



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Tomáše Langáška, soudce JUDr. Filipa Dienstbiera a soudkyně zpravodajky Mgr. Veroniky Baroňové v právní věci žalobkyně: **N. S.**, zastoupená Mgr. Tomášem Císařem, advokátem, sídlem Vinohradská 1233/22, Praha 2, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, sídlem nám. Hrdinů 1643/3, Praha 4, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalované ze dne 2. 5. 2019, č. j. MV-50305-4/SO-2019, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 9. 2020, č. j. 9 A 63/2019 - 57,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 9. 2020, č. j. 9 A 63/2019 - 57, a rozhodnutí žalované ze dne 2. 5. 2019, č. j. MV-50305-4/SO-2019, **se ruší** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o žalobě a řízení o kasační stížnosti ve výši 26 819 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně Mgr. Tomáše Císaře, advokáta.
- III. Žalovaná **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Ministerstvo vnitra vydalo dne 15. 2. 2019 pod č. j. OAM-43294-40/DP-2012 rozhodnutí, kterým zamítlo žádost žalobkyně o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání - účast v právnické osobě dle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 a § 37 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Důvodem pro neprodloužení dlouhodobého pobytu byla skutečnost, že ministerstvo shledalo důvod pro

zahájení řízení o zrušení platnosti dlouhodobého pobytu pro neplnění účelu pobytu, což brání jeho prodloužení. V odvolání proti tomuto rozhodnutí žalobkyně poukázala na rozpor s právními předpisy, neboť Ministerstvo vnitra nezohlednilo její skutečné vazby na území České republiky, ačkoli „zná velice dobře rodinné zázemí účastníka řízení na území“. Žalobkyně ministerstvu vytýkala, že se nezabývalo přiměřeností dopadu vydaného rozhodnutí do jejího soukromého a rodinného života. Žalovaná v záhlaví označeným rozhodnutím odvolání žalobkyně jako nedůvodné zamítla a prvostupňové rozhodnutí potvrdila. K otázce posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života uvedla, že ji správní orgán posuzuje jen v případě takových rozhodnutí, u nichž to zákon o pobytu cizinců výslovně stanoví.

[2] Žalobkyně napadla rozhodnutí žalované žalobou, kterou Městský soud v Praze v záhlaví označeným rozsudkem zamítl. Městský soud neshledal důvodnou žalobní námitku, že se správní orgány nevypořádaly s přiměřeností dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu uvedl, že v souzené věci nebylo nutné přiměřenost dopadů posuzovat, neboť zákon o pobytu cizinců v typových případech tuto povinnost neukládá (§ 174a odst. 3 zákona). Zároveň zmínil také pozdější judikaturu Nejvyššího správního soudu, která sice posuzování přiměřenosti dopadů připouští i v případech, kdy konkrétní ustanovení zákona o pobytu cizinců takovou povinnost neukládá, avšak děje se tak pouze tehdy, pokud účastník zásah do soukromého a rodinného života namítá. V projednávaném případě městský soud dospěl k závěru, že žalobkyně v průběhu správního řízení netvrdila konkrétní skutkové okolnosti, které by nasvědčovaly porušení čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[3] Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) podala proti v záhlaví označenému rozsudku městského soudu kasační stížnost, v níž namítala, že správní orgány nezjistily stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, nepřihlédly ke konkrétním okolnostem řešeného případu a řádně neodůvodnily vydaná rozhodnutí ve vztahu k přiměřenosti zásahu do stěžovatelčina soukromého a rodinného života. Stěžovatelka uvedla, že žije na území České republiky po velmi dlouhou dobu, sdílí domácnost se svým druhem, dcerou a dnes i druhorozeným (přibližně jednoročním) dítětem, a proto je třeba zásah do jejího rodinného života hodnotit jako nepřiměřený. Stěžovatelka ani její druh nemají na území domovského státu žádné zázemí a už vůbec ne možnost pečovat o děti, které nelze (s ohledem na jejich věk) zanechat pouze v péči otce na území České republiky. Správní orgány se však uvedenými aspekty věci v předchozím řízení vůbec nezabývaly.

[4] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že právní řád České republiky nezakotvuje právo cizince na pobyt na území České republiky. Je právem každého státu regulovat příchod a pobyt cizinců na území a stanovit podmínky, které je cizinec povinen plnit. Bylo na stěžovatelce, aby náležitě střežila svá práva. Žalovaná připomněla, že stěžovatelka evidentně neplnila účel dříve povoleného pobytu, nepodniká a nemá zájem tento účel naplňovat.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[5] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že je důvodná.

pokračování

[6] Podle § 44a odst. 3 zákona o pobytu cizinců *se na prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu § 35 odst. 2 a 3, § 36, § 46 odst. 3, 7 a 8 a § 47 vztahuje obdobně.*

[7] Podle § 35 odst. 3 zákona o pobytu cizinců *dobu pobytu na území na vízum k pobytu nad 90 dnů nelze prodloužit, pokud ministerstvo shledá důvod pro zahájení řízení o zrušení platnosti tohoto víza (§ 37). Podle § 37 odst. 1 písm. b) téhož zákona ministerstvo zruší platnost víza k pobytu nad 90 dnů, jestliže cizinec neplní na území účel, pro který bylo vízum uděleno.*

[8] Z právní úpravy tak skrze shora citovanou sérii odkazů vyplývá, že dobu platnosti povolení k dlouhodobému pobytu nelze prodloužit, existuje-li důvod pro zahájení řízení o zrušení povolení k pobytu, přičemž jedním z těchto důvodů je i neplnění účelu, pro který byl pobyt povolen.

[9] Mezi účastníky řízení není spor o to, že v daném případě byl naplněn důvod pro zahájení řízení o zrušení povolení k dlouhodobému pobytu stěžovatelky pro neplnění jeho účelu, a tedy že byl dán důvod pro nevyhovění stěžovatelčině žádosti o prodloužení dlouhodobého pobytu za účelem podnikání. Jádrem sporu v předložené věci spočívá v otázce, zda žalovaná, resp. Ministerstvo vnitra jako prvostupňový správní orgán, byly povinny provést posouzení dopadů rozhodnutí do stěžovatelčina soukromého a rodinného života.

[10] V případě důvodů vyjmenovaných v § 37 odst. 1 zákona o pobytu cizinců totiž zákon neobsahuje výslovnou povinnost (jako je tomu u důvodů dle § 37 odst. 2 téhož zákona) zkoumat, *zda důsledky tohoto rozhodnutí budou přiměřené důvodu pro zrušení platnosti víza (zde dlouhodobého pobytu). Při posuzování přiměřenosti ministerstvo přiblíží zejména k dopadům tohoto rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince.* Podle čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (publ. pod č. 209/1992 Sb., dále jen „Úmluva“) má však každý právo na *respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence. Státní orgán nemůže do výkonu tohoto práva zasahovat kromě případů, kdy je to v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných.* Tento článek Úmluvy je přímo aplikovatelný a má přednost před zákonem (čl. 10 Ústavy).

[11] Judikatura Nejvyššího správního soudu opakovaně dovodila, že namítá-li cizinec ve správním řízení nepřiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života, tedy porušení článku 8 Úmluvy, je správní orgán povinen se s touto námitkou vypořádat bez ohledu na to, zda zákon o pobytu cizinců v konkrétním řízení posouzení přiměřenosti ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců vyžaduje či nikoli. Nejedná se o ojedinělá rozhodnutí, nýbrž o ustálenou soudní praxi Nejvyššího správního soudu (např. rozsudky ze dne 14. 3. 2018, č. j. 6 Azs 422/2017 - 29, ze dne 10. 5. 2018, č. j. 6 Azs 201/2016 - 46, ze dne 31. 5. 2018, č. j. 5 Azs 46/2016 - 53, ze dne 24. 7. 2018, 5 Azs 102/2017 - 35, ze dne 20. 9. 2018, č. j. 10 Azs 127/2008 - 30, ze dne 13. 12. 2018, č. j. 7 Azs 360/2018 - 39, ze dne 16. 5. 2019, č. j. 9 Azs 24/2019 - 27, ze dne 17. 10. 2019, č. j. 9 Azs 230/2019 - 53, ze dne 6. 2. 2020, č. j. 5 Azs 429/2019 - 40, ze dne 14. 2. 2020, č. j. 5 Azs 383/2019 - 40, ze dne 29. 4. 2020, č. j. 1 Azs 76/2020 - 37), jejíž závěry reflektuje rovněž odborná literatura (KRATOCHVÍL, Jan. Povinnost posuzovat přiměřenost dopadů rozhodnutí v případě zastavení řízení podle zákona o pobytu cizinců. Právní rozhledy. 2020, číslo 3, str. 77), která přiléhavě vyjadřuje myšlenku společnou většině citovaných (i dalších) rozsudků

správních soudů: „*Absence výslovného požadavku posoudit přiměřenost dopadů rozhodnutí v některých případech znamená pouze tolik, že zákonodárce typově vyhodnotil dopady takových rozhodnutí do soukromého a rodinného života jako nízké, až zanedbatelné. Nelze je však vyloučit.*“ S nepřiměřeností zásahu do soukromého a rodinného života se proto musejí správní orgány k námitce cizince vypořádat bez ohledu na skutečnost, zda zákon o pobytu cizinců v konkrétním řízení posouzení přiměřenosti ve smyslu § 174a tohoto zákona vyžaduje či nikoli. Z výše citované judikatury rovněž vyplývá, že nic na tom nemění ani odst. 3 tohoto ustanovení, který byl do zákona o pobytu cizinců nově doplněn s účinností od 15. 8. 2017, který stanoví, že *přiměřenost dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona správní orgán posuzuje pouze v případech, kdy to tento zákon výslovně stanoví.*

[12] Nejvyšší správní soud v této souvislosti poznamenává, že rozsudky ze dne 18. 11. 2015, č. j. 6 Azs 226/2015 - 27, ze dne 22. 12. 2016, č. j. 5 Azs 133/2016 - 38, a ze dne 10. 5. 2017, č. j. 7 Azs 86/2017 - 33, na které v odůvodnění napadeného rozsudku odkázal městský soud, následná rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu překonala a rovněž argumentaci v nich obsaženou je nutno odmítnout s ohledem na skutečnost, že posouzení dopadů rozhodnutí na poli cizineckého práva do soukromého a rodinného života cizince vyžaduje po vnitrostátních orgánech Evropský soud pro lidská práva v rámci závazků vyplývajících z čl. 8 Úmluvy nebo z práva na účinný opravný prostředek ve smyslu čl. 13 Úmluvy.

[13] V rozsudku ze dne 22. 1. 2020, č. j. 10 Azs 256/2019 - 39, č. 3990/2020 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud k této otázce [byť ve věci zrušení trvalého pobytu dle § 77 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců] vyslovil, že „*článek 8 Úmluvy je přímo aplikovatelný a má přednost před zákonem. Avšak k jeho potenciální aktivaci musí cizinec v řízení (...) vznést konkrétní námitku nepřiměřenosti zásahu do soukromého či rodinného života. Teprve pak se správní orgán s touto námitkou musí vypořádat (srov. nedávno též rozsudek ze dne 23. 12. 2019, č. j. 10 Azs 262/2019 - 31, bod 15).*“ Zároveň pokračoval, že „*čl. 8 Úmluvy může být použit jen za předpokladu, že nepřiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého či rodinného života cizince není na první pohled nemyslitelná, tzn. že cizincem tvrzená nepřiměřenost dopadů rozhodnutí není jen zdánlivá či zjevně nespadá pod ochranu čl. 8 Úmluvy. Proto ministerstvo ani žalovaná nemusejí nutně vypořádávat všechny výtky nepřiměřenosti, rozhodně ne ty, které ani při vši představitelnosti nemohou aktivovat ochranu dle čl. 8 Úmluvy.*“ V nyní souzené věci se však o případ, že by stěžovatelka zásah do rodinného života v průběhu řízení konkrétně netvrdila, nebo že by tvrzená nepřiměřenost byla na první pohled nemyslitelná či zdánlivá, zjevně nejednalo (viz dále).

[14] Městský soud dospěl v napadeném rozsudku k závěru, že stěžovatelka v průběhu správního řízení netvrdila konkrétní skutkové okolnosti nasvědčující porušení čl. 8 Úmluvy. Jak již bylo naznačeno v závěru předchozího odstavce, s uvedeným hodnocením se Nejvyšší správní soud neztotožňuje.

[15] Z obsahu předloženého správního spisu je zřejmé, že již v žádosti o prodloužení doby platnosti dlouhodobého pobytu ze dne 17. 7. 2012 stěžovatelka uvedla údaje o své dceři a že žije v domácnosti s druhem (otcem dcery). V prvním rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 28. 11. 2014 (které bylo posléze zrušeno žalovanou a věc byla vrácena ministerstvu k novému projednání) ministerstvo učinilo součástí odůvodnění dokonce stručné vypořádání se s přiměřeností rozhodnutí z hlediska zásahu do stěžovatelčina soukromého a rodinného života a z rozhodnutí je patrné, že správní orgán si byl vědom skutečnosti, že stěžovatelka žije ve společné domácnosti s druhem a dcerou, kteří legálně

pokračování

pobývají na území České republiky. V odvolání ze dne 17. 12. 2014 proti tomuto prvostupňovému rozhodnutí stěžovatelka uvedla, že vycestování (jako následek neprodloužení pobytu) představuje zásah do jejího života. Blíže v této souvislosti rozvedla, že společný život s druhem oba považují za manželství, druh i dcera mají na území České republiky povolen trvalý pobyt. Druh má na území České republiky obchodní závazky, dcera chodí do školy, neumí rusky ani ukrajinsky, v zemi původu by neměli kde bydlet. V dalším řízení (po zrušení prvostupňového rozhodnutí žalovanou) provedlo Ministerstvo vnitra se stěžovatelkou nový výslech (viz protokol ze dne 19. 6. 2018, č. j. OAM-43294-37/DP-2012), v němž opakovaně uvedla, že má na území České republiky druh a dceru a že by pro ni neprodloužení pobytu mělo „*velký rodinný dopad*“. V druhém rozhodnutí Ministerstva vnitra o neprodloužení pobytu ze dne 15. 2. 2019 však již hodnocení přiměřenosti zásahu do stěžovatelčina rodinného života absentuje. Přestože v odvolání stěžovatelka na tuto skutečnost poukázala a označila v této části prvostupňové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, žalovaná k tomu pouze uvedla, že správní orgán posuzuje přiměřenost dopadů toliko v případě rozhodnutí, u nichž to zákon o pobytu cizinců výslovně stanoví.

[16] Na základě shora popsanych skutečností, plynoucích z obsahu správního spisu, tak nelze souhlasit s provedeným hodnocením městského soudu, že stěžovatelka v průběhu správního řízení netvrdila konkrétní skutkové okolnosti nasvědčující porušení čl. 8 Úmluvy. Naopak je zjevné, že stěžovatelka na existenci rodiny a rodinných vazeb na území po celou dobu správního řízení konstantně poukazovala a tvrdila negativní dopad zamítavého rozhodnutí do soukromého života, včetně rodinného života vedeného s druhem a nezletilou dcerou.

[17] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že městský soud dospěl v napadeném rozsudku zčásti k nesprávnému právnímu závěru, že v případě aplikace § 37 odst. 1 zákona o pobytu cizinců (na rozdíl od § 37 odst. 2 téhož zákona) není třeba posuzovat přiměřenost zásahu rozhodnutí do soukromého a rodinného života; a zčásti v rozporu s obsahem správního spisu vycházel ze skutečnosti, že stěžovatelka zásah do soukromého a rodinného života ve správním řízení nenamítala.

IV. Závěr a náklady řízení

[18] Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem tak Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. napadený rozsudek městského soudu zrušil. Věc však nevrátil městskému soudu k dalšímu řízení, neboť podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. přistoupil ke zrušení rozhodnutí žalované. Věc tedy vrátil k dalšímu řízení žalované, neboť městský soud by s ohledem na výše uvedené závěry neměl jinou možnost, než tak sám v dalším řízení učinit. V dalším řízení bude žalovaná podle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázána právním názorem vysloveným v tomto rozsudku a provede posouzení dopadu vydaného rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatelky.

[19] Podle § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodne Nejvyšší správní soud v případě, že zruší podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí žalovaného (zde žalované), o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem (zde městským soudem). Podle § 60 odst. 1 s. ř. s., aplikovaného na základě § 120 s. ř. s., má úspěšná stěžovatelka právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.

[20] V řízení před Nejvyšším správním soudem byl zaplacen soudní poplatek ve výši 5 000 Kč za podanou kasační stížnost (položka 19 přílohy k zákonu č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích) a soudní poplatek ve výši 1 000 Kč za podání návrhu na přiznání odkladného účinku (položka 20 přílohy k zákonu o soudních poplatcích). V řízení před městským soudem byl zaplacen soudní poplatek ve výši 3 000 Kč za podanou žalobu [položka 18 bod 2 písm. a) přílohy k zákonu o soudních poplatcích] a soudní poplatek ve výši 1 000 Kč za opakovaný návrh na přiznání odkladného účinku (položka 20 přílohy k zákonu o soudních poplatcích). Náhradu za soudní poplatek za první návrh na přiznání odkladného účinku ve výši 1 000 Kč Nejvyšší správní soud stěžovatelce nepřiznal z důvodů zvláštního zřetele hodných (§ 60 odst. 7 s. ř. s.), neboť stěžovatelka neúspěch první žádosti o přiznání odkladného účinku žalobě pro neunesení břemene tvrzení a břemene důkazního zapříčinila sama.

[21] Stěžovatelka byla v řízení před městským soudem a v řízení před Nejvyšším správním soudem zastoupena advokátem. V řízení před městským soudem zástupce učinil dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále jen „advokátní tarif“), dva úkony právní služby, za něž přísluší odměna v plné výši, a to převzetí a příprava zastoupení a sepsání žaloby (§ 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu]; a dále jeden úkon právní služby, za který přísluší odměna v poloviční výši, a to sepsání opakovaného návrhu na přiznání odkladného účinku (§ 11 odst. 2 písm. a) advokátního tarifu *per analogiam*). V řízení před Nejvyšším správním soudem zástupce stěžovatelky učinil jeden úkon právní služby, za který náleží odměna v plné výši, a to doplnění kasační stížnosti (§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]; a dále jeden úkon právní služby, za který přísluší odměna v poloviční výši - doplnění návrhu na přiznání odkladného účinku (§ 11 odst. 2 písm. a) advokátního tarifu *per analogiam*). Celkem tedy zástupce stěžovatelky učinil tři úkony právní služby s nárokem na odměnu v plné výši 3 100 Kč (§ 7 bodu 5 a § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu] a dva úkony právní služby s nárokem na odměnu v poloviční výši 1 550 Kč. Podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu je třeba k odměně za každý úkon připočítat 300 Kč jako náhradu hotových výdajů. Protože zástupce stěžovatelky je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se odměna o částku 2 919 Kč odpovídající této dani. Celková náhrada nákladů řízení, čítající odměnu za zastupování a náhradu hotových výdajů ve výši 16 819 Kč (včetně daně z přidané hodnoty) a zaplacené soudní poplatky v celkové výši 10 000 Kč, tak představuje částku 26 819 Kč. K jejímu uhrazení byla žalované stanovena přiměřená lhůta v délce jednoho měsíce.

[22] Žalovaná neměla ve věci samé úspěch, a proto nemá dle § 60 odst. 1 s. ř. s. (ve spojení s § 120 s. ř. s.) právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 27. ledna 2021

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu

