

Anotace rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva

Rozsudek ze dne 17. července 2025 ve věci č. 5212/23 – *Siles Cabrera proti Španělsku*

Senát páté sekce Soudu dospěl jednomyslně k závěru o neporušení práva stěžovatele na respektování rodinného života podle článku 8 Úmluvy v důsledku toho, že jeho žádost o zvláštní dočasné povolení k pobytu, o něž usiloval s ohledem na nutnost pečovat o nemocného syna, byla zamítnuta z důvodu, že nespĺňuje podmínku ekonomické soběstačnosti nezaložené na sociálních dávkách.

I. Skutkové okolnosti

Stěžovatel žije od roku 2005 se svou manželkou ve Španělsku. V roce 2012 se jim narodil syn. Členové stěžovatelovy rodiny jsou občany Bolívie.

Stěžovatelovu synovi byla ve věku 2,5 roku diagnostikována porucha autistického spektra. V roce 2017 mu pak byla diagnostikována agranulocytóza, akutní stav spojený s vážným a nebezpečným snížením počtu bílých krvinek. Z lékařské zprávy vyplýval závěr, že stěžovatelův syn trpí vážným onemocněním, jež vyžaduje nepřetržitou specializovanou péči, která však není v Bolívii dostupná.

Stěžovatel se v roce 2015 zaregistroval jako uchazeč o zaměstnání u místního sdružení pomáhajícího jednotlivcům a rodinám ohroženým sociálním vyloučením. V březnu 2018 pak požádal o povolení k pobytu na základě mimořádných okolností spočívajících v jeho sociální integraci. Jednalo se o jeho první žádost o pobytové oprávnění. Informace o jeho pobytovém statusu před podáním této žádosti strany neposkytly.

Na podporu své žádosti předložil stěžovatel mimo jiné zprávu, jež měla prokazovat jeho dostatečnou sociální integraci. Úřad pro rodinnou politiku a diverzitu odboru zaměstnanosti a sociální politiky, jenž tuto zprávu vydal, se ke stěžovatelově žádosti stavěl kladně. Doporučil, aby byl stěžovatel osvobozen od povinnosti předložit pro účely řízení o jeho žádosti pracovní smlouvu, a to na základě vážného zdravotního postižení jeho syna a z toho plynoucí potřeby neustálé péče. Stěžovatel pobíral pouze základní příjem skládající se z minimálního zaručeného příjmu a doplňkového příspěvku na bydlení v celkové výši dostatečné k zajištění živobytí.

Příslušný správní orgán nicméně stěžovatelovu žádost o povolení k pobytu zamítl, neboť stěžovatel neprokázal, že má vlastní prostředky k obživě. Výše uvedená zpráva o sociální integraci pro něj nebyla závazná. S ohledem na to, že stěžovatel nedisponoval žádným pobytovým oprávněním, rozhodl správní orgán rovněž o jeho povinnosti opustit území. Pokud by tak stěžovatel ve stanovené lhůtě neučinil, byla by na místě aplikace vnitrostátních ustanovení týkajících se neoprávněného pobytu na území.

Stěžovatel napadl rozhodnutí správního orgánu u soudu. Ten však jeho žalobu zamítl, a to na základě totožných důvodů jako správní orgán. Poukázal na ustálenou vnitrostátní judikaturu, podle níž nepředstavovalo pobírání zaručeného příjmu a příspěvku na bydlení důkaz o vlastních finančních prostředcích. Odmítl přitom stěžovatelův argument, že nemůže pracovat, jelikož se musí starat o svého nemocného syna. Jeho matka – taktéž nezaměstnaná – totiž rovněž pobývala na území Španělska. Stěžovatelův syn se navíc narodil v roce 2012, přičemž u stěžovatele nebyla od roku 2015 evidována žádná pracovní aktivita; v tomto roce se stěžovatel registroval jako uchazeč o zaměstnání.

S těmito závěry se následně ztotožnil i odvolací soud. Ten zdůraznil, že vnitrostátní ustanovení upravující udělování povolení k pobytu, o něž žádal stěžovatel, umožňují legalizovat status cizinců pobývajících na území neoprávněně, aniž by museli území opustit, aby mohli požádat o potřebné pobytové oprávnění. Vyzdvihl rovněž účel právní úpravy, podle níž i v případě výjimky z povinnosti předložit k žádosti pracovní smlouvu musí žadatel prokázat, že disponuje vlastními prostředky k uspokojení svých potřeb na území, aby nezatěžoval veřejný rozpočet. Sociální dávky by vedly ke splnění této podmínky pouze v případě skutečné sociální integrace cizince, pokud by jejich pobírání

bylo nahodilé a důsledkem dočasné ztráty vlastních prostředků k obživě. Ani další opravné prostředky, jež stěžovatel podal, nebyly úspěšné.

Aktuální informace o rodinné situaci stěžovatele obsahovala sociální zpráva z prosince 2023. Ta upozorňovala na vysoký stupeň závislosti a zdravotního postižení stěžovatelova syna, který vyžadoval terapeutickou a farmakologickou léčbu a sledování jeho vývoje. Potřeboval rovněž neustálou péči a dohled, což bylo obtížné skloubit s jinými pracovními činnostmi. Navštěvoval školu v rámci inkluzivního vzdělávacího programu pro žáky s různým zdravotním postižením či poruchami autistického spektra, který poskytuje specifickou podporu uzpůsobenou individuálním potřebám žáka ve standardizovaném prostředí (tj. v běžné škole). Vzhledem k tomu, že rodiče pobývali na území neoprávněně, nemohla rodina po dobu několika měsíců pobírat různé sociální dávky ani se účastnit programu sociálního nájemního bydlení. Stěžovatelův syn nicméně získal dočasné, každoročně obnovované povolení k pobytu na základě výjimečných okolností (zdravotních důvodů), a jeho matka za účelem vzdělávání (bez přístupu na trh práce). Sociální a ekonomická situace rodiny byla nadále nejistá s ohledem na absenci pobytového oprávnění na straně stěžovatele. Rodina pobírala minimální zaručený příjem, a nadto získávala každoroční finanční pomoc od místních sociálních služeb na úhradu synovy léčby a podporu od sociálního, vzdělávacího a psychologického městského intervenčního týmu. Bylo zřejmé, že rodina (včetně stěžovatele) nadále žije na území Španělska. Stěžovatel taktéž v červenci 2024 poskytl informaci, že probíhá řízení o udělení státního občanství jeho synovi.

II. Odůvodnění rozhodnutí Soudu

K TVRZENÉMU PORUŠENÍ ČLÁNKU 8 ÚMLUVY

Stěžovatel namítal, že zamítnutí jeho žádosti o povolení k pobytu představovalo porušení jeho práva na respektování rodinného života plynoucího z článku 8 Úmluvy.

a) Obecné zásady

Soud nejprve připomněl, že v souladu s mezinárodním právem a s výhradou svých smluvních závazků mají státy právo kontrolovat vstup, pobyt a vyhoštění cizinců. Úmluva přitom nezaručuje cizinci právo na vstup či pobyt v určité zemi (viz např. *De Souza proti Francii*, č. 22689/07, rozsudek velkého senátu ze dne 13. prosince 2012, § 77, a *Muhammad a Muhammad proti Rumunsku*, č. 80982/12, rozsudek velkého senátu ze dne 15. října 2020, § 114) ani neukládá státům obecnou povinnost povolit pobyt cizince na svém území (viz *Jeunesse proti Nizozemsku*, č. 12738/10, rozsudek velkého senátu ze dne 3. října 2014, § 100). Toleruje-li smluvní stát přítomnost cizince na svém území a umožňuje mu čekat na rozhodnutí o jeho žádosti o povolení k pobytu, odvolání proti takovému rozhodnutí nebo nové žádosti o povolení k pobytu, umožňuje mu tak zároveň účastnit se života ve společnosti hostitelského státu, navazovat zde vztahy či založit rodinu. Ani existující rodinný život neznamená, že by takový cizinec mohl očekávat, že získá právo pobývat na území daného státu (tamtéž, § 103). Článek 8 Úmluvy jako takový tedy nezaručuje právo na udělení povolení k pobytu a *a fortiori* ani konkrétního typu povolení k pobytu; tato volba je v zásadě záležitostí výhradně vnitrostátních orgánů (např. *Kaftailova proti Lotyšsku*, č. 59643/00, rozsudek velkého senátu ze dne 7. prosince 2007 o vyškrtnutí stížnosti).

Ačkoliv je základním cílem článku 8 Úmluvy ochrana jednotlivce před svévolným jednáním orgánů veřejné moci, mohou existovat i další pozitivní závazky spojené s účinným „respektováním“ rodinného života (*Jeunesse proti Nizozemsku*, cit. výše, § 106). V případech týkajících se rodinného života a migrace se rozsah povinností státu liší v závislosti na poměrech dotčených osob a obecném zájmu (tamtéž, § 107). Hranice mezi pozitivními a negativními závazky plynoucími z článku 8 Úmluvy nelze podle Soudu přesně definovat. Použitelné zásady jsou však podobné. V obou kontextech je třeba dosáhnout spravedlivé rovnováhy mezi protichůdnými zájmy jednotlivce a společnosti jako celku. Stát má přitom určitý prostor pro uvážení (tamtéž, § 107; či rovněž *Martinez Alvarado proti Nizozemsku*, č. 4470/21, rozsudek ze dne 10. prosince 2024, § 54). Okolnosti, jež je třeba zohlednit v kontextu případů týkajících se rodinného života a migrace, vyplývají z rozsudku ve věci *Jeunesse proti Nizozemsku* (cit. výše, § 107–109, s dalšími odkazy). Zejména v případě dětí je nutné zohlednit jejich

nejlepší zájmy, jež mají mít při rozhodování, které se jich dotýká, prvořadý význam. Ačkoliv samy o sobě nemohou být rozhodující, je třeba jim přikládat značnou váhu. Vnitrostátní orgány by proto měly v zásadě zohlednit a posoudit důkazy týkající se účelnosti, proveditelnosti a přiměřenosti jakéhokoliv přemístění rodiče, který není občanem daného státu, tak, aby účinně chránily a dostatečně zohlednily nejlepší zájmy dětí, jichž se takové rozhodnutí přímo týká (tamtéž, § 109).

Je-li odůvodnění vnitrostátních rozhodnutí nedostatečné a nedošlo-li ke zvážení dotčených zájmů, dojde k porušení požadavků plynoucích z článku 8 Úmluvy. V opačném případě však musí existovat závažné důvody, pro něž by Soud nahradil závěr vnitrostátních soudů svým vlastním (*M. A. proti Dánsku*, č. 6697/18, rozsudek velkého senátu ze dne 9. července 2021, § 149).

b) Stěžovatelova situace ve Španělsku a přístup Soudu

Soud konstatoval, že stěžovatel žil ve Španělsku od roku 2005, tedy – v době podání žádosti o povolení k pobytu – přibližně 13 let. Strany neposkytly podrobnosti o jeho vstupu na území, bylo však zřejmé, že na území pobýval neoprávněně (*Jeunesse proti Nizozemsku*, cit. výše § 102). Z rozhodnutí o zamítnutí jeho žádosti o povolení k pobytu nadto vyplývala povinnost opustit území ve stanovené lhůtě. Jeví se však, že v době projednávání věci Soudem nebylo vůči stěžovateli zahájeno žádné řízení o vyhoštění, a stěžovatel tak žil společně se svou rodinou ve Španělsku ještě v prosinci 2023. Po celé dotčené období tedy mohl ve Španělsku fakticky setrvat. Před Soudem přitom neprokázal, že by mu hrozilo skutečné a bezprostřední riziko vyhoštění (*mutatis mutandis Kaftailova proti Lotyšsku*, cit. výše, § 49). Netvrdil ani, že je pouze otázkou času, než bude nucen území opustit (srov. *Mirzoyan proti České republice*, č. 15117/21 a č. 15689/21, rozsudek ze dne 16. května 2024, § 79). S ohledem na relevantní ustanovení vnitrostátního práva Soud rovněž poznamenal, že užití takových opatření, jako je povinné vyhoštění, není automatické. Záleží na uvážení příslušných orgánů, vyžaduje přezkum všech významných okolností věci v samostatném řízení a lze se proti němu odvolat, resp. napadnout jej u soudu, který by na základě odpovídajících námitek musel posoudit i soulad takového rozhodnutí s článkem 8 Úmluvy.

Ve vztahu k otázce nejlepších zájmů dítěte Soud uznal, že vzájemné soužití rodiče a dítěte představuje základní prvek rodinného života ve smyslu článku 8 Úmluvy (*Eberhard a M. proti Slovinsku*, č. 8673/05 a č. 9733/05, rozsudek ze dne 1. prosince 2009, § 125). V projednávané věci však k žádnému narušení stěžovatelova rodinného života nedošlo. Stěžovatelovu synovi byla od raného věku (včetně období před legalizací jeho pobytu v roce 2019) poskytována specializovaná zdravotní péče a pomoc odpovídající jeho nepochybně vážnému stavu. Navštěvoval taktéž školu a měl přístup k sociálním dávkám a dalším základním sociálním službám. Stěžovatel přitom nebyl schopen doložit, proč by po zamítnutí jeho žádosti již nemohl vystupovat jako synův zákonný zástupce ani se o něj starat. I pokud by zamítnutí stěžovatelovy žádosti vedlo v konečném důsledku k ohrožení, resp. přerušení jeho rodinného života ve Španělsku, pokud by proti němu bylo zahájeno řízení o vyhoštění (*Mirzoyan proti České republice*, cit. výše, § 79), týkalo se vnitrostátního řízení, jež vedlo v projednávané věci k podání stížnosti, pouze otázky, zda měl stěžovatel nárok na udělení zvláštního dočasného povolení k pobytu na základě mimořádných okolností spočívajících v jeho sociální integraci. Soud proto považoval za nezbytné posoudit, zda s ohledem na stěžovatelovu osobní situaci žalovaný stát zamítnutím jeho žádosti neporušil svůj pozitivní závazek plynoucí z článku 8 Úmluvy (*Jeunesse proti Nizozemsku*, cit. výše, § 105).

c) Zda vnitrostátní orgány splnily v projednávané věci pozitivní závazek plynoucí z článku 8 Úmluvy

Soud nepřijal stěžovatelovu námitku, podle níž rozhodnutí vnitrostátních orgánů postrádala právní základ, resp. že aplikace příslušných vnitrostátních ustanovení pro něj nebyla předvídatelná. Tato rozhodnutí byla plně v souladu s ustálenou vnitrostátní judikaturou a podrobně vysvětlovala, proč pobírání sociálních dávek nesplňovalo požadavek dostatečných finančních prostředků pro účely udělení požadovaného pobytového oprávnění. Vnitrostátní soudy navíc důkladně vysvětlily obecný zájem, jež stojí za uvedeným požadavkem (tedy zájem na kontrole migrace s ohledem na hospodářský blahobyt země). Jelikož mají státy obvykle široký prostor pro uvážení, pokud jde o obecná opatření

ekonomické či sociální strategie (*Biao proti Dánsku*, č. 38590/10, rozsudek velkého senátu ze dne 24. května 2016, § 93), nepovažoval Soud odůvodnění vnitrostátních rozhodnutí v projednávané věci z hlediska článku 8 Úmluvy za nedostatečné či požadavek dostatečných prostředků k obživě za nepřiměřený. V této souvislosti podpůrně odkázal na svou judikaturu zabývající se požadavkem dostatečného, nezávislého a stabilního příjmu v kontextu žádostí o sloučení rodiny (*Dabo proti Švédsku*, č. 12510/18, rozsudek ze dne 18. ledna 2024, § 105).

Dále Soud shledal, že i když se odůvodnění vnitrostátních rozhodnutí jeví být stručné, zohlednily rozhodující orgány stěžovatelovu osobní a rodinnou situaci, včetně situace jeho syna. Jejich přístup přitom nebylo možné považovat za přehnaně formalistický (*Khachatryan a Kononova proti Rusku*, č. 28895/14, rozsudek ze dne 13. července 2021, § 27). Jelikož stěžovatelův syn (a) v dané době navštěvoval vzdělávací instituci a využíval specializované programy pomoci a (b) jeho matka byla zjevně schopná podílet se stěžovatelem na péči o něj, neviděl Soud žádný důvod nesouhlasit se závěry vnitrostátních soudů, podle nichž nebyla důvodná stěžovatelova námitka, že by stěžovatelův syn zůstal bez péče, pokud by se stěžovatel pokusil nalézt zaměstnání před podáním žádosti o povolení k pobytu.

Stěžovatel navíc podle Soudu nevysvětlil, proč se nepokusil požádat o jiné pobytové oprávnění, resp. proč by podání nové žádosti založené na důvodech, jež by lépe odpovídaly okolnostem jeho věci, bylo předem odsouzeno k neúspěchu. V případě takové nové žádosti by přitom vnitrostátní orgány musely posoudit všechny nové okolnosti věci a na jejich základě přezkoumat situaci stěžovatele a jeho rodiny (*mutatis mutandis S. F. proti Finsku*, č. 35276/20, rozsudek ze dne 8. října 2024, § 48).

Konečně Soud vyzdvihl, že navzdory několikaletému neoprávněnému pobytu stěžovatele na území a absenci jeho snahy o legalizaci svého pobytu mezi lety 2005 a 2018 vnitrostátní orgány jeho přítomnost na území nejen tolerovaly, ale stěžovatel navíc mohl pobírat i sociální dávky pokrývající základní potřeby jeho i jeho rodiny, na něž rodina zjevně po několik let plně spoléhala. Soud proto nemohl shledat, že by vnitrostátní orgány při zvažování protichůdných zájmů překročily meze svého prostoru pro uvážení tím, že při rozhodování o stěžovatelově žádosti zohlednily jeho výlučnou závislost na sociálních dávkách (*mutatis mutandis B. F. a další proti Švýcarsku*, č. 13258/18 a 3 další, rozsudek ze dne 4. července 2023, § 133). Porušení článku 8 Úmluvy proto neshledal.