

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera, soudce Tomáše Langáška a soudkyně Veroniky Juřičkové v právní věci žalobce: **V. S.**, zastoupeného JUDr. Petrem Novotným, advokátem, sídlem Archangelská 1, Praha 10, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 21. 11. 2018, č. j. MV-44749-4/SO-2018, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 13. 1. 2021, č. j. 30 A 313/2018-69,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 13. 1. 2021, č. j. 30 A 313/2018-69, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] Ministerstvo vnitra rozhodnutím ze dne 31. 1. 2018 zamítlo žádost žalobce o vydání povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem společného soužití rodiny, a to pro nesplnění podmínky dle § 42b odst. 1 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů.

[2] Na základě odvolání žalobce žalovaná rozhodnutí správního orgánu I. stupně změnila tak, že žádost se zamítá a povolení k dlouhodobému pobytu se nevydává podle § 46 odst. 3 ve spojení s § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, neboť se ani přes výzvu nepodařilo prokázat splnění podmínky podle § 42b odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců.

[3] Rozhodnutí žalované napadl žalobce žalobou.

[4] Krajský soud přisvědčil jediné z žalobních námitek, a to, že správní orgány nedostatečně posoudily dopad rozhodnutí do žalobcova soukromého a rodinného života. Podle krajského soudu povinnost posuzovat přiměřenost dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života (i tam, kde není stanovena výslovně zákonem) vyplývá ze závazků plynoucích České republice z mezinárodních úmluv. Toto posouzení sice správní orgány učinily, avšak pouze úzce ve vztahu k osobě žalobce. Judikatura však akcentuje nutnost posoudit možné dopady rozhodnutí i na osoby tvořící cizincovu rodinu na území České republiky.

[5] Krajský soud tedy dospěl k závěru, že dostatečné hodnocení přiměřenosti dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života manželky a syna žalobce v rozhodnutí správních orgánů absentuje. Zrušil proto rozhodnutí žalované a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Vzhledem k tomu, že pochybení primárně spočívalo v rozhodnutí správního orgánu I. stupně, zrušil krajský soud též rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobce

[6] Proti rozsudku krajského soudu podala žalovaná (stěžovatelka) kasační stížnost dle § 102 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[7] Stěžovatelka nesouhlasila se závěrem krajského soudu, že správní orgány neposoudily přiměřenost dopadů rozhodnutí dostatečně.

[8] Stěžovatelka namítala, že ze zákona o pobytu cizinců nevyplývá povinnost správních orgánů zkoumat přiměřenost dopadů rozhodnutí do života žalobce. Přiměřenost byla v projednávaném případě posuzována nad zákonný rámec, aniž žalobce požadavek na posouzení přiměřenosti vůbec vznesl. Přiměřenost byla shledána s ohledem na všechny členy rodiny a negativní rozhodnutí nebylo shledáno jako nepřiměřené.

[9] Stěžovatelka rovněž zdůraznila, že žalobce nesplňoval podmínku pro vydání povolení k dlouhodobému pobytu. Stěžovatelka vyjádřila přesvědčení, že nemůže způsobit nepřiměřený dopad do života žalobce a členů jeho rodiny tím, že rozhodla v intencích zákona.

[10] Žalobce ani neuvedl, v čem konkrétně spatřoval porušení přiměřenosti. Námitka byla obecná, nebylo možné ji konkrétně vypořádat. Žalobce se v řízení před správními orgány vůbec nevyjádřil. Žalobce namítal nepřiměřenost dopadů až v rámci žaloby, přičemž se omezil na uvedení ustanovení Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Nijak však nekonkretizoval, co představuje nepřiměřený zásah do života jeho manželky a syna v případě, že bude muset opustit území České republiky. Žalobce až dosud pobýval na Ukrajině a o dítě na území České republiky pečovala jeho manželka a její širší rodina. Stěžovatelka vyjádřila přesvědčení, že nebylo nepřiměřeně zasaženo do rodinného a soukromého života ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců. Přímým důsledkem není narušení rodinných vazeb mezi žalobcem a členy jeho rodiny.

[11] Stěžovatelka rovněž doplnila, že zamítnutím žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky nedochází ani k porušení Úmluvy o právech dítěte, neboť otci nezletilého dítěte není zamítnutím této žádosti do budoucna znemožněno spolu s rodinnými příslušníky pobývat na území České republiky za podmínek stanovených zákonem, případně na základě bezvízového styku. Žalobce ani

nevysvětlil, proč nemůže být syn vychováván na území domovského státu, když oba jeho rodiče jsou státními příslušníky Ukrajiny. Vydáním napadeného rozhodnutí automaticky nedojde k oddělení žalobce od nezletilého syna, důsledky rozhodnutí jsou pouze nepřímé a v konkrétním případě nemají zásadní povahu.

[12] Správní orgány nejsou povinny samy zjišťovat informace, které by nepřiměřenost dopadů do soukromého a rodinného života žalobce a členů jeho rodiny založily. Správní orgán I. stupně se přesto posouzením přiměřenosti dopadů do soukromého a rodinného života žalobce zabýval, nepřiměřenost dopadů však neshledal. Stěžovatelka se ve svém rozhodnutí o odvolání přiměřeností dopadů již nezabývala, to však nezpůsobuje nezákonnost rozhodnutí, neboť na správní řízení je třeba nahlížet jako na celek a postačí, že se přiměřeností dopadů ve svém rozhodnutí zabýval správní orgán I. stupně.

[13] Stěžovatelka nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že posouzení přiměřenosti bylo příliš stručné a způsobilo nezákonnost rozhodnutí, pro kterou muselo být rozhodnutí zrušeno. V případech, kdy povinnost zkoumat přiměřenost dopadů nevyplývá přímo ze zákona o pobytu cizinců, není správní orgán povinen se přiměřeností zabývat podrobně.

[14] Stěžovatelka nepopírá, že neudělení dlouhodobého pobytu za účelem společného soužití rodiny představuje určitý zásah do života členů žalobcovy rodiny. Je však třeba zdůraznit, že důvodem je nesplnění jedné ze základních podmínek, a to prokázání dostatečného měsíčního příjmu k zajištění pobytu rodiny. Ve vztahu k důvodu pro zamítnutí žádosti a s ohledem na uvedené skutečnosti se jeví zásah do rodinného a soukromého života žalobce jako přiměřený. Stěžovatelka rovněž doplnila, že právní řád České republiky nezakotvuje právo cizince na pobyt na území České republiky.

[15] Stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[16] Žalobce se ve vyjádření ke kasační stížnosti žalované omezil na konstatování, že trvá na zákonnosti a správnosti rozsudku krajského soudu, navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nepřípustnou odmítl, a vyčíslil si náklady řízení o kasační stížnosti spočívající v nákladech na právní zastoupení.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[17] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[18] Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[19] Podle § 42b odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců *je cizinec povinen k žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny předložit doklad prokazující, že úhrnný měsíční příjem rodiny po sloučení nebude nižší než součet 1. částek životních minim členů rodiny a 2. nejvyšší částky normativních nákladů na bydlení stanovených pro účely příspěvku na bydlení zvláštním právním předpisem nebo částky, kterou*

cizinec věrohodně prokáže jako částku skutečných odůvodněných nákladů vynakládaných na bydlení rodiny; na požádání je cizinec povinen předložit též prohlášení o zproštění povinnosti mlčenlivosti finančního úřadu, a to v plném rozsahu údajů, za účelem ověření úhrnného měsíčního příjmu rodiny; pokud cizinec předložil k žádosti doklad o příjmu člena rodiny, je povinen na požádání předložit též jeho prohlášení o zproštění povinnosti mlčenlivosti. Za příjem se považuje příjem započitatelný podle zákona o životním a existenčním minimu, s výjimkou jednorázového příjmu, přídavku 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.

[20] Podle § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců *dlouhodobé vízum, s výjimkou víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území z důvodu podle § 33 odst. 3, ministerstvo cizinci neudělí, jestliže se cizinec na požádání ministerstva nebo zastupitelského úřadu nedostaví k pohovoru nebo nepředloží ve stanovené lhůtě doklady za účelem ověření údajů uvedených v žádosti o dlouhodobé vízum nebo jestliže se i přes provedení pohovoru nebo vyhodnocení předložených dokladů nepodaří tyto údaje ověřit.* Tato úprava se dle § 46 odst. 3 zákona o pobytu cizinců vztahuje i na povolení dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny.

[21] Důvod pro zamítnutí pobytové žádosti cizince dle § 56 odst. 1 písm. a) in fine zákona o pobytu cizinců, spočívající v tom, že se nepodařilo ověřit údaje uvedené v žádosti cizince, představuje odchylku od obecně platné zásady materiální pravdy a zakotvuje důkazní břemeno žadatele.

[22] Povinnost doložit zákonem stanovenou výši úhrnného měsíčního příjmu podle § 42b odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců je promítnutím obecné povinnosti cizince doložit jistou výši finančních prostředků, které jsou dostatečné pro zajištění nezbytných nákladů na pobyt cizince na území České republiky, aniž by byl k jejich zajištění využíván sociální systém České republiky (rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 24. 9. 2014, čj. 57 A 94/2013-63, č. 534/2005 Sb. NSS).

[23] Tuto podmínku však žalobce nesplnil, na tom se krajský soud a žalovaná shodují.

[~~24~~] Na rozdíl od neudělení oprávnění podle § 56 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, který výslovně stanovuje podmínku přiměřenosti důsledků rozhodnutí, zejména vzhledem k dopadům do soukromého a rodinného života cizince, § 56 odst. 1 zákona o pobytu cizinců takovou podmínku výslovně neuvádí. Krajský soud správně poukázal na skutečnost, že povinnost správních orgánů zabývat se přiměřeností dopadů jejich rozhodnutí ve věcech pobytu cizinců může vedle zákona o pobytu cizinců plynout také přímo z mezinárodních závazků České republiky, konkrétně na základě Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

[25] Z judikatury Nejvyššího správního soudu ovšem také vyplývá, že taková povinnost správních orgánů je podmíněna tím, že cizinec ve správním řízení nepřiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života (a tedy porušení čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod namítá (viz např. rozsudek ze dne 1. 12. 2021, č. j. 6 Azs 398/2020-34, vztahující se k řízení o povolení trvalého pobytu).

[26] Ani čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod totiž negarantuje cizincům právo vstupovat a pobývat na území státu a nedává jim ani právo, aby získali konkrétní typ pobytového oprávnění nebo nejvýhodnější pobytový status. Představuje

pouze určitou garanci a korektiv toho, že při rozhodování o pobytovém oprávnění, případně o vyhoštění cizince bude brán v kontextu všech posuzovaných zájmů také přiměřený zřetel na existující osobní a rodinné vazby cizince. Totéž platí o čl. 9 a čl. 10 Úmluvy o právech dítěte, na něž žalobce odkázal v žalobě.

[27] Míra a intenzita poměřování zájmů s právem na soukromý a rodinný život a právy dítěte je přímo odvislá od množství a kvality informací, které má správní orgán k dispozici. V této souvislosti platí, že břemeno tvrzení tíží primárně žadatele o konkrétní pobytové oprávnění. Je to totiž především sám žadatel, kdo disponuje relevantními informacemi ze svého soukromého a rodinného života a života dítěte a kdo nejlépe může vylíčit specifika svého soukromého a rodinného života či života dítěte do té míry, aby mohla být položena na misku vah proti veřejným zájmům, které případně brání udělení pobytového oprávnění. Jde o informace z jeho vlastní soukromé až intimní sféry a jejich sdělení závisí výlučně na vůli žadatele. Proto je to primárně žadatel, kdo má povinnost správnímu orgánu uvést informace ze svého soukromého a rodinného života, o nichž se domnívá, že jsou pro posouzení věci relevantní a byly by případně způsobilé převážit nad jinými zájmy a hledisky (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2021, č. j. 5 Azs 393/2018-36).

[28] Čl. 8 odst. 2 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod výslovně připouští možnost státního orgánu do výkonu práva na respektování soukromého a rodinného života zasahovat v případech, kdy je to v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti, například v zájmu hospodářského blahobytu země. Podmínka doložení úhrnného příjmu v určité minimální výši dle § 42b odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců je v tomto ohledu legitimním zásahem do práva na sloučení rodiny. Účelem je zamezit tomu, aby cizinec žádající o dlouhodobý pobyt, resp. celá jeho rodina, byli předem zřejmou zátěží pro sociální systém České republiky (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2017, č. j. 10 Azs 206/2016-48). Stejně tak ani právo dítěte dle čl. 10 Úmluvy o právech dítěte není absolutní a lze jej za stanovených podmínek omezit.

[29] Zákon kogentním způsobem stanovuje předpoklady pro udělení povolení k dlouhodobému pobytu, tyto však žalobce nesplnil a zároveň v řízení před správními orgány nepřiměřenost neudělení povolení vůbec netvrdil, natož aby uváděl konkrétní skutečnosti, které by měly být zohledněny správními orgány při hledání spravedlivé rovnováhy mezi právem na respektování soukromého a rodinného života či právy jeho nezletilého dítěte na straně jedné a konkurujícími veřejnými zájmy na straně druhé. Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podal žalobce prostřednictvím zmocněného zástupce blanketní odvolání, které ani na výzvu nedoplnil. Námitku rozporu s mezinárodními smlouvami (konkrétně s čl. 9 odst. 1 a čl. 10 odst. 1, 2 Úmluvy o právech dítěte) uplatnil až v žalobě podané ke krajskému soudu, přičemž ani v žalobě tuto námitku žádnými osobními skutečnostmi nekonkretizoval kromě toho, že zdůraznil nízký věk dítěte.

[30] Nejvyšší správní soud souhlasí s žalovanou, že nebyla-li ve správním řízení vznesena konkretizovaná námitka nepřiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce či jeho manželky a syna, neměly správní orgány povinnost se otázkou přiměřenosti zásahu do práva na respektování soukromého a rodinného života z úřední povinnosti zabývat podrobně a v odůvodnění rozhodnutí tuto otázku vypořádávat

rozsáhleji, než jak učinily. Zrušení rozhodnutí žalované krajským soudem pro nepřezkoumatelnost proto nebylo opodstatněné.

IV. Závěr a náklady řízení

[31] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V dalším řízení je krajský soud podle § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku, a bude postupovat v souladu s ním.

[32] Podle § 110 odst. 3 věty první s. ř. s. krajský soud v novém rozhodnutí rozhodne také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 13. prosince 2022

JUDr. Filip Dienstbier Ph.D.
předseda senátu