ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudce Ondřeje Mrákoty a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobkyně: **L. T. N**, zast. advokátkou Mgr. Petrou Lukšíkovou, Šermířská 2378/5a, Praha 6 - Břevnov, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4 - Nusle, proti rozhodnutí žalované ze dne 22. 7. 2021, čj. MV-100563-5/SO-2021, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 21. 10. 2022, čj. 57 A 110/2021-47,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

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

Odůvodnění:

[1] NSS je postaven před otázku, jak mají správní orgány provádět test přiměřenosti rozhodnutí o neprodloužení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny (§ 46a odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky), pokud cizinec sice ve správním řízení přiměřeností neargumentuje, ale správnímu orgánu jsou bližší detaily soukromého života cizince známy ze správního spisu a z vlastního rozhodování.

[2] Žalobkyně žije v Česku od roku 2012. Pobývala tu na základě prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny s platností do listopadu 2019. Povolení k dlouhodobému pobytu bylo původně vydáno (a poté i v roce 2014 prodlouženo) za účelem společného soužití rodiny na území, nositelem oprávnění byl předchozí manžel žalobkyně, taktéž vietnamský občan, od kterého žalobkyně odešla v září 2016 a s nímž se rozvedla v listopadu 2017. V říjnu 2019 (před koncem platnosti původního povolení) podala žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území dle § 44a zákona o pobytu cizinců.

Nositelem oprávnění dle žádosti byl současný manžel žalobkyně, rovněž vietnamský občan, kterého si žalobkyně vzala v lednu 2018 a který má v Česku trvalý pobyt. Z prvního manželství má žalobkyně nezletilého syna (ročník 2011), který byl soudem svěřen do výchovy bývalého manžela žalobkyně. Žalobkyni se v nynějším manželství v roce 2020 narodila dcera.

[3] Ministerstvo vnitra, které o žádosti rozhodovalo, ji zamítlo v květnu 2021. Od rozchodu s bývalým manželem, po kterém následoval rozvod manželství, žalobkyně neplnila účel, pro který jí bylo vydáno povolení k dlouhodobému pobytu [§ 44a odst. 4 ve spojení s § 46a odst. 2 písm. h) zákona o pobytu cizinců]. Žalobkyni zanikla rodinná vazba k bývalému manželovi, který byl nositelem oprávnění k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny, čímž zaniklo pobytové oprávnění žalobkyně. Proti rozhodnutí ministerstva podala žalobkyně obecně formulované odvolání, které ani přes výzvu nedoplnila. Žalovaná se ve stručném rozhodnutí ztotožnila se závěry ministerstva.

[4] Žalobkyně se proti rozhodnutí správních orgánů úspěšně bránila žalobou. Krajský soud zrušil rozhodnutí žalované i ministerstva a vrátil věc žalované k dalšímu řízení. Soud uznal jako důvodný jediný žalobní bod, který žalobkyně uplatnila, totiž že správní orgány se dostatečně nevěnovaly přiměřenosti rozhodnutí. Jakkoli žalobkyně nic podrobnějšího k otázce přiměřenosti netvrdila, správní orgány všechny rozhodné okolnosti znaly, zejména to, že v Česku žijí obě nezletilé děti žalobkyně, o mladší z nich žalobkyně osobně pečuje. Správní orgány tak opomněly vzít na zřetel nejlepší zájem dítěte jako ústavně chráněnou hodnotu.

[5] Žalovaná (stěžovatelka) napadla rozsudek kasační stížností. Krajský soud prý nesprávně vyhodnotil otázku přiměřenosti rozhodnutí a dospěl k závěru, který zákon nezamýšlí ani neumožňuje. K prodloužení dlouhodobého pobytu chybí zákonné předpoklady. V takovém případě ale nejde pobyt prodloužit jen z důvodů ochrany rodinného a soukromého života. Není ani pravda, že by odůvodnění ministerstva ohledně přiměřenosti bylo nedostatečné – žalobkyně sama v tomto ohledu zůstala pasivní, pro účely posouzení jsou však klíčová tvrzení cizince, která si nemůže správní orgán domýšlet. Stěžovatelka kritizuje soud též za to, že překročil žalobní body a začal za žalobkyni domýšlet další důvody možné nezákonnosti rozhodnutí správních orgánů.

[6] Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] NSS předně nesouhlasí s tezí stěžovatelky, že krajský soud překročil (jediný) žalobní bod o nepřiměřenosti rozhodnutí správních orgánů. Krajský soud je samozřejmě žalobními body vázán (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Pokud žalobní body překročí, nejsou-li pro to nějaké zákonné či ústavní výjimky, dopustí se hrubého procesního pochybení, které může být důvodem pro zrušení jeho rozsudku [§ 103 odst. d) s. ř. s.]. Nic takového se ale v nynější věci nestalo. Krajský soud si byl dobře vědom toho, že žalobkyně uplatnila jen jediný žalobní bod. Od správnosti klíčového závěru správních orgánů (že v důsledku rozchodu s bývalým manželem přestala žalobkyně plnit účel, pro který jí bylo vydáno povolení k dlouhodobému pobytu, o jehož prodloužení žádala) si držel odstup, nijak jej nehodnotil (srov. bod 34 napadeného rozsudku).

[9] Krajský soud nepřekročil žalobní argumentaci ani v bodech 39 až 41. Zde se zabýval též otázkou, jaký vliv na hodnocení dostatečnosti úvah o přiměřenosti má, že žalobkyně zůstala ve správním řízení k této otázce pasivní. Krajský soud zde vysvětlil, že žalobkyně jistě nemusela předtím, než ministerstvo žádost zamítlo, rozvíjet úvahy o nepřiměřenosti nevyhovění žádosti, neboť sama byla přesvědčena, že nadále plní účel pobytu (soužití s rodinou). Žádost totiž podala téměř dva roky po uzavření nového manželství (manželství uzavřeno v lednu 2018, žádost podána 14. 10. 2019). Ministerstvo, které o žádosti rozhodovalo více než rok a půl, žalobkyni nijak nenaznačilo, že by snad neplnila účel pobytu. Pokud ministerstvo žádost zamítlo, k otázce přiměřenosti svého rozhodnutí se vyjádřilo jen obecně, vůbec nepřihlédlo ke skutečnostem, které znalo ze spisu (žalobkyně měla v době rozhodnutí ministerstva na českém území dvě malé děti, z toho o nedávno narozenou dcerku osobně pečovala společně s otcem - novým manželem, který má v Česku trvalý pobyt). I když žalobkyně k této otázce nic konkrétního neuvedla ani v odvolání, stěžovatelka se musela k této otázce vyjádřit, a to v rozsahu skutečností, které plynuly ze spisu (ministerstvo je dokonce uvedlo v narativní části rozhodnutí, dále však jimi neargumentovalo).

[10] NSS k tomu uvádí, že takovéto hodnocení soudem bylo přirozenou součástí posouzení žalobního bodu, kde žalobkyně kritizovala nedostatečnou reakci správních orgánů na otázku přiměřenosti. Nadto zde soud reagoval na vyjádření samotné stěžovatelky, která zdůrazňovala, že žalobkyně ve správním řízení k otázce dopadů rozhodnutí do jejího rodinného a soukromého života nic neřekla (a pokud by se k této otázce soud nevyslovil, jistě by ho za to mohla stěžovatelka oprávněně kritizovat). Soud srozumitelně vysvětlil, proč ani pasivita žalobkyně v této specifické skutkové situaci neznamená, že by se správní orgány nemusely přiměřeností zabývat, neboť všechny rozhodné okolnosti znaly již ze správního spisu a své úřední činnosti. NSS proto na úvahách krajského soudu nic špatného nevidí. Nejen to, NSS s nimi též plně souhlasí.

[11] V druhém bodě kasační stížnosti stěžovatelka v podstatě tvrdí, že provedení testu přiměřenosti nebylo nezbytné, neboť žalobkyně neplnila účel pobytu, takže ani případná nepřiměřenost rozhodnutí by nemohla nic zvrátit na tom, že povolení k pobytu získat nemohla.

[12] NSS s touto námitkou nesouhlasí. Požadavek na provedení testu přiměřenosti jasně stanoví zákon o pobytu cizinců v § 46a odst. 2, a to pro všechny tam uvedené varianty důvodů zrušení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. NSS připomíná, že správní orgány rozhodovaly podle § 44a odst. 4 ve spojení s § 46a odst. 2 písm. h) zákona o pobytu cizinců, neboť dospěly k závěru, že žalobkyně po odchodu od předchozího manžela a po následném rozvodu manželství neplnila účel, pro který bylo (původní) povolení vydáno. Platnost povolení k dlouhodobému pobytu vydaného za účelem společného soužití rodiny totiž nelze prodloužit, je-li důvod pro zahájení řízení o zrušení platnosti tohoto povolení (§ 44a odst. 4 zákona o pobytu cizinců, který odkazuje na § 46a). Podle § 46a odst. 2 písm. h) zákona o pobytu cizinců ministerstvo zruší platnost povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny, jestliže cizinec neplní účel, pro který bylo toto povolení vydáno, ovšem *za podmínky, že důsledky tohoto rozhodnutí budou přiměřené důvodu pro zrušení platnosti. Při posuzování přiměřenosti ministerstvo přihlíží zejména k dopadům tohoto rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince*.

