

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Jitky Zavřelové a Milana Podhrázkého v právní věci žalobkyně: **V. Y.,** zastoupená JUDr. Marošem Matiaškem, LL. M., advokátem se sídlem Ovenecká 78/33, Praha 7, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců,** se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 21. 4. 2016, čj. MV-42819-6/SO-2016, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 5. 2020, čj. 6 A 89/2016-59,

takto:

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 5. 2020, čj. 6 A 89/2016-59, **se ruší**.

II. Rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 21. 4. 2016, čj. MV-42819-6/SO-2016, **se ruší** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.

III. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o žalobě a kasační stížnosti v celkové výši 26 819 Kč, k rukám jejího zástupce JUDr. Maroše Matiaška, LL. M., advokáta se sídlem Ovenecká 78/33, Praha 7, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně požádala 13. 7. 2011 o povolení k trvalému pobytu podle § 67 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců. Ministerstvo vnitra (dále „správní orgán I. stupně“) žádost zamítlo podle § 75 odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců rozhodnutím ze dne 6. 1. 2016, čj. OAM-7872-37/TP-2011, protože žalobkyně nesplnila podmínky § 67 zákona o pobytu cizinců (v první řadě podmínku 4 let nepřetržitého pobytu na území).

[2] Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podala žalobkyně odvolání, které žalovaná shora označeným rozhodnutím zamítla a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdila. Podle žalované nesplňovala žalobkyně ani základní podmínku 4 let pobytu na území § 67 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, protože byť její druhé azylové řízení trvalo déle než čtyři roky, do 4 let se počítají zpětně přesně 4 kalendářní roky od podání žádosti o povolení k trvalému pobytu. Žalobkyně podala žádost o povolení k trvalému pobytu 13. 7. 2011, a tudíž rozhodující doba pro posouzení 4 let pobytu na území je úsek od 13. 7. 2007 do 13. 7. 2011. Azylové řízení žalobkyně skončilo 17. 5. 2011. Od 18. 5. 2011 do 13. 7. 2011 pobývala žalobkyně na území na výjezdní příkazy. Pobyt na výjezdní příkazy se podle § 67 odst. 1 zákona o pobytu cizinců nezapočítává do minimálních 4 let pobytu. Žalobkyně tudíž nesplnila už podmínku 4 let pobytu na území. Žalovaná nenalezla ani důvody pro prominutí splnění této podmínky z důvodu zvláštního zřetele hodné (§ 67 odst. 7 zákona o pobytu cizinců). Za takový důvod nelze považovat obavu z návratu do Běloruska ani usazenost její rodiny včetně 3 dětí (žalobkyně totiž může upravit svůj pobyt i pobyt dětí jiným pobytovým titulem). Žalovaná podotkla, že i kdyby žalobkyně splnila podmínku 4 let na území, stejně nesplňuje žádnou z podmínek § 67 odst. 2 a 3 zákona o pobytu cizinců (osoba mladší 18 let, rodič dítěte s uděleným povolením k trvalém pobytu podle odst. 2 atp.). Nepřesvědčivé je i tvrzení žalobkyně o integraci do české společnosti, protože v minulosti pobývala na území s neplatným průkazem žadatele o udělení mezinárodní ochrany, nedisponuje platným cestovním dokladem, po určitou dobu nevyřídila pobytová oprávnění pro své děti a tvrdila, že pracovala nelegálně. Závěrem je žalovaná názoru, že v daném případě nebylo třeba vyhodnocovat přiměřenost včetně dopadů do soukromého a rodinného života (§ 174a zákona o pobytu cizinců), jelikož u rozhodnutí podle § 75 odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců zákon požadavek na vyhodnocení přiměřenosti nestanoví.

[3] Rozhodnutí žalované žalobkyně napadla žalobou. V první řadě zpochybňovala výpočet žalované ohledně 4 let pobytu na území. Azylové řízení žalobkyně trvalo od 29. 11. 2006 do 17. 5. 2011, tedy více než 4 roky. Výpočet žalované nedává žádný smysl, protože při prostém odečtení 4 let od podání žádosti o povolení k trvalému pobytu by nebylo možné podmínku 4 let pobytu na území nikdy splnit. Podle § 65 odst. 5 zákona o pobytu cizinců může cizinec podat žádost o povolení k trvalém pobytu do dvou měsíců po pravomocném skončení řízení o udělení mezinárodní ochrany. Během těchto 2 měsíců bude cizinec vždy pobývat na území na výjezdní příkaz, takže by mu vždy „vycházely“ necelé 4 roky, konkrétně 4 roky mínus počet dnů mezi skončením řízení o udělení mezinárodní ochrany a podáním žádosti o povolení k trvalému pobytu. Dále žalobkyně upozorňovala, že se žalovaná vůbec nezabývala § 67 odst. 4 zákona o pobytu cizinců, podle něhož může podat žádost o trvalý pobyt i cizinec, který o vydání povolení žádá z jiných důvodů zvláštního zřetele, aniž by splňoval podmínky § 67 odst. 2 nebo 3 zákona o pobytu cizinců. Důvody zvláštního zřetele jsou v případě žalobkyně rodinné poměry. Je matkou tří nezletilých dětí, a navíc je zde plně integrována, což žalovaná zpochybňuje jen odkazy na banální pochybení typu neplatných průkazů. Žalovaná dále neprovedla výslech žalobkyně a jejího manžela. Konečně žalobkyně napadala závěr, že v jejím případě není třeba posuzovat přiměřenost rozhodnutí.

[4] Žalobu městský soud shora označeným rozsudkem zamítl. Ztotožnil se s výpočtem ohledně doby 4 let provedeným žalovanou. Žalobkyně tudíž nesplnila podmínku § 67 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Proto bylo nadbytečné zkoumat splnění dalších podmínek

podle § 67 odst. 2, 3 i 4 zákona o pobytu cizinců, protože splnění těchto důvodů se posuzuje výhradně při splnění podmínky § 67 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Výslech žalobkyně a jejího manžela by byl nadbytečný, protože o skutkovém stavu nepanovaly pochybnosti. Soud se nicméně ztotožnil s názorem, že správní orgány měly zkoumat dopad rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně podle čl. 8 Úmluvy. Za takové zkoumání lze nicméně podle městského soudu považovat část odůvodnění rozhodnutí žalované, týkající se případných důvodů zvláštního zřetele hodných (§ 67 odst. 4 zákona o pobytu cizinců), a se závěry tohoto posouzení se soud ztotožnil. V této části žalovaná neuznala argumentaci integrací žalobkyně a jejích dětí, protože děti zde pobývaly v určitých obdobích nelegálně, žalobkyně pak nemá cestovní doklad a pracovala bez pracovního povolení.

II. Obsah kasační stížnosti

[5] Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále „stěžovatelka“) kasační stížnost. Stěžovatelka v první řadě napadá způsob výpočtu doby 4 let použitý žalovanou a aprobovaný městským soudem. Tento způsob výpočtu by prakticky znemožňoval získání povolení k trvalému pobytu postupem podle § 67 zákona o pobytu cizinců. K tomu citovala rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2016, čj. 10 Azs 20/2016-37, podle kterého je možné podat žádost o povolení k trvalému pobytu podle § 67 zákona o pobytu cizinců i v případě, že cizinec pobývá na území na výjezdní příkaz, protože ten je jedním z pobytových titulů pro přechodný pobyt cizince podle § 17 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Stěžovatelka upozorňuje, že takto musela být ostatně úprava v § 67 zákona o pobytu cizinců zamýšlena, protože v odst. 5 tohoto ustanovení je stanovena dvouměsíční lhůta pro podání žádosti o povolení k trvalému pobytu po pravomocném skončení řízení o udělení mezinárodní ochrany. Podle stěžovatelky byla tedy čtyřletá doba pobytu podle § 67 odst. 1 zákona o pobytu cizinců splněna a bylo na místě přistoupit k posouzení dalších podmínek. Z nich se nabízelo splnění podmínky podle § 67 odst. 3 písm. a) zákona o pobytu cizinců, protože stěžovatelka je rodičem dětí nacházejících se na území, nebo § 67 odst. 4 zákona o pobytu cizinců (stěžovatelka žije v ČR již velmi dlouhou dobu, má zde rodinu a zázemí). Stěžovatelka pro úplnost upozorňuje, že žalovaná neodůvodnila, proč nevyužila možnosti prominout splnění doby 4 let pobytu podle § 67 odst. 7 zákona o pobytu cizinců.

[6] Vedle těchto důvodů stěžovatelka považuje za chybný způsob, jakým se žalovaná a městský soud vypořádaly s dopadem do jejího práva na ochranu soukromého a rodinného života. V tomto ohledu souhlasí s názorem městského soudu, že tato povinnost vyplývá přímo z čl. 8 Úmluvy, a na podporu tohoto názoru odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 10. 2019, čj. 9 Azs 230/2019-53. Stěžovatelka však napadá názor městského soudu, že lze toto posouzení provést implicitně v rámci zkoumání případných důvodů hodných zvláštního zřetele podle § 67 odst. 4 zákona o pobytu cizinců. Důvody zvláštního zřetele hodné podle tohoto ustanovení a dopad do soukromého a rodinného života jsou totiž dva rozdílné instituty sloužící odlišným cílům a ochrana soukromého a rodinného života může převážit důvody pro zamítnutí žádosti. Stěžovatelka nad rámec toho poukazuje na značnou délku druhého řízení o udělení mezinárodní

ochrany (téměř 5 let), což ji uvedlo do značného pocitu nejistoty – v tomto směru stěžovatelka odkazuje na rozsudek ESLP ze dne 13. 10. 2016 ve věci B. A. C. proti Řecku.

[7] Žalovaná se ztotožnila s rozsudkem městského soudu a navrhla zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v mezích rozsahu kasační stížnosti a v ní uplatněných důvodů.

[9] Kasační stížnost je důvodná.

[10] První kasační námitka stěžovatelky se týká způsobu výpočtu 4 let pobytu pro účely § 67 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, který provedla žalovaná, aproboval jej i městský soud. Tato kasační námitka je důvodná, protože městský soud tuto právní otázku posoudil nesprávně [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

[11] Podle § 67 odst. 1 zákona o pobytu cizinců *se po 4 letech nepřetržitého pobytu na území vydá povolení k trvalému pobytu na žádost cizinci, který na území pobývá v rámci přechodného pobytu po ukončení řízení o udělení mezinárodní ochrany za podmínky, že nejméně poslední dva roky probíhalo poslední řízení o udělení mezinárodní ochrany, včetně případného řízení o kasační stížnosti, pokud tato stížnost byla podána v zákonné lhůtě. Do doby pobytu podle věty první se započítává doba pobytu na území na dlouhodobé vízum, na povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu a doba pobytu po dobu řízení o udělení mezinárodní ochrany, včetně případného řízení o kasační stížnosti. Nepřetržitost pobytu na území je zachována, pokud cizinec podal žádost o udělení mezinárodní ochrany nejpozději do 7 dnů po skončení přechodného pobytu na dlouhodobé vízum nebo na povolení k dlouhodobému anebo trvalému pobytu; to neplatí, pokud platnost těchto pobytových oprávnění byla zrušena*.

[12] Povolení k trvalému pobytu po 4 letech nepřetržitého pobytu na území se tedy vydá (při splnění dalších podmínek) na žádost cizinci, který na území pobývá v rámci přechodného pobytu po ukončení řízení o udělení mezinárodní ochrany. Neúspěšnému žadateli o mezinárodní ochranu je po pravomocně skončeném soudním přezkumu vydán výjezdní příkaz podle § 78b odst. 7 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu. Pokud tedy § 67 odst. 1 zákona o pobytu cizinců hovoří o přechodném pobytu po ukončení řízení o udělení mezinárodní ochrany, má tím na mysli primárně výjezdní příkaz, který je druhem pobytového titulu pro přechodný pobyt podle § 17 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Z tohoto závěru vychází i městský soud, který podmínku, že stěžovatelka v době podání žádosti o trvalý pobyt pobývala na území v rámci přechodného pobytu po ukončení řízení o udělení mezinárodní ochrany, považuje za splněnou. Městský soud nicméně následně vyšel ve své úvaze ze dvou propojených předpokladů. Jednak bez bližšího vysvětlení aproboval závěr žalované o výpočtu doby 4 let pobytu, spočívající v prostém odečtení 4 let od data podání žádosti o povolení k trvalému pobytu. Dále pak stejně jako žalovaná poukázal na skutečnost, že pobyt na výjezdní příkaz není v § 67 odst. 1 zákona o pobytu cizinců vymezen mezi dobami, které se započítávají do minimálních 4 let pobytu. Stěžovatelce tedy podle jeho názoru do 4 let chybí právě doba mezi skončením řízení o udělení mezinárodní ochrany a podáním žádosti o povolení k trvalému pobytu.

[13] Tento výklad není správný, protože podle něj by bylo zcela nemožné kdykoliv splnit podmínku 4 let nepřetržitého pobytu podle § 67 odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

[14] Úvodní sousloví § 67 odst. 1 zákona o pobytu cizinců hovořící o „*4 letech nepřetržitého pobytu na území*“ by mohlo podobností s § 68 odst. 1 stejného zákona (zde se skutečně posuzuje „zpětných“ 5 let od data žádosti) vést k podobnému „zpětnému“ výpočtu. Další text § 67 odst. 1 zákona o pobytu cizinců ovšem tento způsob interpretace vylučuje. Je zde totiž obsažena podmínka, že žadatelem podle tohoto ustanovení může být s určitými výjimkami jen cizinec po ukončení řízení o udělení mezinárodní ochrany. Žadatel o mezinárodní ochranu tedy nemůže po uplynutí 4 let nepřetržitého pobytu na území jednoduše podat žádost o povolení k trvalému pobytu podle § 67 zákona o pobytu cizinců, ale musí vyčkat (zpravidla neúspěšného) ukončení řízení o udělení mezinárodní ochrany. Pokud by v tomto řízení uspěl, požíval by mezinárodní ochrany a nemohl by žádost o povolení k trvalému pobytu podat (viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 9. 2012, čj. 5 A 322/2011-26). Mohl by však vyčkat a požádat o povolení k trvalému pobytu podle § 68 zákona o pobytu cizinců, pokud splní tam uvedené přísnější podmínky, případně se mezinárodní ochrany vzdát a pak požádat podle § 67 zákona o pobytu cizinců. Tuto naposled uvedenou možnost aproboval stěžovatelkou uváděný rozsudek NSS čj. 10 Azs 20/2016-37. Cizinci, který se vzdal mezinárodní ochrany, bude v návaznosti na tento krok zpravidla vydán výjezdní příkaz podle § 85b zákona o azylu. Cizinec žádající o povolení k trvalému pobytu podle § 67 zákona o pobytu cizinců, který v řízení o udělení mezinárodní ochrany neuspěl, bude po ukončení řízení o udělení mezinárodní ochrany rovněž pobývat na území na výjezdní příkaz, vydaný podle § 78b odst. 7 zákona o azylu (jak už bylo ostatně uvedeno). Lze tak uzavřít, že jelikož bude žadatel o povolení k trvalému pobytu podle § 67 zákona o pobytu cizinců v době podání žádosti prakticky vždy pobývat na území na výjezdní příkaz, při prostém zohlednění 4 let nazpět od podání žádosti by podmínku nepřetržitého čtyřletého pobytu na území ve smyslu druhé věty § 67 odst. 1 zákona o pobytu cizinců nemohl žádný takový žadatel nikdy splnit a celé ustanovení by tak zcela postrádalo smysl. Ztotožnit se s takovým výkladem by znamenalo zcela popřít účel posuzované právní normy.

[15] Ke smyslu institutu povolení k trvalému pobytu žádaného v režimu § 67 zákona o pobytu cizinců lze poukázat na důvodovou zprávu k zákonu č. 161/2006 Sb., kterým byla tato právní úprava novelizována s účinnosti od 27. 4. 2006. Z této důvodové zprávy plyne, že „*ustanovení § 67 vychází z dosavadního ustanovení § 69a a umožňuje podat žádost o povolení k trvalému pobytu poté, kdy cizinec na území pobýval minimálně 4 roky, z čehož nejméně 2 roky byl účastníkem řízení o azylu. Toto ustanovení je svou povahou ustanovením chránícím cizince před případnými restrikcemi státu jeho původu, které by mu mohly hrozit v důsledku toho, že v jiné zemi požádal o azyl. Současně se zohledňuje délka dosavadního nepřetržitého pobytu na území, kdy minimálně po 2 roky nenavštívil stát původu, což odůvodňuje domněnku, že došlo k narušení vazeb cizince na stát původu a cizinec je již do značné míry integrován na území České republiky*“. Ačkoli pak bylo toto ustanovení následně ještě několikrát (technicky či i významněji obsahově) novelizováno, nelze z žádné z uvedených novel dovodit, zásadní změnu smyslu tohoto ustanovení, kterým bylo umožnit cizincům, kteří prošli dlouhým řízením o udělení mezinárodní ochrany podání žádosti o povolení k trvalému pobytu za mírnějších podmínek, nežli je tomu v řízené podle § 68 zákona o pobytu cizinců.

[16] Proti výkladu zastávanému městským soudem a žalovanou svědčí i další argumenty. V první řadě by byl podle tohoto výkladu zcela bez významu § 67 odst. 5 zákona o pobytu cizinců, vymezující dvouměsíční lhůtu k podání žádosti od pravomocného ukončení řízení o udělení mezinárodní ochrany. V této lhůtě bude totiž žadatel prakticky vždy pobývat na území na výjezdní příkaz s důsledky vyloženými výše. Zákon o pobytu cizinců ostatně v § 67 odst. 1 ve znění účinném do 20. 12. 2007 stanovil, že cizinec musí požádat o povolení k trvalému pobytu „neprodleně" po ukončení řízení o udělení mezinárodní ochrany. Za této dřívější úpravy tak mohlo být jasnější, že podle tohoto ustanovení je třeba počítat 4 roky zpětně od data pravomocného ukončení řízení o udělení mezinárodní ochrany, popřípadě od účinnosti vzdání se mezinárodní ochrany. Za platnosti této úpravy ostatně Nejvyšší správní soud dospěl k tomu, že se 4 roky skutečně počítají zpětně od ukončení řízení o udělení mezinárodní ochrany, a že je dokonce možné využít „získané" 4 roky z řízení o udělení mezinárodní ochrany, po kterém následovalo další takové řízení a teprve následně byla podána žádost o povolení k trvalému pobytu podle zákona o pobytu cizinců (rozsudek NSS ze dne 23. 2. 2010, čj. 4 As 30/2009–67). Posledně uvedený závěr o možnosti využít dobu pobytu z více po sobě navazujících řízení o udělení mezinárodní ochrany byl novelou provedenou zákonem č. 427/2010 Sb. účinnou od 1. 1. 2011, což je znění rozhodné pro právě posuzovanou věc, pro budoucí řízení již vyloučen, neboť možnost podat žádost o povolení k trvalému pobytu podle § 67 zákona o azylu byla omezena podmínkou, že nejméně poslední dva roky probíhalo poslední řízení o udělení mezinárodní ochrany, včetně případného řízení o kasační stížnosti, pokud tato stížnost byla podána v zákonné lhůtě. Tato novela však nepřinesla změnu, která by zpochybnila druhý závěr plynoucí z uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu o tom, že se 4 roky počítají zpětně od pravomocného ukončení řízení o udělení mezinárodní ochrany.

[17] V judikatuře lze navíc nalézt případ, ze kterého plyne, že žalovaná splnění podmínky 4 let pobytu podle § 67 odst. 1 zákona o pobytu cizinců nezpochybňovala, ačkoliv existovala prodleva mezi ukončením řízení o udělení mezinárodní ochrany a podáním žádosti. Tato skutečnost plyne například z rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 7. 2017, čj. 3 A 160/2015-41, ve kterém bylo přezkoumáváno rozhodnutí žalované, z něhož plyne, že cizinec splnil podmínky § 67 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, nikoliv však podmínku § 67 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Z rekapitulace pobytové historie tohoto cizince uvedené v rozsudku je zřejmé, že řízení o udělení mezinárodní ochrany bylo ukončeno 28. 3. 2013 a žádost o povolení k trvalému pobytu byla podána 6. 5. 2013. Pro úplnost lze dodat, že Ministerstvo vnitra, jehož je žalovaná organizačně součástí, byť v jednotlivých řízeních vystupuje jako jeho nadřízený správní orgán (§ 170a zákona o pobytu cizinců), uvedlo v důvodové zprávě k bodu 48 sněmovního tisku č. 1033 (VIII. volební období), že lze o povolení k trvalému pobytu podle § 67 zákona o pobytu cizinců „*žádat z výjezdního příkazu*" (což je uváděno jako jeden z důvodů, proč tento vládní návrh zákona zamýšlí celý § 67 zákona o pobytu cizinců zrušit).

[18] Námitkami ohledně splnění dalších podmínek podle § 67 zákona o pobytu cizinců se Nejvyšší správní soud nemohl zabývat, protože kasační stížnost představuje opravný prostředek proti rozsudku městského soudu (§ 102 s. ř. s.), a ten se těmito podmínkami nezabýval (srov. bod 26 rozsudku městského soudu). Stěžovatel v kasační stížnosti musí zásadně reagovat na argumentaci krajského soudu a uvádět, z jakých důvodů jsou závěry, které krajský soud v napadeném rozhodnutí uvedl, nesprávné. Kasační námitky, které argumentují k otázkám, jež nebyly krajským soudem vůbec posuzovány, jsou nepřípustné

(§ 104 odst. 4 s. ř s.), neboť jimi není napadán vlastní rozhodovací důvod, a jde proto o jiné důvody než uvedené v § 103 odst. 1 s. ř. s.

[19] Druhá kasační námitka se týká vyhodnocení dopadů rozhodnutí žalované do soukromého a rodinného života stěžovatelky. Žalovaná je explicitně odmítla hodnotit, městský soud však měl za to, že lze za toto vyhodnocení požadovat část rozhodnutí žalované, která se vypořádává s případnými důvody zvláštního zřetele hodnými. Tato kasační námitka je rovněž důvodná, protože městský soud tuto právní otázku posoudil nesprávně [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

[20] Z judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že i když zákon o pobytu cizinců výslovně posouzení přiměřenosti dopadů podle § 174a tohoto zákona nestanoví, je třeba se touto otázkou zabývat (ač ve většině případů k nepřiměřenému zásahu z povahy věci nedojde) a přímo aplikovat čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (uveřejněna pod č. 209/1992 Sb., dále jen „Úmluva“), který stanoví, že *každý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence* (srovnej rozsudky NSS ze dne 14. 3. 2018, čj. 6 Azs 422/2017-29, a ze dne 31. 5. 2018, čj. 5 Azs 46/2016-53). Článek 8 Úmluvy je přímo aplikovatelný a má přednost před zákonem. S nepřiměřeností zásahu do soukromého a rodinného života, za předpokladu, že žadatel tuto otázku vznese a nepřiměřenost v řízení namítá (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2020, čj. 10 Azs 256/2019-39),se proto musejí správní orgány vypořádat bez ohledu na to, zda zákon o pobytu cizinců v dotčeném řízení vyžaduje nebo nevyžaduje posouzení přiměřenosti ve smyslu § 174a zákona, a nic na tom nemění ani odst. 3 § 174a zákona o pobytu cizinců, který byl do tohoto ustanovení nově doplněn s účinností od 15. 8. 2017 a který stanoví, že *přiměřenost dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona správní orgán posuzuje pouze v případech, kdy to tento zákon výslovně stanoví* (srovnej rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2018, čj. 5 Azs 46/2016-53). Taktéž otázka charakteru pobytového oprávnění, tedy zda se jedná o pobyt přechodný nebo pobyt trvalý, nemá dle Nejvyššího správního soudu žádný vliv na přímou aplikovatelnost čl. 8 Úmluvy, resp. na povinnost zabývat se přiměřeností dopadů vydaných rozhodnutí (shodně srovnej odst. [31] a [32] odůvodnění rozsudku NSS ze dne 25. 8. 2015, čj. 6 Azs 96/2015-30, nebo odst. [31] odůvodnění rozsudku NSS ze dne 6. 8. 2013, čj. 8 As 68/2012-39). Současně je nutné připomenout, že čl. 8 Úmluvy negarantuje cizincům právo vstupovat a pobývat na území státu a nedává jim ani právo, aby získali konkrétní typ pobytového oprávnění. Představuje pouze určitou garanci a korektiv toho, že při rozhodování o pobytovém oprávnění či dokonce přímo vyhoštění cizince bude brán v kontextu všech posuzovaných zájmů také přiměřený zřetel na existující osobní a rodinné vazby cizince.

[21] Teoreticky je možné, aby došlo k situaci popsané městským soudem: žalovaná plnohodnotně a správně provede hodnocení dopadů do soukromého a rodinného života a pak demonstrativně prohlásí, že tyto dopady vyhodnocovat nebude. V takové situaci by byl na místě závěr učiněný městským soudem o tom, že správní rozhodnutí nezruší, jelikož by takový postup jen formalisticky vyžadoval, aby žalovaná odstranila své „prohlášení“ o nevyhodnocování těchto dopadů.

[22] Nejvyšší správní soud však z následujících důvodů dospěl k názoru, že žalovaná vyhodnocení dopadů do soukromého a rodinného života náležitě neprovedla. Ze spisového materiálu vyplývá, že správní orgány shromáždily informace o skutkovém stavu i nad

rámec skutečností uvedených stěžovatelkou. Především ověřily tvrzení stěžovatelky, že žije v ČR od roku 2003 ve funkční rodině s partnerem a třemi dětmi, narozenými v ČR (roky narození 2003, 2004, 2006). Tyto skutečnosti, které byly zjištěny kontrolami Policie ČR 31. 3. 2014 a 14. 4. 2014, ale žalovaná jednoduše odmítla jako nepodstatné, protože stěžovatelka pochybila při vyřizování pobytového oprávnění pro sebe a své děti, nemá cestovní doklad a navíc přiznává nelegální práci. Současně má možnost upravit svůj pobyt (i pobyt svých dětí) jiným pobytovým oprávněním. Tento závěr městský soud aproboval jako dostatečně vyhodnocení dopadů do soukromého a rodinného života.

[23] V případě dopadů do soukromého a rodinného života je třeba se primárně zabývat důsledky, které negativní rozhodnutí žalované má pro stěžovatelku, potažmo jak se toto rozhodnutí dotkne nezletilých dětí cizince (rozsudek NSS ze dne 29. 5. 2020, čj. 5 Azs 220/2019-33, č. 4034/2020 Sb. NSS). Žalovaná uvedla, že stěžovatelka má možnost upravit svůj pobyt (i pobyt svých dětí) jiným pobytovým oprávněním. Pokud by to byla pravda, zcela jistě by se tím značně snižovala intenzita dopadu do soukromého a rodinného života stěžovatelky. V takovém případě by pro účely přezkumu dopadu do soukromého a rodinného života bylo možné vyjít z toho, že stěžovatelka žádá jen o titul „vyššího“ typu, než kterým by mohla disponovat, a tudíž by soudní přezkum dopadu do soukromého a rodinného života mohl být méně intenzivní, než je tomu v jiných případech, např. u rozhodnutí o zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu (srov. bod 20 rozsudku NSS ze dne 1. 12. 2016, čj. 9 Azs 253/2016-30). Závěr žalované o možnosti získat jiné pobytové oprávnění nicméně nelze přezkoumat, neboť žalovaná neuvedla, o jaké pobytové oprávnění by se konkrétně mohlo jednat. Bez této klíčové informace však nelze považovat odůvodnění rozhodnutí žalované, pokud jde o posouzení otázky zásahu do soukromého a rovinného života, za úplné a přezkoumatelné.

[24] Lze dodat, že ani postřehy o formálních pochybeních stěžovatelky nijak nereagují na zjištěné skutečnosti o rodinném a soukromém životě stěžovatelky, případně její integraci do české společnosti. Ohledně integrace je třeba se zabývat otázkami typu, zda stěžovatelka ovládá český jazyk, zapojuje se spolu s rodinou do společenského života či zda se její společenské kontakty neomezují jen na přistěhovaleckou komunitu (bod 19 rozsudku NSS ze dne 19. 11. 2020, čj. 6 Azs 181/2020-42). Je proto zcela namístě žádat po správních orgánech, aby svůj závěr týkající se soukromého a rodinného života stěžovatelky blíže odůvodnily. Tento požadavek nelze považovat za formální.

IV. Závěr a náklady řízení

[25] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů dospěl k názoru, že kasační stížnost je důvodná, a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. napadený rozsudek městského soudu zrušil. Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí městského soudu, a pokud již v řízení před městským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí městského soudu může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.]. Vzhledem k tomu, že v dané věci by městský soud v souladu s vysloveným závazným právním názorem neměl jinou možnost, než zrušit napadené rozhodnutí žalované, rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 76 odst. 1 písm. a) a § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. tak, že sám rozhodnutí žalované zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. V něm budou správní orgány postupovat podle právního názoru vysloveného v tomto rozsudku.

[26] V případě, že Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu a současně zrušil i rozhodnutí správního orgánu dle § 110 odst. 2 s. ř. s., je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí městského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Při rozhodování o náhradě nákladů řízení vychází soudní řád správní z celkového úspěchu ve věci (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Jsou-li pro to důvody hodné zvláštního zřetele, může soud výjimečně rozhodnout, že se účastníku náhrada nákladů nepřiznává (§ 60 odst. 7 s. ř. s.).

[27] Žalovaná nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměla úspěch.

[28] Úspěch ve věci se posuzuje dle osudu žalobou napadeného správního rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že výsledkem soudního přezkumu před správními soudy bylo zrušení správního rozhodnutí, je nutno konstatovat, že stěžovatelka měla ve věci plný úspěch. V takovém případě je žalovaná povinna dle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. nahradit stěžovatelce náklady řízení před soudem.

[29] V řízení před městským soudem byla stěžovatelka zastoupena Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha 1. V rámci tohoto zastoupení byla podána žaloba. Následně bylo zastoupení ukončeno. Stěžovatelce tedy náleží právo na náhradu nákladů spočívající v odměně za 2 celé úkony právního zastoupení: (1) převzetí a příprava zastoupení a (2) podání žaloby. Za tyto úkony [§ 11 odst. 1 písm. a), d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve spojení s § 35 odst. 2 s. ř. s.] náleží stěžovatelce náhrada odměny ve výši 3 100 Kč za jeden úkon [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bod 5 advokátního tarifu], tj. 6 200 Kč. Dále má právo na náhradu nákladů za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě, který byl součástí žaloby. Za tento úkon [§ 11 odst. 2 písm. a) advokátního tarifu *per analogiam* advokátního tarifu, ve spojení s § 35 odst. 2 s. ř. s.] náleží stěžovatelce odměna ve výši jedné poloviny, tedy v částce 1550 Kč. Stěžovatelka má též právo na náhradu hotových výdajů svého zástupce za tyto úkony ve výši 3 x 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Náhrada nákladů za zastoupení v řízení před městským soudem tedy činí 8 650 Kč.

[30] Stěžovatelce dále náleží náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti, ve kterém byla zastoupená JUDr. Marošem Matiaškem, LL. M., advokátem se sídlem Ovenecká 78/33, Praha 7; ty se sestávají z náhrady nákladů zastoupení za 1 úkon právního zastoupení: podání kasační stížnosti (náhrada nákladů za převzetí a přípravu zastoupení zde nenáleží, protože zastoupení dalším advokátem nelze považovat za účelně vynaložený náklad, pokud pro to nejsou zvláštní důvody, které stěžovatelka netvrdí). Za tento úkon [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu, ve spojení s § 35 odst. 2 s. ř. s.] náleží stěžovatelce odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bod 5 advokátního tarifu]. Dále má právo na náhradu nákladů za podání repliky, která obsahovala toliko návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Za tento úkon [§ 11 odst. 2 písm. a) advokátního tarifu *per analogiam* advokátního tarifu, ve spojení s § 35 odst. 2 s. ř. s.] náleží stěžovatelce odměna ve výši jedné poloviny, tedy v částce 1550 Kč. Stěžovatelka má též právo na náhradu hotových výdajů svého zástupce za tyto úkony ve výši 2 x 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Celkem tedy činí odměna a náhrada hotových výdajů řízení o kasační stížnosti 5 250 Kč.

[31] Protože advokáti doložili, že jsou plátcem DPH (§ 14a advokátního tarifu), odměna se podle § 57 odst. 2 s. ř. s. zvyšuje o 21 % z částky 13 900 Kč, tedy o 2919 Kč.

[32] Dále jsou součástí nákladů řízení zaplacený soudní poplatek za podání žaloby ve výši 3 000 Kč, za návrh na přiznání odkladného účinku žaloby ve výši 1 000 Kč, za podání kasační stížnosti ve výši 5 000 Kč a za návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti ve výši 1 000 Kč.

[33] Celkem se náhrada nákladů řízení sestává z náhrady nákladů za zastoupení před krajským soudem (8 650 Kč), náhrady nákladů za zastoupení v řízení o kasační stížnosti (5 250 Kč), DPH z těchto náhrad (2 919 Kč) a zaplacených soudních poplatků (10 000 Kč), úhrnem 26 819 Kč. K plnění soud určil přiměřenou lhůtu 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 4. května 2021

Petr Mikeš
předseda senátu