



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň Mgr. Ing. Veroniky Baroňové a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobkyně: **B. N. Q. A.**, zast. zákonnou zástupkyní (matkou) N. T. T. H., zast. Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 20. 3. 2018, č. j. MV-17639-4/SO-2018, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 23. 4. 2019, č. j. 57 A 51/2018 - 50,

takto:

- I. Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 23. 4. 2019, č. j. 57 A 51/2018 - 50, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 20. 3. 2018, č. j. MV-17639-4/SO-2018, **se zrušuje** 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 26 456 Kč k rukám jejího zástupce Mgr. Petra Václavka, advokáta se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) se podanou kasační stížností domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Plzni (dále též „krajský soud“), kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí žalované ze dne 20. 3. 2018, č. j. MV-17639-4/SO-2018. Tímto rozhodnutím žalovaná zamítla odvolání stěžovatelky a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 27. 11. 2017, č. j. OAM-1042-26/TP-2017, kterým byla podle § 75 odst. 1 písm. f) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů,

ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), zamítnuta žádost stěžovatelky o povolení k trvalému pobytu na území České republiky podaná za účelem sloučení s matkou dle § 66 odst. 1 písm. d) téhož zákona.

[2] Správní orgány obou stupňů dospěly k závěru, že absence platného povolení k trvalému pobytu u matky stěžovatelky představuje překážku, která brání vyhovět žádosti stěžovatelky. V průběhu správního řízení o podané žádosti bylo matce stěžovatelky (držitelce povolení k trvalému pobytu na území České republiky od 20. 8. 2007) povolení k trvalému pobytu zrušeno rozhodnutím Ministerstva vnitra ze dne 19. 7. 2017, č. j. OAM-865-18/ZR-2017, ve spojení s rozhodnutím žalované ze dne 10. 10. 2017, č. j. MV-198751-4/SO-2017, kterým bylo zamítnuto odvolání matky stěžovatelky a prvostupňové rozhodnutí Ministerstva vnitra potvrzeno. Ke zrušení trvalého pobytu došlo dle § 87l odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců s ohledem na zjištění, že matka stěžovatelky nepobývala na území České republiky po dobu delší než dva po sobě jdoucí roky. Rozhodnutí žalované o odvolání napadla matka stěžovatelky žalobou u Krajského soudu v Plzni, který řízení usnesením ze dne 20. 11. 2017, č. j. 30 A 182/2017 - 15, zastavil. Proti usnesení nebyla podána kasační stížnost.

[3] Žalovaná v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí o odvolání zároveň uvedla, že z ustanovení § 75 odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců nevyplývá, že by při jeho aplikaci bylo nutno posuzovat dopady rozhodnutí na soukromý a rodinný život stěžovatelky. Ministerstvo vnitra proto nepochybil, pokud se touto otázkou v řízení nezabývalo. Dopad na soukromý a rodinný život se dle žalované zkoumá pouze při zamítnutí žádosti z důvodů uvedených v § 75 odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

[4] V žalobě proti rozhodnutí žalované stěžovatelka namítala, že správní orgány se v předcházejícím řízení dopustily procesního pochybení, pokud nereagovaly na její žádosti o nahlížení do správního spisu. Stěžovatelka připomněla, že prostřednictvím svého předchozího zástupce, advokáta Mgr. Štěpána Svátka, podala proti rozhodnutí Ministerstva vnitra odvolání. V březnu roku 2018 došlo k převzetí zastoupení současným zmocněncem, advokátem Mgr. Petrem Václavkem. Jmenovaný o převzetí zastoupení nejprve informoval dne 5. 3. 2018 Ministerstvo vnitra, které na toto sdělení nijak nereagovalo. Zástupce stěžovatelky proto informoval o převzetí zastoupení přímo žalovanou (přípisem odeslaným dne 13. 3. 2018), v němž zároveň žádal o umožnění nahlédnutí do správního spisu. Ani na tento přípis žalovaná nijak nereagovala, přičemž o týden později, tj. dne 20. 3. 2018, vydala rozhodnutí o odvolání. Správní spis byl zmocněnci stěžovatelky zpřístupněn dne 27. 3. 2018 až na základě další urgency. Stěžovatelka pokládala postup žalované za nezákonný, neboť její zmocněnec neměl možnost se řádně seznámit s obsahem spisového materiálu, případně doplnit odvolání stěžovatelky o skutečnosti významné pro rozhodnutí ve věci samé.

[5] Stěžovatelka napadenému rozhodnutí žalované vytýkala také zjevnou nepřiměřenost, neboť žalovaná nedbala zákonné povinnosti obsažené v § 174a zákona o pobytu cizinců, tedy povinnosti zkoumat přiměřenost dopadů rozhodnutí dle jednotlivých okruhů, jejichž demonstrativní výčet toto ustanovení zákona o pobytu cizinců obsahuje. Stěžovatelka připomněla, že je-li ve smyslu § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), povinností správního orgánu postupovat v řízení tak, aby byl zjištěn skutečný stav věci, bylo povinností správního orgánu, aby stěžovatelku (resp. zákonnou zástupkyni) vyslechl k posouzení naplnění jednotlivých faktorů vyjmenovaných

pokračování

v § 174a zákona o pobytu cizinců, vyzval ji, aby se k této problematice vyjádřila, případně se uvedené náležitosti pokusil zjistit sám jiným způsobem. Neobsahuje-li meritorní rozhodnutí správního orgánu žádnou úvahu o přiměřenosti rozhodnutí ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců, došlo dle stěžovatelky nejen k porušení tohoto ustanovení zákona o pobytu cizinců, ale také k porušení § 3 správního řádu.

[6] Krajský soud podanou žalobu jako nedůvodnou zamítl. Dospěl k závěru, že v daném případě nedošlo k procesnímu pochybení, které by mělo za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé a které by bylo důvodem pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí. Krajský soud připomněl, že v posuzované věci se výrok rozhodnutí správních orgánů opírá o ustanovení § 75 odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců, dle kterého ministerstvo žádost o vydání povolení k trvalému pobytu zamítne, jestliže v řízení nejsou potvrzeny důvody uvedené v žádosti o povolení k trvalému pobytu podle § 66, nebo nejsou splněny podmínky podle § 67 nebo § 68 zákona o pobytu cizinců. Pokud správní orgány dovodily, že stěžovatelka není dítětem cizince, který pobývá na území České republiky na základě povolení k trvalému pobytu, bylo povinností stěžovatelky prokázat, že se správní orgány v tomto závěru mýlí. K tvrzení a prokázání těchto skutečností nebylo dle krajského soudu nutné nahlížet do správního spisu, který v tomto ohledu neobsahoval žádné skutečnosti, ani je obsahovat nemohl. Krajský soud uzavřel, že stěžovatelce se dostalo možnosti hájit v řízení svá práva, aniž by bylo nutné k tomu cokoli zjišťovat ze správního spisu. Krajský soud zároveň uvedl, že na rozdíl od § 75 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, jehož aplikace je možná toliko při splnění podmínky, že rozhodnutí bude přiměřené z hlediska jeho zásahu do soukromého nebo rodinného života cizince, ustanovení § 75 odst. 1 zákona o pobytu cizinců žádnou takovou podmínku neupravuje. Správní orgány se proto správně nezabývaly otázkou, zda vydaná rozhodnutí jsou či nejsou přiměřená z hlediska jejich zásahu do soukromého a rodinného života stěžovatelky.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[7] Stěžovatelka podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, ve znění jejího doplnění, kterou formálně opírá o důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), tedy o nesprávné posouzení právní otázky krajským soudem a nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí.

[8] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku stěžovatelka spatřuje především v tom, že krajský soud se dostatečně nevypořádal se žalobní námitkou spočívající v porušení jejich procesních práv, kdy neměla možnost vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí a uplatnit důkazy na podporu svých tvrzení. Stěžovatelka rovněž nesouhlasila se závěry krajského soudu, že v jejím případě nebylo nutné posuzovat otázku přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života. Naopak se domnívala, že správní orgány i krajský soud byly povinny přiměřenost dopadů hodnotit, a to zejména s přihlédnutím k jejímu věku a rodinným vazbám na území České republiky. Stěžovatelka vytýkala závěrům krajskému soudu přepjatý formalismus, který pokládala za rozporný s principy demokratického právního státu. V této souvislosti připomněla, že v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu a Evropského soudu pro lidská práva bylo povinností správních orgánů v daném případě zohlednit následující faktory: (1) povahu a závažnost dotčeného veřejného zájmu, (2) délku pobytu cizince v hostitelském státě, (3) dobu, jež uplynula od porušení veřejného pořádku, či spáchání trestného

činu a chování cizince v průběhu této doby, (4) rodinnou situaci stěžovatele, (5) počet nezletilých dětí a jejich věk, (6) rozsah, v jakém by byl soukromý a/nebo rodinný život cizince narušen, (7) rozsah a intenzitu vazeb na hostitelský stát, (8) imigrační historii dotčených osob a (9) věk a zdravotní stav dotčeného cizince. S odkazem na judikaturu Ústavního soudu stěžovatelka rovněž zdůraznila, že správní orgány a krajský soud byly povinny vycházet z individuálních okolností konkrétního případu a postupovat tak, aby v řízení bylo dosaženo spravedlivého řešení.

[9] Žalovaná ve svém vyjádření ke kasační stížnosti v plném rozsahu odkázala na odůvodnění vydaného správního rozhodnutí a napadený rozsudek krajského soudu.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Dospěl k závěru, že kasační stížnost je zčásti důvodná.

[11] Vzhledem k tomu, že stěžovatelka v podané kasační stížnosti předně uplatnila námitku nepřezkoumatelnosti vydaného rozsudku krajského soudu, Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval její důvodností. Nepřezkoumatelnost soudního rozhodnutí (at' už pro jeho nesrozumitelnost či pro nedostatek důvodů řízení) je totiž vadou natolik závažnou, ke které je Nejvyšší správní soud povinen přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). V daném případě stěžovatelka spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku v tom, že krajský soud se nedostatečně vypořádal se žalobní námitkou spočívající v porušení jejích procesních práv, kdy neměla možnost vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí a uplatnit v řízení důkazy na podporu svých tvrzení.

[12] Krajský soud však požadavku na řádné vypořádání uvedené žalobní námitky dostal. Hodnocení důvodnosti této námitky se krajský soud podrobně věnuje v odstavcích 9. až 12. bodu V. (části A.) napadeného rozsudku, kdy dospěl k závěru, že správní orgány se sice v předchozím řízení dopustily pochybení, které ovšem v posuzované věci nemělo (s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2018, č. j. 1 As 186/2017 - 46) vliv na zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí. Věcnou správnost těchto závěrů stěžovatelka v kasační stížnosti nezpochybnila, a proto se jimi ve své rozhodovací činnosti blíže nezabýval ani Nejvyšší správní soud.

[13] Předmětem sporu mezi účastníky řízení tedy zůstává posouzení právní otázky, zda správní orgány byly povinny zabývat se v řízení přiměřeností dopadů vydaného rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatelky, a to i přes absenci výslovného uložení této povinnosti v § 75 odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců, dle kterého *ministerstvo žádost o vydání povolení k trvalému pobytu zamítne, jestliže v řízení nejsou potvrzeny důvody uvedené v žádosti o povolení k trvalému pobytu podle § 66 nebo nejsou splněny podmínky podle § 67 nebo § 68.*

[14] Podle § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců platí, že *povolení k trvalému pobytu se bez podmínky předchozího nepřetržitého pobytu na území vydá cizinci, který o vydání tohoto povolení žádá jako nezletilé nebo zletilé nezaopatřené dítě cizince, jenž na území pobývá na základě povolení k trvalému pobytu, je-li důvodem žádosti společné soužití těchto cizinců.*

pokračování

[15] Ustanovení § 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců upravuje, že *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.*

[16] Je tedy zřejmé, že § 75 odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců výslovně nestanoví povinnost zkoumat přiměřenost dopadů vydaného rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince, jako je tomu v případě § 75 odst. 2 téhož zákona. Shodná právní úprava se v zákoně o pobytu cizinců vyskytuje např. v případě zrušení povolení k trvalému pobytu podle § 77, kdy povinnost hodnotit otázku přiměřenosti dopadů rozhodnutí stanoví až odst. 2 tohoto ustanovení zákona.

[17] V souvislosti s výše uvedeným Nejvyšší správní soud uvádí, že se ve své dosavadní rozhodovací činnosti opakovaně vyjádřil k tomu, za jakých okolností je správní orgán povinen zabývat se otázkou přiměřenosti dopadů v případě rozhodnutí o zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu podle § 77 zákona o pobytu cizinců. Dospěl k závěru, že i tehdy, kdy 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 (zákon 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 Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2018, č. j. 6 Azs 422/2017 - 29, a ze dne 31. 5. 2018, č. j. 5 Azs 46/2016 - 53). Článek 8 Úmluvy je přímo aplikovatelný a má přednost před zákonem. S nepřiměřeností zásahu do soukromého a rodinného života 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 Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2018, č. j. 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 Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2015, č. j. 6 Azs 96/2015 - 30, nebo odst. [31] odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2013, č. j. 8 As 68/2012 - 39).

[18] V rozsudku ze dne 16. 5. 2019, č. j. 9 Azs 24/2019 - 27, Nejvyšší správní soud zároveň dovodil, že výše uvedené závěry lze přiměřeně vztáhnout i na případy zamítnutí žádosti o povolení k trvalému pobytu dle § 75 odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců, tedy na shodný případ jako tomu bylo v nyní souzené věci. Neobstojí proto závěry krajského soudu, že správní orgány se správně nezabývaly tím, zda jsou či nejsou jejich rozhodnutí přiměřená z hlediska zásahu do soukromého nebo rodinného života stěžovatelky s odůvodněním, že na rozdíl od § 75 odst. 2 zákona o pobytu cizinců ustanovení § 75 odst. 1 téhož zákona žádnou takovou podmínku nestanoví. Z téhož důvodu neobstojí ani závěry žalované, která v odůvodnění svého

rozhodnutí vyslovila, že z dikce § 75 odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců nevyplývá, že by při aplikaci tohoto ustanovení bylo třeba posuzovat dopad rozhodnutí na soukromý a rodinný život stěžovatelky, a proto Ministerstvo vnitra nepochybil, pokud se v řízení touto otázkou nezabývalo.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] Z výše uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. napadený rozsudek krajského soudu pro nezákonnost zrušil.

[20] Věc však krajskému soudu nevrátil k dalšímu řízení, ale podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s., přistoupil ke zrušení rozhodnutí žalované, neboť důvody jeho zrušení se shodují s důvody zrušení rozsudku soudu a byly dány již v řízení před krajským soudem. Nejvyšší správní soud tak věc vrátil k dalšímu řízení žalované, která je dle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázána právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku.

[21] Podle § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodne Nejvyšší správní soud v případě, že zruší podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí žalovaného, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., má úspěšná stěžovatelka právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti žalované jako účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.

[22] V řízení před Nejvyšším správním soudem stěžovatelka zaplatila soudní poplatek ve výši 5 000 Kč za podanou kasační stížnost a soudní poplatek ve výši 1 000 Kč za podaný návrh na přiznání odkladného účinku. V řízení před krajským soudem stěžovatelka uhradila soudní poplatek ve výši 3 000 Kč za podanou žalobu a 1 000 Kč za podaný návrh na přiznání odkladného účinku žalobě.

[23] Stěžovatelka byla v řízení před krajským soudem a v řízení před Nejvyšším správním soudem zastoupena advokátem. Z obsahu soudních spisů vyplývá, že v řízení před krajským soudem zástupce stěžovatelky učinil tři úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby a účast na ústním jednání dne 23. 4. 2019) dle § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). V řízení před Nejvyšším správním soudem byl učiněn jeden úkon právní služby v podobě podání blanketní kasační stížnosti, ve spojení s jejím doplněním, dle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu. Celkem tedy zástupce stěžovatelky učinil v řízení před krajským soudem a Nejvyšším správním soudem čtyři úkony právní služby. Za každý z těchto úkonů mu náleží odměna ve výši 3 100 Kč dle § 7 bodu 5. a § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu a náhrada hotových výdajů v paušální výši 300 Kč dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Vzhledem k tomu, že zástupce stěžovatelky je ve smyslu § 57 odst. 2, věty za středníkem, s. ř. s. společníkem právnické osoby zřízené podle zvláštních právních předpisů upravujících výkon advokacie a plátcem daně je tato právnická osoba, zvyšuje se částka odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů o částku 2 856 Kč odpovídající příslušné dani z přidané hodnoty.

pokračování

[24] Celková náhrada nákladů řízení čítající odměnu za zastupování ve výši 16 456 Kč a uhrazené soudní poplatky ve výši 10 000 Kč představuje částku 26 456 Kč. K jejímu uhrazení byla žalované stanovena přiměřená lhůta 30 dnů od nabytí právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 17. října 2019

JUDr. Radan Malík
předseda senátu