ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudce Zdeňka Kühna a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: **N. H. H.**, zast. advokátem JUDr. Ivem Žižkovským, advokátem, Americká 60, Staňkov, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 28. 5. 2020, čj. MV-66426-4/SO-2020, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 8. 2022, čj. 77 A 84/2020-55,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce podal dne 6. 2. 2013 žádost o vydání povolení k trvalému pobytu podle § 87h odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Ministerstvo vnitra o této žádosti rozhodlo znovu poté, co jeho předchozí rozhodnutí byla žalovanou nebo krajským soudem zrušena, dne 6. 3. 2020 tak, že žádost žalobce zamítlo podle § 87k odst. 1 písm. g) zákona o pobytu cizinců, neboť žalobce nesplnil podmínku dvouletého nepřetržitého pobytu na území.

[2] Proti rozhodnutí ministerstva podal žalobce odvolání, které žalovaná rozhodnutím ze dne 28. 5. 2020 zamítla a rozhodnutí ministerstva potvrdila.

[3] Proti rozhodnutí žalované podal žalobce žalobu ke krajskému soudu, který ji v záhlaví označeným rozsudkem zamítl.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[4] Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Stěžovatel zrekapituloval průběh předchozího řízení. Namítl, že celou dobu v řízení o žádosti postupoval podle zákona, a to včetně období od 1. 3. 2012 do 15. 3. 2012, přestože správní orgány k tomuto období tvrdí, že stěžovatel pobýval na území ČR neoprávněně. Stěžovatel se domnívá, že výklad nepřetržitého pobytu dvou let je nesprávný.

[5] Stěžovatel namítl, že rozhodnutím žalované může být porušen čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod či Úmluva o právech dítěte, neboť hrozí, že rodina stěžovatele bude roztržena. To konstatoval i krajský soud ve svém předchozím rozsudku ze dne 31. 10. 2017, čj. 30 A 192/2016-67.

[6] Podle stěžovatele je napadený rozsudek nespravedlivý s ohledem na předchozí rozhodnutí správních orgánů a krajského soudu a délku správního řízení. Žádost stěžovatel podal v roce 2013, v roce 2017 krajský soud svým dřívějším rozsudkem zrušil předchozí rozhodnutí žalované. S ohledem na okolnosti věci je nepřiměřené posouzení velmi krátkého období v roce 2013, na němž je založeno rozhodnutí o nesplnění podmínky nepřetržitého oprávněného pobytu. Správní orgán tímto způsobem začal argumentovat poprvé až dne 6. 3. 2020. Argumentace o nedodržení formální podmínky nepřetržitého pobytu po více než sedmi letech, kdy probíhalo řízení, je nepřiměřené a nespravedlivé.

[7] Stěžovatel navrhl, aby NSS napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[8] Žalovaná souhlasí se závěry krajského soudu a odkázala na spisový materiál.

[9] NSS dále v řízení účastníky upozornil, že zvažuje použití judikatury, podle které oprávněnost pobytu na území nelze dovozovat z fikce přechodného pobytu podle § 87y zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (viz rozsudek NSS ze dne 16. 7. 2021, čj. 2 Azs 413/2020-45, zejména body 28-30, rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2022, čj. 9 Azs /111/2022-30, a přiměřeně srov. judikaturu ve věcech dlouhodobého pobytu, např. rozsudky NSS ze dne 28. 8. 2015, čj. 5 Azs 98/2015-32, ze dne 24. 4. 2019, čj. 6 Azs 36/2019-19, ze dne 27. 9. 2019, čj. 1 Azs 405/2018-67, ze dne 29. 4. 2021, čj. 10 Azs 414/2020-41, či ze dne 22. 11. 2017, čj. 1 Azs 268/2017-22).

[10] Stěžovatel uvedl, že citovaná judikatura je z roku 2022, ale údajné přerušení pobytu mělo nastat už dne 2012. Stěžovatel si je vědom společenského trendu posuzovat dřívější skutečnosti dnešníma očima. V projednávané věci je však zřejmé, že prodloužení pobytu nebylo v tomto případě možné, aniž by vzniklo několik dní bez formálního pobytu. Délka takového pobytu se odvíjela od rychlosti práce úředníků. Soudy mají podle stěžovatele rozhodovat podle zákona, Ústavy a Listiny základních práv a svobod, ne podle judikatury. Stěžovatel se dále podivil nad tím, proč soud a správní orgány neuváděly nynější důvod pro

zamítnutí žádosti již od počátku řízení o žádosti. Stěžovatel popsal svůj život v ČR. Uvedl, že v jiných oborech práva se věci promlčují, ale ve správním právu se odkazuje na dlouhou minulost. To je nespravedlivé. Rozhodnutí soudu by měla být především spravedlivá.

[11] Žalovaná se ztotožnila se závěry v rozhodnutích, které citoval NSS. Uvedla, že na základě fikce pobytu lze dovodit legálnost pobytu na území, který je pouze časově omezený. Doba fikce pobytu může být v žádosti o trvalý pobyt zohledněna pouze tehdy, pokud bylo vyhověno žádosti, která fikci pobytu na území založila.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Podle § 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců *ministerstvo vydá rodinnému příslušníkovi občana Evropské unie na jeho žádost povolení k trvalému pobytu po 2 letech jeho nepřetržitého přechodného pobytu na území, pokud je nejméně 1 rok rodinným příslušníkem státního občana České republiky, který je na území přihlášen k trvalému pobytu, nebo rodinným příslušníkem občana jiného členského státu Evropské unie, kterému bylo vydáno povolení k trvalému pobytu na území.*

[14] Pokud cizinec některou z podmínek stanovených citovaným ustanovením nesplní, je jeho žádost zamítnuta podle § 87k odst. 1 písm. g) zákona o pobytu cizinců.

[15] V případě stěžovatele není sporné, že je rodinným příslušníkem občana EU podle § 15a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců (stěžovatel je otcem nezletilé dcery, která je občankou EU). Správní orgány u stěžovatele zpochybnily nepřetržitý přechodný pobyt na území po dobu dvou let před podáním žádosti o povolení k trvalému pobytu.

[16] Stěžovatel dovozoval nepřetržitý přechodný pobyt z fikce přechodného pobytu podle § 87y zákona o pobytu cizinců, který stanoví, že rodinný příslušník občana Evropské unie, který sám není občanem Evropské unie a na území pobývá společně s občanem Evropské unie, je oprávněn pobývat na území do nabytí právní moci rozhodnutí o jeho žádosti; po tuto dobu se jeho pobyt na území považuje za pobyt přechodný (pozn. zvýraznění přidal NSS).

[17] Stěžovatel se neúspěšně od roku 2004 snažil získat pobytové oprávnění na území ČR. Dne 30. 10. 2010 podal žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana ČR. Tato žádost byla zamítnuta. Následně žalovaná dne 13. 2. 2012 zamítla odvolání stěžovatele proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu. Rozhodnutí žalované ze dne 13. 2. 2012 nabylo právní moci dne 29. 2. 2012. Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel dne 16. 3. 2012 žalobu ke krajskému soudu. Krajský soud žalobě přiznal dne 13. 8. 2012 odkladný účinek. Řízení o žalobě ve věci přechodného pobytu bylo pravomocně skončeno dne 5. 8. 2013, tak, že krajský soud žalobu zamítl. NSS řízení o kasační stížnosti stěžovatele ve věci přechodného pobytu zastavil. Dne 6. 2. 2013 stěžovatel podal žádost o vydání povolení k trvalému pobytu rodinného příslušníka občana ČR, která je předmětem nynějšího přezkumu. Podle správních orgánů i krajského soudu v mezidobí od nabytí právní moci rozhodnutí ve věci přechodného

pobytu a přiznáním odkladného účinku žalobě v téže věci, stěžovatel pobýval na území ČR neoprávněně.

[18] Podle správních orgánů a krajského soudu stěžovatel nesplnil podmínku nepřetržitého přechodného pobytu, neboť rozhodnutí o žádosti stěžovatele o vydání povolení k přechodnému pobytu nabylo právní moci dne 29. 2. 2012 a žalobě proti tomuto rozhodnutí byl přiznán odkladný účinek ke dni podání žaloby, tj. 16. 3. 2012. V mezidobí od nabytí právní moci rozhodnutí žalované ve věci přechodného pobytu a přiznání odkladného účinku žalobě podle názoru správních orgánů a krajského soudu pobýval stěžovatel na území neoprávněně.

[19] NSS však musí závěry správních orgánů i krajského soudu poněkud korigovat, neboť v projednávané věci není podstatné to, zda v daném mezidobí pobýval stěžovatel na území neoprávněně, zda tak krátká doba je nepřiměřená pro neudělení trvalého pobytu, anebo je rozhodnutí formální či to, od kterého okamžiku působí účinky přiznání odkladného účinku žalobě.

[20] V projednávané věci je totiž stěžejní to, že oprávněnost pobytu podle § 87y zákona o pobytu cizinců je pouze dočasnou právní fikcí legálního pobytového statusu a po tuto dobu nelze o splnění podmínky nepřetržitého přechodného pobytu hovořit. Smyslem této fikce je zjevně ochrana cizince po dobu, kdy se rozhoduje o jeho žádosti, aby mohl do rozhodnutí o své žádosti setrvat na území. Na základě této fikce však nelze rozhodovat v dalších řízeních (viz rozsudek NSS ze dne 16. 7. 2021, čj. 2 Azs 413/2020-45, zejména body 28-30, rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2022, čj. 9 Azs /111/2022-30, a přiměřeně srov. judikaturu ve věcech dlouhodobého pobytu, např. rozsudky NSS ze dne 28. 8. 2015, čj. 5 Azs 98/2015-32, ze dne 19. 4. 2016, čj. 3 Azs 96/2015-44, ze dne 22. 11. 2017, čj. 1 Azs 268/2017-22, ze dne 24. 4. 2019, čj. 6 Azs 36/2019-19, ze dne 27. 9. 2019, čj. 1 Azs 405/2018-67, ze dne 12. 3. 2021, čj. 2 Azs 377/2020-29, ze dne 29. 4. 2021, čj. 10 Azs 414/2020-41, či ze dne 22. 11. 2017, čj. 1 Azs 268/2017-22).

[21] Vzhledem k tomu, že fikce přechodného pobytu podle § 87y zákona o pobytu cizinců nemůže založit splnění podmínky pro udělení trvalého pobytu podle § 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, jsou námitky stěžovatele nedůvodné. Rozhodnutí správních orgánů tedy nemohou být formální, nespravedlivá ani nepřiměřená. Těmito námitkami se NSS nemůže vůbec zabývat. NSS k vyjádření stěžovatele k citované judikatuře uvádí, že se vůbec nezabýval tím, zda lze fikci pobytu započítat do celkové doby nepřetržitého pobytu na území pro účely rozhodnutí o žádosti o trvalý pobyt. Jak již NSS uvedl v bodech 19 - 20, v projednávané věci tak není vůbec podstatné, že stěžovatel několik dnů pobýval podle závěrů žalované a krajského soudu na území ČR neoprávněně. Stěžovatel vytýká NSS, že na věc používá novou judikaturu. NSS k tomu uvádí, že právě proto, že se jedná o novější rozhodnutí soudů, která neexistovala v roce 2012, a zejména kvůli tomu, že s tímto právním názorem žalovaná ani krajský soud nepracovaly, dal NSS možnost stěžovateli se k této judikatuře vyjádřit. NSS dále podotýká, že se jedná pouze výklad zákona, který v dané době existoval. Tento přístup nepředstavuje retroaktivitu.

[22] K námitce, která se týká mezinárodních závazků ČR, NSS konstatuje, že stěžovatel formuloval tuto námitku pouze obecně, neuvedl žádné konkrétní důvody, proč v jeho

případě může být zasaženo do jeho soukromého a rodinného života, jakož i do práv dítěte (dcery stěžovatele). Stěžovatel nijak blíže nepopsal svůj rodinný život, zda s dcerou sdílí společnou domácnost, podílí se na její výchově apod. NSS se proto jeho námitkou může zabývat jen stručně.

[23] Článek 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod negarantuje cizincům právo vstupovat a pobývat na území členského státu. Nedává jim ani právo, aby získali konkrétní typ pobytového oprávnění (rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2020, čj. 10 Azs 256/2019-39, č. 3990/2020 Sb. NSS). Článek 8 Úmluvy se má vykládat také v souladu se zásadou nejlepšího zájmu dítěte, který je obsažen v čl. 3 Úmluvy o právech dítěte (např. rozsudek velkého senátu ze dne 6. 7. 2010, *Neulinger a Shuruk proti Švýcarsku*, stížnost č. 41615/07, § 135).

[24] V obecné rovině přitom 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). 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 (srov. rozsudky NSS ze dne 29. 4. 2021, čj. 10 Azs 414/2020-41, ze dne 16. 7. 2021, čj. 2 Azs 413/2020-45, a ze dne 8. 11. 2021, čj. 10 Azs 253/2021-51, bod 12).

[25] 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 (viz rozsudek ze dne 15. 12. 2021, čj. 10 Azs 419/2021-46). V nynější věci je ale oběma následkům možné zabránit jinak, aniž by zároveň musel být přiznán stěžovateli trvalý pobyt, pro jehož udělení nesplnil podmínky.

[26] NSS uvádí, že stěžovateli nebyl rozhodnutím žalované udělen trvalý pobyt. To však nevylučuje, aby kontakt se svou dcerou realizoval prostřednictvím krátkodobých víz či jiných pobytových oprávnění, jak již ve svém rozhodnutí uvedla žalovaná. Stěžovatel netvrdí v kasační stížnosti jiný možný zásah do jeho soukromého a rodinného života. Rovněž tuto námitku NSS neshledal důvodnou.

IV. Závěr a náklady řízení

[27] Ze všech uvedených důvodů dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost stěžovatele není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[28] Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.); žalované nevznikly v tomto řízení náklady nad rámec jeho běžné činnosti.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 29. srpna 2023

Ondřej Mrákota
předseda senátu