



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudce Ondřeje Mrákoty a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: **N. D. H.**, zast. Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 26. 10. 2017, čj. MV-113542-4/SO-2017, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 10. 10. 2018, čj. 30 A 209/2017-58,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky, vydalo dne 26. 10. 2017 rozhodnutí, kterým žalobci zrušilo povolení k trvalému pobytu na území České republiky podle § 77 odst. 1 písm. c) a odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, a uložilo mu lhůtu v délce 60 dnů k vycestování z České republiky. Důvodem tohoto rozhodnutí bylo to, že žalobce pobýval v rozporu se zákonem mimo území států Evropské unie déle než 12 měsíců. Žalovaná zamítla žalobcovo odvolání a rozhodnutí ministerstva potvrdila. Následnou žalobu krajský soud zamítl rozsudkem označeným v záhlaví. Soud dospěl k závěru, že žalobce pobýval déle než 18 měsíců na území Vietnamu, přitom neměl k pobytu ve Vietnamu žádné závažné důvody.

[2] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) proti rozsudku krajského soudu podal kasační stížnost podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[3] Stěžovatel namítá, že se soud nedostatečně vyjádřil k námitce porušení základních zásad činnosti správních orgánů, zejména k porušení zásady materiální pravdy, a k tomu, že žalovaná nedostatečně a nesprávně odpověděla na odvolací námitky. Soud se také nevypořádal s druhým žalobním bodem, v němž stěžovatel namítal, že správní orgány pochybily, když nezjišťovaly skutečnosti z jeho současného života. Soud pouze uvedl, že námitku nepokládá za skutečný žalobní bod, a neposoudil to, jak se stěžovatelův pobyt ve Vietnamu promítl do jeho současného života v České republice. Dále stěžovatel vytýká správním orgánům a soudu, že zaujaly přepjatě formalistický přístup při posuzování závažnosti důvodu jeho pobytu ve Vietnamu. Vyzývá je, aby kromě doslovné dikce dbaly také smyslu a účelu zákona. Soud se také podle stěžovatele nesprávně a nedostatečně vypořádal s námitkou, že správní rozhodnutí mělo nepřiměřené dopady na jeho soukromý a rodinný život. Správní orgány byly povinny v tomto případě posuzovat kritéria podle § 174a zákona o pobytu cizinců, to však neučinily.

II. Právní hodnocení

[4] Kasační stížnost není důvodná.

II. A – Zásada materiální pravdy

[5] Ministerstvo podle stěžovatele nedostatečně zjistilo skutkový stav, protože zjistilo skutečnosti pouze v neprospěch stěžovatele. Při dodržení zásady materiální pravdy by ministerstvo objasnilo i stěžovatelův současný život, což je podstatné pro posouzení, zda je přijaté řešení v souladu s veřejným zájmem a odpovídá okolnostem daného případu.

[6] Tato námitka je kasačním důvodem podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., neboť stěžovatel namítá nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nedostatek důvodů. Stěžovatel tento důvod sice v kasační stížnosti netvrdil, ale soud tvrzené důvody kasační stížnosti posuzuje podle jejich obsahu, a nikoliv podle formálního označení (srov. usnesení NSS ze dne 18. 3. 2004, čj. 1 As 7/2004-47).

[7] Podle § 3 s. ř. „*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*“, tj. se zásadami legality, zákazu zneužití pravomoci a správní úvahy, ochrany veřejného zájmu, nestranného přístupu, legitimního očekávání a proporcionality, jakož i ochrany dobré víry. Zásadu materiální pravdy konkretizuje § 50 odst. 3 s. ř., podle kterého 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.

[8] Řízení o zrušení trvalého pobytu je bezesporu řízením z moci úřední, v němž má být stanovena povinnost. Ministerstvo však bylo povinno zjistit nikoli všechny, nýbrž pouze *rozhodné* okolnosti svědčící v prospěch i neprospěch stěžovatele: i v této povinnosti se tak projevuje zásada materiální pravdy. Správní orgán není povinen zjišťovat všechny skutečnosti, které by mohly vypovídat o tom, jak stěžovatel žije nyní, ale postačí, když

pokračování

zjistí právě okolnosti rozhodné. S ohledem na užitou skutkovou podstatu to zde znamenalo zjistit jen okolnosti týkající se minulosti, totiž zda a proč stěžovatel dlouhodobě pobýval mimo území ČR.

[9] Ze správního spisu NSS zjistil, že stěžovateli bylo dne 12. 9. 2003 uděleno povolení k trvalému pobytu za účelem sloučení rodiny. Z protokolu o výsledku ze dne 7. 7. 2014 vyplynulo, že stěžovatel pobýval v zemi původu asi 5 let před dubnem roku 2011 a poté od 12. 12. 2011 do 25. 6. 2013. Také z úředních záznamů ve stěžovatelově cestovním dokladu vyplývá, že v zemi původu pobýval od 12. 12. 2011 do 25. 6. 2013, tedy více než 18 měsíců nepřetržitě. Stěžovatel dne 16. 9. 2014 doložil potvrzení o studiu v zemi původu v období od září 2008 do dubna 2011. Dne 17. 10. 2014 doplnil stěžovatel potvrzení, že v období od 1. 1. 2012 do 30. 4. 2014 se vyučil v hotelové restauraci Xanh. Z protokolu o výsledku však vyplynulo, že „učení“ ve smyslu studia na žádné škole neabsolvoval, učil se pouze praxí – tedy pracoval jako kuchař v restauraci svých známých.

[10] Je zejména na cizinci, o jehož pobytový titul jde, aby tvrdil a dokládal, že skutková podstata, kterou se správní orgán chystá v jeho věci užít, nemůže obstát, protože zákonné podmínky nebyly naplněny či doklady obstarané správním orgánem neposkytují úplný obraz o věci (srov. rozsudek NSS ze dne 14. 3. 2018, čj. 6 Azs 422/2017-29). Rozhodnou okolností ve smyslu § 77 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců je, zda cizinec pobýval mimo území Evropské unie nepřetržitě po dobu delší než 12 měsíců a zda tento pobyt nebyl odůvodněn závažnými důvody (*k této druhé podmínce viz část II.C níže*). Skutečnost, že se stěžovatel zdržoval ve Vietnamu po dobu delší než 12 měsíců, vyplývá jednak z cestovních dokladů a jednak ji stěžovatel sám ani nezpochybnil.

[11] Námitka je tedy nedůvodná, neboť pro zjištění stavu věci bez důvodných pochybností nebylo vůbec nutné objasňovat stěžovatelův současný život. Krajský soud se s touto námitkou vypořádal správně (není podstatné, že pojem *zásada materiální pravdy* není v argumentační části jeho rozsudku přímo užít).

II.B – Reakce krajského soudu na druhý žalobní bod

[12] Stěžovatel dále namítá, že se krajský soud nevypořádal se všemi námitkami. Konkrétně se jedná o námitku obsaženou ve druhém žalobním bodě, podle níž správní orgány obou stupňů pochybily, protože se nepokoušely zjistit skutečnosti ohledně stěžovatelova současného života. Tuto námitku krajský soud pro nedostatek náležitostí nepovažoval za skutečný žalobní bod, neboť z ní nebylo zřejmé, z jakých konkrétních právních a skutkových důvodů stěžovatel považuje napadené výroky rozhodnutí za nezákonné. Stěžovatel namítá, že podání se zkoumá podle obsahu, z něhož je v tomto případě zřejmé, jakých okolností objasňujících jeho život se stěžovatel dovolává.

[13] Otázka, zda ze zásady materiální pravdy vyplývá, že správní orgán musí zjišťovat okolnosti stěžovatelova současného života, byla věcně vyřešena výše. Stěžovatel nyní vznáší i otázku procesní, tj. zda krajský soud správně vyhodnotil, že se druhým žalobním

bodem nemusí zabývat, protože tento bod nesplňuje náležitosti požadované soudním řádem správním.

[14] Krajský soud je povinen se v rozhodnutí o žalobě vypořádat se všemi žalobními námitkami (srov. rozsudek NSS ze dne 8. 4. 2004, čj. 4 Azs 27/2004-74), v opačném případě je takové rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Soud, který se vypořádává s právní argumentací (námitkou), ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá. Z odůvodnění rozhodnutí musí být tedy zřejmé, proč soud nepovažoval žalobcovu argumentaci za důvodnou (srov. rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS).

[15] Fungování správního soudnictví je postaveno na dispoziční zásadě. Především sám účastník řízení (žalobce) má tvrdit a prokazovat, že byl zkrácen na svých právech. To se projevuje i v náležitostech žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Kromě obecných náležitostí podání musí žaloba podle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. obsahovat kromě jiných také *žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné*. Žalobce tak musí uvést v žalobě konkrétní, individualizovaná (ve vztahu k žalobci a k projednávané věci) skutková tvrzení podpořená konkrétní právní argumentací.

[16] Stěžovatel v bodě II své žaloby uvádí, že *„žalovaný, stejně jako orgán prvního stupně, pochybil, když se nepokoušel zjistit skutečnosti ohledně žalobcova současného života“*. Vzhledem k výše nastíněným náležitostem žaloby je ovšem zřejmé, že se jedná o nedostatečnou námitku, neboť se tu neuvádí žádné konkrétní skutkové tvrzení, zejména o jaké skutečnosti se má jednat a jak by měly konkrétně ovlivnit náhled na zjištěný stav věci a jeho právní kvalifikaci.

[17] Krajský soud tak správně vyhodnotil, že nejde o skutečný žalobní bod, a touto částí žaloby se správně dále nezabýval, neboť neobsahovala konkrétní skutková a právní tvrzení.

II.C – Závažnost důvodů pro pobyt mimo území

[18] Stěžovatel namítá, že správní orgány i krajský soud nesprávně posoudily právní otázku závažnosti důvodu pobytu stěžovatele mimo území Evropské unie, jelikož ji posuzovaly přepjatě formalisticky. Dále apeluje na individuální posouzení svého případu.

[19] Z § 77 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců vyplývá, že ministerstvo vnitra zruší povolení k trvalému pobytu takovému cizinci, který pobýval mimo území států Evropské unie po dobu více než dvanácti měsíců, pokud tato doba nebyla odůvodněna závažnými důvody. Správní orgán není v tomto případě nadán diskreční pravomocí, a nemá tak možnost volby, zda povolení k trvalému pobytu zruší, či nikoliv, nýbrž je povinen při naplnění stanovených podmínek povolení zrušit. Pouze v případě, že cizinec prokáže objektivní závažné důvody, kvůli kterým se nemohl vrátit, povolení k trvalému pobytu nebude zrušeno.

pokračování

[20] Smyslem možnosti prokázat závažné důvody na straně cizince je jeho ochrana před nepřijatelně tvrdými dopady zrušení povolení k trvalému pobytu. Správní orgán musí v každém jednotlivém případě vyložit neurčitý právní pojem *závažné důvody* a svůj výklad vztáhnout na konkrétní skutkové okolnosti.

[21] Ministerstvo rámcově vymezilo obsah a význam neurčitého právního pojmu „závažné důvody“, přitom poukázalo na demonstrativnost výčtu závažných důvodů uvedených v § 77 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců i na judikaturu NSS. Dále zhodnotilo skutečnosti uvedené v bodě [9] shora a uzavřelo, že práce v restauraci ve vlasti není objektivně závažným důvodem, pro který se stěžovatel nemohl vrátit do ČR před uplynutím 12 měsíců. Žalovaná s tímto závěrem souhlasila; podle krajského soudu je výklad správních orgánů srozumitelný a přesvědčivý.

[22] Stěžovatel v kasační stížnosti argumentuje, že šlo o „několikaměsíční stáž za účelem zdokonalení kuchařského umění“, a navíc je podle něj samozřejmé, že „učení“ ve Vietnamu probíhá jinak než v České republice.

[23] Pojmy „učení“ či „stáž“ úzce souvisí se studiem jako formou přípravy na budoucí povolání. Pojem „učení“ použitý stěžovatelem ovšem v jeho případě nelze podřadit pod závažný důvod představovaný *studiem* podle § 77 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců. Ten je nutno vykládat ve smyslu § 64 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, podle kterého se studiem rozumí „*střední vzdělávání a vyšší odborné vzdělávání v oborech vzdělání ve střední škole, konzervatoři nebo vyšší odborné škole, zapsané do rejstříku škol a školských zařízení, a studium v akreditovaných studijních programech na vysoké škole*“. Ačkoliv ze systematiky zákona o pobytu cizinců vyplývá, že zmiňované ustanovení se vztahuje zejména k přechodnému pobytu na území, hlava IV zákona o pobytu cizinců, upravující trvalý pobyt, nedefinuje význam pojmu „*studium*“ ve vztahu k trvalému pobytu speciálně (srov. rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2019, čj. 2 Azs 204/2018-40). Pokud tedy nelze práci v restauraci (učení se praxí) pod studium podřadit, nejde o nic jiného než o obyčejný výkon práce, ať je motivace k práci jakákoliv.

[24] NSS tak souhlasí s názory krajského soudu a správních orgánů, neboť práci v restauraci ve Vietnamu nelze považovat za objektivně závažný důvod, který by mohl odůvodnit pobyt mimo území států Evropské unie delší než 12 měsíců.

II.D – Dopad rozhodnutí na rodinný a soukromý život

[25] Stěžovatel dále namítá, že se krajský soud nedostatečně a nesprávně vypořádal s námitkou nepřiměřených dopadů správních rozhodnutí na stěžovatelův rodinný a soukromý život. Správní orgány byly podle stěžovatelova názoru povinny posuzovat přiměřenost správních rozhodnutí podle § 174a zákona o pobytu cizinců.

[26] Zákon o pobytu cizinců v § 174a odst. 3 stanoví, že přiměřenost dopadů rozhodnutí podle zákona o pobytu cizinců správní orgán posuzuje pouze v případech, kdy mu to

ukládá sám zákon. K tomu se vztahuje starší judikatura NSS (rozsudek NSS ze dne 4. 1. 2017, čj. 9 Azs 288/2016-30).

[27] NSS tak souhlasí s názory krajského soudu potud, že správní orgány nemusely hodnotit otázku přiměřenosti dopadů rozhodnutí na soukromý a rodinný život stěžovatele *na základě zákona* o pobytu cizinců. Je ovšem třeba korigovat názor krajského soudu, že by přiměřenost dopadů rozhodnutí na soukromý a rodinný život mohla být posuzována pouze ve výjimečných případech hodných zvláštního zřetele.

[28] Zákonodárce sice předpokládal, že ve většině případů posuzovaných podle § 77 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců nedojde rozhodnutím k nepřiměřenému zásahu do soukromého nebo rodinného života, a tím i k porušení čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. To ovšem nejde s jistotou nikdy vyloučit (srov. rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2018, čj. 5 Azs 47/2016-57). Článek 8 Úmluvy je přímo aplikovatelný a má přednost před zákonem. To pro správní orgán znamená, že pokud stěžovatel vznese konkrétní námitku nepřiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života a porušení článku 8 Úmluvy, musí se s ní správní orgán vypořádat bez ohledu na to, zda zákon o pobytu cizinců v daném řízení vyžaduje posouzení přiměřenosti podle § 174a (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 12. 2019, čj. 10 Azs 262/2019-31).

[29] Ze správního spisu ovšem vyplývá, že stěžovatel ve správním řízení nevznnesl konkrétní námitky nepřiměřenosti dopadu rozhodnutí na svůj soukromý nebo rodinný život. Proto správní orgány nebyly povinny zkoumat přiměřenost dopadů rozhodnutí nad rámec stanovený zákonem o pobytu cizinců. Nepřiměřenost namítá stěžovatel až v žalobě, ovšem ani zde své námitky nekonkretizuje a uvádí pouze povšechné tvrzení, že má v České republice vybudovány rodinné a silné sociální vazby a že Českou republiku považuje za svůj domov, jehož ztráta by pro něj byla značnou osobní tragédií.

III. Závěr

[30] S ohledem na výše uvedené NSS zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.). O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch; žalované náklady řízení nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 2. června 2020

Zdeněk Kühn
předseda senátu