

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce: **I. A.**, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem Praha 4, náměstí Hrdinů 1634/3, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 7. 2021, č. j. 5 A 201/2018 - 52,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

[1] Včas podanou kasační stížností se žalovaná domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze, kterým bylo zrušeno její rozhodnutí ze dne 5. 9. 2018, č. j. MV-139003-15/SO-2017 (dále jen „rozhodnutí žalované"), a věc jí byla vrácena k dalšímu řízení. Rozhodnutím žalované bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra (dále jen „správní orgán I. stupně") ze dne 20. 10. 2017, č. j. OAM-17874-23/TP-2015, jímž 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 účinném do 30. 7. 2019 (dále jen „zákon o pobytu cizinců"), zamítnuta žádost žalobce o povolení k trvalému pobytu pro nesplnění podmínek plynoucích z § 67 téhož zákona.

[2] Žalobce podal dne 12. 10. 2015 žádost o povolení k trvalému pobytu podle § 67 zákona o pobytu cizinců, konkrétně s odkazem na § 67 odst. 2 písm. a) a § 67 odst. 7 tohoto zákona. Uvedl, že žije celý život v České republice, navštěvuje zde základní školu, je plně integrován a nezná jiné prostředí. Dále předložil psychologické vyšetření, z něhož vyplývá, že má v zátěžových situacích tendenci reagovat úzkostí a uzavřením se do sebe. Psycholožka doporučila nezatěžovat (tehdy nezletilého) žalobce problémy dospělých, neboť citlivě reaguje na nejistotu ohledně budoucnosti. V případě změny prostředí hrozí, že se u něj rozvine závažná úzkostná porucha. Žalobce již dříve (celkem třikrát) žádal o udělení mezinárodní ochrany podle zákona č. 325/1999, o azylu. Žádostem ze dne 26. 5. 2010 a ze dne 26. 4. 2012 nebylo vyhověno, žaloby proti těmto rozhodnutím byly zamítnuty a následně podané kasační stížnosti byly odmítnuty pro nepřijatelnost. Řízení o třetí žádosti ze dne 2. 10. 2013 bylo zastaveno; i toto rozhodnutí obstálo v následném soudním přezkumu. Následně byl žalobci uložen výjezdní příkaz s platností od 17. 9. 2015 do 16. 10. 2015. Žalobce byl oprávněn pobývat na území České republiky v období od 24. 5. 2010 do 5. 12. 2017 na základě výjezdních víz a víz strpění podle § 33 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců a na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem *„rodinný“*. Dále z přehledu pobytových oprávnění vyplývá, že žalobce pobýval na území České republiky v období od 21. 8. 2013 do 4. 9. 2013 neoprávněně, pročež správní orgán I. stupně dovodil, že zde nepobýval nepřetržitě po dobu 4 let před podáním žádosti o trvalý pobyt, tedy v období od 12. 10. 2011 do 12. 10. 2015; nesplnil proto zákonnou podmínku pro udělení trvalého pobytu, uvedenou v § 67 odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

[3] Žalovaná ve věci rozhodla již dříve rozhodnutím ze dne 18. 1. 2018, č. j. MV-139003-4/SO-2017 (dále jen „první rozhodnutí žalované“), kterým zamítla odvolání žalobce a potvrdila rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Rozsudkem městského soudu ze dne 6. 6. 2018, č. j. 14 A 54/2018 - 49 (dále jen „první rozsudek ve věci“), bylo toto rozhodnutí zrušeno a věc byla žalované vrácena k dalšímu řízení. Důvodem pro zrušení rozhodnutí bylo zjištění, že žalovaná nedostatečně posoudila existenci důvodů hodných zvláštního zřetele a nevypořádala se konkrétněji s otázkou možnosti žalobce získat nižší pobytové oprávnění. V prvním rozsudku ve věci proto městský soud shledal první rozhodnutí žalované nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů a uložil jí, aby se při opětovném posouzení věci zabývala tím, jaká (jiná) konkrétní pobytová oprávnění by mohla v případě žalobce připadat v úvahu, a za jakých podmínek. Žalovaná následně ve věci znovu rozhodla; i toto rozhodnutí bylo rozsudkem městského soudu (napadeném nyní kasační stížností) zrušeno a věc jí byla vrácena k dalšímu řízení (viz odst. [1] výše).

[4] V odůvodnění tohoto rozsudku městský soud konstatoval, že je v posuzované věci nesporné, že žalobce nesplňuje jednu z podmínek stanovených § 67 odst. 1 zákona o pobytu cizinců pro udělení předmětného pobytového oprávnění, neboť poslední řízení o udělení mezinárodní ochrany podle zákona o azylu, včetně řízení před soudem, netrvalo déle než 2 roky. Toho si byl žalobce vědom, pročež žádal o aplikaci korektivu podle § 67 odst. 7 zákona o pobytu cizinců, který připouští prominutí této podmínky, jsou-li dány důvody zvláštního zřetele. Posouzení této otázky bylo v projednávané věci klíčové, neboť žalobce byl nezletilý. Městský soud přisvědčil názoru žalované, že za důvody zvláštního zřetele nelze považovat integraci žalobce do společnosti, neboť se jedná o běžný jev a důsledek jeho pobytu na území České republiky. Obdobně nelze za důvod zvláštního zřetele považovat délku pobytu žalobce na území České republiky.

[5] Pokud jde o obavu žalobce, že nevydání povolení k trvalému pobytu negativně zasáhne do jeho psychiky, neboť v případě vycestování pozbude veškeré sociální vazby, městský soud konstatoval, že pro posouzení této námitky (směřující k existenci důvodu hodného zvláštního zřetele) je klíčové, aby se žalovaná zabývala otázkou, zda bude mít žalobce možnost získat nižší pobytové oprávnění (a nebude tak nucen opustit území České republiky) v případě nevyhovění jeho žádosti. Při opětovném rozhodnutí ve věci setrvala žalovaná na stanovisku, že žalobce může získat nižší pobytové oprávnění, a nemusí tedy území České republiky opustit, nebude-li mu uděleno povolení k trvalému pobytu. Konkrétně uvedla, že je možné udělit žalobci povolení k dlouhodobému pobytu za účelem soužití rodiny, a to za předpokladu, že bude uděleno oprávnění k dlouhodobému pobytu jeho matce. Dále má žalobce dle žalované možnost podat žádost na zastupitelském úřadu v domovském státě, aniž by musel upřesnit druh pobytového oprávnění, o něž žádá. Žalovaná rovněž dovodila, že nevydáním oprávnění k trvalému pobytu nevznikne žalobci psychická újma, a rozhodnutí tak nebude v rozporu s čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte, neboť bude moci dále pobývat na území České republiky se svojí rodinou.

[6] Městský soud konstatoval, že požadavek, aby žalovaná uvedla, jaká konkrétní jiná pobytová oprávnění má žalobce šanci reálně získat, považuje za legitimní. Pouhé obecné konstatování, že může žalobce získat nižší pobytové oprávnění, je z tohoto pohledu nedostatečné. Tuto otázku je dle názoru městského soudu třeba posuzovat také v souvislosti s námitkou žalobce, že důsledkem nevydání povolení k trvalému pobytu je porušení čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, jelikož dojde k nepřiměřenému zásahu do jeho soukromého a rodinného života, i k porušení čl. 3 Úmluvy o právech dítěte. Matka žalobce nedisponuje oprávněním k dlouhodobému pobytu a není tak reálné, aby žalobci bylo uděleno dlouhodobé povolení k pobytu za účelem soužití rodiny. Jiné oprávnění, které by mohl žalobce získat, žalovaná neuvedla, pročež městský soud shledal její rozhodnutí nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů.

[7] Proti rozsudku městského soudu podala žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[8] Stěžovatelka je přesvědčena, že se řádně vypořádala s existencí důvodů hodných zvláštního zřetele a rovněž konkrétně nastínila, o jaké nižší pobytové oprávnění může žalobce v případě nepřiznání povolení k trvalému pobyt usilovat. Uvedla totiž, jak může žalobce realizovat svůj pobyt na území České republiky na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem soužití rodiny, přičemž poukázala na souběžně probíhající řízení o žádosti jeho matky. Vzhledem k tomu, že zde matka žalobce pobývá již několik let s nezletilými dětmi, které musí zabezpečovat, může žádat například o dlouhodobý pobyt ve formě zaměstnanecké karty. Skutečnost, že matka žalobce v průběhu řízení o jeho žádosti neřešila vlastní pobytovou situaci jinak, než vízem za účelem strpění pobytu, nelze klást k tíži stěžovatelky. Jestliže stěžovatelka uvede konkrétní pobytová oprávnění, o které může žalobce, respektive jeho matka usilovat, avšak ti se nepokusí svůj pobyt v zemi legalizovat, není dán důvod pro zrušení jejího rozhodnutí.

[9] Dále stěžovatelka uvádí, že se zabývala existencí důvodů zvláštního zřetele, přičemž dospěla k závěru, že tyto nejsou dány. Žalobci, který může požádat o získání nižšího pobytového oprávnění, není zakázán pobyt na území České republiky. Dále odkazuje na ustanovení § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců, který umožňuje, aby bylo upuštěno od osobního podání žádosti na zastupitelském úřadu, jestliže se žalobce obává o své duševní zdraví. Městský soud přitom nereflektoval stěžovatelčino posouzení existence důvodů hodných zvláštního zřetele a neuvedl, v čem spatřuje jeho nedostatečnosti či nesprávnost. V tomto ohledu shledává stěžovatelka rozsudek městského soudu nepřezkoumatelným.

[10] Stěžovatelka uzavírá, že žalobce prokazatelně nesplnil podmínky pro vydání povolení k trvalému pobytu, pročež byl postup správních orgánů v souladu se zákonem. Odůvodnění svého rozhodnutí považuje stěžovatelka za dostatečné, a to i v otázce posouzení existence důvodů hodných zvláštního zřetele.

[11] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

[12] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4 věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

[13] Stěžovatelka namítá především nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], kterou spatřuje v tom, že městský soud dostatečně nereflektoval, jak posoudila existenci důvodů hodných zvláštního zřetele na straně žalobce, přičemž neuvedl, v čem spatřuje jeho nedostatečnost či nesprávnost. Nejvyšší správní soud se proto zabýval v prvé řadě touto námitkou. Pokud by totiž byl napadený rozsudek nepřezkoumatelný, nebylo by z povahy věci možné činit závěry o důvodnosti jednotlivých kasačních námitek. Z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu vyplývá, že aby bylo rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal soud za rozhodný, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za (ne)správné a z jakých důvodů považuje argumentaci účastníků řízení za (ne)důvodnou. (viz například rozsudky ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007 - 58, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 72, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75; rozhodnutí tohoto soudu jsou zveřejněna na www.nssoud.cz). Nedostatkem důvodů nelze rozumět dílčí nedostatky odůvodnění soudního rozhodnutí, ale pouze absenci důvodů, na nichž stojí *ratio decidendi* soudu.

[14] Nejvyšší správní soud nesouhlasí s tvrzením stěžovatelky, že městský soud adekvátně nezdůvodnil, proč dle jeho názoru stěžovatelka dostatečně nekonkretizovala alternativy pobytového oprávnění, o které může žalobce usilovat v případě zamítnutí jeho žádosti o udělení povolení k trvalému pobytu. Městský soud se touto otázkou podrobně zabýval v odst. 34 - 36 odůvodnění napadeného rozsudku, přičemž proti závěrům stěžovatelky postavil vlastní ucelenou argumentaci, z níž je zcela zřejmé, o jaké úvahy opírá vlastní závěry a proč nepovažuje za dostatečný způsob, jakým se stěžovatelka s předmětnou otázkou vypořádala. Pouhý nesouhlas stěžovatelky se způsobem, jakým městský soud posoudil její závěry, neznamená nepřezkoumatelnost jeho rozsudku.

[15] Pro posouzení udržitelnosti závěrů městského soudu je nutné vycházet z toho, že při posuzování sporné otázky byla stěžovatelka vázána právním názorem, který vyslovil městský soud v prvním rozsudku ve věci. Městský soud v odst. 13 odůvodnění prvního rozsudku ve věci upozornil, že žalobce v odvolání proti prvnímu rozhodnutí stěžovatelky poukazoval na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2011, č. j. 4 As 5/2011 - 101, pročež se stěžovatelka měla s touto námitkou vypořádat a konkretizovat, jaká pobytová oprávnění připadají pro žalobce v úvahu a za jakých podmínek, případně měla uvést, proč tato otázka není pro posouzení žádosti žalobce právně významná. Městský proto v prvním rozsudku konstatoval nepřezkoumatelnost prvního rozhodnutí stěžovatelky pro nedostatek důvodů a v odst. 15 odůvodnění ji zavázal právním názorem, dle kterého stěžovatelka *„při opětovném posuzování požadovaného prominutí nesplnění podmínky trvání řízení o žádosti o udělení mezinárodní ochrany uvede v plném rozsahu, jak se vypořádal*[a] *s odvolacími námitkami. Toto se týká zejména namítaného nerespektování čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte a nekonkrétnosti tvrzení o možnosti získání jiného pobytového oprávnění.“*

[16] Nejvyšší správní soud souhlasí s názorem městského soudu, že stěžovatelka plně nerespektovala závazný právní názor vyslovený v prvním rozsudku ve věci, jestliže v odůvodnění nového rozhodnutí pouze uvedla, že žalobce může usilovat o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem soužití rodiny ve smyslu § 42a zákona o pobytu cizinců za předpokladu, že jeho matka získá příslušné pobytové oprávnění, případně se může s žádostí obrátit na zastupitelský orgán v zemi původu, aniž by uvedl, o jakou formu povolení k pobytu žádá. Jakkoli Nejvyšší správní soud rozumí pochybnostem stěžovatelky o potřebnosti bližšího rozvádění pobytových alternativ, jichž by mohl žalobce potenciálně využít, podstatné je, že proti prvnímu rozsudku ve věci nepodala kasační stížnost a nepokusila se tak zde vyslovený právní názor zvrátit; za této situace je tento právní názor pro ní závazný a úkolem městského soudu při přezkumu následně vydaného rozhodnutí tak je již jen posoudit, zda byl závazný právní názor vyslovený v předcházejícím rozsudku, splněn. To platí obdobně i pro následný přezkum rozsudku městského soudu kasačním soudem. Úkolem stěžovatelky tedy bylo případné alternativy pobytového oprávnění konkretizovat, přičemž této povinnosti se nemohla zbavit pouhým poukázáním na možnost podat blíže nespecifikovanou žádost u zastupitelského úřadu v zemi původu žalobce. Jinými slovy, jestliže připadají v úvahu i jiné formy pobytového oprávnění (než povolení k dlouhodobému pobytu za účelem soužití rodiny), o něž by mohl žalobce usilovat, byla stěžovatelka povinna je v intencích pro ní závazného právního názoru v odůvodnění rozhodnutí uvést. Současně nelze přehlédnout fakt, že v souladu se závěry výše uvedeného rozsudku č. j. 4 As 5/2011 - 101 (na kterém byla postavena odvolací námitka žalobce), měla stěžovatelka konkretizovat alternativy k vydání trvalého pobytu a alespoň v obecné rovině se vypořádat s otázkou, zda u žalobce přichází v úvahu aplikace některého z alternativních pobytových režimů tak, aby měl *reálnou šanci* povolení k pobytu získat (viz odst. 35. napadeného rozsudku). Městský soud správně uvedl, že stěžovatelka tuto povinnost nesplnila, neboť konkretizovala jedinou alternativu, a sice povolení k dlouhodobému pobytu za účelem soužití rodiny, která se však nejeví být za stávajícího stavu reálnou vzhledem k tomu, že matka žalobce nedisponuje příslušným pobytovým oprávněním, které je nutnou podmínkou pro aplikaci § 42a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. S ohledem na výše uvedené tedy není důvodná námitka stěžovatelky, že při posouzení

existence důvodů hodných zvláštního zřetele postupovala plně v intencích závazného právního názoru vysloveného v prvním rozsudku ve věci. Pro úplnost lze dodat, že projednávaná věc se netýká pobytové situace matky žalobce, ale žalobce samého (byť spolu do značné míry souvisí). Úvahy stěžovatelky o alternativách pobytového oprávnění matky žalobce proto nejsou pro posouzení věci relevantní.

[17] Na základě shora uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. *in fine* zamítl.

[18] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla v řízení úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalobci, který nebyl v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem, žádné náklady řízení nevznikly. Nejvyšší správní soud proto žádnému z účastníků náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

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

V Brně dne 27. července 2023

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu