



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobkyně: **T. N. P.**, zast. Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Příkop 834/8, Brno, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 12. 1. 2015, č. j. MV-83558-3/SO-2014, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 4. 10. 2016, č. j. 65 A 6/2015 - 35,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 4. 10. 2016, č. j. 65 A 6/2015 - 35, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Včas podanou kasační stížností se žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení shora označeného rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci (dále jen „krajský soud“), jímž bylo zrušeno její rozhodnutí ze dne 12. 1. 2015, č. j. MV-83558-3/SO-2014. Tímto rozhodnutím stěžovatelka zamítla odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 18. 4. 2014, č. j. OAM-2520-19/ZR-2013, jímž bylo žalobkyni zrušeno povolení k trvalému pobytu dle § 77 odst. 1 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném v rozhodné době, není-li výslovně uvedeno jiné znění (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).

[2] Krajský soud v napadeném rozsudku, který je dostupný z www.nssoud.cz, poukázal na čl. 8 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.; dále jen „Úmluva“), dle něhož má každý právo na respektování svého soukromého a rodinného života.

[3] Dle krajského soudu stěžovatelka v posuzované věci Úmluvu vůbec neaplikovala. Je sice pravdou, že § 77 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců neukládá správním orgánům, aby se zabývaly přiměřeností zásahu do soukromého a rodinného života cizince, avšak § 174a zákona o pobytu cizinců, který je zařazen mezi společná ustanovení daného zákona, stanoví,

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. Ustanovení § 174a zákona o pobytu cizinců dle krajského soudu odkazuje na všechna rozhodnutí dle daného zákona, neboť nerozlišuje mezi jednotlivými typy rozhodnutí.

[4] Krajský soud si byl vědom toho, že Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 11. 2015, č. j. 9 Azs 218/2015 - 51 (všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz), uvedl v bodě [21], že „v případě rozhodování o zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu dle § 77 odst. 1 zákona o pobytu cizinců zákonodárce nedal správnímu orgánu možnost správního uvážení a posouzení situace z hlediska přiměřenosti rozhodnutí.“ Nejvyšší správní soud se však v bodech [21] až [23] zmíněného rozsudku k přiměřenosti vyslovil pouze ve vztahu k § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů. V rozsudku sp. zn. 9 Azs 218/2015 tak dle krajského soudu Nejvyšší správní soud žádným způsobem nehodnotil, jak je to s posuzováním přiměřenosti dle § 174a zákona o pobytu cizinců nebo dle čl. 8 Úmluvy.

[5] Na čl. 8 Úmluvy se váže princip proporcionality jako obecný právní princip, který má svůj projev v testu proporcionality, dle něhož se provádí 1) test vhodnosti (zda zrušení trvalého pobytu umožňuje dosáhnout sledovaný cíl), 2) test potřebnosti (zda zrušení trvalého pobytu je ve vztahu k dotčeným základním právům nejšetrnější z více možných prostředků k dosažení cíle) a 3) test poměrování (tj. porovnání v kolizi stojícího základního práva a veřejného zájmu).

[6] Stěžovatelka na řešení případu neaplikovala ani § 174a zákona o pobytu cizinců, ani čl. 8 Úmluvy či princip proporcionality, čímž pochybila, obzvláště za situace, kdy žalobkyně v odvolání namítala svůj vysoký věk, udělení trvalého pobytu z humanitárních důvodů a skutečnost, že dlouhodobě pobývá na území České republiky ve společné domácnosti se svým vnukem a že ve Vietnamu nemá žádnou rodinu.

[7] Vzhledem ke shledanému pochybení se krajský soud nezabýval dalšími žalobními námitkami a rozhodnutí o odvolání zrušil dle § 78 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), a věc vrátil stěžovatelce k dalšímu řízení.

II. Obsah kasační stížnosti správního orgánu

[8] Stěžovatelka namítla, že povinnost posoudit přiměřenost rozhodnutí při postupu dle § 77 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců z daného ustanovení nevyplývá. Nejde o opomenutí zákonodárce, neboť při rušení jiných povolení k trvalému pobytu, a to dle § 77 odst. 2 a § 871 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, je tato povinnost zákonodárcem výslovně zmíněna. V důsledku judikatury správních soudů ohledně občasné nepřiměřenosti rozhodnutí v pobytových věcech cizinců byla řada ustanovení zákona o pobytu cizinců novelizována tak, že byla stanovena povinnost posoudit dopad rozhodnutí na soukromý a rodinný život cizince (jde např. o § 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců). V případě rozhodování dle § 77 odst. 1 zákona o pobytu cizinců však k žádné novelizaci nedošlo, což je jasný úmysl zákonodárce.

[9] Při rušení platnosti povolení k trvalému pobytu cizince se dle výslovného znění § 77 odst. 2 zákona o pobytu cizinců posuzuje přiměřenost rozhodnutí s ohledem na zásah do soukromého a rodinného života cizince. Stěžovatelka je přesvědčena o tom, že zákonodárce chtěl postup dle § 77 odst. 2 zákona o pobytu cizinců odlišit od rušení platnosti povolení

pokračování

k trvalému pobytu dle § 77 odst. 1 zmíněného zákona, kde není předepsáno posuzování přiměřenosti. Krajský soud však v napadeném rozsudku nerespektuje odlišné požadavky patrné z porovnání úpravy v § 77 odst. 1 a v § 77 odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

[10] Dopady zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu dle § 77 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců jsou zmírněny zakotvením demonstrativního výčtu závažných důvodů, pro které platnost povolení k trvalému pobytu nebude zrušena ani tehdy, když cizinec pobýval mimo území států Evropské unie nepřetržitě po dobu delší než 12 měsíců. Není proto důvod požadovat ještě posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí o zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu dle § 77 odst. 1 písm. c) daného zákona do soukromého a rodinného života cizince.

[11] Stěžovatelka odkázala na bod [21] rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2015, č. j. 9 Azs 218/2015 - 51, v němž byl potvrzen názor, že při rušení platnosti povolení k trvalému pobytu dle § 77 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců není třeba zkoumat přiměřenost dopadů rozhodnutí. Dále poukázala na shodný právní názor v rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 3. 2016, č. j. 57 A 40/2015 - 61. Odkázala rovněž na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2016, č. j. 2 Azs 147/2016 - 30, kde je uvedeno, že z § 77 odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném od 18. 12. 2015, je zřejmé „že zákonodárce provedenou novelou zákona o pobytu cizinců v případech závažného protiprávního jednání cizince (trestněprávního charakteru) upustil v řízení o zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu od dalšího zkoumání přiměřenosti z hlediska zásahu zrušujícího rozhodnutí do soukromého nebo rodinného života cizince.“

[12] Stěžovatelka nesouhlasí s tím, že § 174a zákona o pobytu cizinců představuje jakousi generální klauzuli, která se uplatní u každého rozhodnutí dle zákona o pobytu cizinců. Dané ustanovení se totiž aplikuje jen tehdy, když zákon o pobytu cizinců výslovně požaduje posoudit přiměřenost rozhodnutí.

[13] Nad rámec uvedené argumentace stěžovatelka poznamenala, že nesouhlasí s výtkou krajského soudu o nezohlednění vysokého věku žalobkyně, jejího dlouhodobého pobytu v České republice a toho, že žalobkyně nemá ve své vlasti žádné příbuzné. Důvodem pro zrušení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu bylo zjištění, že žalobkyně dlouhodobě pobývala ve Vietnamu, přičemž do České republiky podnikala jen krátké výlety. Žalobkyně před zrušením platnosti povolení k dlouhodobému pobytu strávila podstatnou část rozhodného období v zemi původu, aniž by to jejím příbuzným v České republice jakkoli vadilo. Žalobkyně byla opakovaně schopná podstoupit dlouhé a namáhavé lety z Vietnamu do Evropy a zpět. Není tak zřejmé, jak měl být zohledněn věk žalobkyně. Navíc zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu nestaví nepřekonatelnou bariéru mezi žalobkyní a Českou republikou, jelikož si žalobkyně může požádat o nižší pobytové oprávnění.

[14] Stěžovatelka navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalobkyně ke kasační stížnosti správního orgánu

[15] Ve vyjádření je uvedeno, že stěžovatelka předpokládá jako fakt, že se žalobkyně zdržovala mimo území České republiky nepřetržitě po dobu delší než 12 měsíců. Opomíjí však argumentaci, že doba nepřítomnosti na území nemůže být zjišťována pouze z přechodových razítek v cestovním dokladu, která nejsou na některých hraničních přechodech cizincům dávana.

[16] Vzhledem ke stavu přijímání žádostí o pobyt na velvyslanectví v Hanoji, kde se tvoří několikadenní fronty z důvodů nelegálních kvót na počty žadatelů, je nepravdivé tvrzení

o možnosti zažádat o nižší pobytové oprávnění. Žalobkyně v létě roku 2016 chtěla získat krátkodobé vízum k cestě do České republiky, aby mohla vidět svého vážně nemocného vnuka, a požádala o přednostní podání žádosti, což jí nebylo umožněno. Ani na základě zrušujícího rozsudku krajského soudu, na jehož základě je žalobkyně znovu nositelkou povolení k trvalému pobytu, jí nebyl na pokyn Ministerstva vnitra vstup na území umožněn. Žalobkyně navrhuje kasační stížnost zamítnout.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[17] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána osobou k tomu oprávněnou, je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná. Za stěžovatelku jedná v řízení o kasační stížnosti její zaměstnanec, který má vysokoškolské právnické vzdělání, jež je podle zvláštních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Důvod kasační stížnosti odpovídá důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, zároveň zkoumal, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[18] V nynější věci byla Nejvyššímu správnímu soudu k posouzení předložena právní otázka, zda je povinností správního orgánu při vydávání rozhodnutí, jímž se ruší platnost povolení k trvalému pobytu dle § 77 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, zhodnotit přiměřenost dopadu takového rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince.

[19] Dle § 77 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců Ministerstvo vnitra zruší platnost povolení k trvalému pobytu, jestliže *„cizinec pobýval mimo území států Evropské unie nepřetržitě po dobu delší než 12 měsíců, pokud nebyla odůvodněna závažnými důvody, zejména těhotenstvím a narozením dítěte, závažným onemocněním, studiem nebo odborným školením anebo pracovním vysláním do zahraničí“*.

[20] Krajský soud stěžovatelce vytkl, že nepojednala o přiměřenosti dopadů správního rozhodnutí dle § 174a zákona o pobytu cizinců. Dle tohoto ustanovení: *„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.“*

[21] Nejvyšší správní soud souhlasí s námitkou stěžovatelky, že krajský soud nesprávně vyložil normativní dosah § 174a zákona o pobytu cizinců, když uvedl, že dané ustanovení se vztahuje na všechna rozhodnutí podle zákona o pobytu cizinců.

[22] Nejvyšší správní soud konstatuje, že na základě samotného § 174a zákona o pobytu cizinců nelze určit okruh rozhodnutí dle tohoto zákona, u nichž je povinností správního orgánu posoudit přiměřenost dopadů takového rozhodnutí. Z § 174a zákona o pobytu cizinců vyplývá pouze to, že v těch případech, kdy má správní orgán povinnost posoudit přiměřenost dopadů rozhodnutí, je nezbytné ji hodnotit z hledisek, která demonstrativně § 174a zákona o pobytu cizinců zmiňuje, jsou-li pro daný případ relevantní. Ze samotného jazykového vyjádření § 174a zákona o pobytu cizinců (*„[p]ři posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona správní orgán zohlední zejména“* [...]) lze dovodit jen to, jak se má postupovat při posuzování přiměřenosti dopadů. Dané ustanovení však neobsahuje žádné vodítko pro to, u jakých rozhodnutí se má k posuzování přiměřenosti přikročit.

pokračování

[23] Nelze souhlasit se závěrem, že dle § 174a zákona o pobytu cizinců by se měla přiměřenost dopadů posuzovat u každého rozhodnutí dle tohoto zákona. Nelogičnost požadavku na posuzování přiměřenosti u každého takového rozhodnutí je nejvíce patrná zejména u těch rozhodnutí, která jsou vydávána na žádost samotného cizince, např. zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu na žádost cizince dle § 77 odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců či zrušení povolení k trvalému pobytu na žádost cizince dle § 87l odst. 2 daného zákona.

[24] Zda je třeba u jednotlivých typů rozhodnutí dle zákona o pobytu cizinců přiměřenost dopadů zkoumat, nelze určit na základě § 174a zákona o pobytu cizinců, ale je k tomu nutno užít jiná hlediska. Typicky půjde o příkaz zákonodárce vtělený do těch ustanovení zákona o pobytu cizinců, která výslovně přikazují u jednotlivých typů rozhodnutí přiměřenost prověřit (např. dle § 77 odst. 2 zákona o pobytu cizinců *in fine* je možno rozhodnutí vydat „*za podmínky, že toto rozhodnutí bude přiměřené z hlediska jeho zásahu do soukromého nebo rodinného života cizince*“).

[25] Ani průběh legislativního procesu týkajícího se zákona č. 427/2010 Sb., jímž byl do zákona o pobytu cizinců vložen § 174a, nenasměřuje tomu, že smyslem daného ustanovení bylo uložit správnímu orgánu zkoumat přiměřenost dopadů každého rozhodnutí dle zákona o pobytu cizinců.

[26] Vykládané znění § 174a zákona o pobytu cizinců se do novelizujícího zákona č. 427/2010 Sb. a jeho prostřednictvím do zákona o pobytu cizinců dostalo na základě pozměňujícího návrhu v Poslanecké sněmovně. Poslanec Zdeněk Boháč tento pozměňující návrh v rámci rozpravy ze dne 29. 10. 2010 (stenoprotokol je dostupný z www.psp.cz) odůvodnil takto:

„Návrh tohoto ustanovení je předkládán v souvislosti s připomínkami Evropské komise [...] k nesprávné transpozici článku 28 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004, o právu občanů unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, který se týká vyhoštění občanů EU a jejich rodinných příslušníků, přičemž před přijetím takového rozhodnutí musí být posouzeny určité skutečnosti, jako je délka pobytu cizince na území, jeho věk, zdravotní stav, povaha a pevnost rodinných vztahů, ekonomické poměry, společenské a kulturní vazby navázané na území a intenzita vazeb ke státu apod. Stávající formulaci, že „rozhodnutí o vyhoštění nelze vydat, jestliže jeho důsledkem by byl nepřiměřený zásah do soukromého nebo rodinného života cizince“, považuje Evropská komise za nedostatečnou.

Zároveň předkládaný návrh odstraňuje výkladové problémy v souvislosti s čl. 6 odst. 1 směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003, o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, který se týká zamítnutí žádosti o přiznání dlouhodobě pobývajícího rezidenta z důvodu veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti. V těchto případech je třeba před vydáním rozhodnutí o zamítnutí žádosti posoudit závažnost a druh protiprávního jednání cizince proti veřejnému pořádku nebo veřejné bezpečnosti nebo nebezpečí, které od takové osoby brozí, s přiměřeným ohledem na délku pobytu a vazby cizince na území.“

[27] Vložení nového § 174a do zákona o pobytu cizinců bylo v Poslanecké sněmovně odůvodněno upřesněním obsahu povinnosti správního orgánu zabývat se přiměřeností zásahu vybraných rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince. Předkladatel v dané souvislosti zmiňoval toliko rozhodnutí o vyhoštění a rozhodnutí o zamítnutí žádosti o přiznání dlouhodobě pobývajícího rezidenta dle čl. 6 odst. 1 směrnice Rady 2003/109/ES, o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty (dále jen „směrnice 2003/109/ES“). V obou případech zákon o pobytu cizinců již v době před novelizací zákonem č. 427/2010 Sb., tj. ke dni 31. 12. 2010, výslovně stanovoval nutnost posoudit přiměřenost zásahu rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince.

[28] U rozhodnutí o vyhoštění to bylo stanoveno v § 119a odst. 2 a v § 120 odst. 3 (nyní jde o § 120 odst. 4). Čl. 6 odst. 1 směrnice 2003/109/ES se zabývá zamítnutím přiznání právního postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta z důvodu veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti. Tomu v českém právním řádu odpovídá rozhodnutí o zamítnutí žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu z důvodu, že je důvodné nebezpečí, že by cizinec mohl ohrozit bezpečnost státu nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek [§ 75 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců; resp. písm. e) do 31. 10. 2010], nebo z důvodu, že cizinec závažným způsobem narušil veřejný pořádek nebo ohrozil bezpečnost jiného členského státu Evropské unie [§ 75 odst. 2 písm. g) zákona o pobytu cizinců; resp. písm. f) do 31. 10. 2010]. Zmíněná rozhodnutí o zamítnutí žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu je možno vydat jen „za podmínky, že toto rozhodnutí bude přiměřené z hlediska jeho zásahu do soukromého nebo rodinného života cizince“, jak vyplývá z § 75 odst. 2 zákona o pobytu cizinců (bylo tomu tak i ke dni 31. 12. 2010).

[29] K úmyslu zákonodárce lze shrnout, že nový § 174a zákona o pobytu cizinců byl odůvodňován tím, že je s ohledem na právo Evropské unie nutno konkretizovat, čím se v rámci zkoumání přiměřenosti zásahu rozhodnutí do soukromého a rodinného života má správní orgán zabývat. V průběhu legislativního procesu byla zmiňována rozhodnutí dle zákona o pobytu cizinců, u nichž zkoumání přiměřenosti předepisovalo výslovné znění zákona. Úmysl zákonodárce proto zjevně nebyl takový, aby na základě § 174a zákona o pobytu cizinců byl vymezen okruh rozhodnutí, u nichž se zkoumá přiměřenost. Tímto úmyslem se naopak jeví upřesnění toho, čím se má správní orgán zabývat v rámci zkoumání přiměřenosti, přičemž otázku, u kterých správních rozhodnutí je přiměřenost nutno zkoumat, nemá řešit § 174a zákona o pobytu cizinců, ale je třeba ji odpovědět na základě jiných ustanovení právního řádu. Tomu odpovídá i jazykové znění vykládaného ustanovení (viz bod [22] shora).

[30] V této souvislosti Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že v případě rušení platnosti povolení k trvalému pobytu dle § 77 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců není v daném zákoně výslovně stanoveno zkoumání přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života. Naopak, zrušit platnost povolení k trvalému pobytu dle § 77 odst. 2 zákona o pobytu cizinců je možné dle výslovné úpravy jen „za podmínky, že toto rozhodnutí bude přiměřené z hlediska jeho zásahu do soukromého nebo rodinného života cizince.“ K tomu Nejvyšší správní soud v bodě [21] rozsudku ze dne 26. 11. 2015, č. j. 9 Azs 218/2015 - 51, poznamenal „v případě rozhodování o zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu dle § 77 odst. 1 zákona o pobytu cizinců zákonodárce nedal správnímu orgánu možnost správního uvážení a posouzení situace z hlediska přiměřenosti rozhodnutí. Naopak, pokud by mělo dojít k rušení platnosti povolení k trvalému pobytu dle odst. 2 uvedeného zákonného ustanovení, je posouzení vzhledem k přiměřenosti zásahu rozhodnutí do soukromého nebo rodinného života vyžadováno. Již z uvedeného plyne, že při naplnění kteréhokoli písmene odst. 1 jsou dány důvody pro zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu.“

[31] V obdobném smyslu se Nejvyšší správní soud vyjádřil též k § 77 odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců ve znění účinném od 18. 12. 2015, dle něhož Ministerstvo zruší platnost povolení k trvalému pobytu, jestliže byl cizinec pravomocně odsouzen soudem České republiky za spáchání úmyslného trestného činu k nepodmíněnému trestu odnětí svobody v délce přesahující 3 roky anebo byl cizinec opakovaně pravomocně odsouzen soudem České republiky za spáchání úmyslného trestného činu k nepodmíněnému trestu odnětí svobody. V bodě [25] rozsudku ze dne 19. 10. 2016, č. j. 2 Azs 147/2016 - 30, k § 77 odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců uvedl: „Z citovaného ustanovení je tedy zřejmé, že zákonodárce provedenou novelou zákona o pobytu cizinců v případech závažného protiprávního jednání cizince (trestněprávního charakteru) upustil v řízení o zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu od dalšího zkoumání přiměřenosti z hlediska zásahu zrušujícího rozhodnutí do soukromého nebo rodinného života cizince. Podle nynější koncepce zákona o pobytu cizinců tak bude v případě závažné trestné činnosti cizince povolení k trvalému pobytu zrušeno bez ohledu na jeho rodinný či soukromý život.“

pokračování

[32] V rozsudku ze dne 29. 7. 2015, č. j. 1 As 106/2015 – 48, Nejvyšší správní soud v bodě [22] poznamenal: „*Žalovaný i městský soud případný zásah do jeho rodinného života posuzovaly, aniž by jim to § 77 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců ukládal [...].*“ I přes tuto skutečnost se v citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud k neexistenci zásahu do rodinného života tehdejšího stěžovatele vyjádřil, byť konstatoval, že hodnocení této okolnosti nebylo povinností ani žalovaného správního orgánu, ani Městského soudu v Praze.

[33] Skutečnost, že zákonodárce do zákona výslovně nezakotvil nutnost zkoumat přiměřenost dopadů rozhodnutí o zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu dle § 77 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, nepovažuje Nejvyšší správní soud za náhodnou. Nastavení podmínek pro zrušení trvalého pobytu dle daného ustanovení je totiž takové povahy, že nutně nevyžaduje korektiv v podobě zkoumání přiměřenosti dle § 174a zákona o pobytu cizinců. Cizinec svým jednáním může zabránit nastoupení podmínek pro zrušení platnosti trvalého pobytu dle § 77 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců tím, že přeruší svou nepřítomnost na území členských států Evropské unie tak, aby nešlo o nepřetržitou nepřítomnost po dobu delší než 12 měsíců. Jde o podmínku pro zachování platnosti povolení k trvalému pobytu, která je v zákoně již od 27. 4. 2006, tudíž tato podmínka nemůže být nikterak překvapivá. Při plánování svých cest mimo členské státy Evropské unie tak cizinci musí počítat i s touto podmínkou a své cesty přizpůsobit tak, aby nenaplnili důvody pro zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu uvedené v § 77 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, pokud se chtějí uvedenému následku vyhnout.

[34] Před nepřijatelně tvrdými dopady dané ustanovení cizince chrání prostřednictvím toho, že nepřetržitá nepřítomnost cizince na území členských států Evropské unie delší než 12 měsíců není důvodem pro zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu tehdy, je-li nepřítomnost odůvodněna závažnými důvody. Správní orgán je tak v řízení o zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu povinen umožnit cizinci sdělit, jaké důvody jej vedly k nepřítomnosti na území členských států Evropské unie, a v případě sdělení těchto důvodů prověřit, zda nespadají pod neurčitý právní pojem „závažné důvody“, jehož obsah zákon přibližuje demonstrativním výčtem. Použití neurčitého právního pojmu umožňuje flexibilně reagovat na široké spektrum možných situací a jeho prostřednictvím lze zohlednit relevantní okolnosti řešeného případu, které se týkají nepřítomnosti cizince na území členských států Evropské unie.

