ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobce: **S. E.,** zastoupen Mgr. et Mgr. Václavem Klepšem, advokátem se sídlem Varšavská 714/38, Praha 2, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců,** se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 26. 2. 2020, č. j. MV-9575-4/SO-2020, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 9. 2021, č. j. 77 A 29/2020 - 64,

takto:

I. Kasační stížnost žalobce **se zamítá.**

II. Žalobce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalované **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a rozsudek krajského soudu

[1] Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán I. stupně“) rozhodnutím ze dne 1. 11. 2019, č. j. OAM-1425-6/ZR-2019, zrušilo žalobci platnost povolení k trvalému pobytu podle § 77 odst. 1 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a stanovilo mu lhůtu k vycestování z území v délce 30 dnů od právní moci rozhodnutí, neboť pobýval mimo území České republiky po dobu delší 6 let.

[2] Rozhodnutím ze dne 26. 2. 2020, č. j. MV-9575-4/SO-2020 (dále jen „napadené rozhodnutí“), zamítla žalovaná odvolání žalobce a potvrdila prvostupňové rozhodnutí.

[3] Proti napadenému rozhodnutí podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“), který ji napadeným rozsudkem zamítl.

[4] Nejdříve se soud zabýval otázkou přiměřenosti dopadů napadeného rozhodnutí o zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu žalobce do jeho soukromého a rodinného života. Souhlasil s žalobcem v tom, že správní orgány jsou povinny posoudit otázku přiměřenosti zásahu v řízení podle § 77 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, i když jim zákon takovou povinnost neukládá. Neztotožnil se již s názorem, že tak musel učinit již správní orgán I. stupně. S ohledem na zásadu jednotnosti správního řízení mohla posouzení přiměřenosti zásahu provést i žalovaná, to obzvláště za situace, kdy žalobce zásah v řízení před správním orgánem I. stupně netvrdil. Soud uzavřel, že žalovaná byla oprávněna (a zároveň i povinna) posoudit dopady rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce.

[5] Žalobce také nesouhlasil se samotným posouzením zásahu do jeho soukromého a rodinného života provedeným žalovanou. Krajský soud poukázal na to, že žalobce netvrdil žádné konkrétní skutečnosti stran nepřiměřenosti zmiňovaného zásahu. Žalovaná proto správně hodnotila pouze ty skutečnosti, které vyšly v průběhu řízení najevo. Odůvodnění posouzení dopadů bylo dle krajského soudu dostatečně individuální. Soud také doplnil další skutečnosti vyplývající ze správního spisu, a které byly známy soudu z úřední činnosti. Zejména se jednalo o skutečnost, že žalobce má dva mladší bratry, kteří žijí dále v Mongolsku s prarodiči. Jeho rodiče nevlastní v České republice žádný majetek a nemají zde ani žádné ekonomické vazby. Jak žalobce, tak ani jeho starší bratr, který má občanství České republiky, neumí česky, což jim působilo problémy ve výuce. Soud se tedy ztotožnil se závěrem žalované, že zrušení trvalého pobytu nelze považovat za rozporné s nejlepším zájmem žalobce, jakožto nezletilého dítěte. On sám byl totiž rozhodnutím rodičů vytržen ze svého přirozeného prostředí, v němž převážnou část svého dosavadního života vyrůstal, a přesídlen do České republiky, kde není sociálně, kulturně ani jazykově integrován, a navíc odloučen od svých dvou mladších bratrů, kteří zůstali v Mongolsku s prarodiči.

II. Důvody kasační stížnosti a vyjádření žalované

[6] Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“)

[7] Stěžovatel nesouhlasil s hodnocením krajského soudu stran otázky, zda mohla žalovaná napravit pochybení správního orgánu I. stupně ohledně prokazování přiměřenosti zásahu. Posouzení přiměřenosti totiž dle něj nespočívá jen v odůvodnění, ale také v náležitém zjištění skutečného stavu věci. To ve správním řízení probíhá primárně v prvním stupni. Jestliže správní orgán I. stupně byl v jeho případě přesvědčen, že nemusí a nesmí přiměřenost posuzovat, promítl se tento postoj i do veškerého navazujícího řízení. To vedlo také k tomu, že správní orgány vycházely z nedostatečně zjištěného skutkového stavu.

[8] Dále namítl, že rozsudek stojí na zcela odlišných základech než rozhodnutí žalované. Ta tvrdila, že v případě zrušení povolení k trvalému pobytu podle § 77 odst. 1

písm. d) není dán prostor pro zkoumání přiměřenosti zásahu. Krajský soud ale vystavěl své rozhodnutí na opačném názoru, jelikož dle jeho závěrů je nutné tuto přiměřenost zkoumat. Stěžovatel namítá, že taková chyba v odůvodnění napadeného rozhodnutí nemůže být napravena rozsudkem krajského soudu.

[9] Uvedl, že opětovné získání pobytového oprávnění je v praxi komplikované a časově náročné. Namítl, že i když se rodina již jednou přesídlila, přiměla je k tomu ekonomická situace. Nelze z toho dovozovat, že další vytržení z prostředí je bezproblémové nebo akceptovatelné.

[10] V poslední řadě namítá také nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu, jelikož nespecifikoval, v čem spočívalo posouzení přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života žalovanou.

[11] Stěžovatel současně s podáním kasační stížnosti požádal o přiznání odkladného účinku, a to z důvodu možného zásahu do jeho soukromého a rodinného života.

[12] V doplnění kasační stížnosti odkázal stěžovatel na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2021, č. j. 10 Azs 419/2021 - 44, kterým podporoval svůj závěr o zásahu do rodinného a soukromého života.

[13] Žalovaná se ve vyjádření ke kasační stížnost ztotožnila se závěry krajského soudu a v podrobnostech odkázala na napadené rozhodnutí.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost má požadované náležitosti a je projednatelná. Důvodnost kasační stížnosti posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Nejprve se soud zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku, k níž je případně povinen přihlédnout i z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Vlastní přezkum rozhodnutí krajského soudu je totiž možný pouze za předpokladu, že splňuje kritéria přezkoumatelnosti, tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno v jeho výroku. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dána především tehdy, založil-li soud rozhodovací důvody na skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (viz např. rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, č. 133/2004 Sb. NSS), nebo pokud zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (viz např. rozsudky NSS ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007 - 58, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS, či ze dne 8. 4. 2004, č. j. 2 Afs 203/2016 - 51).

[17] Nejvyšší správní soud neshledal stěžovatelem tvrzenou nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu; ten se přezkoumatelně a podrobně zabýval důvody, pro které

žalovaná neshledala nepřiměřený zásah do stěžovatelova soukromého a rodinného života (body 37 – 39 napadeného rozsudku)

[18] Stěžejní kasační námitkou je tvrzení, že žalovaná měla zrušit prvostupňové rozhodnutí, jelikož se správní orgán I. stupně nezabýval přiměřeností zásahu do stěžovatelova soukromého a rodinného života. Stěžovatel nesouhlasí s názorem krajského soudu v tom, že tato vada mohla být napravena v řízení o odvolání a v napadeném rozhodnutí.

[19] Jak správně uvedl krajský soud, správní řízení je mimo jiné ovládáno také zásadou jednotnosti. Tato zásada znamená, že řízení až do vydání rozhodnutí o řádném opravném prostředku představuje jeden celek, tedy totéž řízení zahrnuje jak řízení odehrávající se před správním orgánem prvního stupně, tak i případné odvolací řízení. Tato řízení se tedy pojímají společně ve svém komplexu. Odvolací či rozkladový orgán může nahradit část odůvodnění rozhodnutí orgánu prvního stupně vlastní úvahou a korigovat tak určitou dílčí strohost či nejasnost odůvodnění podřízeného správního orgánu v případě, kdy prvostupňové rozhodnutí potvrzuje (srov. např. rozsudek ze dne 27. 2. 2013, č. j. 6 Ads 134/2012 - 47). To znamená, že celá věc přechází k rozhodnutí na nadřízený orgán, který odpovídá (ve stejném rozsahu jako správní orgán I. stupně) za správné a úplné zjištění skutkového a právního stavu. Až rozhodnutím odvolacího orgánu se řízení končí a rozhodnutí se stává pravomocným.

[20] Žalovaná tedy na základě výše uvedeného mohla jako první posoudit, zda nedošlo k nepřiměřenému zásahu do stěžovatelova soukromého a rodinného života. S tím souvisí také možnost žalované doplnit dokazování k této otázce. Jelikož stěžovatel ani jeho zákonná zástupkyně v řízení před správním orgánem I. stupně žádnou námitku nepřiměřenosti zásahu nevznesli, nemusel se správní orgán touto otázkou zabývat (viz dále).

[21] Podle § 77 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců „[m]*inisterstvo zruší platnost povolení k trvalému pobytu, jestliže cizinec pobýval mimo území nepřetržitě po dobu delší než 6 let.*“

[22] Podle § 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců „*při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona správní orgán zohlední zejména závažnost nebo druh protiprávního jednání cizince, délku pobytu cizince na území, jeho věk, zdravotní stav, povahu a pevnost rodinných vztahů, ekonomické poměry, společenské a kulturní vazby navázané na území a intenzitu vazeb ke státu, jehož je cizinec státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, ke státu jeho posledního trvalého bydliště. Účastník řízení je povinen v rámci řízení poskytnout ministerstvu veškeré relevantní informace potřebné k posouzení přiměřenosti vydaného rozhodnutí.*“

[23] Nejvyšší správní soud připomíná, 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 lze v běžných případech 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 téhož zákona (srov. 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).

[24] Nicméně jak uvedl soud již např. v rozsudku ze dne 23. 12. 2019, č. j. 10 Azs 262/2019 - 31, „[p]*odmínky § 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. 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.)*“

[25] Pro přehlednost soud uvádí, že stěžovatel v řízení před správním orgánem I. stupně nevyužil možnosti vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí. Správní orgán tedy vycházel z podkladů založených ve správním spise. Zejména pak ze skutečnosti, že stěžovatel pobýval mimo území České republiky přes 8 let. Teprve v odvolání (podaném právním zástupcem stěžovatele) následně pouze obecně tvrdil nutnost posouzení přiměřenosti zásahu do jeho soukromého a rodinného života. Žalovaná měla povinnost se zabývat zásahem do soukromého a rodinného života stěžovatele pouze na základě jeho konkrétních námitek. Jelikož však v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí neuvedl žádné určité námitky, nemusela žalovaná doplňovat skutková zjištění nad rámec skutečností plynoucích ze spisu. Svůj závěr o přiměřenosti rozhodnutí odůvodnila zejména skutečností, že stěžovatel většinu svého života strávil mimo území České republiky (konkrétně od svých 2 let do 11 let). Jelikož tedy pobýval více jak 8 let v zemi původu, kde měl rodinné zázemí, nezasáhlo napadené rozhodnutí nepřiměřeně do jeho rodinného a soukromého života. Žalovaná dostála dostatečně povinnosti zabývat se namítanou nepřiměřeností napadeného rozhodnutí. Nadto upozornila, že stěžovateli bylo pouze zrušeno povolení k trvalému pobytu, nebyl mu však znemožněn pobyt na území České republiky na základě jiného pobytového oprávnění. Žalovaná sice v obecné rovině tvrdila, že přiměřenost zásahu do rodinného a soukromého života nezkoumá, nicméně toto hodnocení provedla. Nejvyšší správní soud tedy nesouhlasí s názorem stěžovatele, že tento nedostatek byl zhojen až v napadeném rozsudku krajského soudu.

[26] V žalobě následně stěžovatel rozvedl svou argumentaci týkající se tvrzené nepřiměřenosti zásahu do jeho rodinného a soukromého života. Krajský soud se předně ztotožnil s hodnocením žalované ohledně přiměřenosti zásahu, a to jak z hlediska dostatečnosti hodnocení, tak z hlediska samotného zásahu. Sám se poté touto otázkou zabýval v návaznosti na stěžovatelovy žalobní body (zejména v bodech 37 – 39 napadeného

rozsudku). Vycházel zejména ze zjištění, že stěžovatel většinu svého života pobýval společně se svojí rodinou v Mongolsku. Jeho mladší bratři stále v zemi původu žijí, jelikož se o ně starají prarodiče. Současně také stěžovatelova matka ani otec v České republice nevlastní žádný majetek a nemají zde žádné ekonomické vazby a dále nikdo z jeho rodiny, včetně něj, v době vydání napadeného rozhodnutí neuměl česky. Stěžovatel byl naopak vytržen ze svého přirozeného prostředí, v němž převážnou část svého dosavadního života vyrůstal, a přesídlen do České republiky, kde není sociálně, kulturně ani jazykově integrován, a navíc odloučen od svých dvou mladších bratrů, kteří zůstali v Mongolsku s prarodiči.

[27] Nejvyšší správní soud se shoduje s krajským soudem v hodnocení posouzení otázky přiměřenosti zásahu. Stěžovatel namítl, že to byl až krajský soud, kdo se poprvé zabýval případným zásahem do jeho soukromého a rodinného života. S tím však Nejvyšší správní soud nesouhlasí. Krajský soud totiž shledal hodnocení zásahu žalovanou jako dostatečné (zejména s přihlédnutím ke zcela obecným námitkám stěžovatele). V napadeném rozsudku pouze stěžovateli přisvědčil v tom, že ve výjimečných situacích se musí správní orgány zabývat posouzením této otázky, nicméně že žalovaná tomuto dostatečně dostála. Její závěry následně pouze doplnil o další důvody plynoucí ze spisu a dalších řízení vedených u krajského soudu.

[28] K námitce, že správní orgány zjišťovaly skutkový stav pouze v jeho neprospěch, což mělo vést k nedostatečně zjištěnému skutkovému stavu, poukazuje soud na to, že je úkolem zejména stěžovatele, aby prokazoval skutečnosti zasahující do jeho soukromého a rodinného života. Jak uvedl soud například v rozsudku ze dne 17. 8. 2020, č. j. 1 Azs 260/2020 - 27 : „*Jinak řečeno, je to primárně žadatel, kdo má povinnost správnímu orgánu uvést informace ze svého soukromého a rodinného života, o nichž se domnívá, že jsou pro posouzení věci relevantní a byly by případně způsobilé převážit nad jinými zájmy a hledisky. Teprve v případě, že by měl správní orgán o těchto informacích pochybnosti, nebo by nastala potřeba jejich doplnění, lze vyžadovat odpovídající procesní aktivitu po správním orgánu Bylo zejména na stěžovateli, aby tvrdil konkrétní dopady do jeho soukromého a rodinného života*.“ Citovaný rozsudek se sice vztahuje k žádosti o udělení pobytového oprávnění, nicméně závěry v něm uvedené lze vztáhnout také na prokazování rozhodných skutečností pří zásahu do soukromého a rodinného života v nyní posuzovaném případě.

[29] Jak žalovaná tak krajský soud vycházely z podkladů zřejmých ze správního spisu, případě ze spisů vedených v řízení se stěžovatelovými rodiči. Nejvyšší správní soud proto s ohledem na výše uvedené uzavírá, že jak žalovaná tak krajský soud vycházely z dostatečně zjištěného skutkové stavu. Naopak stěžovatel byl ten, kdo měl prokazovat nepřiměřenost zásahu do jeho soukromého a rodinného života. Jak soud uvedl již výše v běžných případech a v obecné rovině lze předpokládat, že soustavný a dlouhodobý, více než 6 let trvající pobyt cizince mimo Českou republiku zpřetrhá jeho vazby na území. Je proto na stěžovateli, aby vznesl konkrétní námitku co do nepřiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života.

[30] Závěr soudu nemůže zvrátit ani stěžovatelův odkaz na rozsudek ze dne 15. 12. 2021, č. j. 10 Azs 419/2021 - 44. Jak totiž krajský soud správně vyložil a jak ostatně vyplynulo ze správního spisu, rodina stěžovatele (včetně jeho bratra, občana ČR) je plně integrována

ve společnosti v Mongolsku, na jehož území strávil (on i rodina) většinu života, a jeho případné vycestování tak nebude mít na jeho rodinu (ani bratra) zásadní dopad (k nutnosti zabývat se přiměřeností dopadů i na ostatní rodinné příslušníky, kteří by jinak měli právo pobývat na území České republiky, srov. např. rozsudek NSS ze dne 25. 5. 2016, č. j. 1 Azs 81/2016 - 33, a v něm citovanou judikaturu).

[31] Zrušení pobytového oprávnění stěžovatele je spojeno s povinností vycestovat, nepředstavuje však překážku jeho pozdějšímu návratu do České republiky ani jeho dalšímu pobytu zde na základě jiného titulu.

[32] Na závěr Nejvyšší správní soud podotýká, že obdobně rozhodl také o přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života otce stěžovatele, a to rozsudkem ze dne 18. 5. 2022 č. j. 4 Azs 382/2021 - 61.

IV. Závěr a náklady řízení

[33] Nejvyšší správní soud vzhledem k výše uvedenému dospěl k závěru, že kasační stížnost stěžovatele není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[34] O náhradě nákladů řízení rozhodl v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalované v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec úřední činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se jí náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 26. května 2022

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu