



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Pavlíny Vrkočové v právní věci žalobce: nezl. **V. N. S.**, zast. zmocněncem P. K. C., proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 4. 2017, č. j. 6 A 150/2015 - 61,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 4. 2017, č. j. 6 A 150/2015 - 61, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 17. 3. 2015, č. j. OAM-2805-21/ZR-2014, Ministerstvo vnitra (dále jen „prvoinstanční orgán“) podle § 77 odst. 1 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), zrušilo platnost žalobcova povolení k trvalému pobytu a podle § 77 odst. 3 téhož zákona mu uložilo povinnost vycestovat z území České republiky, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí. Prvoinstanční orgán v odůvodnění rozhodnutí uvedl, že podle § 77 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců je povinen zrušit povolení k trvalému pobytu, jestliže cizinec pobýval mimo území České republiky nepřetržitě po dobu delší než šest let. Matka žalobce přitom sdělila, že žalobce se svým otcem odcestoval proti její vůli koncem roku 2005 do Vietnamské socialistické republiky, kde zůstal až do května roku 2013. Později upřesnila, že žalobce odcestoval v roce 2006 a vrátil se v dubnu roku 2013; i tak ovšem podle prvoinstančního orgánu naplnil skutkovou podstatu naposledy uvedeného ustanovení zákona. Prvoinstanční orgán konstatoval, že nevyhověl návrhu žalobcovy matky na výslech paní I. H., která ji ubytovala společně s žalobcem. I. H. prvoinstančnímu orgánu již dříve zaslala prohlášení, ve kterém vylíčila kladné vlastnosti žalobce a jejich vzájemné vazby. Prvoinstanční orgán však vysvětlil, že již bez jakýchkoliv pochybností zjistil právně relevantní skutkový stav, přičemž v posuzované věci není povinen zkoumat přiměřenost rozhodnutí z hlediska zásahu do soukromého nebo rodinného života cizince ani důvody jeho nepřítomnosti v České republice.

Podle prvoinstančního orgánu z usnesení Ústavního soudu ze dne 9. 6. 2004, sp. zn. III. ÚS 260/04, vyplývá, že právo pobývat na území České republiky mají jen její občané. Rozhodnutím nedojde k zásahu do práva žalobce podle čl. 9 Úmluvy o právech dítěte, publikované pod č. 104/1991 Sb., jelikož „[...] v žádném případě nedojde k oddělení dětí od rodičů proti jejich vůli.“ Matka žalobce sice uvedla, že žalobce do Vietnamu odcestoval proti její vůli, nicméně intenzivněji se domáhala jeho návratu do České republiky až v době, kdy mu končila platnost průkazu o povolení k pobytu a nepodnikla řádné právní kroky, aby dosáhla návratu žalobce. Prvoinstanční orgán ovšem vyjádřil pochybnosti i o tvrzení, že žalobce odcestoval proti vůli matky. Žalobcova matka totiž původně odůvodnila dlouhodobou nepřítomnost žalobce na území České republiky tím, že onemocněl. Podle prvoinstančního orgánu proto lze dovodit, že „[...] matka jako rodič akceptovala tento způsob soužití jako možný.“ Prvoinstanční orgán dovodil, že rozhodnutím nedojde ani k zásahu do práva žalobce udržovat styk s rodiči, kteří žijí v různých státech podle čl. 10 Úmluvy o právech dítěte, neboť matka žalobce není povinna žít v České republice. Nadto, prvoinstanční rozhodnutí žalobci nebrání, aby opět požádal o povolení k pobytu na území České republiky. Prvoinstanční orgán odmítl, že by v posuzované věci bylo na místě aplikovat závěry, které vyslovil Evropský soud pro lidská práva v rozhodnutí ze dne 27. 10. 2005, č. 32231/02, ve věci Keles proti Německu, neboť žalobce nebyl vyhoštěn z důvodu spáchání trestného činu nebo jiného deliktu a není tedy možné zvažovat povahu a závažnost takového deliktu, popřípadě rodinnou situaci a míru integrace žalobce. Prvoinstanční orgán uzavřel, že „[ú]častník řízení [tj. žalobce] se sice narodil na území České republiky, ale státní příslušnost má vietnamskou. V České republice prožil pouze 6 let a poté do věku 13 let žil ve Vietnamské socialistické republice. Tímto přerušením pobytu na území České republiky byl současně přerušen integrační proces do společnosti, kdy integrace je základní předpoklad pro kvalitní a úspěšné soužití ve společnosti s odlišnou kulturou. Ustanovení § 77 odst. 1 písm. d) [...] [zákona o pobytu cizinců], který stanovuje jako důvod pro zrušení povolení k trvalému pobytu, nepřetržitý pobyt mimo území EU po dobu delší než 6 let, není jistě samoučelné, ale jistě směřuje mimo jiné i právě k naplnění a zajištění kontinuity úspěšného integračního procesu cizinců do hostitelské společnosti jako jednu ze základních podmínek společného soužití lidí z odlišného kulturního prostředí v hostitelské zemi. V tomto případě nelze o žádné dosažené míře integrace hovořit.“

Rozhodnutím ze dne 22. 7. 2015, č. j. MV-65075-5/SO-2015, žalovaná zamítla odvolání žalobce a potvrdila prvoinstanční rozhodnutí. V odůvodnění rozhodnutí o odvolání žalovaná uvedla, že žalobcova matka v prvoinstančním řízení nemohla mít postavení účastníka podle § 27 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, neboť povolení k trvalému pobytu opravňuje pobývat na území České republiky pouze osobu, které je vydáno. Žalobcova matka nemohla být účastníkem prvoinstančního řízení ani podle § 27 odst. 2 správního řádu, neboť prvoinstančním rozhodnutím nemohla být bezprostředně dotčena na svých právech. V této souvislosti žalovaná poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2010, č. j. 2 As 77/2009 - 63. Účastenství žalobcovy matky by podle žalované odporovalo zásadě legitimního očekávání a rovnosti před zákonem. Nadto, i ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2011, č. j. 2 As 61/2011 - 128, žalobcova matka, coby zákonný zástupce, nemůže být účastníkem řízení, stejně jako by jí nemohl být jeho právní zástupce. Ostatně, žalobce ani v odvolání nevysvětlil, jaký vliv by měla mít absence účastenství žalobcovy matky v prvoinstančním řízení na zjištěný skutkový stav či zákonnost řízení. Žalovaná dodala, že žalobcovu matku před provedením svědecké výpovědi řádně poučila. Žalovaná odmítla v posuzované věci aplikovat závěry, ke kterým dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. 1. 2012, č. j. 7 As 142/2011 - 62, neboť správní orgán v dané věci zastavil řízení o žádosti cizince o prodloužení platnosti povolení k trvalému pobytu z důvodu toliko mírného zmeškání lhůty. Takto intenzivní nepřiměřenost, respektive specifické okolnosti, však žalovaná v žalobcově případě nezjistila, přičemž poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 6. 2013, č. j. 9 As 28/2013 - 35. Žalovaná uvedla, že rozsudky Evropského soudu pro lidská práva, na které poukázal žalobce, se týkaly především správního vyhoštění, tedy zcela

pokračování

odlišné situace. Dodala, že žalobce je tzv. „imigrant druhé generace“ pouze de iure, nikoliv však de facto, neboť od 6 do 13 roku, tedy většinu života, který je schopen vnímat, prožil v domovské zemi. Žalovaná odmítla, že by byl prvoinstanční orgán povinen posuzovat přiměřenost svého rozhodnutí, neboť z § 77 odst. 1 zákona o pobytu cizinců taková povinnost nevyplývá. Přitom nelze dovodit, že by šlo o pouhé opomenutí zákonodárce, neboť ten v případě ustanovení opravňujících prvoinstanční orgán ke zrušení povolení k trvalému pobytu podle § 77 odst. 2 a § 871 odst. 1 téhož zákona, tuto povinnost výslovně zmínil. Stejně tak prostřednictvím novelizace zákona učinil v případě dalších ustanovení. V této souvislosti žalovaná poukázala na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 11. 2013, č. j. 9 A 222/2010 - 47. Nadto, prvoinstanční rozhodnutí nelze považovat za nepřiměřené. Žalobce sice v České republice má matku a plní školní docházku, to však po dobu posledních dvou let. Ve Vietnamu má otce i další příbuzné, v této zemi plnil školní docházku od šesti do třinácti let a zná tamější realie i jazyk. Kromě toho, žalobce může realizovat další pobyt na území České republiky na základě jiného pobytového oprávnění, které mu v případě podání žádosti bude s nejvyšší pravděpodobností uděleno. Žalovaná připustila, že podle ustálené judikatury správních soudů může být v některých případech nepřiměřené už jen stanovení povinnosti vycestovat. Takový případ však nenastal. Žalobci bude 15 let a je schopen nastalou situaci zvládnout.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 11. 4. 2017, č. j. 6 A 150/2015 - 61, zrušil žalobou napadené rozhodnutí a vrátil věc žalované k dalšímu řízení. Žalované současně uložil povinnost nahradit žalobci náklady řízení ve výši 10.800 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci rozsudku. V odůvodnění rozsudku soud poukázal nejen na § 77 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, ale i § 174a téhož zákona, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 1. 2017, č. j. 9 Azs 288/2016 - 30. Nejvyšší správní soud podle Městského soudu v Praze v naposledy uvedené věci posuzoval zrušení trvalého pobytu podle § 77 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, který obsahuje náležitý korektiv z hlediska svých dopadů. Naproti tomu § 77 odst. 1 písm. d) téhož zákona žádný korektiv neobsahuje a předmětné ustanovení tak neposkytuje prostor pro správní uvážení prvoinstančního orgánu, zda po splnění stanovených podmínek cizinci zruší platnost povolení k trvalému pobytu nebo ne. Absence takového korektivu však odporuje čl. 8 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, publikované pod č. 209/1992 Sb., (dále jen „Úmluva o ochraně lidských práv“), což je podle soudu nezbytné korigovat aplikací § 174a zákona o pobytu cizinců. Nadto, i při stanovení výjezdního příkazu podle § 77 odst. 3 zákona o pobytu cizinců je podle soudu nezbytné respektovat reálnou možnost nezletilého žalobce vycestovat z území České republiky. Podle soudu „[v]šechny tyto skutečnosti, které výkon příslušného správního rozhodnutí v sobě nese, právě musí zohledňovat právní řád jako celek, v daném případě jím tak je ust. § 174a zákona o pobytu, pokud by tato povinnost takto přímo stanovena nebyla, stejně by jej musely správní orgány respektovat s ohledem na Úmluvu o právech dítěte.“

Městský soud v Praze konstatoval, že v posuzované věci dosud nebyly řádně objasněny zákonné důvody pro zrušení trvalého pobytu nezletilého žalobce, vzhledem ke skutečnosti, že nebyl schopen plně projevit svou vůli a jeho pobyt na území České republiky tak závisel na rozhodnutí rodičů. V dané věci je proto nezbytné zaměřit pozornost na otázku, jaké povahy byla nepřítomnost žalobce na území České republiky, zda se skutečně jednalo o důsledky jeho vlastní vůle, nebo spíše důsledky rozdílných názorů jeho rodičů na výchovu. Soud v této souvislosti připomněl, že podle sdělení žalobcovy matky, otec odjel s žalobcem do Vietnamu bez jejího vědomí a žalobci umožnil návrat po naléhání matky až v roce 2012. Uvedené skutečnosti svědčí o tom, že mezi žalobcovými rodiči probíhaly neshody ohledně jeho pobytu. Podle soudu „[v] tomto směru je nutné zákonné ustanovení vykládat i v souladu s Úmluvou o právech dítěte (jejího článku 10 odst. 2), kdy pobyt nezletilého dítěte u jednoho z rodičů ještě nemůže být sám o sobě důvodem pro naplnění zákonného znaku podle § 77 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu ve vztahu k pobytovému režimu tohoto nezletilého. Výkon určitého práva (zde práva i povinnosti nezletilého být u jednoho z rodičů v jiném

státě) nemůže sám o sobě znamenat zároveň právně nepříznivý následek pro pobytový režim tohoto nezletilého, neboť právo musí zároveň chránit jak tohoto nezletilého, tak i druhého rodiče a výkon jeho práv; právní řád je nutné vždy chápat jako celek, který ve svém souhrnu nemůže působit protikladně.“ Soud dovodil, že v posuzované věci je nutné posoudit přiměřenost dopadu rozhodnutí s ohledem na osobu žalobce, jeho věk, vazby na Českou republiku, zjevnou integraci do české společnosti, rodinné zázemí v České republice i ve Vietnamu, reálnou možnost jeho vycestování a další život a výchovu. Pro úplnost soud nepřisvědčil námitce, že správní orgány nemohly vyslechnout žalobcovu matku. Žádné právní ustanovení totiž takový zákaz neobsahuje.

Proti tomuto rozsudku podala žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) včasnou kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). V ní uvedla, že výklad soudu o posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí podle § 77 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců je příliš extenzivní a odporuje znění i smyslu zákona, jakož i judikatuře správních soudů, přičemž poukázala na § 77 odst. 2 a § 87l odst. 1 zákona o pobytu cizinců, ve kterých zákonodárce výslovně stanovil povinnost posuzovat přiměřenost rozhodnutí o zrušení povolení k trvalému pobytu. Nadto, zákonodárce provedl novelizaci řady ustanovení zákona o pobytu cizinců s ohledem na posuzování otázky přiměřenosti, avšak v případě § 77 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců tak neučinil, čímž jednoznačně deklaroval svůj úmysl. Dovodil, že „[ú]mysl zákonodárce je zřejmý - v ustanovení § 77 odst. 1 zákona o pobytu cizinců jsou uvedeny vážné či zásadní důvody, pro které je namíste cizinci povolení k trvalému pobytu odejmout, aniž by bylo nutno obsáhle zjišťovat, jaký dopad bude takové rozhodnutí do jeho života mít. Jedná se např. o důvody dlouhodobé nepřítomnosti cizince v České republice, skutečnost, že získal povolení k trvalému pobytu na základě obcházení zákona či padělaných dokladů, nově též okolnost, že cizinec závažným způsobem narušil veřejný pořádek a byl odsouzen trestním soudem k nepodmíněnému trestu odnětí svobody v délce trvání přes tři roky. Pakliže však správní orgán postupuje dle ustanovení § 77 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, kde jsou uvedeny další důvody pro zrušení povolení cizince trvalému pobytu, zákonodárce mu výslovně přikazuje, aby přiměřenost dopadu svého rozhodnutí posoudil. Stanovisko krajského soudu však tento odlišný přístup zákonodárce zcela opomíjí a v zásadě staví odstavec 1 i odstavec 2 ustanovení § 77 zákona o pobytu cizinců naroveň. Takový výklad je však podle názoru stěžovatelky nepřijatelný a jde nad rámec toho, co chtěl zákonodárce učinit.“ Na podporu své právní argumentace stěžovatelka poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 1. 2017, č. j. 9 Azs 288/2016 - 30, ze dne 19. 10. 2016, č. j. 2 Azs 147/2016 - 30, a na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 3. 2016, č. j. 57 A 40/2015 - 61. Uzavřela, že § 174a zákona o pobytu cizinců nepředstavuje generální klauzuli, kterou by bylo třeba uplatnit v případě každého rozhodnutí podle naposledy uvedeného zákona.

S ohledem na uvedené úvahy stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek Městského soudu v Praze, věc mu vrátil k novému projednání a určil, že žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), osobou oprávněnou, přičemž zaměstnanec stěžovatele má vysokoškolské právnické vzdělání (§ 105 s. ř. s.). Kasační stížnost je přípustná (§ 102 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněného důvodu, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

pokračování

Kasační stížnost je důvodná.

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

Podle § 174 odst. 1 zákona o pobytu cizinců „[p]ři 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, jebož je cizinec státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, ke státu jeho posledního trvalého bydliště.“

Podle čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod „1. Každý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence.

2. Státní orgán nemůže do výkonu tohoto práva zasahovat kromě případů, kdy je to v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných.“

Podle čl. 10 odst. 2 Úmluvy o právech dítěte „[d]ítě, jebož rodiče pobývají v různých státech, má až na výjimečné okolnosti právo udržovat pravidelné osobní kontakty a přímé styky s oběma rodiči. Za tímto účelem a v souladu se svým závazkem podle čl. 9 odst. 1 státy, které jsou smluvní stranou úmluvy, uznávají právo dítěte a jeho rodičů opustit kteroukoli zemi, i svou vlastní, a vstoupit do své vlastní země. Právo opustit kteroukoli zemi podléhá pouze takovým omezením, která stanoví zákon a která jsou nutná pro ochranu národní bezpečnosti, veřejného pořádku, veřejného zdraví nebo morálky nebo práv a svobod druhých a která jsou v souladu s ostatními právy uznanými v této úmluvě.“

Nejvyšší správní soud považuje za nezbytné vysvětlit, že právní názor Městského soudu v Praze nelze interpretovat tak, že správní orgán je povinen z vlastní úřední povinnosti posuzovat přiměřenost dopadů rozhodnutí podle zákona o pobytu cizinců v každém jednotlivém případě, kdy ustanovení, podle kterého rozhoduje, tento korektiv neobsahuje. Obdobně jak již Nejvyšší správní soud uvedl ve vztahu k § 77 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců v rozsudku ze dne 4. 1. 2017, č. j. 9 Azs 288/2016 - 30. I v případě § 77 odst. 1 písm. d) téhož zákona platí, že nastavení podmínek pro zrušení trvalého pobytu podle naposledy uvedeného ustanovení je takové povahy, že nutně nevyžaduje korektiv v podobě zkoumání přiměřenosti podle § 174a zákona o pobytu cizinců. Nicméně i v takovém případě je třeba připustit, že když zákonodárce koncipoval § 77 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, nemohl z povahy věci domyslet veškeré situace, na které jednou dopadne. Některé z těchto situací přitom mohou být natolik specifické a intenzivní, že samotné naplnění podmínek pro aplikaci předmětného ustanovení zákona nepředstavuje záruku proporcionality přijímaného rozhodnutí. Nikoliv tedy ve všech, ale právě v takových výjimečných případech jsou podle Nejvyššího správního soudu správní orgány povinny zohlednit z vlastní úřední povinnosti přiměřenost dopadů zamýšleného rozhodnutí, a to tak, aby dotčeným osobám neupřely práva a svobody vyplývající z ústavního pořádku a z mezinárodních závazků České republiky, i když de lege lata nelze aplikovat § 174a zákona o pobytu cizinců. Přitom je však třeba zdůraznit, že naposledy uvedené ustanovení v prvním odstavci nestanoví nic jiného, než hlediska zkoumání přiměřenosti, která se vzhledem k výše uvedenému beztak uplatní. Takto zřejmě posuzovanou otázku vyložil i Městský soud v Praze, neboť uvedl, že „[...] pokud by tato povinnost [tj. povinnost zkoumat přiměřenost dopadů rozhodnutí podle § 174a zákona o pobytu cizinců] takto přímo stanovena nebyla, stejně by jej musely správní orgány respektovat s ohledem na Úmluvu o právech dítěte.“ Z výše uvedeného také vyplývá, že v případě, kdy správní orgán neshledá specifické okolnosti odůvodňující zkoumání

přiměřenosti, je pochopitelné, když se k této otázce nevyjádří, popřípadě, když k námitce toliko uvede, že v posuzované věci není důvod zkoumat otázku přiměřenosti rozhodnutí. V takovém případě je na přezkumném orgánu, který dospěl k opačnému závěru, aby vysvětlil, v čem tyto specifické okolnosti spatřuje.

Na výše uvedeném nic nemění ani závěry, ke kterým Nejvyšší správní soud dospěl v rozsudku ze dne 9. 3. 2017, č. j. 7 Azs 338/2016 - 39. V tomto judikátu totiž Nejvyšší správní soud nevyslovil, že by správní orgán nebyl za žádných okolností povinen posoudit přiměřenost dopadů rozhodnutí podle § 77 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Toliko se ztotožnil s tvrzením krajského soudu, podle kterého je v rámci tohoto typu rozhodování zásah do soukromého a rodinného života prakticky vyloučen. Nadto, Nejvyšší správní soud se výslovně vyjadřoval k situaci, kdy cizinka, byť i v dané věci nezletilá, pobývala mimo území České republiky na základě vlastního rozhodnutí či rozhodnutí své rodiny. V nyní posuzované věci však Městský soud v Praze dovozuje specifické okolnosti věci ze závěru, že žalobce pobýval mimo území České republiky v důsledku neshod jeho rodičů.

Ostatně, prezentovaný závěr nemůže být nikterak překvapivý. K přímé aplikaci Ústavy se již Nejvyšší správní soud vyjádřil například v rozsudku ze dne 20. 11. 2003, č. j. 2 Ads 40/2003 - 41, ve kterém uvedl, že „[j]estliže nedokonalá zákonná úprava znemožňuje přístup stěžovatelky k soudu, přičemž odeprání spravedlnosti (*denegatio iustitiae*) nelze zabránit ani předložením věci Ústavnímu soudu s návrhem na zrušení dotčeného zákona podle čl. 95 odst. 2 Ústavy, je jediným ústavně konformním východiskem přímá aplikace ústavní normy, v daném případě čl. 36 odst. 1 Listiny.“ V souladu s výše uvedenými závěry Městský soud v Praze dovodil, že před vydáním správního rozhodnutí je třeba posoudit přiměřenost jeho dopadů s ohledem na čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Úmluvy o právech dítěte, neboť dovodil existenci specifických okolností posuzované věci.

Je však zapotřebí zdůraznit, že Městský soud v Praze v tomto směru vyšel z jiného skutkového stavu než správní orgány, aniž by to jakkoliv vysvětlil.

Městský soud v Praze v odůvodnění napadeného rozsudku žalované uložil, aby v dalším řízení znovu zvážila, zda došlo k naplnění § 77 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, respektive, zda stěžovatel pobýval mimo území České republiky v důsledku vlastní vůle či neshod rodičů ohledně jeho výchovy, a to i v kontextu čl. 10 odst. 2 Úmluvy o právech dítěte. Podle Nejvyššího správního soudu však Městský soud v Praze přehlédl, že prvoinstanční orgán na třetí straně svého rozhodnutí neuvěřil tvrzení stěžovatelovy matky o důvodech nepřítomnosti stěžovatele na území České republiky, a to s ohledem na její rozporná prohlášení. Prvoinstanční orgán konkrétně uvedl, že „[...] i když matka uvádí, že účastník řízení [tj. stěžovatel] odcestoval do domovského státu s otcem proti její vůli, jak vyplývá z jejího vyjádření, začala se intenzivněji domáhat jeho přjezdu zpět do České republiky až v době, kdy mu končila platnost průkazu o povolení k pobytu. Ve svém vyjádření ani jednou neuvedla, že by podnikla jakékoliv právní kroky ke zvrácení tohoto stavu a doložila je. Správní orgán má důvodné pochybnosti o tomto tvrzení, neboť její první odůvodnění dlouhodobé nepřetržité nepřítomnosti účastníka řízení na území České republiky bylo, že byl nemocný. Z toho lze dovodit, že matka jako rodič akceptovala tento způsob soužití jako možný.“ Stěžovatel tento závěr v odvolání nenapadl a žalovaná se k němu nevyjádřila. Žalovaná následně zamítla odvolání a potvrdila prvoinstanční rozhodnutí. Obě správní rozhodnutí je proto nezbytné hodnotit jako jeden celek, vycházející ze závěru, že stěžovatel pobýval ve Vietnamu na základě společné vůle obou rodičů stěžovatele. Městský soud v Praze se tímto závěrem nezabýval, přesto však uložil žalované, aby v dalším řízení posoudila splnění podmínek podle § 77 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců s ohledem na otázku, zda stěžovatel z důvodu neshod rodičů o jeho výchově skutečně pobýval mimo Českou republiku. Tím však Městský soud v Praze založil vnitřní rozpor

pokračování

v napadeném rozsudku, který je tak nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Nelze totiž současně připustit, že výpověď stěžovatelovy matky není pravdivá a současně požadovat, aby žalovaná na této výpovědi postavila rozhodné úvahy. Pokud chtěl Městský soud v Praze uvést, že tvrzení matky považuje za důvěryhodné, měl tak výslovně učinit a vysvětlit, jaké důvody ho k takovému skutkovému závěru vedou.

Obdobně, Městský soud v Praze zavázal žalovanou, aby se v dalším řízení zabývala přiměřeností dopadů rozhodnutí, a to v části týkající se zrušení povolení k trvalému pobytu podle § 77 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců i v části týkající se výjezdního příkazu podle § 77 odst. 3 téhož zákona. Prvoinstanční orgán i žalovaná ve svých rozhodnutích setrvaly na stanovisku, že v daném řízení takové posouzení není třeba. Lze tedy dovodit, že situaci stěžovatele nepovažovaly za natolik specifickou, aby se z vlastní úřední povinnosti zabývaly přiměřeností dopadů rozhodnutí. Tomuto závěru ostatně nasvědčuje i odůvodnění na čtvrté straně žalobou napadeného rozhodnutí, kde se žalovaná vymezila proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2012, č. j. 7 As 142/2011 - 62. Přesto však správní orgány vyjádřily k přiměřenosti dopadů rozhodnutí i zcela konkrétní, byť stručné úvahy. Prvoinstanční orgán na třetí straně rozhodnutí uvedl, že „[ú]častník řízení se sice narodil na území České republiky, ale státní příslušnost má vietnamskou. V České republice prožil pouze 6 let a poté do věku 13 let žil ve Vietnamské socialistické republice. Tímto přerušením pobytu na území České republiky byl současně přerušena integrační proces do společnosti, kdy integrace je základní předpoklad pro kvalitní a úspěšné soužití ve společnosti s odlišnou kulturou.“ Žalovaná na páté straně rozhodnutí uvedla, že „[n]ad rámec výše uvedeného navíc Komise konstatuje, že v daném případě k nepřiměřenému zásahu dojít nemůže. Komise uznává, že odvolatel určité vazby na území České republiky má, chodí zde do VII. třídy a má zde matku. Vzhledem k poměrně krátké době přítomnosti odvolatele na území České republiky (2 roky), je však zřejmé, že tyto vazby nemohou být nijak extrémně silné. Komise mimoto zdůrazňuje, že napadené rozhodnutí nestaví nepřekonatelnou bariéru mezi odvolatelem a Českou republikou. Bylo mu pouze zrušeno jeho povolení k trvalému pobytu, zákaz pobytu mu vysloven nebyl, a tak svůj další pobyt na území České republiky může realizovat na základě jiného pobytového oprávnění. Odvolatel [tj. stěžovatel] nenarušil veřejný pořádek, ani neobcházel zákon o pobytu cizinců při získávání pobytového oprávnění, má zde matku, a proto je nanejvýš pravděpodobné, že takové žádosti bude vyhověno. Komise navíc poukazuje na to, že odvolatel od 6 do 13 let, tedy většinu života, který je schopen vnímat, prožil v domovské zemi. Odchodil zde většinu školní docházky, má tam otce a další příbuzné. Zná tamní realie i jazyk. Z výše uvedeného je tudíž patrné, že odvolatel je více navázan na území své vlasti. Dle ustálené judikatury správních soudů může k nepřiměřenosti rozhodnutí dojít i tehdy, pokud by byly zjištěny skutečnosti, z nichž by vyplývalo, že je nepřiměřená i pouhá povinnost vycestovat. Takové skutečnosti však nebyly zjištěny. Odvolateli bude za 2 měsíce 15 let, není již tedy malé dítě, navíc se za tyto 2 měsíce stane procesně způsobilým ve smyslu zákona o pobytu cizinců. Vycestuje do své vlasti, do prostředí důvěrně známého, jež opustil teprve před 2 lety a kde strávil velkou část svého života. V domovské zemi má navíc otce, jenž celou předchozí dobu pobytu v domovské zemi o odvolatele pečoval.“ Podle Nejvyššího správního soudu tak měl Městský soud v Praze buď vysvětlit, v čem považuje toto posouzení uvedené právní otázky za nedostatečné, nebo se jím měl zabývat věcně. Jelikož tak neučinil, zatížil v tomto směru rozsudek nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

K nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, která byla shledána v uvedených dvou aspektech, je Nejvyšší správní soud povinen přihlédnout, i když nebyla v kasačních námitkách výslovně namítána, jak vyplývá z § 109 odst. 4 s. ř. s. Proto Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou a v souladu s § 110 odst. 1 větou první před středníkem s. ř. s. zrušil napadený rozsudek Městského soudu v Praze a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Tento soud bude v dalším řízení vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto zrušovacím rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne Městský soud v Praze v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 8. června 2017

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu