



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty a soudkyň Zuzany Břízové a Michaely Bejčkové v právní věci žalobkyně: **M. V.**, zast. advokátem Mgr. Petrem Václavkem, sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 4. 5. 2018, č. j. MV-96869-11/SO-2015, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 23. 7. 2019, čj. 57 A 69/2018-50,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně, státní občanka Ukrajiny, požádala dne 16. 8. 2012 o vydání povolení k dlouhodobému pobytu podle § 45 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) za účelem společného soužití rodiny. Ministerstvo vnitra dne 29. 4. 2015 žádost žalobkyně zamítlo a povolení k dlouhodobému pobytu neudělilo, neboť žadatelka nesplnila podmínku dosažení zákonem požadované výše úhrnného měsíčního příjmu dle § 42b odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců.

[2] Žalovaná rozhodnutím označeným v záhlaví rozhodnutí ministerstva potvrdila a odvolání žalobkyně zamítla. Shodně se správním orgánem I. stupně dospěla k závěru, že žalobkyně nesplnila podmínku dosažení zákonem požadované výše úhrnného měsíčního příjmu dle § 42b odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Současně neshledala důvodnou námitku nedostatečného posouzení přiměřenosti rozhodnutí dle § 174a zákona o pobytu cizinců. Uvedla, že manžel účastnice a její dvě nezletilé děti mají na území České republiky povolen trvalý pobyt a že „*napadené rozhodnutí sice bude mít dopad do soukromého a rodinného života účastnice řízení, avšak správní orgány musí postupovat v souladu s § 2 odst. 4 správního řádu, přičemž přijaté řešení musí být v souladu s veřejným zájmem.*“ Dále konstatovala, že v daném případě je veřejným zájmem nepochybně skutečnost, aby na území republiky nepobývali cizinci, kteří by představovali zátěž pro sociální systém. U žalobkyně s ohledem na její nedostačující příjem pak žalovaná takové riziko shledává reálným.

[3] Krajský soud vyhověl žalobě proti rozhodnutí žalované a rozhodnutí zrušil. Ve shodě se správními orgány dospěl k závěru, že žalobkyně neprokázala splnění podmínky dle § 42b odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Důvodnou však shledal námitku nedostatečného posouzení dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně. Žalované vytkl, že nijak blíže dopady do soukromého a rodinného života žalobkyně nepopsala, neučinila žádné úvahy umožňující porovnat tento dopad s hlavním hlediskem posuzování žádosti, tj. prokázáním dostatečné výše příjmů, nemohla tak přijmout závěr o tom, jaké z uvedených hledisek v konkrétním případě převažuje. Namísto toho konstatovala, že z důvodu veřejného zájmu, který odůvodňuje zamítnutí žádosti, je rozhodnutí přiměřené.

II. Shrnutí argumentů kasační stížnosti a vyjádření žalobkyně

[4] Žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Vůči rozhodnutí krajského soudu namítá nesprávné posouzení právní otázky a jeho nepřezkoumatelnost [stížnostní důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.].

[5] Stěžovatelka předně uvedla, že ve výše uvedeném rozhodnutí posuzovala dopad rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců. V napadeném rozhodnutí zmínila přítomnost manžela žalobkyně a jejich dvou nezletilých dětí na území České republiky, kteří zde pobývají na základě povolení k trvalému pobytu. Konstatovala, že rozhodnutí bude mít dopad do soukromého a rodinného života žalobkyně, avšak její povinností je postupovat v souladu s § 2 odst. 4 správního řádu tak, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem. Žalobkyně byla v průběhu celého řízení nečinná, a to přesto, že byla opakovaně vyzývána a upozorňována na nutnost prokázání měsíčního příjmu rodiny. S ohledem na výzvy si musela být vědoma neprokázání skutečných nákladů na bydlení. Stěžovatelka upozornila na judikaturu NSS týkající se aktivní role žadatele ve vztahu ke shromáždění a předložení potřebných podkladů pro rozhodnutí správnímu orgánu. S ohledem na judikaturu je stěžovatelka povinna v rámci rozhodnutí o odvolání zhodnotit i aktuálně doložené příjmy rodiny účastnice řízení, avšak žalobkyně neposkytla správním orgánům potřebnou součinnost.

[6] K otázce přiměřenosti rozhodnutí ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců ve vztahu k čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a ve vztahu ke Směrnici Rady č. 2003/86/ES, o právu na sloučení rodiny, odkázala stěžovatelka na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 9. 2018, č.j. 30 A 189/2017-42 a dále na rozhodnutí NSS ze dne 28. 11. 2008, č.j. 5 Azs 46/2008-71. Podle stěžovatelky může mít potenciálně její rozhodnutí negativní dopad do rodinného života žalobkyně, neboť na území České republiky pobývá její manžel a dvě nezletilé děti. Žalobkyně však nebyla schopná prokázat měsíční příjem rodiny v souladu s § 42b odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Dle stěžovatelky tak není napadené rozhodnutí v kontextu posouzení všech okolností nepřiměřené ve vztahu k důvodu pro zamítnutí žádosti o vydání pobytového oprávnění, neboť nad soukromým zájmem žalobkyně převažuje veřejný zájem státu na tom, aby na jeho území nepobývali cizinci, kteří budou zátěží pro sociální systém. V případě žalobkyně je pak s ohledem na její neschopnost prokázat měsíční příjem rodiny v souladu s § 42b odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců takové riziko reálné.

[7] Námitka žalobkyně, že na území České republiky pobývá řadu let, dle stěžovatelky neobstojí, neboť nevyhovění posuzované žádosti nezakazuje bez dalšího žalobkyni na území České republiky pobyt. Žalobkyně může požádat o vydání pobytového oprávnění nižšího stupně a nadále realizovat svůj rodinný a osobní život. Potenciální negativní dopad rozhodnutí do finanční sféry žalobkyně je třeba posoudit ve světle závěrů rozsudku Krajského soudu v Praze

pokračování

ze dne 9. 10. 2018, č.j. 48 A 64/2016-51. Žalobkyně však během řízení nenamítala ani neprokazovala hrozbu hmotné nouze či ohrožení zdraví a života účastnice, stejně tak nebyly v řízení zjištěny žádné významné majetkové vazby žalobkyně na území České republiky. Nebyla předložena lékařská zpráva, dle níž by zdravotní stav žalobkyně bránil ve vycestování, či prokazoval její odkázanost na zdravotní péči poskytovanou na území České republiky.

[8] Stěžovatelka dále odkázala na rozsudek NSS ze dne 2. 1. 2004, sp.zn. 5 Azs 43/2003 a usnesení Ústavního soudu ze dne 9. 6. 2004, č.j. III. ÚS 38/04. Rozhodnutí stěžovatelky není dle jejího názoru nezákonné, a proto navrhla napadený rozsudek krajského soudu zrušit a věc vrátit Krajskému soudu v Plzni k dalšímu řízení.

[9] Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, lze ji tedy projednat. Důvodnost kasační stížnosti NSS posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.); neshledal přitom vady, jimiž by se musel zabývat i bez návrhu.

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Hned v úvodu NSS konstatuje, že námitka stěžovatelky na porušení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. krajským soudem není důvodná. Odůvodnění rozsudku je vystavěno na jasném, srozumitelném a uceleném argumentačním systému, z něhož rozumně plynou právní závěry. Stěžovatelka ostatně uplatňuje tuto námitku jen obecně, aniž by specifikovala, v čem nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku spočívá. Napadený rozsudek tedy není nepřezkoumatelný.

[13] Stěžejní otázkou bylo, zda závěr krajského soudu o nedostatečném posouzení dopadů rozhodnutí stěžovatelky do soukromého a rodinného života žalobkyně, byl správný.

[14] Podle § 45 odst. 1 věta první zákona o pobytu cizinců, cizinec, který hodlá na území pobývat za jiným účelem, než který mu byl povolen, je povinen požádat ministerstvo o udělení nového povolení k dlouhodobému pobytu. Dle § 46 odst. 3 zákona o pobytu cizinců pro povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny nebo za účelem vědeckého výzkumu platí obdobně odstavec 1 věta druhá a § 55 odst. 1, § 56 odst. 1 písm. a) až c), e), g), h), l) a m)), § 56 odst. 2 písm. a) a § 62 odst. 1 vztahující se na dlouhodobé vízum.

[15] Ustanovení § 174a zákona o pobytu cizinců ve znění účinném do 15. 12. 2017 (znění, jež je v souladu s přechodnými ustanoveními na daný případ aplikovatelné) stanoví, že *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, jebož je cizinec státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, ke státu jeho posledního trvalého bydliště.*

[16] Judikatura NSS konstantně uvádí, že správní orgány jsou povinny zkoumat *přiměřenost* dopadů rozhodnutí do rodinného a soukromého života cizince jen v případech, kdy to zákon o pobytu cizinců výslovně předpokládá, a dále v případech, kdy to judikatura dovodila.

Jedná se o případy, kdy povinnost zkoumat přiměřenost dopadů do soukromého a rodinného života cizince vyplývá přímo z Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, jejíž článek 8 zavazuje smluvní státy k respektu vůči soukromému a rodinnému životu každého jednotlivce. Tyto závěry plynou např. z rozsudku NSS ze dne 14. 3. 2018, č. j. 6 Azs 422/2017 – 29, v němž Nejvyšší správní soud konstatoval: *„Skutečnost, že zákon o pobytu cizinců výslovně nepředepisuje posoudit přiměřenosti dopadů rozhodnutí podle § 77 odst. 1 zákona o pobytu cizinců do rodinného a soukromého života, na rozdíl od jiných rozhodnutí vydaných podle tohoto zákona, znamená pouze tolik, že zákonodárce typově vyhodnotil dopady takových rozhodnutí do soukromého a rodinného života jako nízké, až zanedbatelné. Nelze však současně ztrácet ze zřetele, že Česká republika je mimo jiné smluvní stranou Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, jejíž článek 8 zavazuje smluvní státy k respektu vůči soukromému a rodinnému životu každého jednotlivce. Povinnost zvážit přiměřenost dopadu každého rozhodnutí do těchto práv tak vyplývá přímo z Úmluvy“* (obdobně též rozsudek NSS ze dne 10. 5. 2018, č. j. 6 Azs 201/2016, bod [25] a násl., rozsudek ze dne 19. 12. 2018, č. j. 8 Azs 290/2018-27, č. 3852/2019 Sb. NSS, bod [13]a násl., či aktuálněji rozsudek NSS ze dne 12. 12. 2019, č. j. 10 Azs 310/2019-32, bod [13]). Ačkoliv ve výše uvedených rozhodnutích bylo správními orgány rozhodováno o jiných pobytových oprávněních či jejich odejmutí, lze tyto závěry plně vztáhnout i na posuzovanou věc. Žalobkyně namítla nepřiměřenost rozhodnutí o zamítnutí žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny ve vztahu k dopadům do jejího soukromého a rodinného života v odůvodnění k podanému odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Stěžovatelka postupovala tedy správně, když se otázkou nepřiměřenosti rozhodnutí zabývala. Tato povinnost státu ostatně vyplývá i z článku 17 Směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny, který uvádí: *„Členské státy berou náležitě v úvahu povahu a pevnost rodinných vztahů dotyčné osoby a dobu trvání jejího pobytu v členském státě, jakož i existenci rodinných, kulturních a sociálních vazeb se zemí původu v případě, že žádost zamítnou, odejmou povolení k pobytu či zamítnou prodloužení jeho doby platnosti nebo rozhodnou o navrácení osoby usilující o sloučení rodiny nebo jejích rodinných příslušníků.“*

[17] Stěžovatelce lze přisvědčit potud, pokud uváděla, že v rámci řízení o žádosti je především na žadateli, aby shromáždil a předložil správnímu orgánu potřebné podklady pro rozhodnutí (rozsudek NSS ze dne 8. 11. 2016, č. j. 5 Azs 115/2016-34) a že bylo především na žalobkyni, aby poskytla v řízení součinnost. Jak vyplývá z obsahu správního spisu, postoj žalobkyně v řízení nebyl příliš aktivní. I ve vztahu k námitce o nepřiměřenosti rozhodnutí s ohledem na dopady do jejího soukromého a rodinného života zůstala spíše v rovině obecných tvrzení, aniž by jednotlivé dopady podrobně konkretizovala. V ostatních bodech odůvodnění kasační stížnosti se však NSS s námitkami stěžovatelky neztotožňuje.

[18] Stěžovatelka ve svém odůvodnění k námitce nedostatečného posouzení uvedla pouze to, že žalobkyně žije na území České republiky společně s manželem a dvěma nezletilými dětmi, kteří mají uděleno povolení k trvalému pobytu. Konstatovala, že rozhodnutí bude mít nepochybně dopad do soukromého a rodinného života, ale veřejným zájmem je, aby na území republiky nepobývali cizinci, kteří budou zátěží pro sociální systém. U žalobkyně pak s ohledem na její nedostačující příjem je podle stěžovatelky takové riziko reálné.

[19] Ze správního spisu vyplynulo, že žalobkyně pobývala na území České republiky na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání (účast v právnické osobě) s platností od 10. 10. 2010 do 9. 10. 2012. V souladu s § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců podala žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny. Správní orgán I. stupně uvedl, že žalovaná má na území České republiky rodinné vazby. Žije společně s manželem V. V., nar. X, který má na území povolen trvalý pobyt s platností od 14. 1. 2009, nezletilým D. V., nar. X, který pobývá na území na základě povolení k trvalému pobytu s platností od 26. 7. 2010, a nezletilou D. V., X, pobývajícím na území na základě povolení

pokračování

k trvalému pobytu s platností od 20. 9. 2012. Žalobkyně před správním orgánem I. stupně doložila příjmy rodiny ve výši 25 780 Kč. Vzhledem k tomu, že z jí předložených dokladů nebyla prokázána výše nákladů na bydlení (byla prokázána výše nájemného a plateb za plyn a elektřinu, nebylo však prokázáno, zda nájemné zahrnuje i veškeré další náklady spojené s bydlením), vyšel správní orgán I. stupně z nejvyšší částky normativních nákladů na bydlení stanovených pro účely příspěvku na bydlení zvláštním právním předpisem ve výši 18 674 Kč. Správní orgán I. stupně proto dospěl k závěru, že minimální výše čistého úhrnného příjmu rodiny po sloučení by měla činit 28 524 Kč. Žádost žalobkyně správní orgán I. stupně zamítl z důvodu nesplnění podmínky dle § 42b odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. V odůvodnění se zabýval i přiměřeností rozhodnutí. Vzhledem k nedoložení příjmů, ze kterých by byla schopna zajistit žalobkyně svůj pobyt na území České republiky, považoval správní orgán I. stupně rozhodnutí s ohledem na veřejný zájem za přiměřené. Následné námítky žalobkyně ohledně nepřiměřenosti rozhodnutí správního orgánu I. stupně spočívaly v délce trvání jejího pobytu na území, dodržování zákonů České republiky, spolupracování s orgány státní správy, přítomnosti nezletilých dětí, o něž se stará, zájmu na jejich výchově a přípravě na jejich budoucí životy jako zájmu nejvyššímu, v existenčních a ekonomických problémech, které rodině vzniknou, v důsledku nutnosti se vrátit na Ukrajinu, neboť otec nemůže současně pracovat a starat se o děti, v rozdílu pouhých 2 744 Kč mezi částkou požadovanou dle § 42b odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců a částkou doloženou.

[20] Byť obecně nejsou dopady rozhodnutí, jímž se neuděluje bytové oprávnění, tak intenzivní, jako v případě správního vyhoštění či zrušení bytového oprávnění, vždy je třeba přiměřenost těchto méně závažných následků zkoumat s ohledem na konkrétní dopady do sféry cizince a jeho rodiny. Dle judikatury Nejvyššího správního soudu při posuzování rozsahu narušení soukromého a rodinného života, je nutné zkoumat nejen vliv na ekonomický, osobní a rodinný život cizince, ale i na ostatní rodinné příslušníky, kteří by jinak měli právo pobývat na území ČR na základě samostatného bytového oprávnění (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2013, č. j. 8 As 68/2012 – 39, či ze dne 27. 2. 2014, č. j. 9 Azs 41/2014 – 34). V daném případě bylo tedy třeba zkoumat, zda je odepření pobytu žalobkyni přiměřené dopadům do jejího soukromého a rodinného života, zejména pak do života jejích dětí.

[21] Má-li být poměřován veřejný zájem státu a dopady do soukromého a rodinného života žalobkyně a jejích dětí, musí být nejprve konkrétní dopady, které správní orgán posuzuje, tímto správním orgánem vymezeny. Teprve ty pak může stěžovatelka poměřovat s povahou a závažností veřejného zájmu. Stěžovatelka však v odůvodnění svého rozhodnutí na poměrování rezignovala, neboť jej provedla ve zcela obecné rovině, aniž by hodnotila konkrétní okolnosti posuzovaného případu. Rozhodnutí správního orgánu musí být přezkoumatelné a nepostačuje tedy, pokud je obecně uvedeno, že skutečnosti vedoucí k naplnění důvodu pro zamítnutí žádosti (nedoložení dostatečného příjmu) jsou důvodem pro převážení veřejného zájmu nad dopady do soukromého a rodinného života žalobkyně. Jednak žádné konkrétní dopady na žalobkyni (či její rodinu) nebyly uvedeny. Stěžovatelka ve shodě se správním orgánem I. stupně pouze konstatovala, že rozhodnutí bude mít nesporný dopad do osobního i rodinného života žalobkyně, nikoliv však jaký. Jednak nelze jako jediné kritérium pro posouzení přiměřenosti rozhodnutí hodnotit nedoložení dostatečné výše příjmů, jež současně představuje zákonný důvod pro zamítnutí žádosti. V takovém případě by zkoumání přiměřenosti rozhodnutí zcela postrádalo smysl, neboť pouhým nesplněním podmínky doložení dostatečného příjmu by současně byl dán závěr o přiměřenosti rozhodnutí ve vztahu k dopadům do soukromého a rodinného života žadatele. Své úvahy ohledně poměrování soukromého a veřejného zájmu s ohledem na přiměřenost rozhodnutí stěžovatelka de facto z části konkretizovala až v samotné kasační stížnosti, což je nepřipustné. Na uvedeném nic nemění ani odkazy stěžovatelky na rozhodnutí

krajského a Nejvyššího správního soudu, neboť skutkově a právně jsou v nich řešeny jiné situace. Žádným způsobem se pak stěžovatelka nevypořádala s poměřováním veřejného zájmu a zájmu žalobkyně na nerušený soukromý a rodinný život ve vztahu k námitkám žalobkyně ohledně její délky pobytu na území, malého rozdílu požadované a doložené částky příjmů a zájmem dětí na jejich výchově a přípravě na budoucí život, který by měl být dle žalobkyně tím nejvyšším zájmem.

[22] Již z obsahu správního spisu je přitom zřejmé, že žalobkyně žije na území spolu se svou rodinou. Nezletilý syn žalobkyně pobývá na území České republiky od svých tří let, ke dni rozhodnutí žalované mu bylo 11 let. Převážnou část života tak strávil právě na území České republiky. Nezletilá dcera žalobkyně ke dni rozhodnutí stěžovatelky pobývala na území České republiky 6 let (což byl i její věk k datu rozhodnutí). Byť žalobkyně zájem nezletilých dětí namítala, žalovaná se nevypořádala s otázkou přiměřenosti rozhodnutí z hlediska nejlepšího zájmu nezletilých dítěte žalobkyně, resp. nezabývala se otázkou, zda je v nejlepším zájmu dětí zůstat s rodinou na území ČR, a pokud by tomu tak bylo, zda mohl nad tímto zájmem převážit nějaký konkurující veřejný zájem.

[23] NSS tak ve shodě s krajským soudem dospěl k závěru, že stěžovatelka učinila závěr o tom, že veřejný zájem převážil nad dopady do soukromého a rodinného života žalobkyně, aniž by jakkoli blíže tyto dopady specifikovala, popsala své úvahy, jimiž se při poměřování veřejného zájmu, jímž je prokázání dostatečné výše příjmů pro pobyt rodiny na území, a zájmu žalobkyně na soukromý a rodinný život zabývala. Stěžovatelka tak zatížila řízení vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, a z tohoto důvodu krajský soud postupoval správně, když napadené rozhodnutí zrušil.

IV. Závěr a náklady řízení

[24] S ohledem na výše uvedené NSS zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

[25] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla úspěch; žalované náklady řízení 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 12. srpna 2020

Ondřej Mrákota
předseda senátu