke dni vydání rozhodnutí žalovaného (i ke dni vydání rozhodnutí správního orgánu I. stupně) veškeré zákonné požadavky pro udělení povolení k trvalému pobytu cizinci, který je nezaopatřeným dítětem cizince, jenž na území pobývá na základě povolení k trvalému pobytu, je-li důvodem žádosti společné soužití těchto cizinců. Žalovaný, správní orgán I. stupně i městský soud založily svá rozhodnutí na nesprávných důvodech a nesprávném právním posouzení věci, když bez opodstatnění spekulují o budoucím vývoji skutečností a o budoucím rozhodování stěžovatele a nesprávně dovozují, že nebude v budoucnosti realizovat pobyt na území, respektive nebude jej realizovat v přiměřené době. Takové závěry nemají oporu ve spisové dokumentaci, z ničeho nevyplývají a jsou v rozporu se zásadou materiální pravdy, když správní orgány takové skutečnosti neprokázaly a nezjistily dostatečně skutečný stav věci. Neopodstatněné spekulativní závěry soudu, že prezenční studium v zemi původu skutečně vylučuje společné soužití stěžovatele s matkou, nejsou ničím podloženy a taková skutečnost nevyplývá ze spisové dokumentace. Napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné; není zjevné, z čeho soud dovozuje, že studium stěžovatele vylučuje společné soužití s jeho matkou. Ukončení studia ve Vietnamu je otázkou vůle stěžovatele, ten hodlá toto studium ukončit po vydání povolení k pobytu a hodlá studovat i na území ČR, tyto jeho záměry do budoucnosti však nejsou podmínkou pro povolení k pobytu. Stěžovatel v této souvislosti dále namítá, že uvedené spekulace jsou nadbytečné. Žalovaný byl povinen rozhodovat o žádosti dle skutkového stavu ke dni vydání rozhodnutí a dle stavu k takto určenému dni měl rozhodnout i správní soud. Otázka dalšího pokračování či ukončení studia po vydání rozhodnutí nemůže být pro rozhodnutí určující a udělení pobytového oprávnění nemůže být podmíněno ukončením tohoto studia už jen proto, že v takovém případě by stěžovatel přestal splňovat podmínku nezaopatřenosti. Ustanovení § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců vyžaduje splnění podmínky nezaopatřenosti v době podání a rozhodování o žádosti, nikoli do budoucnosti po udělení povolení k pobytu. Městský soud v Praze i žalovaný se tak dopouštějí nezákonného rozšíření výkladu tohoto ustanovení, když vyžadují, aby stěžovatel předložil doklady prokazující, že má na území ČR zajištěno studium. Zákon takovou podmínku pro udělení povolení k pobytu neukládá a její splnění nevyžaduje. Stěžovatel na území studovat hodlá, avšak před vydáním povolení by pro něj zajištění studia bez jistoty udělení povolení znamenalo značné obtíže a zejména finanční náklady, které by v případě zamítnutí žádosti byly vynaloženy zbytečně.

[8] Stěžovatel konstatuje, že prokázal, že je nezaopatřeným dítětem cizince, který na území pobývá na základě povolení k trvalému pobytu; hodlá po povolení k pobytu realizovat společné soužití se svou matkou a tuto skutečnost v průběhu řízení uváděl. Ustanovení § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců nedává správním orgánům možnost správního uvážení. Tedy v případě, že žadatel splňuje uvedené podmínky, je správní orgán povinen povolení vydat. Správní orgány tak překročily svou pravomoc, když extenzivně rozšířily výklad uvedeného ustanovení na situaci, která by dle nich mohla hypoteticky nastat, respektive požadovaly splnění dalších podmínek jako zajištění studia na území ČR. Totožného extenzivního rozšíření se pak dopustil i soud v napadeném rozsudku. Stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[9] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

[10] Nejvyšší správní soud po konstatování včasnosti kasační stížnosti, jakož i splnění ostatních podmínek řízení, přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu a z důvodů stěžovatelem v kasační stížnosti uplatněných (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[11] V projednávané věci bylo postupováno dle zákona o pobytu cizinců ve znění do 14. 8. 2017. Podle § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců platilo: *Povolení k trvalému pobytu se bez podmínky předchozího nepřetržitého pobytu na území vydá cizinci, který o vydání tohoto povolení žádá jako nezletilé nebo zletilé nezaopatřené dítě cizince, jenž na území pobývá na základě povolení k trvalému pobytu, je-li důvodem žádosti společné soužití těchto cizinců.* Žalovaný žádost stěžovatele zamítl z důvodu, že nebylo prokázáno společné soužití žadatele s rodiči, kteří pobývají na území ČR na základě povoleného trvalého pobytu, neboť stěžovatel byť doložil, že je nezaopatřeným dítětem, v současné době studuje v zemi původu, čímž není splněna podmínka společného soužití s rodiči na území ČR.

[12] Podmínkou pro vydání povolení k trvalému pobytu podle uvedeného ustanovení není, aby společné soužití žadatele, tj. nezletilého nebo zletilého nezaopatřeného dítěte a jeho rodiče, tj. cizince, jenž na území pobývá na základě povolení k trvalému pobytu, probíhalo na území České republiky již v době rozhodování Ministerstva vnitra o této žádosti. Z uvedeného ustanovení vyplývá, že se povolení k trvalému pobytu vydá v případě, že jsou kumulativně splněny tři podmínky: (1.) žadatel je nezletilým nebo zletilým nezaopatřeným dítětem (2.) cizince, který má na území ČR povolen trvalý pobyt a (3.) důvodem žádosti musí být společné soužití žadatele s tímto cizincem. V daném případě měly správní orgány první dvě podmínky za splněné. Stěžejní je proto podmínka třetí, kterou vzal městský soud za nesplněnou.

[13] Žalovaný se v napadeném rozhodnutí zabýval výkladem pojmu „společné soužití“ a konstatoval, že zákon o pobytu cizinců tento pojem nedefinuje, nicméně se musí jednat o situaci, kdy rodič s dítětem skutečně žije, resp. sdílí s ním společnou domácnost. Potud lze s žalovaným souhlasit. Nelze však již aprobovat závěr, který aproboval poté městský soud, že nebyl prokázán důvod žádosti, neboť stěžovatel pobýval a studoval ve Vietnamu, kde dosud studium nedokončil. Účelem právní úpravy obsažené v § 66 odst. 1 písm. d)

zákona o pobytu cizinců je, aby děti cizinců, kteří již mají povolení k trvalému pobytu na území České republiky, měly možnost získat stejný pobytový status, jako mají jejich rodiče, i když v minulosti nepobývaly a ani v současnosti nepobývají na území ČR. Budoucí společné soužití žadatele s rodičem (rodiči) má být pouze důvodem podání žádosti o povolení k trvalému pobytu. Společné soužití však nemusí nutně probíhat již v době podání žádosti. V této souvislosti lze odkázat na § 69 odst. 1 a odst. 4 zákona o pobytu cizinců, podle něhož se žádost o povolení k trvalému pobytu podle § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců podává zásadně na zastupitelském úřadu a pouze pro případ, že žadatel pobývá na území ČR v rámci přechodného pobytu, ji lze též podat Ministerstvu vnitra. I z těchto ustanovení je patrné, že právní úprava obsažená v zákoně o pobytu cizinců vychází z předpokladu, že žadatel v době podání žádosti nemusí, a zpravidla ani nebude, pobývat na území ČR. Žádost o povolení k trvalému pobytu proto nelze zamítnout pouze z toho důvodu, že společné soužití žadatele a jeho rodiče (rodičů) v době rozhodování správního orgánu dosud neprobíhá. Pozornost správních orgánů se při posuzování třetí podmínky musí soustředit na ověření toho, zda důvod podání žádosti, tj. soužití s rodičem (rodiči) na území ČR po udělení povolení k trvalému pobytu, se shoduje se skutečným záměrem žadatele. Žadatel je povinen tvrdit, že důvodem žádosti o trvalý pobyt je budoucí společné soužití s jeho rodičem. Pokud tvrdí tento důvod a v řízení není prokázáno, že jím není, resp. je prokázáno, že je důvodem něco jiného, žádosti by mělo být podle § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců vyhověno. Má-li správní orgán pochybnosti o žadatelem tvrzeném důvodu žádosti o povolení trvalého pobytu, je důkazní břemeno na jeho straně a musí postupem podle příslušných procesních ustanovení správního řádu učinit taková skutková zjištění, která vyvrátí žadatelem tvrzený důvod žádosti, případně bude zjištěn důvod jiný.

[14] Samotná skutečnost, že stěžovatel v době podání žádosti studoval mimo území ČR, nepředstavuje překážku vylučující jeho budoucí soužití s jeho matkou. Vzhledem k tomu, že § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců požaduje, resp. v rozhodné době požadoval, nezaopatřenost zletilých žadatelů, která je zásadně podmíněna studiem žadatele na střední nebo vysoké škole (§ 178a zákona o pobytu cizinců) a zároveň, jak bylo výše uvedeno, zákon o pobytu cizinců předpokládá, že žadatel v době podání žádosti ještě nepobývá na území ČR, bude tato situace v obdobných případech vcelku pravidelně nastávat. Je však zcela běžné, že studium lze v přiměřené době (obvykle ke konci školního roku) ukončit. Pokud na základě stěžovatelem předloženého potvrzení o studiu vznikly Ministerstvu vnitra pochybnosti o pravdivosti tvrzení stěžovatele, bylo jeho povinností nejprve jej upozornit na vzniklé pochybnosti a umožnit mu, aby je svými tvrzeními a důkazními návrhy objasnil (§ 4 odst. 4 správního řádu) tak, aby byl zjištěn skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu). Ministerstvo vnitra, potažmo ani žalovaný takto nepostupovali. Jejich nesprávný postup jakož i nesprávnou interpretaci zákonného ustanovení převzal poté bez dalšího městský soud.

[15] Nejvyšší správní soud shledal kasační námitky stěžovatel důvodné, proto napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení; v něm je městský sodu vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku. V novém rozsudku městský soud rozhodne rovněž o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 1, 3 a 4 s. ř. s.).

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

pokračování

V Brně dne 23. února 2018

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu