

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Langáška (soudce zpravodaj) a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobkyně: **nezletilá L. L. N.**, zastoupená zákonnou zástupkyní N. T. T. H., právně zastoupená Mgr. Naďou Smetanovou, advokátkou, sídlem 28. října 1001/3, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalované ze dne 18. března 2016, č. j. MV-104139-4/SO-2015, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 11. září 2018, č. j. 15 A 60/2016 - 35,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 11. září 2018, č. j. 15 A 60/2016 - 35 **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Žalobkyně, státní příslušnice Vietnamské socialistické republiky, se narodila v České republice a obdržela povolení k trvalému pobytu za účelem sloučení rodiny. Rodiče i o rok a půl starší sestra žalobkyně mají v České republice rovněž povolen trvalý pobyt.

[2] Dne 31. ledna 2014 zahájil odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra (dále jen „OAMP“) z moci úřední správní řízení o zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu žalobkyně. Při pobytové kontrole provedené dne 2. dubna 2014 se žalobkyni nepodařilo zastihnout, v té době byla i s rodinou na dovolené ve Vietnamu a vrátit se měla v červnu roku 2014.

[3] OAMP se obrátil na Základní školu Ústí nad Labem (P. V. X), která potvrdila, že ji žalobkyně navštěvovala ve školním roce 2010/2011 a opět nastoupí ke studiu v květnu roku 2014.

[4] Matka žalobkyně v rámci svědecké výpovědi uvedla, že žalobkyně i její sestra pobývaly ve Vietnamu asi 3 roky (od června 2011) proto, aby se pořádně naučily vietnamsky. Oba rodiče žalobkyně v České republice podnikají.

[5] Žalobkyně ve správním řízení doložila, že ve Vietnamu navštěvovala základní školu.

[6] Rozhodnutím ze dne 17. června 2015, č. j. OAM-244-27/ZR-2014 zrušil OAMP povolení žalobkyně k trvalému pobytu podle § 77 odst. 1 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců"), a zároveň jí stanovil lhůtu k vycestování 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí. OAMP vzal za prokázané, že žalobkyně pobývala déle než 12 měsíců mimo území Evropské unie. Navštěvování základní školy ve Vietnamu nepovažoval za závažný důvod, který by tříletý pobyt žalobkyně mimo Evropskou unii ospravedlňoval, neboť nejde o „studium" ve smyslu § 64 zákona o pobytu cizinců. Dále OAMP zdůraznil, že v prvním poletí školního roku 2014/2015 nebyla žalobkyně klasifikována z českého jazyka a z vlastivědy, což rozhodně nesvědčí o tom, že by tříletý pobyt ve Vietnamu nenarušil její integraci do české společnosti. Zrušením povolení žalobkyně k trvalému pobytu nedojde k jejímu násilnému odloučení od rodičů, kteří se mohou rozhodnout žít se svými dětmi mimo Českou republiku, popřípadě zvolit jiné řešení. OAMP neshledal, že by jeho rozhodnutí odporovalo Úmluvě o právech dítěte.

[7] Odvolání žalobkyně proti rozhodnutí OAMP zamítla žalovaná rozhodnutím označeným v záhlaví. Dovodila, že pravým důvodem pobytu žalobkyně ve Vietnamu bylo spíše seznámení s tamní kulturou a studium na základní škole bylo vedlejším projevem přesídlení. Žalobkyně ani v období letních prázdnin nenavštívila své rodiče a zůstávala ve Vietnamu. V řízení navíc nebylo prokázáno, že žalobkyně splnila podmínky pro plnění povinné školní docházky v zahraničí. Dále žalovaná konstatovala, že v rozhodnutí o zrušení povolení k trvalému pobytu není nutné posuzovat přiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života cizince.

[8] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalované žalobu ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud"). Krajský soud nejprve žalobě usnesením ze dne 27. dubna 2016, č. j. 15 A 60/2016 - 19 přiznal odkladný účinek a poté ji rozsudkem označeným v záhlaví zamítl. Stejně jako žalovaná dospěl k závěru, že studium na základní škole není závažným důvodem pro překročení zákonem připuštěné doby nepřítomnosti cizince na území Evropské unie. V tomto směru doplnil, že žalobkyně mohla plnit povinnou školní docházku v České republice, což u cizince s povolením k trvalému pobytu ostatně lze očekávat. Krajský soud dále s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu dovodil, že zrušení povolení k trvalému pobytu zpravidla nezasahuje do soukromého a rodinného života cizince nepřiměřeně, správní orgány však byly povinny takovou námitku žalobkyně vypořádat. To OAMP ve svém rozhodnutí učinil, byť příslušné úvahy, s nimiž se krajský soud ztotožnil, vztáhl k článku 9 Úmluvy o právech

dítěte. V tomto směru krajský soud podotkl, že žalobkyně může v České republice pobývat na základě jiného pobytového oprávnění.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[9] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) včas kasační stížnost spojenou s návrhem na přiznání odkladného účinku. Označila za lichý a nepodložený závěr krajského soudu, že může žít sama ve Vietnamu, popřípadě že se tam může přesídlit její rodina. Stěžovatelka od narození žila v České republice, až ve věku sedmi let ji rodiče vyslali do Vietnamu, protože byli pracovně přetížení a nebyli schopni se o ni plnohodnotně starat. Rodiče stěžovatelky mají v České republice veškeré rodinné i profesní zázemí. Žalobkyně i její sestra studují na českých školách, sestra navíc nezná jinou zemi než Českou republiku. Vycestování rodiny do Vietnamu zkrátka není možné. Situace ve Vietnamu se navíc změnila, prarodiče stěžovatelky zestárli a už by se o ni nedokázali postarat. V tomto směru stěžovatelka správním orgánům vytkla nedostatečně zjištěný skutkový stav a rozsudku krajského soudu částečnou nepřezkoumatelnost.

[10] Dle názoru stěžovatelky měly správní orgány zvažovat jednotlivá ustanovení Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále též „Úmluva“) a Úmluvy o právech dítěte a posuzovat, zda s nimi jejich rozhodnutí nebude v rozporu. Žalovaná se však přiměřeností rozhodnutí o zrušení povolení k trvalému pobytu vůbec nezabývala.

[11] Stěžovatelka trvá na tom, že rozhodnutí žalované nepřiměřeně zasahuje do jejího soukromého a rodinného života, přičemž tento zásah nelze odůvodnit žádným veřejným zájmem vyjmenovaným v článku 8 odst. 2 Úmluvy. Stěžovatelka též zdůraznila, že je nezletilým dítětem a většinu svého života žila v České republice. Napadená rozhodnutí však nerespektují její zájem, jak by s ohledem na článek 3 Úmluvy o právech dítěte měla.

[12] Ke kasační stížnosti stěžovatelka přiložila potvrzení o studiu na Základní škole H., P. X, vysvědčení z této školy za školní rok 2017/2018, výpis ze živnostenského rejstříku společnosti H. S. s.r.o. (jednateli jsou rodiče stěžovatelky), potvrzení o studiu své sestry na G. Ch. D. pro školní rok 2018/2019 a fotografii části prodejny se smíšeným zbožím.

[13] Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud předesílá, že rozhodl o věci samé bezodkladně. Návrh stěžovatelky na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti se proto stal bezpředmětným.

[15] Kasační stížnost je důvodná.

[16] Podle § 77 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců lze zrušit povolení k trvalému pobytu, *jestliže cizinec pobýval mimo území států Evropské unie nepřetržitě po dobu delší než 12 měsíců, pokud nebyla odůvodněna závažnými důvody, zejména těhotenstvím a narozením dítěte, závažným onemocněním, studiem nebo odborným školením anebo pracovním vysláním do zahraničí*.

[17] Stěžovatelka se v kasační stížnosti již nezabývala tím, zda bylo účelem jejího pobytu ve Vietnamu „studium“ ve smyslu citovaného ustanovení. Nejvyšší správní soud se proto k této otázce nebude vyjadřovat a soustředí se výhradně na přiměřenost dopadů rozhodnutí žalované do soukromého a rodinného života stěžovatelky.

[18] Žalovaná ve svém rozhodnutí konstatovala, že přiměřenost rozhodnutí o zrušení trvalého pobytu není třeba posuzovat. S tím však nelze zcela souhlasit. „*Skutečnost, že zákon o pobytu cizinců výslovně nepředepisuje posoudit přiměřenosti dopadů rozhodnutí podle § 77 odst. 1 zákona o pobytu cizinců do rodinného a soukromého života, na rozdíl od jiných rozhodnutí vydaných podle tohoto zákona, znamená pouze tolik, že zákonodárce typově vyhodnotil dopady takových rozhodnutí do soukromého a rodinného života jako nízké, až zanedbatelné. Nelze však současně ztrácet ze zřetele, že Česká republika je mimo jiné smluvní stranou Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, jejíž článek 8 zavazuje smluvní státy k respektu vůči soukromému a rodinnému životu každého jednotlivce. Povinnost zvážit přiměřenost dopadu každého rozhodnutí do těchto práv tak vyplývá přímo z Úmluvy*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. března 2018, č. j. 6 Azs 422/2017 - 29; srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. srpna 2015, č. j. 6 Azs 96/2015 - 30). Proto za předpokladu, že se cizinec v řízení o zrušení povolení k trvalému pobytu domáhá posouzení přiměřenosti dopadů vydávaného rozhodnutí do svého soukromého a rodinného života, je správní orgán povinen se s nimi vypořádat (srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. května 2018, č. j. 5 Azs 47/2016 - 57).

[19] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem v tom, že rozhodnutí OAMP obsahuje úvahy, které je možné označit za posouzení přiměřenosti jeho dopadů do soukromého a rodinného života stěžovatelky. OAMP totiž zvážil rodinnou situaci stěžovatelky a shledal, že zrušení povolení k trvalému pobytu nebrání (byť odkazoval na Úmluvu o právech dítěte a nikoli Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod). Takto koncipované odůvodnění přitom zcela odpovídá směru, jímž stěžovatelka vedla svou argumentaci ve správním řízení. Žalovaná se sice přiměřeností rozhodnutí o zrušení trvalého pobytu odmítla zabývat, rozhodnutí správních orgánů obou stupňů však tvoří z pohledu správních soudů jeden celek a mezery v odůvodnění rozhodnutí o odvolání mohou být zaplněny argumenty obsaženými v prvostupňovém rozhodnutí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. října 2014, č. j. 6 As 161/2013 - 25). Rozhodnutí žalované tak nelze považovat za nepřezkoumatelné.

[20] Stěžovatelka nicméně oprávněně napadeným rozhodnutím vytýká zkratkovitost a nedostatečnou reflexi specifických okolností tohoto případu. OAMP konstatoval, že stěžovatelka nebude odloučena od svých rodičů proti jejich vůli, a zohlednil, že stěžovatelka žila ve Vietnamu tři roky na základě dobrovolného rozhodnutí rodičů. Tyto závěry přejal i krajský soud. Takové hodnocení však vůbec nezohledňuje stupeň integrace rodičů a sestry stěžovatelky v České republice ve spojení se skutečností, že stěžovatelka je nezletilé dítě. Nejvyšší správní soud nesouhlasí s tím, že by se přesídlení do Vietnamu (či do jiné země) rodiny stěžovatelky nijak nedotklo, jak dovodily správní orgány. Rodiče stěžovatelky totiž v České republice pobývají již mnoho let a stejně jako jejich dcery mají povolen trvalý pobyt. Příjmy rodiny (podnikání rodičů) jsou vázány na Českou republiku. A stěžovatelka coby nezletilé dítě má právo na soužití se svými rodiči.

[21] Krom toho, a to je podstatné, v rozsudku krajského soudu se objevil argument, že stěžovatelka *„může pobývat na území České republiky na základě jiného pobytového oprávnění“*. Za předpokladu, že by se tento závěr ukázal správným, by rozhodnutí žalované obstálo. Stěžovatelka totiž pouze přišla o nejvyšší pobytový status, jaký české právo cizincům nabízí. Nic nenasvědčuje tomu, že by nemohla získat jiné pobytové oprávnění (povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území podle § 42a zákona o pobytu cizinců, který provádí směrnici Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny), popřípadě si „obnovit“ povolení k trvalému pobytu podle § 66 odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

[22] Nejvyšší správní soud nicméně shledal tento pro věc podstatný závěr krajského soudu nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů, neboť zcela pominul jednu ze žalobních námitek. Stěžovatelka totiž v žalobě uvedla, že *„nemá v dané situaci žádnou zákonnou možnost požádat o povolení k pobytu na území České republiky. Žádost o povolení k pobytu může podat pouze na zastupitelském úřadu, a to navíc pouze ve Vietnamu, protože Vietnamská socialistická republika není zahrnuta v seznamu zemí, jejichž státní příslušníci jsou oprávněni požádat o udělení víza, vydání povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu i na jiném zastupitelském úřadu než ve státě, jehož je cizinec občanem (vyhláška č. 429/2010 Sb. stanovící výjimky z povinnosti cizince požádat o vízum nebo povolení k pobytu na místně příslušném zastupitelském úřadu).* [Žalobkyně] *musí v této souvislosti uvést, že systém Visapoint, přes který probíhá objednávání k podání žádostí na zastupitelském úřadě v Hanoji je dlouhodobě nefunkční a již řadu měsíců neuvolňuje nové termíny. Z faktického hlediska je tak návrat* [žalobkyně] *na území České republiky v řádu minimálně měsíců, pokud ne roků, nerealizovatelný.*“

[23] S touto okolností se krajský soud nijak nevypořádal. Nejvyšší správní soud přitom ve své judikatuře již poměrně dlouhou dobu reflektuje skutečnost, že systém přijímání žádostí o víza a povolení k pobytu na zastupitelském úřadu České republiky v Hanoji není zcela funkční a v řadě případů není vůbec možné žádost o pobytové oprávnění podat (srov. podrobné hodnocení situace ve dvojici usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. května 2017, č. j. 10 Azs 153/2016 - 52, č. 3601/2017 Sb. NSS, a č. j. 7 Azs 227/2016 – 36, č. j. 3603/2017 Sb. NSS). Na tyto problémy upozorňovala i Kancelář veřejného ochránce práv (například POŘÍZEK, P. Brána nebo zábrana – problematické aspekty fungování systému Visapoint. In POŘÍZEK, P., JÍLEK, D. *Aktuální problémy azylového a cizineckého práva*. Kancelář veřejného ochránce práv, 2016, s. 11 – 122. Dostupný online na www.ochrance.cz). Situací, kdy měla cizinka strach vycestovat do Vietnamu za účelem podání žádosti o povolení k pobytu s ohledem na nutnost registrace v systému Visapoint, se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. dubna 2017, č. j. 3 Azs 237/2016 - 37, č. 3595/2017 Sb. NSS, a dospěl k závěru, že je třeba takovou okolnost brát v úvahu. V citovaném případě bylo předmětem řízení rozhodnutí o správním vyhoštění, nicméně dle názoru Nejvyššího správního soudu může být vyslovený závěr zobecnitelný i pro další rozhodnutí podle zákona o pobytu cizinců. Navíc je třeba zohlednit, že stěžovatelka je nezletilé dítě, které požívá práv zaručených Úmluvou o právech dítěte.

IV. Závěr a náklady řízení

[24] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů zrušil rozsudek krajského soudu pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.")]. Při dalším rozhodování bude krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.) a posoudí, zda je důvodná námitka stěžovatelky ohledně nemožnosti požádat v rozumné lhůtě o nové povolení k pobytu a jaký vliv může mít případně tato okolnost na přiměřenost rozhodnutí žalované. V tomto směru bude krajský soud muset vážit i to, zda lze námitku stěžovatelky posoudit na základě skutkového stavu zjištěného žalovanou, zda je možné tento skutkový stav doplnit postupem podle § 77 odst. 2 s. ř. s., či zda bude nutné rozhodnutí žalované zrušit a zavázat ji k rozsáhlejšímu doplnění dokazování [§ 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.].

[25] Nejvyšší správní soud konstatuje, že posouzení vlivu obtíží při podávání žádostí o pobytová oprávnění na přiměřenost rozhodnutí o zrušení trvalého pobytu nezletilého dítěte nemůže v této fázi řízení provést sám. Jde o otázku, na niž dosavadní judikatura nedává odpověď, a pokud by ji nyní vyřešil Nejvyšší správní soud, vzal by účastníkům řízení možnost zpochybňovat přijatý závěr prostřednictvím opravného prostředku v rámci správního soudnictví.

[26] V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 5. prosince 2018

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu