



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Michaely Bejčkové a soudců Zdeňka Kühna a Ondřeje Mrákoty ve věci žalobce: **H. V. T.**, zastoupeného advokátem Mgr. Štěpánem Svátkem, Na Pankráci 30, Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, Nad Štolou 3, Praha 7, proti rozhodnutí ze dne 17. 5. 2023, čj. OAM-50174-13/ZM-2022, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 9. 8. 2023, čj. 54 A 40/2023-40,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 9. 8. 2023, čj. 54 A 40/2023-40, **se ruší**.
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 5. 2023, čj. OAM-50174-13/ZM-2022, **se ruší a věc se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** nahradit žalobci náklady řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši 23 900 Kč do rukou jeho advokáta Mgr. Štěpána Svátka ve lhůtě třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

[1] Ministerstvo neprodloužilo cizinci, otci dvou nezletilých dětí, zaměstnaneckou kartu. V řízení jej nevyslechlo (i když to navrhoval) a ani jinak nezjišťovalo informace týkající se jeho dětí, přestože vědělo, že děti žijí v ČR ve společné domácnosti s cizincem. Soud dospěl k závěru, že i když cizinec o vztahu se svými dětmi neuvedl nic konkrétního, ministerstvo mělo skutkový stav zjistit tak, aby při svém rozhodování mohlo náležitě uvážit nejlepší zájem nezletilých dětí.

1. Popis věci

[2] Žalobce přicestoval do ČR za účelem zaměstnání v roce 2017, jeho manželka za ním přijela asi dva roky poté. V domovském státě zůstaly jejich dvě nezletilé děti; ty do ČR

přicestovaly s odstupem dalších asi dvou let (celá rodina tedy v ČR společně žije necelé dva roky).

[3] Dne 20. 7. 2022 žalobce spáchal úmyslný trestný čin ohrožení pod vlivem návykové látky (řídil po požití alkoholu). Den poté požádal ministerstvo o prodloužení platnosti své zaměstnanecké karty. Ministerstvo dobu platnosti zaměstnanecké karty žalobci neprodloužilo [§ 44a odst. 11, § 46e odst. 1 a § 37 odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR]. Během řízení o žádosti byl totiž žalobce za svůj čin pravomocně odsouzen (trestním příkazem mu byl uložen peněžitý trest a zákaz řízení motorových vozidel na 18 měsíců). V odůvodnění rozhodnutí posoudilo ministerstvo i zásah do žalobcova rodinného života a shledalo jej přiměřeným. Rodinní příslušníci v ČR žijí jen krátce, mohou se tedy bez větších obtíží s žalobcem vrátit do domovského státu, případně mohou v ČR setrvat a žalobce může buď získat jiné pobytové oprávnění, nebo po zahlázení odsouzení požádat v zahraničí o opětovné vydání zaměstnanecké karty. Ministerstvo neprovedlo účastnický výslech žalobce, byť jej navrhl (ve vyjádření k podkladům rozhodnutí; v té době už byl žalobce zastoupen advokátem).

[4] Proti rozhodnutí ministerstva se žalobce bránil žalobou. Uvedl v ní, že ministerstvo nedostatečně zjistilo stav věci: rozhodlo jen na základě trestního příkazu, neprovedlo navrhovaný účastnický výslech, nezjišťovalo, zda je v možnostech rodiny přesunout se za žalobcem do domovského státu. Ministerstvo nadto s žalobcovou manželkou a dětmi nejednalo jako s účastníky řízení, ačkoli byly jeho rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech.