[13] Stěžovatelka se odvolává na rozsudek ze dne 12. 5. 2020, čj. 5 Azs 373/2019-44, který v bodě 20 mj. uvedl, že „*pokud stěžovatel v daném případě prokazatelně nesplňuje účel pobytu, nemůže spoléhat na institut soukromého a rodinného života*“. Stěžovatelka však vytrhává tuto pasáž z kontextu celé věci řešené pátým senátem. NSS totiž v oné věci posuzoval zcela jinou právní otázku - prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání (účast v právnické osobě), a to podle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 a § 37 odst. 2 písm. b) v návaznosti na § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Cizinec byl ve věci řešené pátým senátem zapsán jako jednatel pouze formálně a vedení společnosti nikdy nevykonával; správní orgány mj. zdůraznily, že cizinec porušil zákon, neboť byl jednatelem jen „naoko“. Právě proto pátý senát uzavřel celou otázku v bodě 21 rozsudku takto:

> „V daném případě stěžovateli nebylo prodlouženo pobytové oprávnění z důvodu existence jiné závažné překážky pobytu stěžovatele na území České republiky [...], přičemž onou závažnou překážkou bylo, že stěžovatel neplnil povolený účel pobytu (nevykonával funkci jednatele společnosti). Prodloužení pobytového oprávnění bez dalšího, pouze z důvodů soukromého a rodinného života, by vedlo ke zcela k absurdnímu důsledku; zákonné podmínky pro prodloužení pobytového oprávnění by byly zcela liché, resp. k prodloužení pobytového oprávnění by postačovalo toliko zohlednění soukromého a rodinného života; takový postup zákon zcela jistě neumožňuje a ani nezamýšlí.“

[14] S tímto závěrem se NSS ztotožňuje, ovšem na nynější věc nedopadá. Žalobkyně nic protiprávního neprovedla. Rozvod není v českém právu již více než sto let zakázán (srov. k tomu zákon č. 320/1919 Sb., kterým se mění ustanovení občanského práva o obřadnostech smlouvy manželské, o rozluce a o překážkách manželství).

[15] Ze stejného důvodu padá též další argumentace judikáty, které rovněž řeší podobné otázky, jaké řešil již cit. rozsudek pátého senátu. Stěžovatelkou zmiňovaný rozsudek ze dne 27. 12. 2011, čj. 7 As 82/2011-81, řešil prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání, kdy cizinec vůbec nepodnikal (ostatně to plyne též z pasáže, kterou stěžovatelka cituje). Neobstojí ani odkaz na judikaturu krajských soudů (rozsudky Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 22. 6. 2015, čj. 52 A 54/2015-45, a Městského soudu v Praze ze dne 31. 3. 2016, čj. 6 A 139/2012-35), které říkají, že správní orgán nemusí za žadatele doplňovat skutkový stav. Musí ale posuzovat přiměřenost alespoň podle toho, co je mu známo z již obstaraných podkladů. Právě nepřihlédnutí k těmto podkladům krajský soud stěžovatelce vytknul.

[16] Konečně v posledním bodě stěžovatelka tvrdí, že úvahy o přiměřenosti rozhodnutí, kterým ministerstvo zamítlo žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, jsou dostatečné. I zde však NSS musí souhlasit s krajským soudem. Ministerstvo k přiměřenosti uvedlo jen to, že žalobkyně je v produktivním věku a pravidelně cestuje do Vietnamu, kde má své rodiče a dva sourozence. Pokud chce pobývat na českém území se současným manželem, může si podat žádost na zastupitelském úřadě, popřípadě si lze také představit její pobyt se současným manželem a nezletilou dcerou ve Vietnamu (s. 3 rozhodnutí ministerstva). Stěžovatelka byla ještě stručnější a jen stroze potvrdila správnost argumentace ministerstva.

[17] NSS souhlasí s krajským soudem, že tyto úvahy správních orgánů jsou nedostatečné. Vůbec neřeší otázku nejlepšího zájmu dítěte, jak plyne z požadavků čl. 3

odst. 1 Úmluvy o právech dítěte (č. 104/1991 Sb.). Nekladou si otázku, jaký bude mít dopad odloučení matky od jejího staršího dítěte (v době rozhodování správních orgánů desetiletého syna), a zejména, jaký dopad bude mít rozhodnutí správních orgánů na roční dceru žalobkyně. Nejenomže si správní orgány tyto otázky nekladou, ony je ve vlastní argumentaci ani nezmiňují.

[18] NSS setrvává na názoru, že míra a intenzita poměřování veřejného zájmu na regulaci pobytu cizinců s právem na soukromý a rodinný život závisí na množství a kvalitě informací, které dal cizinec správnímu orgánu (rozsudek ze dne 15. 11. 2021, čj. 10 Azs 398/2021-47, body 11 a 13, s citací starší judikatury). V nynější věci však měly správní orgány dostatek informací, na jejichž základě mohly test přiměřenosti rozhodnutí provést (srov. 10 Azs 398/2021, bod 14, který ukazuje příklad správného postupu správních orgánů v podobných věcech). Pak ale bylo zákonnou povinností správních orgánů přiměřenost rozhodnutí zvážit též ve vztahu k těmto důležitým skutečnostem, byť žalobkyně sama otázky přiměřenosti nezvedla.

[19] NSS proto kasační stížnost zamítl. Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměla úspěch; žalobkyni náklady řízení nevznikly (§ 60 odst. 1, § 120 s. ř. s.).

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

V Brně dne 31. ledna 2023

Zdeněk Kühn
předseda senátu