[35] Zákonodárce prostřednictvím § 77 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců nastavil podmínky pro povolení k trvalému pobytu tak, že k zachování platnosti daného povolení je nutno jej ve stanoveném rozsahu využívat. Jde o legitimní požadavek, k němuž mohl zákonodárce sáhnout. S ohledem na délku 12 měsíců nepřetržité nepřítomnosti, značně široké území v podobě území členských států Evropské unie, vůči němuž je nepřítomnost posuzována, a korektivu v podobě závažných důvodů pro nepřítomnost na tomto území lze konstatovat, že podmínky pro zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu v § 77 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců nejsou pojaty natolik přísně, aby bylo nutné je doplňovat o zkoumání přiměřenosti dle § 174a daného zákona.

[36] Zcela jistě se mohl zákonodárce rozhodnout do zákona vložit požadavek na zkoumání přiměřenosti dopadů rozhodnutí dle § 77 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců do soukromého a rodinného života. K tomuto kroku však u daného ustanovení nepřistoupil. Zkoumání přiměřenosti dopadů rozhodnutí dle zmíněného ustanovení do soukromého a rodinného není nezbytné ani z hlediska čl. 8 odst. 1 Úmluvy. Na základě § 77 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců je možno platnost povolení k trvalému pobytu zrušit jen v případě faktického nevyužívání takového povolení nepřetržitě po dobu 12 měsíců, a to v situaci, kdy návratu na území členských států Evropské unie cizinci nebrání závažné důvody. Jde tak o postup samotného cizince, který se rozhodl, že se po dobu přesahující 12 měsíců dobrovolně zřekne osobního kontaktu s osobami na tomto území, a to navíc za situace, kdy mu musí být

známy podmínky udržení platnosti povolení k trvalému pobytu vyplývající z daného zákonného ustanovení. Jak již bylo uvedeno v bodě [34] shora, samotný § 77 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců má v sobě nastaveny takové podmínky pro svou aplikaci, které brání nepřijatelně tvrdým dopadům na cizince; jde o podmínky, které současně garantují dodržení čl. 8 odst. 1 Úmluvy.

[37] Nejvyšší správní soud může shrnout, že správní orgány nemají při rušení platnosti povolení k trvalému pobytu dle § 77 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců povinnost prověřit přiměřenost dopadů svého rozhodnutí na základě § 174a daného zákona. Ani čl. 8 odst. 1 Úmluvy nevyžaduje posuzování podmínek pro zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu dle § 77 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců nad rámec kritérií zmíněných v daném zákonném ustanovení. Správní orgán má však povinnost zkoumat všechny podmínky zmíněné v § 77 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, tj. i existenci či neexistenci závažných důvodů k nepřítomnosti cizince na území členských států Evropské unie, k čemuž musí poskytnout možnost cizinci uvést tvrzení.

V. Závěr a náklady řízení

[38] Nejvyšší správní soud se neztotožnil s hodnocením krajského soudu vztahujícím se k povinnosti správního orgánu zkoumat přiměřenost dopadu rozhodnutí o zrušení platnosti trvalého pobytu dle § 77 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců do soukromého a rodinného života cizince. Kasační stížnost byla podána důvodně, proto Nejvyšší správní soud napadený rozsudek dle § 110 odst. 1, věty první, s. ř. s. zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. O věci přitom rozhodl bez jednání, jelikož § 109 odst. 2 s. ř. s. takový postup předpokládá.

[39] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3, věta první, s. ř. s.).

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

V Brně dne 4. ledna 2017

JUDr. Radan Malík
předseda senátu