ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Davida Hipšra a soudců Lenky Krupičkové a Tomáše Foltase v právní věci žalobkyně: **X.**, zastoupena Mgr. Ondřejem Fialou, advokátem se sídlem Václavské náměstí 808/66, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 11. 2022, č. j. 57 A 126/2021-54,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

I.

[1] Ministerstvo vnitra rozhodnutím ze dne 18. 6. 2021, č.j. MV-90578-4/OAM-2021, zamítlo žádost žalobkyně o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny podle § 44a odst. 4 ve spojení s § 46a odst. 2 písm. j) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o pobytu cizinců"), neboť nositeli oprávnění ke sloučení rodiny (otci žalobkyně) nebyla prodloužena platnost povolení k dlouhodobému pobytu. Žalovaná rozhodnutím ze dne 7. 9. 2021, č. j. MV-130534-4/SO-2021 (dále též „napadené rozhodnutí") zamítla odvolání žalobkyně a potvrdila prvostupňové rozhodnutí.

II.

[2] Žalobkyně podala proti napadenému rozhodnutí žalobu u Krajského soudu v Plzni (dále též „krajský soud“), který ji v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl. Krajský soud připomněl, že dle ustálené judikatury chrání fikce (nastolená na základě přiznání odkladného účinku žalobě podané nositelem oprávnění ke sloučení rodiny) toliko samotného žadatele (nositele) před nutností opustit území. Jejím účelem není umožnit rodinným příslušníkům daného cizince podávat další žádosti o pobytová oprávnění, které jsou podmíněny existujícím povolením k dlouhodobému pobytu. Zásah do soukromého a rodinného života žalobkyně považoval krajský soud za přiměřený, a to i s ohledem na to, že žalobkyně netvrdila bližší informace o možných dopadech napadeného rozhodnutí do jejího soukromého a rodinného života. Správní orgány zohlednily délku a druh předchozího pobytu, rodinné poměry žalobkyně, jakož i její majetkové poměry a věk. Nedošlo ani k porušení § 36 odst. 3 správního řádu; žalobkyně měla možnost se s relevantními podklady pro rozhodnutí seznámit před vydáním rozhodnutí. Správní orgány ani neshledaly žádnou překážku vycestování do země původu.

III.

[3] Rozsudek krajského soudu napadla žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“).

[4] Stěžovatelka předně namítla, že rozsudek považuje za nezákonný a nepřezkoumatelný, neboť se soud dle ní nesprávně, ale též nedostatečně vypořádal s její žalobní argumentací.

[5] Konkrétně pak setrvala na své žalobní argumentaci, že ve věci nebyl naplněn aplikovaný důvod pro zamítnutí žádosti. V době vydání napadeného správního rozhodnutí totiž otec stěžovatelky, jakožto nositel oprávnění ke sloučení rodiny, pobýval na území ČR na základě fikce pobytu, která vznikla podáním žádosti o prodloužení dlouhodobého pobytu a byla následně prodloužena usnesením Krajského soudu v Plzni ze dne 5. 5. 2021, č. j. 57 A 52/2021-62, jímž soud přiznal odkladný účinek jeho žalobě ve věci prodloužení dlouhodobého pobytu. Podle § 73 odst. 3 s. ř. s. se přiznáním odkladného účinku pozastavují do skončení řízení před soudem účinky napadeného rozhodnutí. Dle jejího názoru tak nebyla naplněna hypotéza § 46a odst. 2 písm. j) zákona o pobytu cizinců, tedy že nositeli oprávnění ke sloučení rodiny nebyla prodloužena platnost povolení k dlouhodobému pobytu.

[6] Dále uvedla, že soud nesprávně posoudil námitku nepřiměřenosti dopadů žalobou napadeného rozhodnutí do jejího soukromého a rodinného života. Důvod pro zamítnutí žádosti o prodloužení pobytového oprávnění se týká především jejího otce a má nízkou závažnost (otec nedoložil potvrzení o bezdlužnosti). Sama stěžovatelka nenese žádnou vinu za to, že otcovo povolení k pobytu nebylo prodlouženo. Připomněla, že na území žije se svými rodiči, má zde zajištěno veškeré zázemí a již se chce osamostatnit od rodičů a na území České republiky pobývat i v případě, že by otec vycestoval zpět do země původu.

[7] Pro výše uvedené navrhla zrušit rozsudek krajského soudu a vrátit mu věc k dalšímu řízení.

IV.

[8] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že podanou kasační stížnost považuje za nedůvodnou, přičemž setrvává na svých závěrech uvedených v napadeném rozhodnutí a následně aprobovaných soudem v napadeném rozsudku. Vzhledem k výše uvedenému navrhl zamítnutí podané kasační stížnosti.

V.

[9] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[10] K namítané nepřezkoumatelnosti Nejvyšší správní soud uvádí, že zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, ve kterých pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat. O takovouto situaci se však nyní nejedná. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů tak má místo zejména tehdy, opomene-li správní orgán či soud na námitku účastníka zcela (tedy i implicitně) reagovat (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64). Správní orgány ani soudy však nemají povinnost reagovat na každou dílčí argumentaci (či obecně zmíněné tvrzení) a tu obsáhle vyvrátit. Jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem uplatněné argumentace (srov. např. rozsudek ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013-19). Podstatné tedy je, aby se zabývaly všemi stěžejními námitkami účastníka řízení, což může v některých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (srov. např. rozsudek ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013-33, či rovněž nález ÚS ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08), a proti tvrzení účastníka řízení postavily právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí. Takový postup shledal ústavně konformním i Ústavní soud v nálezu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08: „*Není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich 5 Afs 87/2018 závěrů je sama o sobě dostatečná*.“ (srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014-43).

[11] Napadený rozsudek kritéria přezkoumatelnosti splňuje, neboť se v něm krajský soud vypořádal se stěžejní žalobní argumentací stěžovatelky a dostatečně vysvětlil, proč ji považoval za nedůvodnou. Soud jasně a srozumitelně odkázal na relevantní právní úpravu i na související judikaturu správních soudů a rovněž se neopomněl vypořádat s námitkami uplatněnými v žalobě (v rozsahu a míře konkrétnosti, v jaké byly uplatněny). Jedná se o srozumitelné a řádně odůvodněné rozhodnutí, ze kterého je zřejmé, proč soud žalobu zamítl. Nepřezkoumatelnost nelze vnímat jako subjektivní představu o tom, jak měl soud o podané žalobě rozhodnout. Jde o objektivní překážku, která by Nejvyššímu správnímu soudu bránila závěry krajského soudu řádně přezkoumat. Taková situace v daném případě nenastala.

[12] Nejvyšší správní soud dále uvádí, že námitky shodně vznesené v odvolání (námitkách) a žalobě lze za určitých okolností vypořádat též souhlasným odkazem na to, jakým způsobem byly vypořádány v napadeném rozhodnutí. Shodně viz například rozsudek ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005-130, č. 1350/2007 Sb. NSS, kde kasační soud řešil

naznačenou situaci ve vztahu k přezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu; žalobní a odvolací námitky se shodovaly a soud zde odkázal na rozhodnutí žalovaného. Je-li rozhodnutí žalovaného přezkoumatelné a zákonné, není praktické týmiž nebo jinými slovy říkat totéž. Naopak je vhodné správné závěry si osvojit se souhlasnou poznámkou (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005-130).

[13] Napadené rozhodnutí se týká zamítnutí žádosti stěžovatelky o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny podle § 44a odst. 4 ve spojení s § 46a odst. 2 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Důvodem, pro který správní orgány zamítly tuto žádost, je skutečnost, že nositeli oprávnění ke sloučení rodiny (otci stěžovatelky) nebyla prodloužena platnost povolení k dlouhodobému pobytu.

[14] Podle § 44a odst. 4 zákona o pobytu cizinců platí (zvýraznění podtržením provedl soud): *K žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu vydaného za účelem společného soužití rodiny je cizinec povinen předložit náležitosti podle § 42b odst. 1 písm. a), c) a d) a dále doklad o cestovním zdravotním pojištění po dobu pobytu na území, které odpovídá podmínkám uvedeným v § 180j. Na požádání je současně povinen předložit doklad o zaplacení pojistného uvedeného na dokladu o cestovním zdravotním pojištění. To neplatí, jde-li o případy uvedené v § 180j odst. 4. Jestliže byl nositeli oprávnění ke sloučení rodiny udělen azyl, je cizinec povinen předložit pouze cestovní doklad. Platnost povolení k dlouhodobému pobytu vydaného za účelem společného soužití rodiny nelze prodloužit, je-li důvod pro zahájení řízení o zrušení platnosti tohoto povolení (§ 46a).*

[15] Podle § 46a odst. 2 písm. j) zákona o pobytu cizinců platí (zvýraznění podtržením provedl soud): *Ministerstvo dále zruší platnost povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny, jestliže nositel oprávnění ke sloučení rodiny požádal o zrušení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu nebo mu byla platnost tohoto povolení zrušena, nebyla prodloužena nebo skončila, anebo nositel oprávnění ke sloučení rodiny požádal o zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu nebo mu byla platnost tohoto povolení zrušena, 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.*

[16] Podle § 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců, při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona správní orgán zohlední zejména závažnost nebo druh protiprávního jednání cizince, délku pobytu cizince na území, jeho věk, zdravotní stav, povahu a pevnost rodinných vztahů, ekonomické poměry, společenské a kulturní vazby navázané na území a intenzitu vazeb ke státu, jehož je cizinec státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, ke státu jeho posledního trvalého bydliště. Účastník řízení je povinen v rámci řízení poskytnout ministerstvu veškeré relevantní informace potřebné k posouzení přiměřenosti vydaného rozhodnutí.

[17] Ve vztahu k namítanému nesprávnému výkladu důvodu pro zamítnutí žádosti o prodloužení dlouhodobého pobytu dle § 44a odst. 4 ve spojení s § 46a odst. 2 písm. j) zákona o pobytu cizinců ve vazbě na přiznání odkladného účinku žalobě otce stěžovatelka pouze setrvala na správnosti své žalobní argumentace.

[18] Tou se však zcela vyčerpávajícím způsobem zabýval již krajský soud v bodech 37 a následujících napadeného rozsudku. Citoval přitom z četné judikatury kasačního soudu,

která právní výklad stěžovatelky zcela vyvrací. Stěžovatelka pak v kasační stížnosti argumentaci krajského soudu nijak nevyvrací; toliko opakuje obecné závěry uváděné již v žalobě. Posouzení krajského soudu však vychází z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu, přičemž stěžovatelka nezavdala žádný důvod se od jejich závěrů odchýlit (či je překonat). Kasační soud se proto s posouzením krajského soudu plně ztotožňuje a v podrobnostech na ně odkazuje.

[19] Ve stručnosti soud pouze doplňuje, že se v minulosti k charakteru fikce pobytu opakovaně vyjádřil. Uvedl, že „*smyslem této fikce je ochrana cizince po dobu rozhodování o jeho žádosti. Na základě této fikce však nelze rozhodovat v dalších řízeních* […]“ (rozsudek ze dne 22. 11. 2017, č. j. 1 Azs 268/2017-22). V rozsudku ze dne 19. 4. 2016, č. j. 3 Azs 96/2015-44, pak dovodil, že „[j]*elikož oprávněnost pobytu podle § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců je pouze dočasnou právní fikcí legálního pobytového statusu, nelze po tuto dobu o splnění podmínky* [povoleného dlouhodobého pobytu] *hovořit*.“ V rozsudku ze dne 29. 4. 2021, č. j. 10 Azs 414/2020-41 shodně uvedl, že „*Fikci oprávněného pobytu nelze řádně zohlednit v dalších řízeních (cizinci ulehčuje situaci v tom, že mu umožňuje podat žádost na území ČR, a nenutí ho tak vycestovat za účelem podání žádosti na zastupitelském úřadu; § 69 odst. 5 až 7 zákona o pobytu cizinců). Fikce působí jen tak, jak fikce má působit. Vytváří podmínky, aby cizinec mohl na území ČR legálně setrvat do rozhodnutí o své žádosti. Fikce pobytu podle § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců tedy není skutečným povolením k pobytu. 'Takový pobyt na území však – ač oprávněný – není kvalitativně zcela totožný s povolením k dlouhodobému pobytu samotným, neboť jeho smyslem je pouze vytvoření kontinuity mezi jednotlivými pobytovými tituly' (viz rozsudky ze dne 29. 3. 2017, č. j. 8 Azs 11/2017-32, bod 20, či ze dne 24. 4. 2019, č. j. 6 Azs 36/2019-19, bod 17).*“ Kasační soud nadto již dříve uvedl, že se hodnocení povahy fikce pobytu uplatní i například v případě fikce podle § 87y zákona o pobytu cizinců; účel institutu fikce pobytu se nemění a není důvod, aby to, co by bylo v řízení o určitém pobytovém oprávnění nepřípustné, bylo v řízení o jiném pobytovém oprávnění naopak zcela akceptovatelné (rozsudek ze dne 16. 7. 2021, č. j. 2 Azs 413/2020–45 a ze dne 13. 10. 2022, č. j. 9 Azs /111/2022-30).

[20] Stěžovatelka dále namítala, že správní orgány nesprávně posoudily přiměřenost dopadů rozhodnutí do jejího rodinného a soukromého života.

[21] V nynějším případě se Nejvyšší správní soud ztotožňuje s hodnocením krajského soudu, který uvedl, že správní orgány obou stupňů zkoumaly relevantní skutečnosti ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců i ve smyslu požadavků judikatury Nejvyššího správního soudu a Evropského soudu pro lidská práva. Zabývaly se vedle existence tvrzeného rodinného a soukromého života, imigrační historií stěžovatelky, délkou jejího pobytu na území České republiky, jakož i historií jejího usazení v Kraslicích, jejím věkem a závislostí na rodičích (srov. rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Nunez proti Norsku*, 28. 6. 2011, stížnost č. 55597/09; či rozsudek velkého senátu ve věci *Jeunesse proti Nizozemsku*, 3. 10. 2014, stížnost č. 12738/10, rozsudek velkého senátu ve věci *Üner proti Nizozemsku*, ze dne 18. 10. 2006, stížnost č. 46410/99, jakož i rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2015, č. j. 1 Azs 140/2014-42, ze dne 18. 3. 2015, č. j. 1 Azs 174/2014-41, ze dne 28. 8. 2013, č. j. 8 As 5/2013-43 atp.). Správně zdůraznily, že stěžovatelka má svůj pobytový titul odvozený od otce, se kterým od roku 2007 nežila; ze země původu do České republiky s matkou přicestovala až v roce 2017, v Kraslicích bydlí až od roku 2021. Je v produktivním věku a sama v kasační stížnosti uvádí, že není závislá na otci a dokázala by pobývat na území samostatně. Na území České republiky nevlastní žádný

majetek a netvrdí nic bližšího k nemožnosti najít si obživu v zemi původu. Neuvádí ani podrobnější informace o jiných překážkách bránících návratu do země původu jako například špatný zdravotní stav. Ve správním spisu je nadto založeno i rozhodnutí o neudělení pobytového oprávnění otce, který byl v řízení před krajským soudem vyrozuměn o možnosti uplatnit práva osoby zúčastněné na řízení (blíže výzva ze dne 16. 6. 2022, č. j. 57 A 126/2021-41). Své právo však nevyužil, přičemž se jednalo o jednoho ze dvou zákonných zástupců stěžovatelky v době, kdy do České republiky přicestovala a od něhož odvozuje svůj pobytový titul.

[22] Nejvyšší správní soud se za popsaných okolností ztotožňuje s hodnocením správních orgánů. Veřejný zájem na tom, aby na území České republiky nepobývali cizinci bez platného víza nebo povolení k pobytu, který vyplývá z práva státu kontrolovat vstup a pobyt cizinců na svém území, v daném případě převážil nad zájmem stěžovatelky na ochraně jejího soukromého a rodinného života (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2013, č. j. 4 As 87/2013-20, ze dne 25. 1. 2017, č. j. 6 Azs 276/2016-22, ze dne 21. 2. 2013, č. j. 4 As 76/2012-28). Stěžovatelka neuvedla žádný silný důvod svědčící o zásahu do rodinného a soukromého života v intenzitě svědčící o porušení tohoto práva ve vztahu k neprodloužení jejího pobytového oprávnění.

[23] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud nesouhlasí se stěžovatelkou ani v obecné námitce, že došlo k porušení čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Článek 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod na mezinárodní úrovni garantují ochranu před neoprávněným zásahem do soukromého a rodinného života. Ta je na úrovni českého práva zaručena § 174a zákona o pobytu cizinců. V nyní posuzovaném případě správní orgány i krajský soud postupovaly v souladu se zákonem a vzaly v úvahu relevantní skutečnosti ve smyslu citovaného ustanovení a hodnotily všechny stěžovatelkou namítané skutečnosti. Řádně označily i skutečnosti, které měly za prokázané a z nichž vycházely při hodnocení intenzity a povahy vztahu stěžovatelky. Kasační soud dodává, že pokud účastník řízení uplatní pouze obecnou námitku, je soud oprávněn vypořádat ji rovněž obecně. Obsah, rozsah a kvalita kasační stížnosti totiž předurčují obsah, rozsah a kvalitu následného soudního rozhodnutí. Je-li tedy kasační stížnost kuse zdůvodněna, je tak předurčen nejen rozsah přezkumné činnosti soudu, ale i obsah rozsudku soudu. Soud není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za stěžovatele. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78 a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011-95, ze dne 22. 4. 2014, č. j. 2 Ads 21/2014-20, ze dne 27. 10. 2010, č. j. 8 As 22/2009-99, ze dne 18. 6. 2008, č. j. 7 Afs 39/2007-46, ze dne 17. 12. 2008, č. j. 7 As 17/2008-60, jakož i rozhodnutí Ústavního soudu, např. sp. zn. II. ÚS 460/15 atp.). Daný závěr platí o to více, je-li i ve správním řízení zastoupen advokátem.

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

[25] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl na základě § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů nenáleží. Žalované, která byla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, pak soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť jí žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 23. listopadu 2023

David Hipšr
předseda senátu