ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **N. H. C.,** zastoupený Mgr. Markem Sedlákem, advokátem, se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců,** se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 11. 3. 2016, č. j. MV-166839-4/SO-2015, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 13. 9. 2017, č. j. 30 A 79/2016 – 64,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 13. 9. 2017, č. j. 30 A 79/2016 – 64, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce je státním příslušníkem Vietnamské socialistické republiky; od roku 2003 měl na území České republiky povolen trvalý pobyt, dle svého vlastního sdělení Zastupitelskému úřadu České republiky v Hanoji však pobýval na území České republiky naposledy v roce 2005. Rozhodnutím ministerstva vnitra, odbor azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 25. 9. 2015, č. j. OAM-2841-17/ZR-2013, bylo žalobci z důvodu dle § 77 odst. 1 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) zrušeno povolení k trvalému pobytu a stanovena lhůta k vycestování z území 60 dnů od právní moci rozhodnutí. Odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně žalovaná v záhlaví označeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítla.

[2] Proti napadenému rozhodnutí podal žalobce žalobu, kterou Krajský soud v Plzni v záhlaví uvedeným rozsudkem (dále jen „krajský soud“ a „napadený rozsudek“) zamítl. K námitce týkající se nicotnosti napadeného rozhodnutí krajský soud uvedl, že dne 13. 1. 2014 bylo žalobci doručeno oznámení o zahájení správního řízení. Správní orgán následně zjistil chybu v označení adresáta, a proto dne 6. 10. 2014 vydal opravné oznámení o zahájení správního řízení, které bylo žalobci doručeno dne 21. 10. 2014. Podle ustálené judikatury nedostatek formálního doručení oznámení o zahájení řízení je v řízení zhojen, jestliže z vyjádření účastníka k doručované písemnosti je zřejmé a nepochybné, že rozhodnutí přijal a dále činil v řízení úkony, které s jeho zahájením souvisely (rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 A 163/2002). Žalobce se seznámil s podklady pro rozhodnutí (včetně opravného oznámení o zahájení řízení) a v řízení byl aktivní. Vydání opravného oznámení o zahájení řízení nebránila překážka litispendence, neboť nezpůsobilo současný běh dvou řízení. K rozporovanému způsobu doručení krajský soud uvedl, že písemnost byla žalobci doručena na adresu, kterou oznámil jako adresu místa pobytu. Doručení fikcí dle § 24 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, je plnohodnotným způsobem doručení (k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 130/2012).

[3] Krajský soud neshledal důvodnou ani námitku týkající se nedostatečného vymezení předmětu řízení. Podle § 46 odst. 1 správního řádu musí být z oznámení o zahájení řízení seznatelné, o jaké řízení se jedná, co tvoří skutkový stav, který má být v následujícím řízení zkoumán, a o jakých právech a povinnostech má být v řízení rozhodováno. Je dostačující, pokud je předmět řízení vymezen jednoduchým popisem důvodů, na jejichž základě správní orgán shledal podmínky pro zahájení správního řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 88/2011). V posuzované věci bylo v oznámení o zahájení řízení uvedeno, že se jedná o řízení o zrušení povolení k trvalému pobytu dle § 77 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců a že správní orgán prvního stupně z úřední činnosti zjistil skutečnosti nasvědčující dlouhodobé nepřítomnosti žalobce na území České republiky. Správní orgán prvního stupně měl sice v době zahájení řízení pouze omezené informace, zcela však postačovaly k zahájení řízení. Na náležitosti oznámení o zahájení řízení totiž nelze klást stejné kvalitativní obsahové nároky jako na konečné rozhodnutí.

[4] K tvrzením žalobce stran důvodů pro nepřítomnost na území České republiky krajský soud konstatoval, že závažným důvodem nemůže být nesouhlas zákonných zástupců s návratem na území České republiky. Nezletilí svoji vůli projevují prostřednictvím svých zákonných zástupců (rodičů), jejichž jednání je plně přičitatelné přímo nezletilým. Žalobce správním orgánům nepředložil doklady prokazující jeho studium v zahraničí. Žalobce doložil pouze zdravotní knížku a nijak na své studium nepoukázal, a to ani ve svém vyjádření ze dne 24. 1. 2015, ani v odvolání. Za závažné důvody nelze považovat ani žalobcovo onemocnění, žalobce byl během čtyř let pouze pětkrát ambulantně vyšetřen.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

[5] Proti napadenému rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Nesouhlasí s právním posouzením krajského

soudu stran závažných důvodů pro pobyt mimo území České republiky ve smyslu § 77 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců. Podle stěžovatele je třeba vůli zákonných zástupců považovat za závažný důvod nepřítomnosti, neboť stěžovatel nemohl rozhodnutí svých rodičů ovlivnit. Po stěžovateli rovněž nelze požadovat, aby nesl jejich břemeno tvrzení a důkazní o tom, zda jejich jednání bylo vedeno závažnými důvody. Ke svému studiu ve Vietnamské socialistické republice uvádí, že ve správním řízení o tomto nevyvstaly žádné pochybnosti (k tomu viz např. předposlední strana rozhodnutí správního orgánu prvního stupně: „*Vzhledem k věku účastníka řízení je tedy nad vší pochybnost, že na území České republiky neabsolvoval ani základní či střední vzdělání, a tyto absolvoval ve Vietnamské socialistické republice.*“), stěžovatel proto neměl důvod své studium prokazovat. Správní řízení bylo vedeno z moci úřední, stěžovatel tedy nebyl povinen unést důkazní břemeno ohledně skutečností, které sám správní orgán považoval za prokázané.

[6] Žalovaná ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že se ztotožňuje s napadeným rozhodnutím i napadeným rozsudkem.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že stěžovatel je osobou oprávněnou k jejímu podání, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.). Kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[8] Důvodnost kasační stížnosti vážil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Musel se tak předně zabývat tím, že krajský soud nevyrozuměl rodiče stěžovatele o probíhajícím řízení a znemožnil jim tak uplatňovat v řízení práva osoby zúčastněné na řízení dle § 34 s. ř. s.

[9] Podle § 34 odst. 1 s. ř. s. „[o]*sobami zúčastněnými na řízení jsou osoby, které byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, nejsou-li účastníky a výslovně oznámily, že budou v řízení práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat.*“

[10] Podle § 34 odst. 2 s. ř. s. „[n]*avrhovatel je povinen v návrhu označit osoby, které přicházejí v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení, jsou-li mu známy. Předseda senátu takové osoby vyrozumí o probíhajícím řízení a vyzve je, aby ve lhůtě, kterou jim k tomu současně stanoví, oznámily, zda v řízení budou uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení; takové oznámení lze učinit pouze v této lhůtě. Současně s vyrozuměním je poučí o jejich právech. Obdobně předseda senátu postupuje, zjistí-li se v průběhu řízení, že je tu další taková osoba.*“

[11] Z citovaného ustanovení § 34 odst. 1 s. ř. s. vyplývá, že nezbytnou podmínkou pro získání postavení osoby zúčastněné na řízení je to, že musí jít o osobu přímo dotčenou na právech nebo povinnostech. Přitom, má-li jít o přímé dotčení, je nutné, aby byla právní sféra těchto osob skutečně bezprostředně zasažena (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2010, č. j. 9 As 73/2009 – 129).

[12] Ustanovení § 34 odst. 2 s. ř. s. předpokládá aktivní postup soudu při zjišťování okruhu možných osob zúčastněných na řízení, a to i v případě, že žalobce tyto osoby v žalobě neoznačí. Jestliže krajský soud nevyrozumí všechny potenciální osoby zúčastněné na řízení o probíhajícím řízení, tyto nepoučí a nevyzve, aby oznámily, zda budou v soudním řízení práva osoby zúčastněné na řízení uplatňovat, zatíží řízení vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2005, č. j. 1 As 39/2004 – 75, publ. pod č. 1479/2008 Sb. NSS, ze dne 2. 5. 2007, č. j. 5 As 3/2007 – 68, ze dne 17. 1. 2014, č. j. 5 As 140/2012 – 22, či ze dne 9. 11. 2016, č. j. 2 As 256/2016 – 92). K takové vadě Nejvyšší správní soud přihlédne z úřední povinnosti (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2006, č. j. 8 As 32/2005 – 81, či rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2016, č. j. 7 Azs 301/2015 – 26, a ze dne 17. 1. 2014, č. j. 5 As 140/2012 – 22). Tato vada výjimečně nemusí vést ke zrušení rozhodnutí, a to tehdy, je-li z okolností věci patrné, že vada nemohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2005, č. j. 1 As 39/2004 – 75, publ. pod č. 1479/2008 Sb. NSS). Podmínkou nezrušení rozsudku krajského soudu v takovém případě je, že výsledek řízení by i za absence procesní vady byl stejný (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2017, č. j. 2 Azs 343/2016 – 44, či ze dne 14. 11. 2017, č. j. 2 Azs 331/2017 - 33).

[13] V posuzované věci je předmětem řízení před správním orgánem rozhodnutí o zrušení trvalého pobytu uděleného stěžovateli za účelem sloučení rodiny. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu představuje zrušení pobytového oprávnění významný zásah do soukromého a rodinného života, zpravidla intenzivnější než v případě zamítnutí žádosti o povolení k pobytu (srov. např. rozsudek ze dne 18. 4. 2013, č. j. 5 As 73/2011 – 146, publ. pod č. 2882/2013 Sb. NSS). Právo na respektování rodinného života se vztahuje na rodinné vztahy, primárně na vztahy mezi rodiči a dětmi, a předpokládá existenci blízkých osobních vazeb. Posouzení existence blízkých rodinných vazeb je otázkou faktickou, záležející na okolnostech každého konkrétního případu (viz např. rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci *K. T. proti Finsku* ze dne 12. 7. 2001, č. 25702/94, § 150). V případě dětí na hranici mezi zletilostí a nezletilostí je třeba zvažovat míru závislosti na rodičích, jakož i to, zda tyto děti již mají svou vlastní rodinu či nikoli (viz například rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Maslov proti Rakousku* ze dne 23. 6. 2008, č. 1638/03, § 62, či rozsudky ve věci *Bouchelkia proti Francii* ze dne 29. 1. 1997, č. 23078/93, § 41; ve věci *Boujlifa proti Franci* ze dne 21. 10. 1997, č. 25404/94, § 36, ve věci *Bousarra proti Francii* ze dne 23. 9. 2010, č. 25672/07, § 38–39). Kromě cizince, jemuž je trvalý pobyt na území České republiky rušen, mohou být daným rozhodnutím dotčeni na svém právu na soukromý a rodinný život i jeho rodinní příslušníci, zejména jedná-li se o zrušení trvalého pobytu dítěte dané osoby. Nejvyšší správní soud ustáleně judikuje, že v řízeních, jejichž předmětem je rozhodnutí o vyhoštění cizince (rozsudky ze dne 14. 1. 2016, č. j. 7 Azs 301/2015 – 26, či ze dne 17. 1. 2014, č. j. 5 As 74/2013 - 48) či rozhodnutí o zamítnutí žádosti o povolení k pobytu (rozsudky ze dne 23. 4. 2015, č. j. 7 Azs 80/2015 – 31, či ze dne 31. 8. 2012, č. j. 5 As 104/2011 – 102, publ. pod č. 2781/2013 Sb. NSS), je rodinné příslušníky cizince třeba považovat za osoby přicházející v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení. Z výše uvedených důvodů má Nejvyšší správní soud zato, že má-li

být přístup k institutu osoby zúčastněné na řízení konzistentní, je třeba dané pravidlo aplikovat i v řízeních, jejichž předmětem je rozhodnutí o zrušení trvalého pobytu původně uděleného za účelem sloučení rodiny. Pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že možné dotčení práva na soukromý a rodinný život rodinných příslušníků cizince je třeba odlišovat od posuzování přiměřenosti zrušení trvalého pobytu dle § 77 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců ve vztahu k jeho potenciálnímu dopadu do soukromého a rodinného života, které se v těchto případech neprovádí. To vyplývá jednak ze systematiky zákona o pobytu cizinců a jednak ze skutečnosti, že ústavněprávním a mezinárodněprávním závazkům bylo v této oblasti učiněno zadost již zákonnou úpravou, která počítá s přihlédnutím k závažným důvodům odůvodňujícím nepřítomnost cizince na území České republiky (k tomu blíže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 1. 2017, č. j. 9 Azs 288/2016 – 30, a navazující rozsudky např. ze dne 17. 8. 2017, č. j. 2 Azs 115/2017 - 45, či ze dne 20. 7. 2017, č. j. 1 Azs 139/2017 – 30).

[14] Jádrem sporu ve věci samé je posouzení toho, zda zde existovaly závažné důvody ve smyslu § 77 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců pro nepřítomnost stěžovatele na území České republiky po dobu delší než dvanáct měsíců. V případě zůstává řada skutkových okolností nevyjasněna, a to zejména důvod, pro který rodiče stěžovatele rozhodli o jeho odjezdu z České republiky a pobytu ve Vietnamské socialistické republice. V tomto smyslu je nyní jiná skutková situace než ve věcech výše uvedených (rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Azs 343/2016 - 44 či 2 Azs 331/2017 – 33). Po právní stránce se jedná o výklad neurčitého právního pojmu „závažné důvody“, který umožňuje flexibilně reagovat na široké spektrum možných situací a jeho prostřednictvím lze zohlednit relevantní okolnosti řešeného případu (již zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 Azs 288/2016 – 30). Vyjádření a argumentace potenciální osoby zúčastněné na řízení může zajisté aplikaci pojmu v posuzovaném případě značně ovlivnit. Postup krajského soudu, který rodiče stěžovatele nevyrozuměl o probíhajícím řízení a nedal jim možnost sdělit, zda budou v řízení uplatňovat práva, která jim soudní řád správní přiznává, tak nejenže byl v rozporu s procesními pravidly, ale představoval také porušení jejich práva na spravedlivý proces. S ohledem na výše uvedené okolnosti se jedná o vadu, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

[15] Stížními námitkami týkajícími se samotného merita věci se Nejvyšší správní soud nemohl zabývat, neboť je nejprve nutné, aby krajský soud posoudil žalobní námitky v řádném soudním řízení, v němž budou zvážena i případná tvrzení osob zúčastněných na řízení. Pokud by se Nejvyšší správní soud nyní vyslovil k věci samé, připravil by tím osoby zúčastněné na řízení o možnost k věci se vyjádřit a o stanovisko krajského soudu k jejich vyjádřením.

[16] Závěrem Nejvyšší správní soud podotýká, že povinnost předsedy senátu podle § 34 odst. 2 s. ř. s. se samozřejmě vztahuje i na řízení o kasační stížnosti. S ohledem na důvod, pro který je nyní rušen napadený rozsudek, nicméně Nejvyšší správní soud nepokládal za účelné, aby sám aktivně potenciální osoby zúčastněné na řízení vyrozuměl o probíhajícím řízení a o možnosti uplatnit svá procesní práva, neboť právě to bude úkolem krajského soudu v dalším řízení.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[17] Nejvyšší správní soud shledal, že je kasační stížnost důvodná, a proto podle § 110 odst. 1 věta první s. ř. s. napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), a vyrozumí tedy o probíhajícím řízení všechny osoby, které by mohly být jeho rozsudkem bezprostředně dotčeny na svých právech a povinnostech, a vyzve je, aby oznámily, zda budou v řízení uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. V návaznosti na to bude krajský soud povinen plně respektovat práva osob zúčastněných na řízení a důvodnost žaloby posoudí i ve světle jejich případných vyjádření. V souladu s § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

[18] O návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti Nejvyšší správní soud nerozhodoval, jelikož rozhodl o samotné kasační stížnosti bez zbytečného prodlení po provedení nezbytných procesních úkonů. Odkladný účinek vyvolává účinky jen do skončení řízení před soudem. Rozhodnutí o odkladném účinku tak skončením řízení o kasační stížnosti pozbylo smyslu.

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

V Brně dne 6. prosince 2017

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu