



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Kuchynky a soudců JUDr. Ondřeje Szalonnáse a Mgr. Jaroslava Škopka ve věci

žalobce: T. D. H., narozený dne X
bytem X
zastoupený advokátem Mgr. Petrem Václavkem
sídlem Opletalova 25, 110 00 Praha 1

proti
žalované: Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců
sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 2. 7. 2018, č.j. MV-53545-5/SO-2018

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Platnost povolení k trvalému pobytu žalobce byla zrušena podle § 77 odst. 1 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), a žalobci byla podle § 77 odst. 3 téhož zákona k vycestování z území České republiky stanovena lhůta 30 dnů ode dne nabytí právní moci

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

tohoto rozhodnutí [rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 28. 3. 2018, č.j. OAM-3351-16/ZR-2017, ve spojení s rozhodnutím Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 2. 7. 2018, č.j. MV-53545-5/SO-2018].

Žaloba

2. Žalobce se domnívá, že žalovaná porušila zásadním způsobem své povinnosti odvolacího správního orgánu, neboť její rozhodnutí odporuje požadavkům obsaženým v § 68 odst. 3 správního řádu a zároveň je v rozporu s požadavky stanovenými zejména v § 89 odst. 2 téhož zákona. Žalovaná rovněž opomenula zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu). Zároveň je napadené rozhodnutí stejně jako rozhodnutí prvoinstanční v rozporu s § 174a zákona o pobytu cizinců. Při vydání těchto rozhodnutí byly zásadním způsobem porušeny základní zásady činnosti správních orgánů deklarované v § 2, 3 a 4 správního řádu.
3. Žalobce má za to, že správní orgán vůbec neměl řízení o zrušení trvalého pobytu zahajovat. K tvrzenému pobytu žalobce mimo území České republiky došlo v období od 8. 7. 2010 do 11. 3. 2014, kdy se žalobce měl na území České republiky vrátit. Od tohoto okamžiku žalobce území České republiky neopustil. Řízení o zrušení jeho trvalého pobytu však bylo zahájeno až dne 23. 12. 2017, což je více než 4 roky poté, co se měl na území vrátit. Žalobce tedy nebyl v době zahájení řízení osobou, která by pobytové oprávnění nevyužívala a disponovala jím pouze formálně. Byl naopak osobou, která na území České republiky dlouhodobě žije, má zde vybudované zázemí a dodržuje zdejší platné zákony. Zahájení správního řízení v této situaci nebylo v souladu s účelem zákona o pobytu cizinců. Žalobce tak považuje napadené rozhodnutí za projev přepjatého formalismu, neboť formálně bylo znění zákona naplněno, nicméně fakticky se jedná o rozhodnutí, které odporuje cílům, které citovaný zákon sleduje. Jedná se o rozhodnutí, které bylo vydáno zcela zbytečně, neboť neřeší aktuální situaci ani žádný aktuálně hrozící problém, ale vychází ze skutkových podkladů, které zde byly před více než čtyřmi lety. Žalobce si je vědom toho, že zákon v souvislosti se zahájením správního řízení dle § 77 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců nestanoví žádnou lhůtu, ve které by dané řízení muselo být prekluzivně zahájeno. Je tomu tak zřejmě proto, že životní situace jsou rozdílné a tuto lhůtu by nebylo možné jednoznačně určit. Zákon nicméně předpokládá, že správní orgány budou postupovat v souladu se základními zásadami jejich činnosti. Žalobce má za to, že v jeho případě od tvrzeného jednání uplynulo tolik času, že samotné zahájení stejně tak jako rozhodnutí o zrušení napadeného rozhodnutí je s těmito zásadami v rozporu. Žalobce je přesvědčen, že postup správního orgánu je projevem přepjatého formalismu, jenž je konstantně judikaturou označován za zcela nezákonný, v příkrém rozporu s ústavními principy demokratického právního státu. Upřednostňování formalistického přístupu na úkor přístupu materiálního, resp. skutečně zjištěného stavu věci označil za nezákonné opakovaně i Ústavní soud.
4. Správní orgán veškeré okolnosti v souvislosti s posouzením přiměřenosti naprosto účelově vyložil v neprospěch žalobce a naprosto ignoroval skutečnosti svědčící v jeho prospěch a nijak se jimi dále nezabýval. Vzhledem k tomu, že se jedná o řízení vedené z moci úřední, má správní orgán nejen povinnost zjistit skutkový stav tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu), ale také povinnost zjišťovat skutečnosti ve prospěch i neprospěch účastníků řízení (§ 50 odst. 3 správního řádu).
5. Žalobce má za to, že měl dostat možnost být ke své nepřítomnosti na území vyslechnut. Žalobce byl z výsledku omluven z důvodu, že jeho zmocněnec uvedl, že neměl možnost se

