

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobce: **nezletilý S. B.**, zastoupený advokátem Mgr. Petrem Václavkem, Opletalova 25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 17. 10. 2018, čj. MV-106962-4/SO-2018, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 16. 9. 2020, čj. 30 A 294/2018-93,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 16. 9. 2020, čj. 30 A 294/2018-93, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] V této věci soud zkoumá, zda lze zvrátit nevydání povolení k trvalému pobytu z důvodu nepřiměřeného zásahu do soukromého a rodinného života žadatele. Otázkou je, jak posoudit takový zásah v situaci, kdy žadatel nedoložil, že má k trvalému pobytu v České republice zajištěny dostatečné prostředky.

I. Vymezení věci

[2] Žalobce je nezletilým dítětem mongolské státní příslušnosti a téměř celý svůj život žije v České republice. Jeho rodinu tvoří otec, matka a dva mladší sourozenci, kteří shodně jako on žijí dlouhodobě (či po celý život) na území České republiky.

[3] Ministerstvo vnitra rozhodnutím ze dne 9. 8. 2018 zamítlo žalobcovu žádost o vydání povolení k trvalému pobytu, neboť žalobce neprokázal zajištění dostatečných prostředků k trvalému pobytu na území České republiky [§ 75 odst. 2 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění účinném do 17. 12. 2015]. Toto rozhodnutí potvrdila Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců svým

rozhodnutím ze dne 17. 10. 2018. Žalobce byl povinen doložit, že jeho rodina jako celek dosahuje čistého úhrnného měsíčního příjmu minimálně ve výši 11 990 Kč, doložil však jen měsíční příjem ve výši 10 610 Kč.

[4] Proti rozhodnutí komise podal žalobce žalobu ke krajskému soudu. Ten jí rozsudkem ze dne 16. 9. 2020 vyhověl, zrušil rozhodnutí komise i ministerstva a věc vrátil komisi k dalšímu řízení. Krajský soud se ve svém rozsudku zabýval dvěma žalobními body. Zaprvé, zda správní orgány neopomněly do prostředků k trvalému pobytu zahrnout i příjmy žalobcova otce. Zadruhé, zda nebylo zamítnutí žádosti o trvalý pobyt nepřiměřené z hlediska jeho dopadu do žalobcova soukromého a rodinného života.

[5] Krajský soud shledal důvodnou jen druhou námitku. Ohledně první námitky uzavřel, že žalobce měl již během řízení před ministerstvem k dispozici dokumenty prokazující, že jeho otci je vyplácena dávka nemocenského pojištění. Žalobce však byl pasivní a tyto dokumenty doložil správním orgánům až po vydání rozhodnutí o odvolání. Naopak krajský soud souhlasil s tím, že byla nedostatečně posouzena přiměřenost zásahu rozhodnutí do žalobcova soukromého a rodinného života. Žalobce totiž v České republice žije prakticky celý život, o jeho žádosti bylo rozhodováno dlouhých šest let a zrovna v okamžiku, kdy byla jeho matka na mateřské dovolené a otec těžce nemocný, kvůli čemuž se rodině dočasně podstatně snížil příjem. Vzhledem k patrně jen dočasnému snížení příjmů zde nebyl výrazně ohrožen veřejný zájem na tom, aby na území České republiky nepobývali cizinci, kteří budou zátěží pro sociální systém.

II. Kasační řízení

Kasační stížnost komise

[6] Komise nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že se správní orgány nedostatečně vypořádaly s dopadem rozhodnutí do žalobcova soukromého a rodinného života. Řízení o pobytových oprávněních cizinců se zahajují na žádost a jsou ovládána dispoziční zásadou: účastníci jsou proto povinni tvrdit rozhodné skutečnosti a podložit je důkazy. Na žalobci tedy bylo, aby poskytl veškeré informace potřebné k posouzení přiměřenosti dopadu rozhodnutí do jeho soukromého a rodinného života – a se všemi takto namítanými skutečnostmi se správní orgány podrobně vypořádaly. Trvalý pobyt je navíc nejvyšší formou pobytového oprávnění; pokud jej žalobce nezískal, může zde nadále pobývat na základě současného pobytového statusu, tj. fikce pobytu. Samotným neudělením trvalého pobytu tak není žalobcův soukromý a rodinný život nijak ovlivněn. Komise krajskému soudu také vytkla, že blíže nekonkretizoval, jak by mělo ministerstvo při novém projednání věci více zjišťovat okolnosti zásahu do žalobcova soukromého a rodinného života.

Vyjádření žalobce

[7] Žalobce souhlasí s tím, že správní orgány se nedostatečně vypořádaly s dopadem rozhodnutí do jeho soukromého a rodinného života. Zamítnutí jeho žádosti bylo z tohoto pohledu nepřiměřené. Navíc je třeba zdůraznit, že k částce minimálního příjmu chybělo asi jen 1 400 Kč. Žalobce má za to, že správní orgány jeho životní situaci bagatelizovaly a

pokračují v tom i v kasační stížnosti. Žalobce uvedl množství skutečností, které svědčí o integraci jeho samotného i celé rodiny do české společnosti, a vysvětlil i tehdejší dočasně nepříznivou finanční situaci. Všichni členové rodiny hovoří česky a žalobcovi rodiče zde žijí nepřetržitě už od roku 2007 (resp. 2011). Sám žalobce tu žije prakticky celý život, navíc mongolštinu skoro neovládá. V roce 2018 splňovala rodina veškeré zákonné podmínky pro udělení trvalého pobytu, kromě výše finančních prostředků. Není proto adekvátní odkázat žalobce na nižší pobytové oprávnění. Jakoukoli žádost o takové oprávnění by navíc musel žalobce podat ze země původu, kam však rodina nemůže vycestovat s ohledem na otcův zdravotní stav.

III. Právní hodnocení

[8] Kasační stížnost je důvodná.

[9] Ačkoli komise vydala své rozhodnutí 18. 10. 2018, použije se na věc § 75 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců ve znění účinném do 17. 12. 2015, neboť řízení bylo zahájeno už dne 17. 12. 2012 (viz přechodné ustanovení čl. IV bodu 1 zákona č. 314/2015 Sb., kterým byl novelizován zákon o pobytu cizinců). Podle tohoto ustanovení ministerstvo zamítne žádost o vydání povolení k trvalému pobytu, jestliže cizinec nepředloží doklad o zajištění prostředků k trvalému pobytu na území, za podmínky, že toto rozhodnutí bude přiměřené z hlediska jeho zásahu do cizincova soukromého nebo rodinného života.

[10] Mezi účastníky zůstává sporná otázka, zda komise a před ní ministerstvo dostatečně zvážily dopad neudělení trvalého pobytu do žalobcova soukromého a rodinného života.

[11] Soud si je vědom žalobcovy specifické situace. V jeho prospěch hovoří (a ve správním spisu je to dostatečně doloženo), že žalobce žije na území České republiky prakticky celý svůj život, má zde kompletní rodinu (včetně rodiny širší), navštěvoval zde základní školu a v České republice je plně integrován. Žalobce hovoří jen česky, podle svého tvrzení mongolsky prakticky nemluví a mongolštině ani moc nerozumí. Správní řízení o udělení trvalého pobytu navíc trvalo téměř šest let a správní orgány rozhodovaly v okamžiku, kdy byla žalobcova matka na mateřské dovolené a otec byl těžce nemocný, což se negativně projevilo na finanční situaci rodiny. (Naproti tomu soud nepřehlédl – i to správní spis zachycuje – skutečnosti svědčící v žalobcův neprospěch: jednak jeho vlastní procesní pasivitu, kterou žalobce nijak nezdůvodnil, jednak fakt, že ani jeden z jeho rodičů neměl v době žalobcova řízení řádně upraven svůj pobytový status, a pochybná tak byla pobytová situace celé rodiny.)

[12] V obecné rovině však rozhodnutí o neudělení povolení k pobytu představuje daleko méně závažný zásah do práv jednotlivce než rozhodnutí o zrušení povolení k pobytu či rozhodnutí o správním vyhoštění. Proto se na hodnocení dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince nekladou v případech, kdy povolení nebylo uděleno, tak vysoké nároky jako při rozhodování o jeho zrušení (k tomu srov. blíže rozsudky NSS ze dne 9. 11. 2011, čj. 9 As 71/2010-112, a ze dne 25. 8. 2015, čj. 6 Azs 96/2015-30).

[13] Respektovat je navíc třeba i znění a smysl zákona, který stanoví pro získání pobytových oprávnění určité podmínky. NSS proto současně ve své judikatuře dodává, že udělení pobytového oprávnění (tím více trvalého pobytu, který představuje pobytové oprávnění nejvyšší) v situaci, kdy žadatel nesplňuje *základní* podmínky stanovené zákonem o pobytu cizinců, nelze odůvodnit pouhým odkazem na ochranu jeho soukromého a rodinného života.[*)]

[14] V těchto případech je tedy namístě se ptát, jaký dopad bude mít pro žalobcův soukromý a rodinný život to, že nedostane *právě* trvalý pobyt. Ve výsledku totiž bude obtížné najít situaci, kdy bude nepřiměřeným zásahem právě neudělení trvalého pobytu, ačkoli žadatel nesplňuje jednu z podmínek pro jeho udělení (srov. rozsudek NSS ze dne 2. 3. 2017, čj. 4 Azs 7/2017-36, nebo ze dne 1. 12. 2016, čj. 9 Azs 253/2016-30, bod 19). Muselo by jít o situaci zcela výjimečnou, ve které se nejspíše zároveň objeví nějaká „trhlina" v systému zákona o pobytu cizinců (rozsudek ze dne 15. 12. 2021, čj. 10 Azs 419/2021-46, bod 12). O takovou situaci ale nyní nejde a právě v tom pochybil krajský soud.

[15] NSS ve své dřívější judikatuře uvedl, že dopad do soukromého a rodinného života cizince (případně dalších osob) by byl nepřiměřený, pokud by rozhodnutí ve věci pobytu vedlo 1) k rozdělení cizince a jeho rodiny, nebo 2) k nutnosti vycestování celé rodiny do země původu (již citovaný 10 Azs 419/2021, bod 13). V nynější věci je ale oběma následkům možné zabránit jinak, aniž by zároveň muselo ministerstvo přiznávat žalobci trvalý pobyt, pro jehož udělení nesplnil jednu z podmínek.

[16] Jak ministerstvo i komise zdůraznily ve svých rozhodnutích, žalobce může požádat o jiný druh pobytového oprávnění, pro který splňuje podmínky. V době vydání správních rozhodnutí navíc současně probíhalo řízení o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, proto má žalobce i po negativním rozhodnutí o trvalém pobytu platný pobytový titul na základě fikce podle § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Žalobci se nabízejí i další prostředky, kterými může svou situaci řešit, jako například vízum za účelem strpění podle § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců pro dočasné usnadnění situace. Aby nemusel žalobce vycestovat jen za účelem podání žádosti (srov. § 169d odst. 3 a 4 zákona o pobytu cizinců), může požádat, aby byl této povinnosti zproštěn (k tomu všemu ale viz bod 18 níže).

[17] Dále nelze odhlédnout ani od toho, že žalobce patrně splňoval „finanční" podmínku trvalého pobytu i v době vydání správních rozhodnutí, splnění této podmínky však vinou své pasivity nedoložil. Pokud by NSS posvětil závěr krajského soudu, popřel by svou výše uvedenou judikaturu, neboť pochybení žalobce – jeho pasivita, kvůli níž nedoložil dávky nemocenského pojištění vyplácené jeho otci – by bylo zhojeno jen poukazem na jeho soukromý a rodinný život (srov. bod 13 a judikaturu v poznámce pod čarou).

[18] Druhou stranou mince je, že ministerstvo musí v dalších řízeních, která žalobce k zajištění svého pobytu zahájí (případně v těch, která již zahájil), maximálně vstřícně

[*)] Srov. např. rozsudky NSS ze dne 27. 3. 2020, čj. 5 Azs 320/2019-38, body 21 až 22; ze dne 30. 11. 2020, čj. 5 Azs 250/2017-42, bod 27; ze dne 29. 4. 2021, čj. 10 Azs 414/2020-41, bod 28; ze dne 16. 7. 2021, čj. 2 Azs 413/2020-45, bod 33; a ze dne 8. 11. 2021, čj. 10 Azs 253/2021-51, bod 12.

reagovat na jeho situaci (mj. spočívající v tom, že během správního řízení patrně „finanční“ podmínku splňoval a pochybil jen tím, že to správním orgánům nedoložil). Krom toho je nutné zajistit (a v tom NSS souhlasí s krajským soudem), aby žalobce nemusel vycestovat do Mongolska za účelem podání žádosti o pobytové oprávnění, a aby se rodina nemusela rozdělit. Je proto potřeba, aby ministerstvo vyhovělo případné takové žádosti a umožnilo žalobci požádat o pobytové oprávnění jinak než osobně. Žalobce nelze v této situaci nutit, aby z České republiky odcestoval.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] NSS tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, proto rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud je v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud.

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

V Brně dne 17. srpna 2022

Zdeněk Kühn
předseda senátu