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. N. T. T.**, zast. Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 27. 2. 2017, čj. MV-12593-5/SO-2017, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 27. 8. 2019, čj. 15 A 84/2017-45,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 27. 8. 2019, čj. 15 A 84/2017-45, **se ruší.**

II. Rozhodnutí žalované ze dne 27. 2. 2017, čj. MV-12593-5/SO-2017, **se ruší** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.

III. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku ve výši **19 914 Kč**, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Petra Václavka, advokáta.

IV. Žalobci **se vrací** přeplatek na soudním poplatku ve výši 1 000 Kč z účtu Nejvyššího správního soudu; poplatek bude vrácen ve lhůtě 30 dnů od nabytí právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

[1] Žalobce je státní příslušník Vietnamské socialistické republiky. Dne 10. 11. 2004 mu bylo uděleno povolení k trvalému pobytu v ČR. Ministerstvo vnitra zjistilo, že žalobce se po dobu delší než 12 měsíců zdržoval mimo území státu EU, a to nepřetržitě.

Rozhodnutím ze dne 5. 12. 2016 tedy ministerstvo zrušilo povolení k trvalému pobytu podle § 77 odst. 1 písm. c) 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 označeným v záhlaví. Proti tomuto rozhodnutí se žalobce bránil žalobou, kterou krajský soud zamítl shora specifikovaným rozsudkem.

[2] Žalobce (stěžovatel) proti rozsudku podal kasační stížnost z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Namítá, že krajský soud nesprávně posoudil výtku přepjatého formalismu. Řízení sice bylo formálně zahájeno v souladu se zákonem, ale v rozporu se základními zásadami, na nichž stojí správní řád a zákon o pobytu cizinců. Cílem § 77 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců jistě není zrušit povolení k trvalému pobytu cizinci, který zde dlouhodobě žije, má zde vybudované zázemí a dodržuje zákony. Stěžovatel zejména namítá nedostatečné zhodnocení přiměřenosti dopadů rozhodnutí o zrušení trvalého pobytu do rodinného a soukromého života. Napadené rozhodnutí považuje za nepřezkoumatelné a nesprávné.

[3] Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

[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.

[5] Kasační stížnost je důvodná.

[6] Ze správního spisu NSS zjistil, že stěžovateli bylo dne X, tj. dnem jeho narození, uděleno povolení k trvalému pobytu jako občanu třetího státu na území ČR za účelem sloučení rodiny a byl mu vydán doklad s platností do 5. 12. 2016. Z čestného prohlášení jeho matky ze dne 5. 9. 2016 plyne, že matka byla v roce 2007 těhotná, nemohla syna hlídat a odvezla ho na hlídání do Vietnamu. Přivezla jej zpátky dne 15. 6. 2016. Z prohlášení dále plyne, že tehdy byl stěžovatel v ČR, do školy nechodil, protože neuměl česky. Měl odklad a chodil na doučování češtiny. Do školy měl nastoupit za rok. Oznámením ze dne 4. 10. 2016 zahájilo ministerstvo řízení z moci úřední ve věci zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu podle § 77 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, neboť stěžovatel pobýval mimo území ČR nepřetržitě po dobu delší než 6 let. Z protokolu o svědecké výpovědi ze dne 7. 11. 2016 plyne, že matka stěžovatele v procesním postavení svědkyně uvedla, že nezletilý stěžovatel pobýval ve Vietnamu nepřetržitě od roku 2012 do června 2016, na území ČR s matkou v uvedeném období nebyl, protože byla pracovně zatížená. Matka stěžovatele dále uvedla, že stěžovatel před odjezdem z ČR navštěvoval 2. třídu základní školy v Chebu. Nyní, po návratu do ČR již navštěvuje 5. třídu základní školy. Z kopie cestovního pasu stěžovatele NSS zjistil, že stěžovatel do ČR přicestoval dne 12. 8. 2016. Rozhodnutím ze dne 5. 12. 2015 ministerstvo zrušilo stěžovateli dle § 77 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců platnost povolení k trvalému pobytu. Stěžovatel totiž pobýval mimo území ČR méně než 6 let, ale pobýval mimo území států EU nepřetržitě po dobu delší než 12 měsíců. Ministerstvo nebylo vázáno právní kvalifikací stanovenou v počátku řízení. Jestliže v průběhu řízení dospělo k odlišnému posouzení, nebylo třeba, aby řízení zastavilo a zahájilo nové.

[7] Dle § 77 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců platí, že ministerstvo *zruší platnost 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.

[8] Mezi žalovanou a stěžovatelem není sporné, že stěžovatel mimo území států EU pobýval po dobu delší než 12 měsíců. Jádrem sporu je, zda správní orgány měly v rozhodnutí o zrušení stěžovatelova povolení k trvalému pobytu v ČR hodnotit přiměřenost dopadů tohoto rozhodnutí do jeho rodinného a soukromého života, resp. zda se otázce přiměřenosti věnovaly dostatečně.

[9] Ministerstvo k této otázce uvedlo, že **nemá zákonem stanovenou povinnost přihlížet** k dopadům rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince. Odmítlo zohlednit argumentaci, že prarodiče stěžovatele (kteří o něj pečovali ve Vietnamu) jsou již staří, a proto chce matka mít stěžovatele u sebe. Stěžovatel může opětovně požádat o udělení trvalého pobytu v ČR. Dále ministerstvo konstatovalo, že v tomto případě nebude porušena Úmluva o právech dítěte. Stěžovatel žil ve Vietnamu od roku 2012 do června 2016 na základě dobrovolného rozhodnutí rodičů. Na tento způsob života je již zvyklý. Rodiče mají v ČR povolen trvalý pobyt, ale to neznamená násilné odloučení dětí od rodičů, neboť je jen na jejich rozhodnutí, zda budou žít společně s dětmi mimo území ČR, nebo zvolí jiný způsob, jak vzniklou situaci vyřešit.

[10] K obsáhlé námitce nepřiměřenosti dopadů rozhodnutí, kterou stěžovatel uplatnil v odvolání, žalovaná pouze uvedla, že v tomto typu řízení zákon **neukládá** ministerstvu **povinnost zabývat se přiměřeností** rozhodnutí z hlediska dopadů do soukromého a rodinného života cizince, resp. zákon mu neumožňuje, aby k těmto okolnostem přihlížel. Žalovaná dál již jen odkázala na rozsudek NSS ze dne 4. 1. 2017, čj. 9 Azs 288/2016-30. Stěžovatel kritizoval vypořádání námitky nepřiměřenosti rozhodnutí i u krajského soudu. Soud jej v rozsudku odkázal na rozhodnutí žalované a citoval z rozsudku 9 Azs 288/2016, bod 33 a násl. Pak stěžovateli v bodech 17 násl. vysvětlil, že podmínky § 77 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu jsou nastaveny tak, že ve většině případů lze předpokládat, že rozhodnutím o zrušení trvalého pobytu nedojde k nepřiměřenému zásahu do soukromého nebo rodinného života, a tedy ani k porušení čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Nebylo proto povinností žalované zkoumat přiměřenost dopadů žalobou napadeného rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatele, neboť mu to zákon o pobytu ve vztahu k ustanovení § 77 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu neukládá. V úvahu přichází pouze případná přímá aplikace čl. 8 Úmluvy zaručujícího právo každého na respektování rodinného a soukromého života. K přímé aplikaci ústavněprávních kautel by však mělo docházet jen ve výjimečných případech, kterým stěžovatel rozhodně není.

[11] NSS se s právě uvedenými závěry nemůže ztotožnit. Je sice pravda, že NSS v cit. rozsudku 9 Azs 288/2016 dovodil, že v případě rušení platnosti povolení k trvalému pobytu dle § 77 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců není v daném zákoně výslovně stanoven pokyn zkoumat přiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života. Konkrétně konstatoval, že skutečnost, že zákonodárce do zákona výslovně nezakotvil nutnost zkoumat přiměřenost dopadů rozhodnutí o zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu dle § 77 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, nepovažuje NSS za náhodnou. „*Nastavení podmínek pro zrušení trvalého pobytu dle daného ustanovení je totiž takové povahy, že nutně nevyžaduje korektiv v podobě zkoumání přiměřenosti dle § 174a zákona o pobytu cizinců*“ (srov. bod 33 a 34 citovaného rozsudku). K obdobnému závěru dospěl NSS

také v rozsudku ze dne 9. 3. 2017, čj. 7 Azs 338/2016-39, byť ve vztahu k zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu dle § 77 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců.

[12] Avšak NSS 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 stěžovatele 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).

[13] Z výše cit. judikatury tedy sice plyne, že podmínky § 77 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců jsou nastaveny tak, že ve většině případů lze předpokládat, že rozhodnutím o zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu z tohoto zákonného důvodu nedojde k nepřiměřenému zásahu do soukromého nebo rodinného života, a tedy k porušení čl. 8 Úmluvy. Ovšem takovou situaci nelze *a priori* vyloučit. Článek 8 Úmluvy je přímo aplikovatelný a má přednost před zákonem. Znamená to, že *pokud stěžovatel namítá* nepřiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života a porušení článku 8 Úmluvy, správní orgán se s touto námitkou *musí vypořádat* bez ohledu na to, zda zákon o pobytu cizinců v daném řízení vyžaduje nebo nevyžaduje posouzení přiměřenosti ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců. Na tomto závěru 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.).

[14] Dále je nutno upozornit na čl. 3 Úmluvy o právech dítěte, dle něhož by při jakékoli činnosti orgánů veřejné moci, která se týká dětí, měl primárním hlediskem být nejlepší zájem dítěte. Tuto zásadu převzal do judikatury k čl. 8 Úmluvy Evropský soud pro lidská práva (např. rozsudek velkého senátu ze dne 6. 7. 2010, *Neulinger a Shuruk proti Švýcarsku*, stížnost č. 41615/07, § 135). Zásada nejlepšího zájmu dítěte jistě neznamená, že je třeba přijmout *všechny* děti, kterým by se lépe žilo ve smluvním státě Úmluvy. Rozpor s čl. 8 Úmluvy nastane především za situace, kdy odůvodnění vnitrostátních rozhodnutí neobsahují *dostatečně individuální posouzení protichůdných zájmů* včetně nejlepšího zájmu dítěte tak, aby mezi nimi bylo možné dosáhnout spravedlivé rovnováhy (viz např. rozsudek ESLP ze dne 8. 11. 2016, *El Ghatet proti Švýcarsku*, stížnost č. 56971/10, zejména §§ 46-47 a prejudikatura tam citovaná).

[15] Z napadeného rozhodnutí plyne, že spornou otázkou přiměřenosti se žalovaná odmítla zabývat. Byť ministerstvo – které sdílí názor žalované – této otázce nad rámec nezbytně nutného věnovalo několik vět odůvodnění (viz bod [9] shora), ve světle výše uvedené judikatury to rozhodně nestačí. Ministerstvo v konkrétní rovině nezvažovalo nejlepší zájem nezletilého dítěte, místo toho jen uvedlo, že jeho rodiče, kteří mají povolen trvalý pobyt v ČR, mohou žít společně se stěžovatelem třeba i mimo území ČR. Správní orgány se tedy nevypořádaly s klíčovou otázkou přiměřenosti rozhodnutí z hlediska

nejlepšího zájmu stěžovatele jako nezletilého dítěte, resp. nezabývaly se otázkou, zda je v nejlepším zájmu stěžovatele (nezletilého dítěte) zůstat s rodinou na území ČR, a pokud by tomu tak bylo, zda mohl nad tímto zájmem převážit nějaký konkurující veřejný zájem. V této souvislosti NSS považuje za důležité zvážit, zda by bylo v tomto případě smysluplné zrušit povolení k trvalému pobytu, jelikož je stěžovatel oprávněn požádat si o „obnovení" tohoto povolení dle § 66 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, na nějž by – v případě splnění ostatních podmínek – měl právní nárok. Podání žádosti o obnovení povolení k trvalému pobytu ovšem bylo velmi pravděpodobně spojeno s vycestováním do Vietnamu, komplikacemi při rezervování si místa k podání žádosti na zastupitelském úřadu apod.

[16] Krajský soud se pak mýlil, pokud uvedl, že k přímé aplikaci Úmluvy o ochraně lidských práv či Úmluvy o právech dítěte by mělo docházet jen ve výjimečných případech, kterým prý stěžovatelova kauza není. NSS má za to, že stěžovatel dostatečně podrobně popsal svou situaci a uvedl dostatečné důvody, pro které bylo třeba jeho tvrzení považovat za řádnou žalobní námitku zpochybňující přiměřenost dopadů napadeného rozhodnutí do jeho rodinného a soukromého života (viz bod [12] shora). Proto se i krajský soud měl touto otázkou řádně zabývat.

[17] NSS tedy shledal kasační stížnost důvodnou, a proto napadený rozsudek podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil. S ohledem na důvody zrušení rozsudku krajského soudu přistoupil také ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí žalované [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 1 s. ř. s.]. Podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 4 s. ř. s. pak vrátil věc žalované k dalšímu řízení.

[18] O náhradě nákladů řízení rozhodl NSS v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaná ve věci úspěch neměla, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Stěžovatel měl úspěch, má tedy právo na náhradu nákladů řízení o žalobě i kasační stížnosti. NSS je posledním soudem, který o věci rozhodl. Proto musí určit náhradu nákladů celého soudního řízení.

[19] V řízení o žalobě představovaly náklady řízení stěžovatele soudní poplatek a odměnu a hotové výdaje zástupce (Mgr. Polka), který učinil dva úkony právní služby [příprava a převzetí zastoupení, podání žaloby ze dne 24. 3. 2017; § 1 odst. 1, § 7 bod 3, § 9 odst. 2, § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif], a to v hodnotě 3 100 Kč za každý úkon právní služby, celkem tedy částku 6 200 Kč. Náhrada hotových výdajů sestává z paušální částky 600 Kč (2 × 300 Kč dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu). Zástupce není plátcem DPH, proto se náklady řízení o tuto částku nezvyšují. Odměna a hotové výdaje zástupce činí 6 800 Kč, soudní poplatek za žalobu 3 000 Kč a za návrh na přiznání odkladného účinku 1 000 Kč; celkem tedy náklady řízení o žalobě činí částku ve výši 10 800 Kč. NSS upozorňuje, že ve vztahu k této částce je Mgr. Václavek, nynější zástupce stěžovatele, jen platebním místem.

[20] V řízení o kasační stížnosti pak zástupce stěžovatele (Mgr. Václavek) učinil jeden úkon právní služby (doplnění důvodů kasační stížnosti) v hodnotě částky 3 100 Kč. Náhrada hotových výdajů sestává z paušální částky 300 Kč. Tyto náklady se dále zvyšují o částku 714 Kč odpovídající DPH. Odměna a hotové výdaje zástupce v řízení o kasační stížnosti tedy činí 4 114 Kč, k čemuž je třeba připočíst výši soudního poplatku za kasační stížnost 5 000 Kč. Náklady stěžovatele v řízení o kasační stížnosti činí částku ve výši 9 114 Kč.

[21] Žalovaná je proto povinna stěžovateli k rukám jeho zástupce uhradit náhradu nákladů soudních řízení ve výši 19 914 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

[22] Stěžovatel uhradil na účet NSS soudní poplatek ve výši 6 000 Kč. Dle položky 19 sazebníku, který je přílohou zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, činí poplatek za řízení o kasační stížnosti 5 000 Kč. Návrhem na přiznání odkladného účinku se NSS nezabýval. Rozhodl bez odkladu o samotné kasační stížnosti, otázka odkladného účinku se tak stala bezpředmětnou. Poplatková povinnost za návrh na přiznání odkladného účinku tudíž stěžovateli nevznikla.

[23] Jelikož stěžovatel uhradil na soudním poplatku 6 000 Kč, ač v celém řízení o kasační stížnosti vznikla poplatková povinnost pouze v rozsahu 5 000 Kč, činí rozdíl mezi těmito částkami přeplatek na soudním poplatku. Soud proto rozhodl v souladu s § 10 odst. 1 zákona o soudních poplatcích o vrácení přeplatku ve výši 1 000 Kč. Podle § 10a odst. 1 zákona o soudních poplatcích je soud povinen přeplatek na soudním poplatku vrátit ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 12. prosince 2019

Zdeněk Kühn
předseda senátu