od převzetí zastoupení seznámit se spisem, což se ukázalo jako nesprávné tvrzení způsobené administrativním nedopatřením na straně zmocněnce. Zaměstnanec zmocněnce se se spisem seznámil dne 17. 1. 2018 v Karlových Varech, ovšem, než tuto informaci stihl zpracovat a nafocený spis přivést do kanceláře v Praze, jiný jeho zaměstnanec žalobce dne 18. 1. 2018 omluvil z výsledku, neboť o nafocení spisu nevěděl. Žalobce je přesvědčen, že tuto okolnost mu nelze přičítat a že jeho výsledek je zcela klíčový pro zjištění skutkového stavu.

6. Žalobce do odvolacího řízení předložil dokumenty, které prokazovaly, že se v době své nepřítomnosti na území věnoval ve Vietnamu přípravě na budoucí povolání. K těmto dokumentům však žalovaná odmítla přihlédnout z důvodu, že neprokazují studium ve smyslu § 64 zákona o pobytu cizinců a že žalobce po svém návratu podniká v jiném oboru, než na jaký se ve Vietnamu připravoval. Žalobce tento argument považuje za zcela absurdní. Vzhledem k tomu, že žalobce nepobýval na území ČR, ale studoval v zahraničí, nelze na jeho studium aplikovat definice uvedené v českém zákoně. Stejně tak je absurdní, že by uvedené dokumenty nemohly prokazovat přípravu na budoucí povolání. Žalobce si rozšiřoval znalosti a získával zkušenosti z různých oborů, které jistě ve svém dospělém životě využije. Skutečnost, že někdo vystuduje určitý obor, ale nakonec se profesně věnuje oboru zcela jinému, je běžná a neznamená, že by nějakým způsobem degradovalo jeho předchozí vzdělání.

Vyjádření žalované k žalobě

7. Ve vyjádření k žalobě žalovaná v plném rozsahu odkázala na odůvodnění napadeného rozhodnutí. Žaloba nepřináší žádnou novou relevantní argumentaci. Skutkový stav a průběh správního řízení je v napadeném rozhodnutí dostatečně popsán.

Jednání před soudem

8. Při jednání před soudem dne 12. 2. 2020 zástupkyně žalobce a žalovaná setrvaly na svých argumentacích uplatněných v žalobě a ve vyjádření žalované k ní. Zástupkyně žalobce zdůraznila, že časový odstup je respektován legislativou v případě pravomocných odsuzujících rozsudků a judikaturou v případě účelově uzavřených manželství. K námitce, že zástupce žalobce nedostal reálnou možnost seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí, odkázala na aktuální rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2019, č.j. 1 Azs 181/2018-29.
9. Předseda senátu sdělil podstatný obsah správního spisu včetně „dokumentů potvrzujících, že se [žalobce] v době své nepřítomnosti na území věnoval ve Vietnamu přípravě na budoucí povolání“ (viz níže).

Posouzení věci krajským soudem

10. Soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.).
11. Žaloba není důvodná.
12. Ze správního spisu soud zjistil, že dne 15. 12. 2017 pod č.j. OAM-3351-6/ZR-2017 Ministerstvo vnitra zahájilo s žalobcem správní řízení ve věci zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu podle § 77 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců. Skutkovou podstatu naplnění tohoto ustanovení spatřoval správní orgán v tom, že se žalobce trvale zdržoval ve Vietnamské socialistické republice od 8. 7. 2010 do 11. 3. 2014.
13. Dne 15. 12. 2017 pod č.j. OAM-3351-7/ZR-2017 Ministerstvo vnitra předvolalo žalobce

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

k výsledku na den 22. 1. 2018. Výslech jeho osoby považoval správní orgán za nezbytný z důvodu řádného zjištění skutečného stavu věci v rámci správního řízení o zrušení jeho povolení k trvalému pobytu. Žalobce byl poučen o tom, že nemůže-li se v uvedený termín dostavit ze závažných důvodů, je povinen se bezodkladně správnímu úřadu omluvit s uvedením důvodu. Závažný důvod je třeba správnímu orgánu doložit.

14. Dne 5. 1. 2018 došlo správnímu orgánu oznámení o převzetí právního zastoupení a žádost o nahlédnutí do spisu. Dne 9. 1. 2018 pod č.j. OAM-3351-9/ZR-2017 Ministerstvo vnitra vyrozumělo zástupce žalobce o tom, že spis je pro něj připraven k nahlédnutí od 15. 1. 2018 do 19. 1. 2018. Dne 17. 1. 2018 zástupce žalobce nahlédl do příslušného spisového materiálu a pořídil fotografie mobilním telefonem. Dne 19. 1. 2018 došla správnímu orgánu zdvořilá omluva z výsledku a žádost o stanovení nového termínu. Dne 25. 1. 2018 pod č.j. OAM-3351-12/ZR-2017 Ministerstvo vnitra vyzvalo žalobce (jeho zástupce) k seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí. Dne 31. 1. 2018 se zástupce žalobce seznámil s podklady pro vydání rozhodnutí s tím, že se písemně vyjádří do 10 dnů. Dne 20. 2. 2018 pod č.j. OAM-3351-14/ZR-2017 Ministerstvo vnitra znovu vyzvalo žalobce (jeho zástupce) k seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí. Dne 28. 2. 2018 se zástupce žalobce znovu seznámil s podklady pro vydání rozhodnutí s tím, že se písemně vyjádří do 10 dnů.
15. Rozhodnutím ze dne 28. 3. 2018, č.j. OAM-3351-16/ZR-2017, Ministerstvo vnitra platnost povolení k trvalému pobytu žalobce zrušilo podle § 77 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců a žalobci podle § 77 odst. 3 téhož zákona k vycestování z území České republiky stanovilo lhůtu 30 dnů ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí. Proti tomuto rozhodnutí správního orgánu prvního stupně se žalobce odvolal. K doplnění odvolání žalobce správnímu orgánu zaslal „dokumenty potvrzující, že se v době své nepřítomnosti na území věnoval ve Vietnamu přípravě na budoucí povolání“. Rozhodnutím ze dne 2. 7. 2018, č.j. MV-53545-5/SO-2018, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců odvolání žalobce zamítla a rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 28. 3. 2018, č.j. OAM-3351-16/ZR-20, potvrdila.
16. Mezi účastníky řízení nebylo sporné, že se žalobce v době od 8. 7. 2010 do 11. 3. 2014 zdržoval ve Vietnamské socialistické republice.
17. Ustanovení § 77 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců stanovuje: *Ministerstvo 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.*
18. Z tohoto ustanovení plyne, že platnost povolení k trvalému pobytu se zruší, jestliže cizinec pobýval mimo území států Evropské unie nepřetržitě po dobu více než 12 měsíců. Je ovšem pamatováno i na situace, kdy jsou na straně cizince závažné důvody, proč se nemohl vrátit zpět na území států Evropské unie a v případě, že jsou tyto závažné důvody prokázány, správní orgán platnost povolení k trvalému pobytu nezruší. V § 77 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců je uveden demonstrativní výčet těchto závažných důvodů.
19. K uvedenému ustanovení došel Nejvyšší správní soud k tomuto názoru: „*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.“ (rozsudek ze dne 4. 1. 2017, č.j. 9 Azs 288/2016-30).

20. Ustanovení § 77 odst. 1 zákona o pobytu cizinců upravuje obligatorní důvody zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu (arg.: „*ministerstvo zruší*“). Postup Ministerstva vnitra spočívající ve zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu cizinci, který pobýval mimo území států Evropské unie nepřetržitě po dobu delší než 12 měsíců a jehož nepřítomnost nebyla odůvodněna závažnými důvody, je tudíž v souladu se zákonem a nikoli přepjatě formalistický.
21. V napadeném rozhodnutí žalovaná uvedla, že vzhledem k usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 10. 2002, sp. zn. II. ÚS 586/02, bylo Ministerstvo vnitra povinno s odvolatelem zahájit řízení o zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu, a to bez ohledu na dobu, kdy došlo k obcházení zákona o pobytu cizinců. Ministerstvo vnitra nepostupovalo přepjatě formalisticky, ale plně v souladu se zákonem. Správní orgány musí nepochybně rozhodovat s přihlédnutím k individuálním okolnostem případu, avšak na základě a v mezích zákona, v opačném případě by se jednalo o libovůli, která je v právním státě v rozhodování orgánů veřejné moci nepřijatelná. Pokud tedy jsou splněny zákonné podmínky pro zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu na území, musí tak správní orgán učinit. Po přezkoumání spisového materiálu Komise nezjistila, že by Ministerstvo vnitra interpretovalo normy zákona o pobytu cizinců takovým způsobem, který by byl v extrémním rozporu s principy spravedlnosti.
22. K tomu soud poznamenává, že si lze představit – spíše výjimečnou – situaci, kdy už by uvedené ustanovení nemělo být aplikováno. Záležet by tu mělo zejména na délce a důvodu pobytu mimo území států Evropské unie a době, která uplynula od návratu cizince na území České republiky, resp. států Evropské unie. Bylo by tak možno vzít v úvahu jak to, že uplynutím doby se může oslabovat až vytratit veřejný zájem na vyvození důsledků z jednání cizince, tak to, že s odstupem času může být prokazování některých rozhodných skutečností obtížné nebo i neproveditelné. Zároveň tu „promlčecí doba“ nemůže být nikterak krátká, protože pobývání cizinců mimo území států Evropské unie se nesleduje průběžně, ale zjišťuje se až následně, obvykle v souvislosti s určitými úkony vůči správnímu orgánu. Srovnání s pravomocnými odsuzujícími rozsudky a účelově uzavíranými sňatky tu tak není zcela na místě, protože informace o takovýchto skutečnostech jsou pro správní orgány zpravidla snadněji dostupné.
23. V daném případě žalobce pobýval mimo území států Evropské unie v době od 8. 7. 2010 do 11. 3. 2014. Žádost, k níž byl doložen žalobcův cestovní pas, z něhož bylo zjištěno, že se žalobce v uvedené době zdržoval v zemi původu, byla podána dne 17. 7. 2017. Oznámení o zahájení řízení ve věci zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu bylo vypraveno dne 18. 12. 2017 a žalobce je převzal dne 23. 12. 2017. Řízení o zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu podle § 77 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců bylo pravomocně skončeno dne 2. 7. 2018. Žalobce tedy pobýval ve Vietnamské socialistické republice nepřetržitě zhruba tři roky a osm měsíců, tato skutečnost se do dispozice správního orgánu dostala zhruba tři roky a čtyři měsíce po žalobcově návratu do ČR a

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

řízení o zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu bylo zahájeno zhruba pět měsíců po zjištění této skutečnosti a trvalo něco přes šest měsíců. S ohledem na délku žalobcovy pobytu mimo území států Evropské unie, možnost správního orgánu získat o tom potřebné informace a vcelku standardní dobu řízení o zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu podle § 77 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců nemá soud za to, že by zde bylo třeba uvažovat o „upuštění“ od zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu a že výše uvedený postup správního orgánu by představoval přepjatý formalismus.

24. Tak jako v odvolání i v žalobě žalobce namítá, že měl dostat možnost být ke své nepřítomnosti na území vyslechnut.
25. K tomu žalovaná v napadeném rozhodnutí uvedla, že odvolatel od zahájení řízení o zrušení platnosti jeho povolení k trvalému pobytu, kdy byl řádně poučen o svých právech a povinnostech v předmětném řízení, do vydání odvoláním napadeného rozhodnutí, tj. od 23. 12. 2017 do 28. 3. 2018, nepředložil ani nenavrhoval žádný důkaz, neučinil žádný návrh, nevyjádřil v řízení své stanovisko a nevyjádřil se před rozhodnutím ve věci k podkladům pro rozhodnutí, a to ani po opětovném seznámení se s těmito podklady prostřednictvím svého zmocněného zástupce. Komise má za to, že Ministerstvo vnitra postupovalo správně, když se odvolatel k výsledku nedostavil, tak vzhledem k neopodstatněným průtahům v řízení upustilo od opakovaného předvolání k výsledku, v rámci kterého se měl odvolatel vyjádřit k vedenému řízení. Odvolateli byla dána opakovaně možnost tak učinit v rámci jeho seznámení se spisem před vydáním rozhodnutí, což však neučinil.
26. Soud se s vyjádřením žalované ztotožňuje. Žalovaná dostatečně objasnila, proč výsledek žalobce nebyl znovu nařízen. Soud ověřil, že správní orgán žalobce poučil o jeho právech a povinnostech. Prakticky od počátku řízení byl žalobce zastoupen. Dne 25. 1. 2018 a znovu dne 20. 2. 2018 správní orgán žalobce (jeho zástupce) vyzval, aby se v rámci svého seznámení se spisem vyjádřil k vedenému řízení, neboť vzhledem k tomu, že se žalobce k výsledku nedostavil, a rovněž vzhledem k efektivitě řízení se upouští od opakovaného předvolání k výsledku. Ač to opakovaně přislíbil, žalobce (jeho zástupce) se k podkladům pro vydání rozhodnutí nevyjádřil. Žalobce tak v nalézacím řízení nepředestřel správnímu orgánu žádnou skutečnost, kterou by jako relevantní a spornou bylo nutno jeho účastnickým výsledkem prokazovat.
27. K námitce, že zástupce žalobce nedostal reálnou možnost seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí, soud podotýká, že jednak byla uplatněna až při jednání, tedy opožděně (viz § 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s.), a jednak jí protiřečí obsah správního spisu (srov. vyrozumění ze dne 9. 1. 2018, č.j. OAM-3351-9/ZR-2017, výzva ze dne 25. 1. 2018, č.j. OAM-3351-12/ZR-2017, protokol ze dne 31. 1. 2018, č.j. OAM-3351-13/ZR-2017, výzva ze dne 20. 2. 2018, č.j. OAM-3351-14/ZR-2017, a protokol ze dne 28. 2. 2018, č.j. OM-3351-15/ZR-2017). V této souvislosti tu tudíž není žádný prostor pro aplikaci názorů obsažených v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2019, č.j. 1 Azs 181/2018-29.
28. K námitce závažného důvodu pobytu mimo území států Evropské unie soud konstatuje, že podle § 3 správního řádu *nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2.* Požadavku, „aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti“, správní orgán v řízeních zahajovaných z moci úřední dostojí zpravidla tím, že rozhodné skutečnosti zjišťuje přímo, a v řízeních zahajovaných na žádost může dostat tím, že účastníkům řízení vytváří prostor pro jejich iniciativu

(umožňuje jim, aby rozhodné skutečnosti tvrdili a prokazovali, a předložená tvrzení vypořádává a označené důkazy a jiné podklady pro vydání rozhodnutí provádí).

29. Podle § 50 odst. 3 věty druhé správního řádu *v řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena.*
30. K tomu zaujal Nejvyšší správní soud tento názor: „*V nyní posuzovaném sankčním řízení, které bylo zahájeno z moci úřední a směřovalo k uložení povinnosti žalobci, bylo zcela na vůli žalobce, jakou strategii své obhajoby zvolí. Pokud se účastník takového řízení rozhodne žádné důkazy na svou obranu nenavrhnout, může se to nepochybně odrazit na skutkovém stavu, který bude správní orgán považovat za dostatečně zjištěný a který nebude (objektivně vzato) zohledňovat aspekty věci, o kterých se účastník řízení nezmínil (ačkoli by mu byly ku prospěchu) a správnímu orgánu nejsou známy; na straně druhé to však nikterak neomezuje vyšetřovací činnost správního orgánu, který je v těchto případech vždy povinen sám zjišťovat všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch žalobce.*“ (rozsudek ze dne 30. 6. 2011, č.j. 2 As 78/2010-49).
31. V návaznosti na tento názor má zdejší soud za to, že povinnost správního orgánu stanovenou v § 50 odst. 3 větě druhé správního řádu nelze absolutizovat. Rozhodné skutečnosti lze rozdělit na ty, které správní orgán může – objektivně vzato – zjistit *ex offio*, a na ty, které může zjistit jen tehdy, jestliže mu je sám účastník řízení vyjeví. Nejistění skutečností, o nichž může mít či má povědomost toliko účastník řízení, tak nemůže představovat vadu řízení přičitatelnou správnímu orgánu.
32. Podle § 82 odst. 4 věty první správního řádu *k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve.*
33. Uvedená koncentrace řízení byla judikaturou Nejvyššího správního soudu modifikována.
34. Na počátku roku 2009 byla z koncentrace řízení vyňata oblast přestupků: „*Obviněný z přestupku může uplatňovat nové skutečnosti a navrhnout nové důkazy (§ 73 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích) i v odvolání; omezení stanovené v § 82 odst. 4 správního řádu z roku 2004 na řízení o přestupku nedopadá.*“ (rozsudek ze dne 22. 1. 2009, č.j. 1 As 96/2008-115, publ. pod č. 1856/2009 Sb. NSS).
35. Na to byla z koncentrace řízení vyňata celá sféra správního trestání: „*V řízení o správním deliktu se neužije § 82 odst. 4 správního řádu z roku 2004; obviněný tedy v tomto řízení může uplatňovat nové skutečnosti a navrhnout nové důkazy i v odvolání a správní orgán nemůže odmítnout provést navržené důkazy pouze s poukazem na to, že nebyly navrženy v řízení v prvním stupni.*“ (rozsudek ze dne 27. 11. 2012, č.j. 1 As 136/2012-23, publ. pod č. 2786/2013 Sb. NSS).
36. Záhy došlo k dalšímu rozšíření výluk z koncentrace řízení: „*Podle § 50 odst. 3 věty druhé správního řádu z roku 2004 v řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena; toto ustanovení je tak ve vztahu k § 82 odst. 4 téhož zákona lex specialis. Má-li správní orgán povinnost zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena i bez návrhu (z logiky věci bez návrhu toho, komu má být povinnost uložena), nemůže se správní orgán ohledně návrhů takové osoby na provedení dalších důkazů současně dovolávat § 82 odst. 4 správního řádu (zásady koncentrace řízení). Ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu na řízení, v němž má*

být z moci úřední uložena povinnost, nedopadá.“ (rozsudek ze dne 7. 4. 2011, č.j. 5 As 7/2011-48, publ. pod č. 2412/2011 Sb. NSS).

37. Z § 77 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců plyne, že i když cizinec pobýval mimo území států Evropské unie nepřetržitě po dobu delší než 12 měsíců, Ministerstvo vnitra mu platnost povolení k trvalému pobytu nezruší, jestliže jeho pobyt byl odůvodněn závažnými důvody, zejména těhotenstvím a narozením dítěte, závažným onemocněním, studiem nebo odborným školením anebo pracovním vysláním do zahraničí. V doplnění odvolání žalobce uvedl, že dále správnímu orgánu zasílá dokumenty potvrzující, že se v době své nepřítomnosti na území věnoval ve Vietnamu přípravě na budoucí povolání, což považuje za natolik významný důvod, aby správní orgán nerušil jeho povolení k trvalému pobytu (jedná se o čtyři dokumenty s překladem do češtiny).
38. Senát 30 zdejšího soudu je toho názoru, že výluka z koncentrace řízení by se v řízení zahajovaných z moci úřední neměla týkat skutečností (a důkazních návrhů), které jsou jen a jen v dispozici účastníka řízení a které účastník řízení mohl uplatnit v nalézacím řízení. Žalobcem předložené doklady jsou datovány v letech 2012 – 2014 a jejich překlad do českého jazyka je datován dne 29. 1. 2018. Z ničeho není patrné, proč tyto doklady nebyly správnímu orgánu prvního stupně předloženy např. při seznamování se s podklady pro vydání rozhodnutí dne 28. 2. 2018. Podle názoru senátu 30 Krajského soudu v Plzni by se k předloženým dokladům jako k opožděně uplatněným nemělo přihlížet. Jelikož ovšem tento přístup nemá oporu v dosavadní soudní praxi, soud se s otázkou žalobcova pobytu mimo území států Evropské unie vypořádá věcně.
39. Co se rozumí studiem pro účely tohoto zákona, je upraveno v § 64 zákona o pobytu cizinců.
40. Žalovaná v napadeném rozhodnutí uvedla, že žalobcem předložené dokumenty neprokazují studium ve smyslu § 64 zákona o pobytu cizinců a že neodůvodňují závažné důvody nepřetržitého pobytu odvolatele, delšího než 12 měsíců, mimo území států Evropské unie. Naproti tomu žalobce v žalobě namítá, že vzhledem k tomu, že nepobýval na území ČR, ale studoval v zahraničí, nelze na jeho studium aplikovat definice uvedené v českém zákoně a že definice „studia“ a jiné podobné definice jsou v zákoně uvedeny pouze pro účely tohoto zákona a nelze je paušálně aplikovat na veškeré situace.
41. Zdejší soud má za to, že pro vzdělávání se mimo Českou republiku (státy Evropské unie) sice nelze ustanovení § 64 zákona o pobytu cizinců použít přímo, ale je možno (ba nutno) je aplikovat obdobně. Jinak řečeno, jestliže se žalobce vzdělával ve Vietnamské socialistické republice, je pro účely uznání za závažný důvod, pro který se nezruší platnost povolení k trvalému pobytu, třeba, aby toto vzdělávání (vzdělání) bylo srovnatelné s úrovní, která je pro Českou republiku (státy Evropské unie) stanovená v § 64 zákona o pobytu cizinců.
42. K doplnění odvolání žalobce přiložil: **1)** diplom vydaný ředitelem Hanojské univerzity tělesné výchovy a sportu dne 10. 7. 2012 pod č. A 354451 (V oboru: *Fyzická výchova*, Formální školení: *Pravidelně*), **2)** osvědčení o úrovni sportovce vydané ředitelem Hanojské univerzity tělesné výchovy a sportu dne 11. 7. 2012 (Ročník: *2009 - 2012*, V oboru: *Fyzická výchova*, Předmět sportu: *Badminton*), **3)** osvědčení základní odborné vydané ředitelem Vyšší školy cestovního ruchu Hanoj dne 5. 7. 2013 (Studijní obor: *Zpracování techniky na vaření*, Studijní doba: *od 09.2012 do 07.2013*) a **4)** potvrzení vydané ředitelem Vyšší školy cestovního ruchu Hanoj dne 28. 2. 2014 (Studijní obor: *Páče o krásu*, Studijní doba: *od 10.2013 do 02.2014*).
43. V řízení o zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu je cizinec, který uplatňuje Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

studium v zahraničí jako závažný důvod pobytu mimo území států Evropské unie, povinen prokázat, že úroveň jeho vzdělávání (vzdělání) je srovnatelná s úrovní, která je pro Českou republiku stanovena v § 64 zákona o pobytu cizinců. Rozsah a obsah tohoto prokazování závisí především na tom, v které zemi, na které škole a v jakém oboru se vzdělával. Jde-li o skutečnosti bez větších obtíží ověřitelné, může se vystačit např. i s diplomem a osvědčením, jedná-li se o skutečnosti méně známé a ověřitelné (jako v žalobcově případě), je nutno doložit nejen diplom a osvědčení, ale i např. studijní program. Na základě těchto dokladů pak správní orgán posoudí zejména to, zda se jedná o vzdělávání (vzdělání) obdobné studiu ve smyslu § 64 zákona o pobytu cizinců a zda vyžadovalo nepřetržitý pobyt v příslušné zemi po příslušnou dobu.

44. V daném případě žalobce neprokázal, že jeho vzdělání je srovnatelné s úrovní, která je pro Českou republiku stanovena v § 64 zákona o pobytu cizinců, a že forma jeho vzdělávání vyžadovala nepřetržitý pobyt ve Vietnamu v době od 8. 7. 2010 do 11. 3. 2014. Žalovaná proto nepochybila, jestliže došla k tomu, že žalobcem předložené doklady neodůvodňují závažné důvody nepřetržitého pobytu žalobce, delšího než 12 měsíců, mimo území států Evropské unie.
45. K namítanému rozporu s § 174a zákona o pobytu cizinců soud konstatuje, že v nalézacím řízení se žalobce (jeho zástupce), ač tak dne 31. 1. 2018 a znovu dne 28. 2. 2018 přislíbil, k ničemu nevyjádřil. Blanketní odvolání žalobce (jeho zástupce) neodůvodnil ve lhůtě, kterou si k tomu sám stanovil. Teprve v doplnění odvolání datovaném dne 30. 4. 2018 a došlém správnímu orgánu dne 3. 5. 2018 žalobce (jeho zástupce) uvedl, že *„na území České republiky dlouhodobě žije, má zde vybudované zázemí a dodržuje zdejší platné zákony“* a že *„Veškeré okolnosti v souvislosti s posouzením přiměřenosti jsou pak naprosto účelově vykládány v neprospěch účastnice [?] řízení a správní orgán naprosto ignoruje skutečnosti svědčící v jejich prospěch a nijak se jimi dále nezabývá.“*
46. K tomu žalovaná v napadeném rozhodnutí uvedla, že ustanovení § 77 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců nestanovuje Ministerstvu vnitra povinnost zkoumat přiměřenost dopadu napadeného rozhodnutí do rodinného a soukromého života odvolatele a ani soulad tohoto rozhodnutí s článkem 8 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. V této souvislosti Komise poukázala na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2015, č.j. 9 Azs 218/2015-51, a ze dne 4. 1. 2017, č.j. 9 Azs 288/2016-30. Dle názoru Komise provedl test proporcionality výše uvedeného ustanovení zákona o pobytu cizinců již zákonodárce, a to když umožnil, aby nedošlo ke zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu ze závažných důvodů. Bylo na odvolateli, aby čerpal na území pobyt tak, aby nedošlo k naplnění podmínek pro zrušení platnosti jeho povolení k trvalému pobytu.
47. Ohledně zkoumání přiměřenosti dopadu rozhodnutí došel Nejvyšší správní soud ve vztahu k rozhodnutím podle § 77 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců nejnověji k těmto závěrům: *„[11] ... Je sice pravda, že NSS v cit. rozsudku 9 Azs 288/2016 dovodil, že v případě rušení platnosti povolení k trvalému pobytu dle § 77 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců není v daném zákoně výslovně stanoven pokyn zkoumat přiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života. Konkrétně konstatoval, že 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 NSS 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“ (srov. bod 33 a 34 citovaného rozsudku). K obdobnému závěru dospěl*

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

NSS také v rozsudku ze dne 9. 3. 2017, čj. 7 Azs 338/2016-39, byť ve vztahu k zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu dle § 77 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. [12] Avšak NSS výše uvedené závěry v navazující judikatuře doplnil: „Skutečnost, že zákon o pobytu cizinců výslovně nepředepisuje posoudit přiměřenost dopadů rozhodnutí podle § 77 odst. 1 zákona o pobytu cizinců do rodinného a soukromého života, na rozdíl od jiných rozhodnutí vydaných podle tohoto zákona, znamená pouze tolik, že zákonodárce typově vyhodnotil dopady takových rozhodnutí do soukromého a rodinného života jako nízké až zanedbatelné. Nelze však současně ztrácet ze zřetele, že Česká republika je mimo jiné smluvní stranou Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, jejíž článek 8 zavazuje smluvní státy k respektu vůči soukromému a rodinnému životu každého jednotlivce. Povinnost zvážit přiměřenost dopadu každého rozhodnutí do těchto práv tak vyplývá přímo z Úmluvy“ (rozsudek ze dne 14. 3. 2018, čj. 6 Azs 422/2017-29, bod 12; obdobně viz také rozsudky ze dne 31. 5. 2018, čj. 5 Azs 47/2016-47 ve věcech jiného nezletilého stěžovatele a ve věcech jeho rodičů ze dne 10. 5. 2018, čj. 6 Azs 201/2016-46, a ze dne 31. 5. 2018, čj. 5 Azs 46/2016-53). [13] Z výše cit. judikatury tedy sice plyne, že podmínky § 77 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců jsou nastaveny tak, že ve většině případů lze předpokládat, že rozhodnutím o zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu z tohoto zákonného důvodu nedojde k nepřiměřenému zásahu do soukromého nebo rodinného života, a tedy k porušení čl. 8 Úmluvy. Ovšem takovou situaci nelze a priori vyloučit. Článek 8 Úmluvy je přímo aplikovatelný a má přednost před zákonem. Znamená to, že pokud stěžovatel namítá nepřiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života a porušení článku 8 Úmluvy, správní orgán se s touto námitkou musí vypořádat bez ohledu na to, zda zákon o pobytu cizinců v daném řízení vyžaduje nebo nevyžaduje posouzení přiměřenosti ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců. Na tomto závěru 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.).“ (rozsudek ze dne 12. 12. 2019, čj. 10 Azs 310/2019-32).

48. Jelikož v daném případě žalobce, jak patrně, nepřiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života a porušení článku 8 Úmluvy v konkrétní podobě nenamítal, žalovaná nepochybila, jestliže se za zmíněných okolností přiměřeností dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce blíže nezabývala.
49. Soud nemůže akceptovat ani zcela obecně formulované námitky z prvního odstavce III. části žaloby. Žalobce nekonkretizoval, v čem má porušení tam uvedených zákonných ustanovení spočívat. K tomu je na místě se dovolat tohoto názoru rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu: „Správní soudnictví je ovládáno dispoziční zásadou. Podle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. musí žaloba kromě obecných náležitostí podání obsahovat mimo jiné žalobní body, z nichž musí být patrně, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Citované ustanovení tak ukládá povinnost uvést v žalobě konkrétní, tj. ve vztahu k žalobci a k projednávané věci individualizovaná skutková tvrzení doprovázená v témže smyslu konkrétní právní argumentací. Právní náhled na věc se přitom nemůže spokojit s obecnými odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislostí se skutkovými výtkami (rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 – 58, publ. pod č. 835/2006 Sb. NSS).“ (rozsudek ze dne 11. 5. 2016, čj. 2 Azs 73/2016-25). Na rozdíl od žalobce tak soud nedošel k tomu, že napadené rozhodnutí odporuje požadavkům obsaženým v § 68 odst. 3 správního řádu a je v rozporu s požadavky stanovenými zejména v § 89 odst. 2 téhož zákona, že byla opomenuta zásada materiální pravdy a/nebo že při vydání napadeného a prvoinstančního rozhodnutí byly zásadním způsobem porušeny základní

zásady činnosti správních orgánů deklarované v § 2, 3 a 4 správního řádu.

Rozhodnutí soudu

50. Jelikož žaloba nebyla shledána důvodnou, soud ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

Náklady řízení

51. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. by měla právo na náhradu nákladů řízení žalovaná, která měla ve věci plný úspěch. Jelikož však žalované žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, rozhodl soud, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 6, 657 40 Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Plzeň 12. února 2020

JUDr. PhDr. Petr Kuchynka, Ph.D. v.r.
předseda senátu