

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudce Ondřeje Mrákoty a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: nezl. **D. D. N.**, zast. zákonným zástupcem T. T. N., právně zast. Mgr. Vratislavem Polkou, advokátem se sídlem Vinohradská 1233/22, Praha 2, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 22. 6. 2017, čj. MV-61744-4/SO-2017, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 7. 2019, čj. 14 A 18/2017-33,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

[1] Žalobce je nezletilé (v době rozhodování žalované desetileté) dítě, občan Vietnamské socialistické republiky. Dne 16. 12. 2008 získal povolení k trvalému pobytu v ČR. Ministerstvo vnitra zjistilo, že žalobce se po dobu delší než 6 let zdržoval mimo území ČR. Rozhodnutím ze dne 28. 3. 2017 tedy ministerstvo zrušilo povolení k trvalému pobytu podle § 77 odst. 1 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), a žalobci stanovilo lhůtu k vycestování. Žalobce se odvolal. Žalovaná odvolání zamítla rozhodnutím ze dne 22. 6. 2017. Proti tomuto rozhodnutí se žalobce bránil žalobou. Městský soud rozhodnutí žalované zrušil. Měl za to, že rozhodnutí je nepřiměřené okolnostem tohoto případu.

[2] Žalovaná (stěžovatelka) proti rozsudku městského soudu podala kasační stížnost z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Namítá, že v tomto typu řízení nemá povinnost posuzovat přiměřenost dopadů rozhodnutí do rodinného a soukromého života cizince. Dle ní test proporcionality již provedl zákonodárce. Podmínka nepřítomnosti cizince na území ČR minimálně po dobu 6 let, tj. značná délka života mimo území ČR, je jasným důvodem, aby stěžovatelka nemusela zkoumat dopady rozhodnutí ani z hlediska článku 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Ani Úmluva o právech dítěte žalobci jako cizinci negarantuje právo na pobyt v zemi dle jeho výběru. Rozhodnutí stěžovatelky navíc neznamená zákaz styku žalobce a jeho otce a neznamená ani zákaz pobytu žalobce na území.

[3] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

[4] NSS při posuzování kasační stížnosti dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.); neshledal přitom vady, jimiž by se musel zabývat i bez návrhu. Vedle této kasační stížnosti NSS projednává další kasační stížnost v obdobné věci nezletilého sourozence žalobce, a to pod sp. zn. 10 Azs 263/2019.

[5] Kasační stížnost není důvodná.

[6] Ze správního spisu NSS zjistil, že žalobci bylo dne 16. 12. 2008 uděleno povolení k trvalému pobytu jako občanu třetího státu na území ČR za účelem sloučení rodiny a byl mu vydán doklad s platností do 15. 12. 2016. Oznámením ze dne 12. 1. 2017 ministerstvo zahájilo řízení ve věci zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu podle § 77 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, neboť žalobce pobýval mimo území ČR nepřetržitě po dobu delší než 6 let. Z protokolu o svědecké výpovědi otce ze dne 1. 3. 2017, rovněž vietnamského státního příslušníka, který má v ČR právo trvalého pobytu, doplněné dále ve vyjádření k podkladům rozhodnutí, mj. plyne, že žalobce vskutku pobýval mimo ČR od roku 2009. Žalobcova matka si po vycestování v roce 2009 nepřála, aby se žalobce vrátil do ČR. Proto s ním zůstala ve Vietnamu. Otec žalobce zpočátku toto rozhodnutí nechápal, teprve později zjistil, že manželka má ve Vietnamu přítele. Otec mezitím v ČR podnikal a do Vietnamu se vracel přibližně každý druhý rok. S dětmi byl v kontaktu telefonicky, cca jednou až dvakrát týdně. Dětem každý měsíc posílal částku v hodnotě cca 500 USD. Tyto peníze však manželka nepoužívala na výchovu a výživu dětí. O žalobce se poté ve Vietnamu začala starat matka žalobcova otce (žalobcova babička), která je českou občankou, a to z důvodu údajné nedostatečné péče ze strany matky, která mezitím navázala vztah s jiným mužem. Žalobcova matka podmínila návrat dětí do ČR zaplacením částky, která odpovídala cca 550 000 Kč. Otec žalobce proto začal usilovat o rozvod manželství, tento proces však trval s ohledem na vietnamskou soudní praxi dlouho. Teprve rozhodnutím vietnamského soudu ze dne 24. 8. 2016 bylo manželství rozvedeno a děti (včetně žalobce) byly svěřeny do výlučné péče otce. Žalobce poté přicestoval zpět do ČR, navštěvuje zde základní školu, má zde veškeré zázemí.

pokračování

[7] Dle § 77 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců platí, že ministerstvo *zruší platnost povolení k trvalému pobytu, jestliže cizinec pobýval mimo území nepřetržitě po dobu delší než 6 let.*

[8] Mezi žalobcem a stěžovatelkou není sporné, že žalobce mimo území ČR pobýval po dobu delší 6 let. Jádrem sporu je, zda správní orgány měly v rozhodnutí o zrušení žalobcova povolení k trvalému pobytu v ČR hodnotit přiměřenost dopadů tohoto rozhodnutí do rodinného a soukromého života, resp. zda otázce přiměřenosti věnovaly dostatečnou pozornost a posoudily ji správně.

[9] Ministerstvo k této otázce uvedlo, že v tomto typu řízení **nemůže přihlížet** k důvodům pobytu žalobce mimo ČR a ani posuzovat přiměřenost dopadů rozhodnutí z hlediska jeho zásahu do rodinného a soukromého života žalobce. Tvrzení, že matka žalobce se nemůže, resp. nechce o něj starat, považoval za nepodložené. Naopak vyslovil, že otec žalobce měl dostatek času, aby se s manželkou dohodl, a zajistil tak dětem možnost s ním odcestovat do ČR. Ministerstvo má za to, že rozvod po uplynutí téměř sedmi let poukazuje na nedostatečný zájem otce vzniklou situaci včas vyřešit. Dále uvedlo, že zásahem do rodinného a soukromého života by zpravidla mohl být pouze dlouhodobý zákaz pobytu. Nebyla ani porušena Úmluva o právech dítěte, jelikož rodiče a děti nebudou od sebe odděleni proti své vůli. Matka žalobce stále žije ve Vietnamu a otec dlouhodobě akceptoval soužití s dětmi „na dálku“. Toto rozhodnutí neznamená, že by žalobce nemohl, po splnění zákonných podmínek, opět podat žádost o povolení k pobytu na území ČR.

[10] V odvolání proti rozhodnutí ministerstva žalobce vznesl zejména námitku nepřiměřenosti dopadů napadeného rozhodnutí. V této souvislosti poukázal též na Úmluvu o právech dítěte. S odkazem na § 66 odst. 2 zákona o pobytu cizinců označil rozhodnutí za neúčelné a formalistické.

[11] K těmto námitkám stěžovatelka v rozhodnutí pouze uvedla, že § 77 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců **nestanovuje** ministerstvu **povinnost zabývat se přiměřeností** rozhodnutí z hlediska dopadů do soukromého a rodinného života cizince. V této souvislosti stěžovatelka odkázala na rozsudky NSS ze dne 26. 11. 2015, čj. 9 Azs 218/2015-51, a ze dne 9. 3. 2017, čj. 7 Azs 338/2016-39, a také na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 24. 8. 2016, čj. 30 A 122/2015-48. Dále uvedla, že je na otci, aby v rámci svých rodičovských povinností, resp. povinností stanovených soudem, zajistil žalobci v případě jeho návratu do Vietnamu potřebnou péči a starostlivost. Dle stěžovatelky má žalobce určitou možnost pobývat po dobu vyřízení své případné žádosti o povolení k trvalému pobytu na území ČR.

[12] Městský soud považoval tento názor za nezákonný. Dle soudu rozhodnutí o zrušení trvalého pobytu může za určitých okolností nepřiměřeně zasáhnout do rodinného a soukromého života cizince. Byť zákon o pobytu cizinců nestanovuje povinnost zkoumat dopady rozhodnutí dle § 77 odst. 1 písm. d), s ohledem na mezinárodní závazky ČR nelze na takové zkoumání rezignovat, a to za předpokladu, že cizinec takovou námitku vznesl. A to se stalo i v nynější kauze.

[13] NSS s tímto závěrem souhlasí. Nezpochybňuje první komplex námitek stěžovatelky, že „obecný“ test proporcionality dopadů rozhodnutí o zrušení povolení k trvalému pobytu do rodinného a soukromého života cizince provedl v § 77 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců již zákonodárce. Z hlediska vnitrostátní právní úpravy – v běžných případech a v obecné rovině – lze předpokládat, že soustavný a dlouhodobý, více než 6 let trvající pobyt cizince mimo ČR zpřetrhá vazby k ČR (rozsudek ze dne 9. 3. 2017, čj. 7 Azs 338/2016-39, bod 16). Řízení vycházející z naplnění skutkových podstat vyjmenovaných v § 77 odst. 1 zákona o pobytu cizinců zákonodárce pojal tak, aby ministerstvo nemuselo v každém jednotlivém případě zkoumat přiměřenost dopadů rozhodnutí do rodinného a soukromého života cizince dle § 174a cit. zákona (srov. stěžovatelkou cit. rozsudky ze dne 26. 11. 2015, čj. 9 Azs 218/2015-51, bod 21; ze dne 23. 3. 2017, čj. 10 Azs 249/2016-47, bod 16; ze dne 4. 1. 2017, čj. 9 Azs 288/2016-30, bod 23; či ze dne 5. 12. 2018, čj. 1 Azs 377/2018-32, bod 21 a další).

[14] Avšak městský soud si správně povšiml rozsudku ze dne 8. 6. 2017, čj. 4 Azs 87/2017-28, v němž NSS vyslovil, že zákonodárce nemohl domyslet veškeré situace, na které dopadne § 77 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Některé případy mohou být natolik specifické, že samotné naplnění podmínek pro aplikaci tohoto ustanovení nepředstavuje záruku proporcionality rozhodnutí. NSS dále výše uvedené závěry v navazující judikatuře doplnil: „*Skutečnost, že zákon o pobytu cizinců výslovně nepředepisuje posoudit přiměřenost 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 ze dne 14. 3. 2018, čj. 6 Azs 422/2017-29, bod 12; obdobně viz také rozsudky ze dne 31. 5. 2018, čj. 5 Azs 47/2016-47, ve věcech jiného nezletilého žalobce a ve věcech jeho rodičů ze dne 10. 5. 2018, čj. 6 Azs 201/2016-46, a ze dne 31. 5. 2018, čj. 5 Azs 46/2016-53).

[15] Na těchto závěrech, které městský soud přesvědčivě odůvodnil, nehodlá NSS nic měnit. Stěžovatelka se domnívá, že pokud zákonodárce nestanovil povinnost posuzovat přiměřenost rozhodnutí dle § 77 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, pak přiměřenost dopadů zrušení povolení k trvalému pobytu do rodinného a soukromého života cizince nelze zkoumat ani z hlediska Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Tuto argumentaci však již přesvědčivě vyvrátila judikatura cit. v bodě [14] shora. Stěžovatelka nepřináší žádné nové argumenty, které by snad odůvodnily byť jen úvahu o potřebě cit. judikaturu jakkoliv modifikovat. Podmínky § 77 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců jsou nastaveny tak, že v naprosté většině případů zrušením platnosti povolení k trvalému pobytu z tohoto zákonného důvodu nedojde k nepřiměřenému zásahu do soukromého nebo rodinného života, a ani k porušení článku 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (která je součástí ústavního pořádku ČR). Ovšem takovou situaci nelze *a priori* vyloučit. Článek 8 Úmluvy je přímo aplikovatelný a má přednost před zákonem. Znamená to, že pokud cizinec vznese konkrétní námitku co do nepřiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života, správní orgán se s touto námitkou musí vypořádat (srov.

pokračování

nedávno též rozsudek ze dne 12. 12. 2019, čj. 10 Azs 310/2019-32, bod 13). Na tom nic nemění ani novela § 174a zákona o pobytu cizinců, která do tohoto ustanovení vložila s účinností od 15. 8. 2017 zbrusu nový odst. 3 (k tomu obdobně srov. rozsudek ze dne 19. 12. 2018, čj. 8 Azs 290/2018-27, č. 3852/2019 Sb. NSS, bod 13 a násl.).

[16] Správní orgány se přiměřeností dopadů rozhodnutí do rodinného a soukromého života odmítly zabývat. V rozhodnutích se jí věnovaly toliko „nad rámec nezbytně nutného“. Ovšem ani v této části rozhodnutí nedospěly k přesvědčivým závěrům. Se stěžovatelkou zejména nelze souhlasit, že by v tomto případě zohlednila nejlepší zájem dítěte ve smyslu článku 3 Úmluvy o právech dítěte (č. 104/1991 Sb.). NSS podotýká, že tuto zásadu převzal do judikatury k článku 8 Úmluvy též Evropský soud pro lidská práva (např. rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 6. 7. 2010, *Neulinger a Shuruk proti Švýcarsku*, stížnost č. 41615/07, § 135).

[17] Zásada nejlepšího zájmu dítěte jistě není, slovy ESLP, „trumfovou kartou“, která přebije jakékoliv v konfliktu stojící pravidlo. Proto tato zásada nevede k závěru, že je třeba přijmout všechny děti, kterým by se zde žilo lépe. Neznamená ani, že žalobce má právo na pobyt v jakékoliv zemi dle vlastního výběru, v tomto případě ČR. Rozpor s článkem 8 Úmluvy nastane především za situace, kdy odůvodnění vnitrostátního rozhodnutí neobsahuje dostatečně individuální posouzení protichůdných zájmů včetně nejlepšího zájmu dítěte tak, aby mezi nimi bylo možné dosáhnout spravedlivé rovnováhy. Správní orgán musí posoudit zejména věk dítěte, poměry v zemi původu a rozsah, ve kterém je dítě závislé na tom či onom rodiči (např. rozsudek ESLP ze dne 8. 11. 2016, *El Ghatet proti Švýcarsku*, stížnost č. 56971/10, zejména §§ 46-47 a judikatura tam citovaná).

[18] Stěžovatelka sice tvrdí, že nejlepší zájem žalobce (v době rozhodování správních orgánů desetiletého chlapce) posoudila, a to tak, že žalobce může spolu s otcem (a matkou) vést rodinný život ve Vietnamu. NSS má však za to, že závěry správních orgánů jsou nepřesvědčivé a v rozporu se zatím provedeným dokazováním. Žalobcův otec dlouhodobě legálně pobývá na území ČR, pracuje tady a je zde centrum jeho životních zájmů. Žalobce již od roku 2016 pobývá na území ČR a chodí zde do školy. Úvahy ministerstva, že žalobcův otec neprokázal zájem o žalobce před rokem 2016, jsou dílem v rozporu s tím, co otec ve správním řízení uváděl (viz bod [6] shora), dílem jsou čistě spekulativní (není především jasné, jaké „právní kroky“ ve vztahu k žalobci a tehdejší manželce, žalobcově matce, měl dle mínění ministerstva otec provést před podáním návrhu na rozvod; ostatně otec určité kroky činil, k tomu viz správně bod 24 rozsudku městského soudu). Žalobce opakovaně ve správním řízení uváděl, že jeho matka o něj nemá zájem, proto odkazy správních orgánů na to, že se ve Vietnamu o žalobce matka jistě postará, zcela ignorují specifika nynějšího případu. Žalobce byl soudem svěřen do výlučné péče otce, matka se v posledních letech jeho pobytu ve Vietnamu o žalobce vůbec nestarala, pečovala o něj babička (matka jeho otce). Konečně právě tato žalobcova babička, která dle tvrzení žalobce je občankou ČR, žije dle sdělení žalobce opět v ČR. V tomto případě je proto dán silný zájem na vedení rodinného a soukromého života v ČR. Podání žádosti o obnovení povolení k trvalému pobytu, které zmiňuje stěžovatelka, by velmi pravděpodobně vedlo k vycestování do Vietnamu, což je pravidelně spojeno s komplikacemi při rezervování místa k podání žádosti na zastupitelském úřadu apod.

[19] Jakékoliv srovnání s případem, o němž NSS rozhodoval rozsudkem ze dne 19. 10. 2016, čj. 2 Azs 147/2016-30, je zavádějící. Stěžovatelkou cit. rozsudek se jednak týká zcela jiné skutkové podstaty [§ 77 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců], jednak v něm šlo o zásah do rodinného života zletilého cizince, který byl pravomocně odsouzen za zvlášť závažný zločin dle § 283 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku, jelikož se podílel na organizaci velké zločinecké skupiny obchodující s marihuanou.

[20] Žalobce vznesl dostatečně konkrétní tvrzení o tom, proč pobýval mimo území ČR. Důvody pobytu ve Vietnamu náležitě podložil rozhodnutím vietnamského lidového soudu, jímž byl potvrzen rozvod žalobcova otce a matky. Žalobce, stejně jako jeho bratr, byl svěřen do výlučné péče otce, který trvale pobývá v ČR. Stěžovatelčina polemika s otázkou dobrovolnosti rozvodu, stejnou adresou rodičů ve Vietnamu v době rozvodu či tím, že rodiče žalobce uzavřeli veškeré dohody v poměrně krátké době, je ryze spekulativní a pro celou věc bez významu.

[21] Výše uvedené nic nemění na skutečnosti, že dikce § 77 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců nepředpokládá, že by správní orgány přihlížely k důvodům nepřítomnosti cizince v ČR. K důvodům, pro které cizinec po dobu delší než 6 let pobýval mimo území ČR, lze přihlédnout jen v ojedinělých případech a pouze v rámci eventuálního posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí do rodinného a soukromého života cizince. Proto není důvodná námitka, že městský soud nesprávně zkoumal důvody pobytu žalobce ve Vietnamu, ačkoliv tak činit neměl.

[22] Nedůvodná je též námitka, že městský soud stěžovatelku nesprávně úkoloval, aby uvedla, na základě jakých ustanovení zákona by žalobce mohl na území ČR požádat o povolení k trvalému pobytu, tj. bez nutnosti vycestovat do Vietnamu. Stěžovatelka totiž v napadeném rozhodnutí žalobce sama odkázala na § 66 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 69 odst. 4 zákona o pobytu cizinců, avšak městský soud k námitce žalobce zjistil, že stěžovatelkou prezentovaný postup zákon o pobytu cizinců neumožňuje. Proto byla tato kritika městského soudu namístě.

[23] NSS shrnuje, že tato kauza patří mezi výjimečné případy. Žalobce dostatečně podrobně popsal svou situaci a uvedl dostatečné důvody, pro které musely správní orgány zvážit přiměřenost dopadů napadeného rozhodnutí do rodinného a soukromého života (zejména body [14] až [18] shora). Na rozdíl od správních orgánů mají městský soud i NSS za to, že napadené rozhodnutí bylo nezákonné a neústavní.

[24] Názor stěžovatelky o nepřezkoumatelnosti a nezákonnosti rozsudku je mylný. NSS proto zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

[25] O náhradě nákladů řízení NSS rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla úspěch; procesně úspěšnému žalobci žádné náklady řízení nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

pokračování

V Brně dne 23. prosince 2019

Zdeněk Kühn
předseda senátu