[5] Krajský soud v Praze žalobu zamítl. Podle krajského soudu byl v žalobcově případě jednoznačně splněn zákonný předpoklad neprodloužení zaměstnanecké karty: ke dni rozhodnutí ministerstva nebylo zahlázeno odsouzení žalobce za úmyslný trestný čin (na žalobce se bude hledět jako na neodsouzeného až vykonáním trestu zákazu řízení motorových vozidel, tedy až dne 25. 4. 2024). Žalobce ve správním ani soudním řízení neupřesnil povahu a intenzitu svých rodinných vazeb, závěry ministerstva jsou tedy správné a dostatečně odůvodněné. Krajský soud uvedl, že žalobcova manželka už získala zaměstnaneckou kartu, její pobytové oprávnění není vázáno na žalobce a nemusí na něj být vázána ani pobytová oprávnění dětí. Nadto může žalobce svou situaci řešit prostřednictvím víza za účelem strpění podle § 33 zákona o pobytu cizinců. Neprovedení účastnického výslechu nepovažoval krajský soud za problematické: žalobce se vyjadřoval obecně, nevyvstala tedy potřeba podrobnějšího dokazování ohledně jeho rodinného života. Krajský soud oslovil manželku žalobce a jejím prostřednictvím jejich děti s dotazem, zda hodlají uplatňovat práva osob zúčastněných na řízení; ve stanovené lhůtě se mu nedostalo odpovědi.

2. Kasační stížnost, vyjádření ministerstva

[6] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (*stěžovatel*) kasační stížnost. Krajský soud dospěl k závěru, že rozhodnutí ministerstva nepředstavuje nepřiměřený zásah do stěžovatelova rodinného života, protože stěžovatel může požádat o vízum za účelem strpění, a se svou rodinou tak zůstat. Tento závěr je podle stěžovatele nesprávný, zákon o pobytu cizinců (§ 33) takový postup neumožňuje. Stěžovatel má v ČR manželku a dvě děti (nyní ve věku 5 a 13 let), trestný čin byl ojedinělým excesem z jeho jinak řádného způsobu života,

pokračování

stěžovatel nyní vykonává jen administrativní sankci spočívající v zákazu řízení. Krajský soud podle stěžovatele nesprávně poměřil nejlepší zájem dětí a zájem na slučování rodin se zájmem na ochraně veřejného pořádku v ČR. Nejlepší zájem dítěte je přitom třeba vždy zjistit a hodnotit (rozsudek NSS ze dne 14. 3. 2018, čj. 6 Azs 422/2017-29; *odkazovaná věc se týká dospělé bezdětné cizinky, stěžovatelem použitá přímá citace se v rozsudku nenachází*).

[7] Ministerstvo ve vyjádření ke kasační stížnosti zdůraznilo, že manželka stěžovatele je na něm z hlediska možnosti dalšího pobytu na území nezávislá. Nic nenasvědčuje tomu, že by v době stěžovatelovy nepřítomnosti nebyla schopna finančně a z hlediska péče zajistit sebe a své děti. Stěžovatel o svém rodinném životě nic podrobného neuvedl, ministerstvo tedy nebylo povinno jeho rodinný život blíže zkoumat (rozsudek NSS ze dne 14. 3. 2019, čj. 1 Azs 367/2018-34). Řízení o prodloužení zaměstnanecké karty bylo zahájeno na žádost stěžovatele, nebylo tedy na správním orgánu, aby sám zjišťoval skutečný stav věci (rozsudek NSS ze dne 6. 10. 2022, čj. 3 Azs 211/2022-37). Ministerstvo je dále přesvědčeno, že nebylo povinno se zabývat nejlepším zájmem stěžovatelových dětí: děti jsou v ČR teprve krátce a stěžovatel nenamítal, že by neprodloužení jeho zaměstnanecké karty bylo v rozporu s jejich nejlepším zájmem (rozsudek NSS ze dne 27. 7. 2023, čj. 4 Azs 18/2022-65).

3. Právní hodnocení

[8] Kasační stížnost je důvodná. I když stěžovatel nepochybně trestný čin spáchal, má NSS za to, že ministerstvo mělo před vydáním rozhodnutí aktivněji zkoumat okolnosti jeho rodinného života, aby mohlo poměřit zájem státu na neprodloužení stěžovatelova pobytového povolení se zájmem jeho nezletilých dětí.

[9] Ministerstvo platnost zaměstnanecké karty neprodlouží mj. tehdy, je-li důvod pro zahájení řízení o zrušení platnosti zaměstnanecké karty (§ 44a odst. 11 zákona o pobytu cizinců). Důvodem pro zrušení platnosti zaměstnanecké karty je i to, že cizinec byl pravomocně odsouzen za spáchání úmyslného trestného činu [§ 46e odst. 1 a § 37 odst. 1 písm. a) téhož zákona].

[10] Stěžovatel byl trestním příkazem odsouzen za spáchání úmyslného trestného činu poté, co řídil motorové vozidlo pod vlivem alkoholu (*dechovou zkouškou a odběrem z krve bylo zjištěno mírně přes 1 promile, pozn. NSS*). Jako na neodsouzeného se na něj bude hledět až na jaře 2024 – poté, co vykoná trest spočívající v zákazu řízení motorových vozidel. Důvod pro zrušení platnosti zaměstnanecké karty byl tedy v jeho případě dán.

[11] Při rušení (neprodloužení) povolení k dlouhodobému pobytu (mj. ve formě zaměstnanecké karty) zákon výslovně nepočítá s posuzováním přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života v případech, kdy cizinec spáchal úmyslný trestný čin (§ 37 odst. 1 zákona o pobytu cizinců). NSS ovšem už dříve zdůraznil, že nutnost takového posuzování plyne přímo z čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, jestliže cizinec konkrétně namítá dopad negativního rozhodnutí do svého soukromého a rodinného života (např. rozsudek ze dne 5. 2. 2021, čj. 5 Azs 203/2020-36, bod 31).

[12] V tomtož rozsudku (v bodech 35 a 42) NSS uvedl (s odkazem na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, ESLP), že správní orgány (i soud) musejí v takových případech vzít v úvahu kromě existence odsouzení i další trestněprávně významné okolnosti (například uložený trest, rozsah způsobené škody, tendenci k opakování trestné činnosti či chování cizince v době po odsouzení). Dále je třeba hodnotit, zda je přiměřené neprodloužit povolení k dlouhodobému pobytu s ohledem na skutečnosti, jako je délka pobytu cizince na území, věk, zdravotní stav, rodinné a ekonomické poměry, společenská a kulturní integrace v hostitelském státě či intenzita vazeb na zemi původu. To vše ovšem jen za situace, kdy cizinec povahu zásahu do svého soukromého a rodinného života upřesní a kdy takto konkrétně vyargumentovaná nepřiměřenost dopadů rozhodnutí do jeho soukromého či rodinného života není na první pohled nemyslitelná (rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2020, čj. 10 Azs 256/2019-39, č. 3990/2020 Sb. NSS, bod 19). Je na žadateli o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu (zaměstnanecké karty), aby správnímu orgánu sdělil veškeré skutečnosti týkající se jeho soukromého a rodinného života: právě na žadateli totiž leží břemeno tvrzení (a primárně i břemeno důkazní).

[13] Od správního orgánu lze však žádat zvýšenou aktivitu při zjišťování skutkových okolností tehdy, jde-li (také) o zájem nezletilého dítěte (rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2020, čj. 4 Azs 171/2019-25, bod 20). Podle Úmluvy o právech dítěte totiž musí být zájem dítěte předním hlediskem při jakékoli činnosti týkající se dětí. ESLP přenáší hledisko nejlepšího zájmu dítěte (čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte) i do posuzování zásahů do rodinného života cizinců (ve smyslu č. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod). ESLP tomuto hledisku přisuzuje zásadní procesní význam: posuzuje, zda příslušné správní orgány a soudy věnovaly dostatečnou pozornost hledání spravedlivé rovnováhy mezi nejlepším zájmem dítěte, který jsou povinny v konkrétní věci definovat, a případným konkurujícím veřejným zájmem; a zda tuto úvahu ve svých rozhodnutích dostatečně a přezkoumatelně vyjádřily (rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2020, čj. 5 Azs 383/2019-40, body 39 až 42 a judikatura ESLP tam citovaná; obdobně též rozsudek ze dne 16. 3. 2020, čj. 5 Azs 404/2019-28).

[14] Jen proto, že je cizinec rodičem nezletilých dětí, ovšem nelze dospět k závěru, že dopady jakéhokoli negativního rozhodnutí o jeho pobytovém statusu jsou nepřiměřené. Zájem nezletilých dětí je sice důležitý pro úvahu o přiměřenosti rozhodnutí vzhledem k soukromému a rodinnému životu cizince; kritérium nejlepšího zájmu dítěte je však jen jedním z vícera zájmů, které je potřeba zvažovat (rozsudek NSS ze dne 29. 5. 2020, čj. 5 Azs 220/2019-33, č. 4034/2020 Sb. NSS, bod 29). Účelem řízení v pobytových či azylových věcech, týkají-li se rodiče, totiž není přímo upravit práva či povinnosti jeho nezletilého dítěte. Hledisko nejlepšího zájmu tedy není rozhodujícím či zásadním kritériem; přesto je ale jedním z vícero významných kritérií (nález Ústavního soudu ze dne 14. 4. 2020, sp. zn. IV.ÚS 950/19, body 52 a 53).

[15] K tomu, aby bylo možno zájem nezletilého dítěte učinit jedním z kritérií při rozhodování o pobytovém statusu jeho rodiče, je potřeba tento zájem nejprve vymezit. Je tedy nutné o dítěti získat informace, jinak řečeno, ve vztahu k němu dostatečně zjistit skutkový stav. A to i tehdy, zůstávají-li tvrzení rodiče-cizince jenom v obecné rovině (rozsudek NSS ze dne 18. 10. 2022, čj. 5 Azs 33/2022-39, body 35 a 36). Základním nástrojem k dostatečnému zjištění skutkového stavu je výslech cizince a druhého rodiče nezletilých dětí (rozsudek NSS ze dne 12. 6. 2020, čj. 5 Azs 343/2019-37, body 26 až 28; výše citovaný).

pokračování

rozsudek 4 Azs 171/2019, bod 22). Vyžádat si lze i stanovisko orgánu sociálně-právní ochrany dětí a zvážit lze (mimo jiné s ohledem na čl. 12 Úmluvy o právech dítěte) i citlivě vedený výslech nezletilých dětí (5 Azs 33/2022, bod 41).

[16] Stěžovatel ministerstvu a krajskému soudu sdělil, že má na území ČR veškeré rodinné a materiální zázemí, uvedl identifikační údaje své manželky a dvou dcer a (v žalobě) připojil informaci, že starší dcera v ČR navštěvuje základní školu. Z cizineckého informačního systému bylo dále zřejmé, že manželka i dcery se stěžovatelem sdílejí domácnost a že za stěžovatelem do ČR přicestovaly (nikoli společně) několik let poté, co se zde usadil. Ministerstvo se ve svém rozhodnutí nejlepším zájmem stěžovatelových nezletilých dcer výslovně nezabývalo. Na základě právě uvedených kusých informací zhodnotilo, že dcery jsou v ČR krátce, tedy mohou odcestovat se stěžovatelem zpět do domovského státu, případně mohou setrvat v ČR se svou matkou. Krajský soud vyšel z předpokladu (ve vztahu ke konkrétní situaci stěžovatelových dětí ovšem neověřenému), že zájmem dětí je, aby byly vychovávány oběma rodiči. Zdůraznil však, že společné soužití stěžovatele a jeho dcer může být zajištěno i navzdory zrušení zaměstnanecké karty, a to díky vízu za účelem strpění.

[17] NSS nemůže hodnotit, zda ministerstvo a krajský soud správně poměřily zájem stěžovatelových nezletilých dcer s konkurujícími zájmy (především zájem na udržení veřejného pořádku v ČR ukončením pobytu trestaných cizinců a stěžovatelovým vlastním zájmem na setrvání s jeho rodinou). Podklady pro samo vymezení nejlepšího zájmu dětí totiž nejsou dostatečné. Ve správním řízení nebylo zjištěno, jaký mají nezletilé se stěžovatelem vztah a do jaké míry jsou na něm (citově, finančně, z hlediska péče atp.) závislé. Nebylo tedy na základě čeho posoudit, zda je v zájmu nezletilých, aby si zachovaly osobní kontakt se stěžovatelem, a nebylo možné ani zhodnotit, zda tak fakticky mohou učinit v ČR, či v domovském státě. Je pravda, jak zdůrazňoval krajský soud, že zákon ministerstvu neukládá, aby provedlo stěžovatelův účastnický výslech. Šlo-li ovšem o zájem nezletilých dcer žijících se stěžovatelem v ČR, ministerstvo stěžovatele vyslechnout mělo (s ohledem na shora shrnutou judikaturu), případně si (i) jinak mělo zjistit dostatek informací k tomu, aby bylo schopno vymezit zájem nezletilých dětí. Ani jedno neučinilo, jen (neodůvodněně) předpokládalo, že je v zájmu dětí být se stěžovatelem, ale zvládnou i odloučení od něj.

[18] NSS nesouhlasí ani s tím, že si stěžovatel může požádat o vízum za účelem strpění, a proto ještě rozhodnutí o neprodloužení zaměstnanecké karty nemůže nepřiměřeně zasahovat do jeho rodinného života hodnoceného i z hlediska nejlepšího zájmu jeho dcer. Na udělení víza za účelem strpění se totiž stěžovatel nemůže spolehnout, a jeho neudělení je navíc vyloučeno ze soudního přezkumu (4 Azs 171/2019, bod 24).

[19] Stěžovatel pak (s ohledem na záznam v rejstříku trestů) prakticky nemá jinou možnost, jak svůj pobyt v ČR uvést do souladu se zákonem. Pokud by se tedy nedomohl řádného posouzení dopadů odnětí bytového titulu do svého rodinného života nyní, musel by zde (v případě neudělení víza za účelem strpění) buď setrvat nelegálně a doufat v to, že zájem na zachování rodinných vazeb neumožní jeho správní vyhoštění, nebo by musel minimálně na dobu do zaházení odsouzení vycestovat do domovského státu.

[20] Zahájení řízení o správním vyhoštění (případně o povinnosti opustit území členských států EU) je nežádoucí; ve veřejném zájmu naopak je, aby cizinci bez platného oprávnění

k pobytu v ČR nesetrvávali a řízení o jejich vyhoštění ani nemusela být zahajována. Nadto i v řízení o vyhoštění by bylo potřeba vymezit zájem nezletilých dětí, proto je patrně účelnější, jsou-li s tím související informace zjištěny již v předchozím řízení o odnětí pobytového oprávnění.

[21] Jde-li o možnost (v případě neudělení víza za účelem strpění) požádat o nové pobytové oprávnění až po zahlazení odsouzení, a to na území domovského státu, nelze ji automaticky považovat za bezproblémovou. I toto relativně krátké odloučení stěžovatele od jeho rodiny (stěžovatelovo odsouzení bude zahlazeno v dubnu příštího roku), případně celé rodiny od jejich současného domova v ČR, může být natolik v rozporu se zájmem nezletilých dětí (a zasahovat tedy do stěžovatelova rodinného života), že bude z hlediska mezinárodních závazků ČR nepřijatelné.

[22] Ministerstvo ve vyjádření ke kasační stížnosti odkazovalo na několik rozsudků NSS. Závěry učiněné ve věci 3 Azs 211/2022 na projednávaný případ nedopadají; tehdy šlo o dospělého bezdětného cizince, který k žádosti o pobytové oprávnění nepřiložil potřebné doklady. Rozsudkem ve věci 4 Azs 18/2022 ministerstvo dokládalo, že se nebylo povinno zabývat nejlepším zájmem dítěte. NSS v této věci opravdu zamítl kasační stížnost cizince, otce dvou nezletilých dětí žijících v ČR, ovšem ne proto, že se správní orgány při rušení jeho pobytového oprávnění nebyly povinny zabývat nejlepším zájmem dětí, ale proto, že tento zájem (jímž se orgány fakticky zabývaly a opatřily si k tomu i dostatečné podklady) ve věci nepřevážil. Konečně ministerstvo odkazovalo na rozsudek ve věci 1 Azs 367/2018 a dovozovalo z něj, že pokud stěžovatel o svém rodinném životě nic podrobného neuvedl, nebylo povinností ministerstva jeho rodinný život blíže zkoumat. V uvedené věci NSS zrušil rozsudek, ve kterém soud odvolacímu správnímu orgánu vytkl, že cizince odňal pobytové oprávnění, aniž si zjistil informace o jejím nezletilém dítěti. To už v době odvolacího řízení s cizinkou žilo v ČR. NSS ovšem tehdy ještě (na rozdíl od novějších rozhodnutí shrnutých v bodě [13] a [15]) nevykládal povinnosti správních orgánů s ohledem na Úmluvu o právech dítěte.

4. Závěr a náklady řízení

[23] Krajský soud a před ním ministerstvo ve svém rozhodnutí náležitě nezvážíly nejlepší zájem nezletilých dětí, protože jej ani neměly na základě čeho řádně vymezit. Proto NSS jejich rozhodnutí zrušil a věc vrátil ministerstvu k dalšímu řízení. Ministerstvo je v dalším řízení vázáno právním názorem vysloveným v tomto rozsudku; o nezletilých dětech a jejich vztahu se stěžovatelem si proto zjistí informace dostatečné k vymezení nejlepšího zájmu dětí a následně se k řádně vymezenému zájmu dětí ve svém rozhodnutí konkrétně vyjádří.

[24] Při zrušení nejen soudního, ale i správního rozhodnutí je NSS povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a NSS rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem. Při rozhodování o náhradě nákladů řízení vychází soudní řád správní z celkového úspěchu ve věci, který přísluší stěžovateli (§ 60 odst. 1 s. ř. s.).

pokračování

[25] Stěžovatel tak dostane celkovou náhradu nákladů řízení ve výši **23 900 Kč** tvořenou těmito částkami:

- soudními poplatky ve výši **10 000 Kč** (3 000 Kč za žalobu, 1 000 Kč za návrh na přiznání odkladného účinku žaloby, 5 000 Kč za kasační stížnost, 1 000 Kč za návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti);
- odměnou advokátovi za zastupování v řízení o žalobě, tj. za tři úkony právní služby, z nichž za jeden náleží poloviční odměna (převzetí věci, žaloba, návrh na přiznání odkladného účinku žaloby). Odměna podle vyhlášky č. 177/1996 Sb. (advokátního tarifu) činí 2 x 3 100 Kč + 1 x 1 550 Kč [§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d); § 11 odst. 2 písm. a) advokátního tarifu]. Ke každému ze tří (půl)úkonů právní služby je třeba připočíst 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. To dohromady činí **8 650 Kč**.
- odměnou advokátovi za zastupování v řízení o kasační stížnosti, tj. za dva úkony právní služby, z nichž za jeden náleží poloviční odměna (kasační stížnost, návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti). Odměna činí 3 100 + 1 550 Kč, náhrada hotových výdajů 2 x 300 Kč, dohromady **5 250 Kč**.

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

V Brně dne 23. října 2023

Michaela Bejčková
předsedkyně senátu