



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Ivo Pospíšila a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobce: **M. M.**, zastoupen JUDr. Pavlem Pokorným, advokátem se sídlem Veverkova 1343/1, Hradec Králové, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3 Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 27. 9. 2018, č. j. MV-99708-4/SO-2018, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 15. 12. 2020, č. j. 30 A 147/2018-72,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalobce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalované **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Žalobce podal dne 7. 7. 2016 žádost o vydání povolení k trvalému pobytu podle § 66 odst. 1 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Dle daného ustanovení se povolení k trvalému pobytu vydá bez podmínky předchozího nepřetržitého pobytu na území ČR, pokud je žadatelem zletilé nezaopatřené dítě cizince pobývajících zde na základě povolení k trvalému pobytu, je-li důvodem žádosti společné soužití těchto cizinců na území. Po určitých procesních peripetiích, kdy žalovaná nejprve rozhodnutí Ministerstva vnitra jakožto správního orgánu I. stupně dvakrát zrušila, rozhodl správní orgán I. stupně až dne 25. 6. 2018 (rozhodnutím č. j. OAM-10463-61/TP-2016) tak, že žádost zamítl, neboť dne 14. 11. 2017 dosáhl žalobce věku 26 let a přestal tak splňovat věkovou hranici nezaopatřenosti.

[2] Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně brojil žalobce odvoláním, které žalovaná napadeným rozhodnutím zamítla a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdila. Vypořádala se mimo jiné s námitkou nepřiměřeného zásahu rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce, které nepřisvědčila.

[3] Žalobce se proti napadenému rozhodnutí bránil žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“), který ji napadeným rozsudkem zamítl. Při posuzování splnění podmínek pro vyhovění žádosti vycházel ze stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů, nikoli v době podání žádosti (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2018, č. j. 1 Azs 397/2017-31). Proto správní orgán I. stupně nemohl o žádosti rozhodnout jinak, než ji zamítnout pro nesplnění podmínek § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Dle § 178a odst. 2 téhož zákona se totiž pojem nezaopatřenosti posuzuje podle § 11 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře (dále jen „zákon o státní sociální podpoře“), dle kterého se dítě považuje za nezaopatřené nejdéle do 26. roku věku.

[4] Krajský soud dále konstatoval, že skutečnost, že řízení trvalo nestandardně dlouho, což vedlo k zamítnutí žádosti, jak tvrdí žalobce, nemůže založit nezákonnost rozhodnutí. Žalobce se měl bránit prostředky, které na ochranu proti nečinnosti stanovuje právní řád.

[5] Bez významu je rovněž žalobcovo tvrzení o podané žádosti o pobytové oprávnění za účelem podnikání. O této skutečnosti nejsou ve správním spise žádné doklady, ty nepředložil ani žalobce. Ani kdyby se jednalo o pravdivé tvrzení, nebylo by pro posouzení důvodnosti žaloby významné.

[6] Závěrem se krajský soud vypořádal s námitkou týkající se nepřiměřenosti zásahu rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce. Z judikatury správních soudů vyplývá, že tu je třeba posuzovat i u rozhodnutí, u kterých to zákon o pobytu cizinců nevyžaduje, pokud cizinec nepřiměřenost ve správním řízení sám konkrétně namítne. Tvrzení, která žalobce uvedl poprvé až v odvolání, však nejsou dostatečně konkrétní, přestože měl žalobce dostatečný prostor k jejich uplatnění a precizaci. Žalovaný se touto námitkou zabýval v míře obecnosti, která korespondovala s mírou obecnosti žalobcových tvrzení. Soužití s otcem a dokončení studia neshledal důvody výjimečnými, které by jej odlišovaly od jeho jiných krajanů.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[7] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadá rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Zároveň žádá o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podle § 107 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 73 téhož zákona.

[8] Stěžovatel předně namítá, že v době podání žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu (*stěžovatel má zjevně na mysli žádost o vydání povolení k trvalému pobytu, pozn. NSS*) nepochybně splňoval podmínky uvedené v § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Žádost podal více než 15 měsíců před dovršením věku 26 let a řádně ji doložil. Správní orgán I. stupně rozhodl o žádosti poprvé až 11 měsíců od jejího podání.

[9] Dále žalované a krajskému soudu vytýká, že nesprávně nezohlednily, že požádal rovněž o pobytové oprávnění za účelem podnikání. Nerozumí tomu, že o tom ve správním spise nejsou založeny žádné doklady. Touto žádostí se správní orgány měly zabývat, neboť současně s jejím podáním vzal žádost, která je předmětem právě přezkoumávaného řízení, zpět. O této

skutečnosti svědčí fakt, že správnímu orgánu předkládal doklady o svém podnikání a krajskému soudu pak potvrzení o studiu a daňová příznání.

[10] Stěžovatel vyjádřil zklamání nad přístupem českých správních orgánů a nedostatečným poučením, kterému se mu od nich dostalo. Žalobu na ochranu proti nečinnosti podat nemohl, neboť netušil, že se tímto způsobem může bránit proti nečinnosti správního orgánu.

[11] Ve vztahu k posouzení přiměřenosti zásahu rozhodnutí do jeho soukromého a rodinného života stěžovatel uvedl, že neví, jakým jiným způsobem by nepřiměřenost mohl prokázat. Jeho otec žije trvale na území ČR a dlouhodobě zde podniká. Jiné příbuzenstvo na území Ukrajiny prakticky nemá. Jeho vazby na zemi původu jsou nenávratně zprerušeny. Námitky stran nepřiměřenosti zásahu neuplatnil dříve než v odvolání, neboť se v předchozí fázi správního řízení soustředil zejména na to, aby doložil, že na území ČR studuje a podniká.

[12] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že se ztotožňuje se závěrem krajského soudu a navrhuje kasační stížnost zamítnout jako nedůvodnou.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou.

[14] Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Dospěl přitom k závěru, že kasační stížnost **není důvodná**.

[15] Nejvyšší správní soud si nejprve musel zodpovědět otázku, zda správní orgány a krajský soud použily správné znění ustanovení zákona, konkrétně § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Mezi podáním žádosti (dne 7. 7. 2016) a vydáním rozhodnutí správního orgánu I. stupně (dne 25. 6. 2018), přičemž v mezidobí došlo ke dvojímu zrušení rozhodnutí žalovanou, totiž zákonodárce dané ustanovení novelizoval tím způsobem, že trvalý pobyt bez splnění podmínky předchozího nepřetržitého pobytu na území již není udělen nezletilým a zletilým nezaopatřeným dětem cizinců zde pobývajících na základě povolení k trvalému pobytu, pokud je účelem pobytu společné soužití těchto cizinců, ale nadále již jen nezletilým dětem. Vzhledem ke skutečnosti, že stěžovatel měl v době podání žádosti již 24 let, je vyjasnění této otázky zásadní.

[16] Tato změna nastala s účinností novelizačního zákona č. 222/2017 Sb., který ve svém čl. I odst. 94 stanoví, že *v § 66 odst. 1 písm. d) se slova „nebo zletilé nezaopatřené“ zrušují a na konci textu písmene se doplňují slova „na území“*. Podle obecné zásady sice správní orgán rozhoduje dle úpravy účinné v době rozhodování, to však neplatí v případě, kdy zákonodárce z důvodu zachování právní jistoty v přechodných ustanoveních zákona výslovně stanoví opak. Je tomu tak i v tomto případě, neboť čl. II odst. 1 zákona č. 222/2017 Sb. stanoví, že *řízení podle zákona č. 326/1999 Sb. zahájené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona a do tohoto dne neskončené se dokončí a práva a povinnosti s ním související se posuzují podle zákona č. 326/1999 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona*. Je tedy zřejmé, že splnění podmínek pro vydání povolení k trvalému pobytu je třeba posuzovat podle zákonného znění účinného v době podání žádosti.

[17] Stěžovatel v kasační stížnosti zaprvé namítá, že v době podání žádosti splňoval podmínky pro vydání povolení k trvalému pobytu. V zásadě tedy napadá rozsudek krajského soudu pro jeho

nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky, zda se splnění podmínek pro vyhovění žádosti o pobytové oprávnění posuzuje ve vztahu k okamžiku podání žádosti, či k okamžiku vydání rozhodnutí [kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

[18] Jedná se o následující zákonné podmínky.

[19] Podle § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 14. 8. 2017, platí, že *povolení k trvalému pobytu se bez podmínky předchozího nepřetržitého pobytu na území vydá cizinci, který o vydání tohoto povolení žádá jako nezletilé nebo zletilé nezaopatřené dítě cizince, jenž na území pobývá na základě povolení k trvalému pobytu, je-li důvodem žádosti společné soužití těchto cizinců.*

[20] Podle § 178a odst. 2 věty první *se nezaopatřenost dítěte posuzuje podle zákona o státní sociální podpoře.* Podle § 11 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře *se za nezaopatřené dítě pro účely tohoto zákona považuje dítě do skončení povinné školní docházky, a poté, nejdéle však do 26. roku věku (ustanovení pokračuje výčtem důvodů).*

[21] Splnění podmínek těchto ustanovení je třeba posuzovat na základě skutkového stavu v době rozhodování správních orgánů. Tento způsob rozhodování vyplývá přímo z povahy správního řízení, které směřuje k vydání konstitutivního správního rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 68/2008-126, č. 1786/2009 Sb. NSS, ze dne 8. 3. 2019, č. j. 7 Azs 209/2018-37, ze dne 7. 4. 2011, č. j. 1 As 24/2011-79, ze dne 9. 1. 2019, č. j. 9 As 362/2018-37, či ze dne 3. 6. 2020, č. j. 10 Azs 374/2019-33).

[22] Rozhodnutí o udělení pobytového oprávnění je rozhodnutím s konstitutivními účinky, a proto teprve právní mocí takového rozhodnutí je cizinec oprávněn pobývat na území České republiky na základě jím požadovaného pobytového titulu. Postup správních orgánů, v rámci kterého posuzují splnění podmínek až ke dni vydání rozhodnutí, plně odpovídá povaze takového rozhodnutí. Opačný postup správních orgánů by byl zjevně neudržitelný, neboť by byl v příkrém rozporu s ústavním principem právní jistoty a předvídatelnosti práva (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2017, č. j. 2 Azs 163/2017-37, či ze dne 8. 3. 2019, č. j. 7 Azs 209/2018-37).

[23] Stěžovateli lze přisvědčit, že správní řízení trvalo excesivně dlouho. Správní orgány překročily lhůtu, kterou jim k vydání rozhodnutí ukládá zákon o pobytu cizinců a která činí 180 dnů pro řízení v prvním stupni a 60 dnů pro odvolací řízení (viz § 169t odst. 6 písm. g) bod 1. a odst. 12 tohoto zákona). Překračování lhůt k vydání pobytového oprávnění je nežádoucí. Nejvyšší správní soud rozumí stěžovatelově frustraci z negativních důsledků postupu správního orgánu I. stupně, vedoucího k zamítnutí jeho žádosti. Z tohoto důvodu ale nelze prolomit obecnou zásadu okamžiku posuzování žádosti cizince o pobytové oprávnění a posuzovat žádost k jinému časovému okamžiku než ke dni vydání rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2019, č. j. 7 Azs 209/2018-37, či ze dne 3. 6. 2020, č. j. 10 Azs 374/2019-33).

[24] Správní orgány by měly dodržovat lhůty k vydání rozhodnutí, jejich překročení je jevem nežádoucím, akceptovatelným pouze ve výjimečných případech (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2018, č. j. 1 Azs 397/2017-31, a ze dne 3. 6. 2020, č. j. 10 Azs 374/2019-33). Zákonné lhůty k vydání rozhodnutí jsou ale pouze lhůtami pořádkovými, jejichž překročení nemá vliv na zákonnost správního rozhodnutí, jak již uvedl v napadeném rozsudku krajský soud (srov. rozsudky Nejvyššího správního

soudu ze dne 30. 10. 2003, č. j. 6 A 171/2002-41, ze dne 10. 12. 2012, č. j. 2 Ans 14/2012-41, č. 2785/2013 Sb. NSS, ze dne 3. 7. 2018, č. j. 6 Azs 178/2018-4, či ze dne 3. 6. 2020, č. j. 10 Azs 374/2019-33).

[25] Jako obranu proti takovému postupu je možné využít opatření proti nečinnosti dle § 80 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „s. ř.“), případně žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu dle § 79 a násl. s. ř. s. Tyto instituty stěžovatel nevyužil, neboť o jejich existenci – dle svého tvrzení – nevěděl. Nezbyvá než mu připomenout, že neznalost zákona, a to včetně možnosti bránit se nečinnosti správních orgánů, neomlouvá.

[26] Navzdory uvedenému závěru Nejvyšší správní soud podotýká, že v žádném případě neschvaluje postup správních orgánů v posuzované věci. Naopak na ně kasační soud apeluje, aby ve věcech pobytu cizinců rozhodovaly bezodkladně, nejpozději v zákonem stanovených lhůtách (konkrétně v § 169t zákona o pobytu cizinců). Ačkoliv se jedná o lhůty pořádkové, jejichž nedodržení samo o sobě nezpůsobuje nezákonnost postupu správního orgánu ani nezákonnost samotného rozhodnutí, měly by je správní orgány dodržovat.

[27] Další kasační námitky již směřují do důvodu kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Stěžovatel krajskému soudu v zásadě vytýká, že měl napadené rozhodnutí zrušit pro vady správního řízení. Ty měly spočívat v tom, že správní orgány do spisu nezaložily dokumenty vztahující se ke stěžovatelově žádosti o pobytové povolení za účelem studia, a dále ve způsobu, jakým se vypořádaly s posouzením přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatele.

[28] Kasační soud se neztotožňuje se způsobem, jakým se krajský soud vypořádal s námitkou stran žádosti o povolení za účelem podnikání. Je sice pravdou, že by se jednalo o zcela jinou žádost, o které by správní orgány vedly oddělené správní řízení, a mohlo by se tedy zdát, že tato námitka je pro probíhající věc bezpředmětná. Nelze však přehlédnout, že mířila do důvodu zrušení v pořadí druhého zamítavého rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Tím byl závěr žalované o porušení procesních práv stěžovatele. Toto své pochybení měl správní orgán I. stupně napravit tak, že stěžovatele poučí, že dle § 41 odst. 8 s. ř. může změnit obsah své žádosti, a to vzhledem ke skutečnosti, že již nesplňuje podmínky pro vydání povolení k trvalému pobytu dle § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců.

[29] Správní orgán I. stupně následně vyhověl právnímu názoru žalované tak, že založil úřední záznam do správního spisu. V úředním záznamu mj. uvedl, že změna obsahu žádosti by v případě stěžovatele byla nesmyslná, neboť na území pobývá na základě krátkodobého víza a je tak oprávněn podat žádost pouze podle § 66 odst. 1 písm. c) a písm. d) zákona o pobytu cizinců. Nejvyšší správní soud má za to, že poučení učiněné prostřednictvím úředního záznamu vloženého do správního spisu (ve kterém nadto správní orgán I. stupně vyjádřil předsvědčení o neúspěchu žádosti v případě změny jejího obsahu) není dostatečné. Ostatně ani žalovaná se s postupem správního orgánu I. stupně v napadeném rozhodnutí neztotožnila, přestože rozhodnutí následně potvrdila.

[30] Stěžovatelův zmocněnec se nicméně na základě výzvy podle § 36 odst. 3 s. ř. seznámil s podklady pro vydání rozhodnutí, tedy i s obsahem úředního záznamu. Z jeho následného vyjádření k podkladům ze dne 18. 6. 2018 v žádném případě nevyplývá, že si stěžovatel přeje žádost vzít zpět či změnit její obsah. Upozorňuje sice, že ve správním spise chybí některé doklady doložené stěžovatelem, ty však měly mapovat pouze poslední období jeho studia. Stěžovatelova tvrzení o změně obsahu žádosti, která uplatnil až v žalobě a v kasační stížnosti,

jsou proto v rozporu s tím, co jeho zmocněnec tvrdil ve správním řízení. Tato zjištění vedla kasační soud k tomu, že ani této námitce nevyhověl.

[31] Závěrem se Nejvyšší správní soud vypořádal s námitkou týkající se nesprávného posouzení nepřiměřenosti zásahu rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatele. Správní orgán I. stupně žádost zamítl podle § 75 odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců v tehdejší znění, přičemž u důvodů zamítnutí žádosti podle § 75 odst. 1 tohoto zákona se posuzování přiměřenosti ze zákona nevyžaduje.

[32] Jak správně uvedl již krajský soud, judikatura nicméně dovodila, že posuzování přiměřenosti dopadu rozhodnutí není omezeno pouze na ta rozhodnutí, u kterých to zákon o pobytu cizinců výslovně stanoví (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2015, č. j. 6 Azs 96/2015 – 30, či ze dne 20. 9. 2018, č. j. 10 Azs 127/2018 – 30). Přiměřenost dopadu rozhodnutí je třeba ke konkrétní námitce posuzovat i v případě zamítnutí jiných pobytových oprávnění (rozsudek ze dne 22. 1. 2020, č. j. 10 Azs 256/2019 – 39, či ze dne 12. 3. 2020, č. j. 9 Azs 352/2019 – 33). Tato povinnost vyplývá přímo z čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Při posuzování přiměřenosti dopadu není nutné výslovně hodnotit všechna kritéria uvedená v § 174a zákona o pobytu cizinců, ale výslovně zohlednit pouze důvody, které jsou v daném případě specifické a vyplývají z průběhu řízení (rozsudek ze dne 4. 4. 2019, č. j. 9 Azs 72/2019 – 37, či ze dne 14. 3. 2019, č. j. 7 Azs 554/2018 – 36).

[33] Kasační soud musí v tomto směru korigovat krajský soud. Je bezpředmětné, zda stěžovatel nepřiměřenost zásahu namítal až před žalovaným, či již v průběhu řízení před správním orgánem I. stupně. V průběhu řízení v obou stupních mimo jiné konkrétně namítal, že na území ČR studuje a připravuje se tak k výkonu povolání, které zde chce následně vykonávat, žije v harmonickém rodinném prostředí se svým otcem, vytvořil si zde společenské vazby a usiluje i o integraci ekonomickou. Správní orgány měly posoudit všechny relevantní okolnosti, které ve vztahu k těmto konkrétním tvrzením vyšly v řízení najevo. Bylo jimi např. i to, že stěžovatel na území ČR pobývá teprve od roku 2016 na vízum za účelem strpění, že jeho matka nadále žije na Ukrajině, či skutečnost, že měl velmi vysokou absenci při výuce. Tato zjištění sice žalovaná nezkoumala, uvedla však správně, že stěžovatel již není závislý na rodičích a neztrácí možnost legalizovat si svůj pobyt na území, aby zde mohl nadále studovat (díky čemuž se zásah stává přiměřeným).

[34] Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že hodnocení přiměřenosti dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života ob stojí, přestože měla žalovaná jistě zkoumat všechny okolnosti, které vyšly v řízení najevo. Ty však pro stěžovatele nejsou nijak příznivé. Kasační soud se proto ztotožňuje se závěrem žalované a krajského soudu o tom, že zásah rozhodnutí, kterým se zamítá žádost stěžovatele podle § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců ve spojení s § 75 odst. 1 písm. f) téhož zákona, do soukromého a rodinného života stěžovatele je přiměřený.

IV. Závěr a náklady řízení

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

[36] Stěžovatel připojil ke kasační stížnosti návrh na přiznání odkladného účinku. O tomto návrhu soud nerozhodoval, jelikož odkladný účinek působí jen do skončení řízení před soudem a soud rozhodl o samotné kasační stížnosti bez zbytečného odkladu po nezbytném poučení

účastníků řízení a obstarání dalších podkladů nutných pro rozhodnutí. Rozhodnutí o odkladném účinku tak skončením řízení o kasační stížnosti pozbylo smyslu.

[37] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl na základě § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl 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 4. února 2021

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu