



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Lukáše Pišvejce (soudce zpravodaj), soudce Mgr. Alexandra Krysla a soudkyně JUDr. Veroniky Burianové ve věci

žalobce: J. E., státní příslušnost Mongolsko
bytem P.
zastoupený advokátem Mgr. et Mgr. Václavem Klepšem
sídlem Havlíčkovo náměstí 189/2, 130 00 Praha 3

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

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 11. 3. 2020, č. j. MV-33308-4/SO-2020,

takto:

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

Odůvodnění:

I.

Napadené rozhodnutí

1. Žalobce se žalobou domáhal zrušení rozhodnutí žalované ze dne 11. 3. 2020, č. j. MV-33308-4/ SO-2020 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), kterým žalovaná zamítla odvolání

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

žalobce a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky ze dne ze dne 15. 1. 2020, č. j. OAM-63-19/ZR-2019, jímž byla podle ustanovení § 87l odst. 1 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 30. 7. 2019 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) zrušena platnost žalobcova povolení k trvalému pobytu.

II.

Žaloba

2. Žalobce v žalobě rekapituloval předchozí průběh řízení ve věci svého pobytového oprávnění, jakož i pobytovou situaci své manželky a syna. Důvody podání žaloby spatřoval v nemožnosti aplikace ustanovení § 87l odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, a to s ohledem na gramatický výklad, protože ustanovení používá přítomný čas, avšak v žalobcově případě byl pobyt mimo území ČR minulostí; systematický výklad, kdy § 87l zákona o pobytu cizinců používá přítomný čas oproti použití minulého času v ust. § 77 téhož zákona a kdy se interpretací správních orgánů stává rušení trvalého pobytu rodinných příslušníků občanů EU přísnějším, než rušení trvalého pobytu občanů třetích zemí; a teleologický výklad, kdy účelem § 87l zákona o pobytu cizinců je podle Nejvyššího správního soudu dosažení souladu právního a faktického stavu, a přesto byl zrušen žalobcův aktuálně realizovaný trvalý pobyt.
3. Rozhodnutí správních orgánů považoval žalobce za nepřezkoumatelná, neboť se veškeré výše uvedené argumentaci věnovala de facto jen v jedné větě, která nadto dezinterpretovala zákon. Rozhodnutí správních orgánů byla rovněž v rozporu se zásadou ekonomie procesního řízení, když bylo vedeno řízení o rušení žalobcova pobytu údajně za účelem dosažení souladu mezi formálně-právním a skutečným stavem věci, který ovšem již existoval.
4. Žalobce také namítal rozpor se zásadou in dubio pro libertate, neboť rozhodnutí správních orgánů při výkladu zákona jednoznačně a cíleně směřovala k žalobcovu neprospěchu; nepřiměřenost rozhodnutí, a to zejména s ohledem na to, že správní orgány nereflektovaly reálné dopady zrušení trvalého pobytu a absentovalo pojmenování dotčeného veřejného zájmu; jakož i nepřezkoumatelnost rozhodnutí, když nebylo zřejmé, z jakých podkladů vycházela a která zjištění byla považována za prokázaná.
5. Žalobce trval na nemožnosti aplikace § 87l odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Dané ustanovení nařizuje správnímu orgánu I. stupně rušit trvalý pobyt v případech, kdy existuje nepřítomnost na území v současnosti, nikoli v minulosti. Nezákonnost rozhodnutí tedy žalobce spatřoval v první řadě v tom, že vůbec nebyly dány předpoklady pro zahájení řízení. Předmětné ustanovení vyžaduje současnou nepřítomnost na území (... „nepobývá“ ...).
6. Pomocí systematického výkladu lze dospět pouze ke stejnému závěru. Zákon rozlišuje situaci, kdy lze trvalý pobyt rušit na základě minulé nepřítomnosti, oproti situaci, kdy nepřítomnost je současná. Např. § 77 odst. 1 písm. d) zní: „*Ministerstvo zruší platnost povolení k trvalému pobytu, jestliže (...) cizinec pobýval mimo území nepřetržitě po dobu delší než 6 let.*“ Odlišnost od § 87l odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců je zcela zjevná a nemůže být přehlížena.
7. V rámci systematického výkladu je také možné srovnat přísnost ustanovení, na základě kterých může dojít k rušení trvalého pobytu. Nepřítomnost na území České republiky vedoucí ke zrušení trvalého pobytu podle § 77 trvá 6 let. Nepřítomnost mimo státy

Evropské unie pak může trvat maximálně jeden rok, ovšem s možností vyhnout se rušení trvalého pobytu díky nepřítomnosti odůvodněné – prakticky [v návaznosti na § 77 odst. 1 písm. d) zákona] tedy až šestileté. Oproti tomu při rušení trvalého pobytu rodinného příslušníka občana EU podle § 87l zákona o pobytu cizinců je maximální doba nepřítomnosti dvouletá, bez možnosti předložit správnímu orgánu legitimní důvod nepřítomnosti delší. Vedle toho podle § 66 odst. 2 zákona o pobytu cizinců je možné po zrušení trvalého pobytu žádat (bez splnění podmínky nepřetržitého předchozího pobytu) do tří let opět; takovou úpravu ovšem zákon o pobytu cizinců ve vztahu k rušení trvalého pobytu rodinného příslušníka nemá.

8. Úprava rušení trvalého pobytu rodinných příslušníků občanů EU by tak (podle interpretace správních orgánů) byla zcela neúměrně přísnější co do doby nepřítomnosti a její „omluvitelnosti“ i možnosti znovuzískání trvalého pobytu, což neodpovídá obecně privilegovanému postavení těchto osob na základě směrnic Evropské unie, zejména 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 (dále jen „*Směrnice 2004/38/ES*“). Nadto by tím docházelo v kontextu dalších ustanovení zákona o pobytu cizinců dokonce k reálnému znemožnění jakéhokoli (tedy nejen trvalého!) pobytu rodinných příslušníků občanů Evropské unie, protože podání žádosti o přechodný pobyt po zrušení trvalého pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie nevytváří oprávnění setrvat na území podle § 87y zákona o pobytu cizinců. Takový postup by vedl ke zcela zřejmému rozporu s článkem 5 odst. 1 Směrnice 2004/38/ES. Zrušení trvalého pobytu tedy není přípustné i s ohledem na požadavek eurokonformního výkladu.
9. V rámci systematického výkladu je nutné podotknout, že podle § 87l zákona o pobytu cizinců není upraveno vycestování cizince v případě, že mu byl zrušen trvalý pobyt podle § 87l odst. 1 písm. d) tohoto zákona, ačkoli na důvody uvedené pod předchozími třemi písmeny úprava vycestování navazuje. Z toho vyplývá, že při rušení trvalého pobytu z důvodu nepřítomnosti na území podle § 87l odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců se předpokládá nepřítomnost cizince v době vydání rozhodnutí, nebo oprávnění k pobytu bez víza.
10. Lze poukázat i na teleologický výklad daného ustanovení, který provedl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 10. 9. 2015, č. j. 2 Azs 122/2015-67. Účelem a smyslem ustanovení je uvedení do souladu formálně-právního postavení cizince (zrušení trvalého pobytu) s faktickým stavem (pobývání mimo území ČR). V žalobcově případě nebyly dány důvody pro zrušení trvalého pobytu: do ČR přicestoval zpět v prosinci 2018 a od té doby se na území nepřetržitě zdržoval. Návrat do České republiky [a tedy i ukončení nepřítomnosti podle § 87l odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců] nastal ještě před zahájením řízení o rušení žalobcova trvalého pobytu. Zrušení trvalého pobytu by tedy mělo za následek přesný opak toho, co citovaný rozsudek vyžadoval: vedlo by k rozporu mezi formálně-právním a materiálním stavem.
11. Účel, který sledovaly správní orgány, měl zjevně charakter sankční. Tím byl vytvořen rozpor se zákonem tak, jak jej vykládal Nejvyšší správní soud. K této námitce obsažené již v odvolání nebyla žalovanou uvedena žádná zřetelná úvaha, pouze se odkázala na tentýž rozsudek a uvedla, že svůj postup považuje za „formálně-právní zohlednění objektivní skutečnosti“. Na argumentaci, že žalobce aktuálně trvalý pobyt využívá, žalovaná nereagovala, a tím zatížila rozhodnutí nepřezkoumatelností, neboť není možné vysledovat

úvahy, které ji k danému závěru vedly.

12. Svůj pohled na předmětnou právní otázku žalovaná nejbližší objasnila na straně 8 svého rozhodnutí, kde uvedla: „*Pokud by Komise zaujala názor shodný s odvolatelem, nikdy by v situaci, že cizinec nepobýval na území v minulosti a v současnosti (ke dni vydání rozhodnutí) na území pobývá, nemohlo dojít k aplikaci ustanovení § 87l odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců a toto ustanovení by zcela postrádalo smysl.*“ Tato věta celkem jasně naznačila, jaká je motivace správních orgánů při právním výkladu. Ano, zákon nedává možnost rušení trvalého pobytu podle § 87l odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců v případě osoby, která pobývá na území. Skutečnost, že správní orgány takovou právní úpravu nepovažují za správnou, je irelevantní. Kdyby ustanovení „postrádalo smysl“, jak tvrdila žalovaná, šlo by z hlediska výkladu zákona o relevantní argument. Nicméně to se neděje. Ustanovení dává možnost zrušit trvalý pobyt osobám, které jej aktuálně nerealizují. Pro určitý okruh situací je tedy ustanovení plně funkční, a žalovaná se mýlila, když tvrdila, že postrádá smysl.
13. Když žalovaná dále uváděla, že „*Skutečnost, že ke dni zahájení řízení nebo vydání rozhodnutí cizinec již pobývá na území, není v tomto případě relevantní.*“, neopírala se o žádné právní argumenty. Dřívější judikatura (např. právě rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 9. 2015, č. j. 2 Azs 122/2015-67) obecně formulovala účel daného ustanovení, nereagovala ovšem výslovně na rozlišení přítomného a minulého času užitého v zákoně.
14. V odvolání žalobce namítal, že z prvoinstančního rozhodnutí nebylo zřejmé, na základě jakých interpretačních pravidel dospěl správní orgán k závěru, že v daném případě je extenzivní výklad § 87l odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců namístě, resp. že se může odklonit od jeho gramatického výkladu. Odklon od gramatického výkladu zákona nemůže být založen na libovůli správního orgán. Pro takový postup jsou stanoveny limity právní teorií i judikaturou (např. nálezy Ústavního soudu ze dne 21. 5. 1996, č. j. Pl.ÚS-st. 1/96), které v případě napadeného rozhodnutí zcela jednoznačně naplněny nebyly. Žalovaná na tuto námitku nereagovala a opakovaně označila prvoinstanční rozhodnutí za přezkoumatelné, aniž by odkázala na jediný jeho bod, který by se této otázce věnoval; sama k výkladu předmětného ustanovení přidala pouze výše citovanou a vyvrácenou větu o údajné ztrátě smyslu ustanovení § 87l odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců.
15. Když žalovaná na str. 7 rozhodnutí argumentovala Směrnicí 2004/38/ES, odkazovala se na nerelevantní články. Článek 11 odst. 2 hovoří o rušení pobytové karty, nikoli o rušení trvalého pobytu; to je upraveno v čl. 16 odst. 4 Směrnice 2004/38/ES a je obsahově odlišné. Dále citovaný čl. 16 odst. 3 je opět zcela nerelevantní, protože upravuje nepřetržitost nezbytnou pro získání trvalého pobytu, nikoli předpoklad pro jeho ztrátu. Argumentace žalované byla zde zmatečná, nadto rozpor samotného § 87l odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců se Směrnicí 2004/38/ES tvrzen nebyl; o znění směrnice se žalobce opíral pouze ve věci následného znemožnění pobytu. Ve věci samotného rušení pobytu podle směrnice a podle českého zákona lze podotknout, že národní zákonná úprava má možnost zvolit postup, který je vůči cizinci vstřícnější než úprava směrnice, čímž se ovšem nedostává národní úprava do rozporu s právem EU.
16. V odvolání žalobce namítal mimo jiné rozpor se zásadou in dubio pro libertate. Na to žalovaná reagovala tvrzením, že „*Komise dodává, že odvolatelem odkazovaná judikatura Nejvyššího správního soudu se týkala odlišných řízení, které se netýkaly ani zákona o pobytu cizinců (zákon o místních poplatcích, běh promlčecí doby, celní dluh), proto jsou irelevantní pro projednávanou věc.*“ Z ničeho nevyplývá potřeba, aby judikatura objasňující obecnou

zásadu měla vazbu na cizinecký zákon. Touto judikaturou podpořená námitka zásadou in dubio pro libertate tak zůstala bez řádného vypořádání. Žalovaná se vůbec nevyjádřila ani k tomu, že podle její interpretace se úprava rušení trvalého pobytu rodinných příslušníků občanů EU stává přísnější než úprava rušení obyčejného trvalého pobytu, ani k další argumentaci vztahující se k výkladu.

17. Dále žalobce namítal, že v řízení byla nesprávně a nepřezkoumatelně posouzena přiměřenost. V odvolání uváděl ve vztahu k přiměřenosti zejména následující: v žalobcově případě není dáno protiprávní jednání (samotné nezdržování se na území ČR nepředstavuje porušení zákona a podvodné získání občanství syna žalobcovy manželky bylo pouhým dohadem správního orgánu, který nadto není přičitatelný žalobci), správní orgán při posuzování přiměřenosti dokonce ani nepojmenovává dotčený veřejný zájem, již více než rok pobývá žalobce v České republice a realizuje oprávnění k trvalému pobytu, údajný podvod, který (ačkoli není prokázán) zcela zřejmě ovlivňuje správní orgán, se měl odehrát před více než 13 lety. Žalobcova rodinná situace nebyla správním orgánem vůbec zjištěna, správní orgán zjevně nevycházel ze zjištění provedených v rámci řízení o rušení pobytu žalobcovy manželky. K otázce vlivu na ekonomickou situaci správní orgán účelově bagatelizoval dopady ztráty pobytového oprávnění a nereflektoval ani nevelké množství informací, které v průběhu řízení zjistil. Zároveň v rámci vyhodnocení ekonomických vazeb správní orgán opomenul zmínit zaměstnání, které vytvoří zcela zásadní ekonomickou vazbu.
18. I judikatura Nejvyššího správního soudu konstatuje, že „zájem na zrušení stěžovatelova pobytového povolení není výrazný“ (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 9. 2015, č. j. 2 Azs 122/2015-67). V daném případě cizinec oproti tomuto nevýraznému zájmu stavěl svůj zájem na kontaktu s vnuky a zletilými dětmi a neuspěl; oproti tomu v žalobcově případě je dána péče o občana České republiky. Správní orgán měl všechny podklady k tomu, aby zahájil řízení o rušení pobytu, nejpozději od r. 2013 až do prosince 2018, ale neučinil tak. Tento aspekt (který žalobce považoval za dobrou ilustraci závažnosti zájmu na rušení jeho pobytu) byl namítán v odvolání, nicméně zůstal bez vypořádání ze strany žalované. To představovalo další z pochybení zakládajících nepřezkoumatelnost rozhodnutí.
19. Nesprávnost spatřoval žalobce ve skutečnosti, že nebylo dáno protiprávní jednání, resp. že daný (slovy soudu) „nevýrazný zájem“ zde převážil nad rodinným životem žalobcovy rodiny. Zhodnocení přiměřenosti správními orgány nevedlo žádnou přezkoumatelnou úvahu poměřující důvody pro zamítnutí na straně jedné a dopady do žalobcova života na straně druhé, tak jak to vyjadřuje rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2014, sp. zn. 8 As 68/2012. Chybí-li v rozhodnutí pojmenování dotčeného veřejného zájmu, z podstaty věci nemůže dojít k posouzení „něčeho k něčemu“, které je podstatou posuzování přiměřenosti. Podstatná otázka, který zájem České republiky byl dotčen, zůstala nezodpovězena. Způsob, jakým argumentovala žalovaná, vyvolal dojem, že tvoří v podstatě libovolné závěry.
20. Žalovaná odkazovala na často citovanou judikaturu, podle které je svrchovaným právem každého suverénního státu rozhodovat o povolení vstupu a pobytu cizích státních příslušníků na jeho území. To žalobce nerozporoval. Nicméně stát toto rozhodnutí nečiní na základě svévole správních orgánů, ale zejména již na úrovni legislativní. Jestliže tedy zákon (nadto ve spojení s evropskými a mezinárodními předpisy) stanoví jistá pravidla pro vstup a pobyt na území, správní orgány je musí následovat. Takovým pravidlem je

například nutnost posouzení přiměřenosti, která v žalobcově případě nebyla fakticky provedena. Dále žalobce upozornil, že dané rozhodnutí hovoří o pobytu cizích státních příslušníků; v případě žalobcovy rodiny ovšem ukončení pobytu rodiny povede mimo jiné i k ukončení pobytu občana České republiky; nelze očekávat, že bude svůj pobyt realizovat bez žalobce a jeho manželky.

21. Z prvoinstančního rozhodnutí bylo zcela zřejmé, že skutečný stav věci nebyl zjištěn ani zjišťován dostatečně. Výslech žalobce nesměřoval ke zjištění skutečností nutných pro posouzení přiměřenosti (zejména rodinné situace). Správní orgán si byl vědom toho, že probíhá řízení o rušení trvalého pobytu žalobcovy manželky a jeho syna. Přesto nezjišťoval údaje o tomto řízení, a ani se neseznámil s rozhodnutím, které ve věci bylo vydáno dva a půl měsíce před napadeným rozhodnutím. Správní orgán „posoudil“ přiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života, aniž by zohlednil např. počet dětí, jejich věk a místo školní docházky. A to přesto, že tyto informace mu musely být známy z jeho úřední činnosti. Skutečnost, že řízení ve věci trvalého pobytu manželky probíhalo u oddělení Plzeňského kraje, byla v tomto ohledu irelevantní – správní orgány mají spolupracovat v zájmu dobré správy (§ 8 odst. 2 správního řádu), tím spíše pak mají spolupracovat dvě oddělení téhož odboru, když se zabývají členy stejné rodiny.
22. V prvoinstančním rozhodnutí absentovalo objasnění a prokázání toho, jak měl být s údajným podvodem spojen žalobce. Přesto bylo z rozhodnutí zřejmé, že toto podezření bylo pro správní orgán zcela zásadní. Žalobce považoval za nepřipustné, aby se posouzení přiměřenosti de facto odvíjelo od domnělého a neprokázaného porušení zákona. Žalovaná odvolací námitky v tomto směru nevypovídala.
23. Žalovaná uvedla, že *„Z obsahu napadeného rozhodnutí je zřejmé, že správní orgán prvního stupně si za účelem posouzení přiměřenosti napadeného rozhodnutí z hlediska jeho dopadu do rodinného a soukromého života odvolatele obstaral dostatečné podklady pro vydání rozhodnutí, a to zejména písemné vyjádření odvolatele ze 17. 12. 2018, výslech odvolatele, protokol o výsledku jeho manželky, údaje z Cizineckého informačního systému, vyjádření Zastupitelského úřadu České republiky v Mongolsku.“* Toto tvrzení ovšem nebylo pravdivé. Z obsahu prvoinstančního rozhodnutí rozhodně nevyplývalo, že by správní orgán vycházel z protokolu o výsledku žalobcovy manželky; právě naopak. Žalobcova manželka ve výsledku vysvětlovala příbuzenské vztahy; přesto správní orgán I. stupně tvrdil, že z lékařského potvrzení D. K. *„nelze dovodit přímý příbuzenský vztah“*. Manželka ve výsledku také uvedla, že mají dva syny v Mongolsku, a rozhodnutí v její věci se tomuto dále věnovalo – v žalobcově případě správní orgány ani nepojmenovaly počet dětí. Prvoinstanční rozhodnutí v žalobcově případě neuvedlo, ze kterých podkladů vychází (ve zřejmém rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu, který žalovaná navzdory námitce přehlédla), zmínka o protokolu z výsledku manželky se poprvé vyskytla až v rozhodnutí žalované, stejně jako označení pracovišť obou manželů.
24. Ve věci údajného podvodu žalovaná uvedla: *„Komise dodává, že odvolatel argumentuje hlavně skutečností, že je mu zrušeno pobytové oprávnění z důvodu údajného podvodu, a to o podvodně získaném občanství syna jeho manželky a záměrné dvojí identitě tohoto nezletilého dítěte, což není v tomto případě důvodem, kterým se ruší pobytové oprávnění k trvalému území odvolatele, tím je jeho dlouhodobý pobyt mimo území. Správní orgán prvního stupně tuto skutečnost zmínil v až posouzení přiměřenosti zásahu napadeného rozhodnutí do soukromého a rodinného života odvolatele.“* Žalovaná zde dezinterpretovala text odvolání. Žalobce nikde v

odvolání netvrdil, že by bylo „zrušeno pobytové oprávnění z důvodu údajného podvodu“. Argumentoval především neaplikovatelností § 871 zákona o pobytu cizinců. V odvolání se vymezoval proti tomu, že údajný a neprokázaný podvod se zjevně stal zásadním pro posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života (přičemž tato námitka byla uváděna právě v kontextu přiměřenosti). Žalovaná na tuto námitku nereagovala, nevyjádřila se k tomu, zda je akceptovatelné posuzovat přiměřenost se zohledněním neprokázaného podvodu. Svým textem dokonce naznačila, že postup správního orgánu I. stupně nepovažuje za problematický, přímé reakci na námitku se ale vyhnula.

25. Žalobce ze všech shora uvedených důvodů navrhl, aby soud napadené i prvoinstanční rozhodnutí zrušil, věc vrátil žalované k dalšímu řízení a uložil žalované povinnost nahradit žalobci náklady řízení.

III.

Vyjádření žalované k žalobě

26. Žalovaná ve vyjádření k žalobě odmítla žalobní námitky a odkázala na spisový materiál a napadené rozhodnutí s tím, že žaloba nepřináší žádnou novou relevantní argumentaci. Důvodem pro zrušení povolení k trvalému pobytu byla skutečnost, že žalobce pobýval mimo území od r. 2010 do prosince r. 2018.
27. Žalovaná setrvala na tom, že napadené rozhodnutí splňuje všechny požadavky § 68 odst. 3 správního řádu. Žalovaná přezkoumatelným způsobem zdůvodnila, jak se vypořádala s námitkami žalobce uvedenými v odvolání, a z jakých důvodů je považovala za mylné či nerozhodné, a jakými úvahami se řídila při hodnocení důkazů a výkladu právních předpisů. Navrhla tedy, aby soud žalobu v plném rozsahu zamítl.

IV.

Posouzení věci soudem

28. V souladu s § 75 odst. 1, 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) vycházel soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů uplatněných v žalobě.
29. O podané žalobě soud rozhodoval bez nařízení ústního jednání, neboť s tím žalovaná výslovně souhlasila a žalobce se k výzvě soudu nevyjádřil (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).

V.

Rozhodnutí soudu

30. Soud neshledal žalobu důvodnou.
31. Žalobci bylo pobytové oprávnění zrušeno podle § 871 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, dle jehož rozhodného znění *Ministerstvo rozhodnutím zruší povolení k trvalému pobytu, jestliže držitel tohoto povolení nepobývá na území po dobu delší než 2 po sobě jdoucí roky, za podmínky, že rozhodnutí bude přiměřené z hlediska zásahu do jeho soukromého nebo rodinného života.*
32. Uvedeným ustanovením byl do českého právního řádu transponován čl. 16 odst. 4 Směrnice 2004/38/ES stanovící, že *již nabyté právo trvalého pobytu může být ztraceno pouze z důvodu nepřítomnosti v hostitelském členském státě po dobu delší než dva po sobě jdoucí roky.*

33. Důvodová zpráva k zákonu č. 161/2006 Sb. k bodu 61. uvádí, že „v souladu se Směrnicí Rady 2004/38/ES se rozšiřuje okruh důvodů, pro které může být zrušena platnost povolení k trvalému pobytu, pokud cizinec pobýval mimo území České republiky nepřetržitě po dobu delší 2 let“.
34. Dále lze citovat body 17 a 18 preambule Směrnice 2004/38/ES: „Trvalý pobyt občanů Unie, kteří se rozhodli usadit v hostitelském členském státě dlouhodobě, by posílil pocit občanství Unie a představuje klíčový faktor podporující sociální soudržnost, která je jedním ze základních cílů Unie. Právo trvalého pobytu by tedy mělo být stanoveno pro všechny občany Unie a jejich rodinné příslušníky, kteří v hostitelském členském státě pobývají v souladu s podmínkami stanovenými touto směrnicí nepřetržitě po dobu pěti let, aniž byli vyhoštěni. Aby se trvalý pobyt stal opravdovým prostředkem integrace do společnosti hostitelského členského státu, ve kterém občan Unie žije, nemělo by být již jednou nabyté právo trvalého pobytu svázáno s žádnými dalšími podmínkami.“
35. Z výše uvedeného je zřejmé, že trvalý pobyt rodinného příslušníka občana Evropské unie je bytostně svázán s integrací a sounáležitostí s územím, na kterém se rodinný příslušník zdržuje. Dále je třeba si uvědomit, že cizinec nacházející se na území České republiky nemá obecně povinnost hlásit se pravidelně Ministerstvu, policii apod., tudíž na skutečnost, že pobýval mimo Českou republiku po dobu delší dvou let, se zpravidla přijde teprve tehdy, když cizinec z jakéhokoli důvodu kontaktuje zastupitelský úřad či správní orgán na území České republiky.
36. Je tedy zcela standardní situace, kdy pobytové oprávnění je rušeno a cizinec se přitom již nachází na území. Tomu ostatně odpovídají i skutkové okolnosti případů řešených správními soudy – srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 9. 2015, č. j. 2 Azs 122/2015-67, rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 10. 2020, č. j. 9 A 91/2019-50, či rozsudek zdejšího soudu ze dne 31. 7. 2019, č. j. 30 A 40/2018-60. Délka nepřítomnosti v kontextu celkové doby pobytu, případně i doba uplynulá od návratu do České republiky, se pak promítají do posuzování přiměřenosti rozhodnutí z hlediska jeho dopadů do soukromého a rodinného života.
37. Z žalobcova písemného prohlášení ze dne 17. 12. 2018 vyplynulo, že žalobce odešel do Mongolska v r. 2010, aby se staral o své rodiče. Po příchodu do Mongolska začal s rodinou podnikat, ale v r. 2014 bohužel továrna i dům shořely a rodina dopadla ekonomicky špatně. Žalobcova manželka začala pracovat jako kadeřnice, žalobce se živil jako taxikář a posléze jako pomocný mechanik ve vlaku. Vzhledem k obtížné situaci rodiny se rozhodli vrátit zpátky do ČR. Z přechodového razítka v žalobcově cestovním pasu je zřejmé, že na území České republiky vstoupil 12. 12. 2018.
38. Dobu nepřítomnosti na území od r. 2010 do prosince 2018 žalobce potvrdil i v rámci provedeného výslechu. Skutečnost, že žalobce pobýval mimo Českou republiku po dobu asi osmi let, není mezi stranami sporná.
39. Dle názoru soudu byl tudíž naplněn důvod pro zrušení žalobcova pobytového oprávnění s odkazem na § 871 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Zákon počítá s nepřítomností alespoň dvouletou, což žalobce vrchovatě splnil. Jak už bylo uvedeno výše v bodě 36, není důvodu k tomu, aby se předmětné zákonné ustanovení neaplikovalo, jestliže cizinec v době vydání rozhodnutí na území již pobývá. Kromě dikce zákona, jež skutečně používá přítomného času, na což žalobce poukazoval v žalobě, je totiž třeba přihlídnout i ke znění důvodové zprávy a Směrnice 2004/35/ES, jakož i k účelu a smyslu dané právní úpravy

jako celku. Při tak dlouhém pobytu mimo území České republiky a Evropské unie, jako v případě žalobce a jeho rodiny, je velmi oslaben, ne-li vyloučen prvek integrace a sounáležitosti ve smyslu preambule Směrnice 2004/38/ES.

40. Soud dále dospěl k závěru, že interpretace za pomoci důvodové zprávy a Směrnice 2004/38/ES musí mít přednost před interpretací s odkazem na jakákoli jiná ustanovení zákona o pobytu cizinců, protože pobytu občanů Evropské unie a jejich rodinných příslušníků byla speciálně věnována samostatná hlava zákona právě v důsledku transpozice směrnice. Hlava IVa přitom obsahuje soběstačnou úpravu získávání a rušení trvalého pobytu rodinných příslušníků občana Evropské unie bez podstatných odkazů na jiné hlavy zákona o pobytu cizinců. Jak také bylo vysvětleno výše, znění § 87l odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců konvenuje čl. 16 odst. 4 Směrnice 2004/38/ES.
41. Výše podaný výklad se z pohledu soudu nedostává do rozporu ani se stanoviskem Nejvyššího správního soudu, jenž judikoval: *„Samotné zrušení povolení k trvalému pobytu dle § 87l odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců nelze obecně považovat za sankci následující porušení právní povinnosti držitele povolení, ale spíše za formálně-právní zohlednění objektivní skutečnosti (nepobývání na území České republiky), ze které logicky vyplývá faktické dlouhodobé nevyužívání daného pobytového oprávnění. Má-li za dané situace být poměřována intenzita předmětného zásahu do soukromého a rodinného života držitele rušeného pobytového povolení s intenzitou zájmu na jeho zrušení (který spočívá zejména v požadavku souladu formálně-právního a materiálního stavu pobytové situace a potřeb cizince) [...]“* (dle již citovaného rozsudku č. j. 2 Azs 122/2015-67). Soud je toliko rozvinul, neboť je přesvědčen, že přicestováním zpět se „nemaže“ pobyt cizince mimo území jen proto, že se změnila okolnosti a cizinec pobytové oprávnění náhle opět hodlá využívat, když po relativně dlouhou dobu (u žalobce dokonce čtyřikrát delší než zákonem předpokládanou!) takovou potřebu vůbec nejevil. Způsobem, jakým závěry Nejvyššího správního soudu vykládal žalobce, je podle soudu s přihlédnutím ke smyslu trvalého pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie interpretovat nelze, neboť nejde jen o sloučení migrující rodiny, nýbrž i o sepětí s územím členského státu Evropské unie a společností v něm.
42. Jak dále uvedl Nejvyšší správní soud, uložení výjezdního příkazu a s ním i povinnost vycestování mají svůj zákonný základ v § 50 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců v rozhodném znění (srov. rozsudek č. j. 2 Azs 122/2015-67). Na tom nic nemění ani poněkud nesystémový § 87l odst. 3 téhož zákona.
43. Důsledkem napadeného rozhodnutí bude povinnost žalobce vycestovat z České republiky, nikoli však nemožnost požádat o vydání jakéhokoli jiného pobytového oprávnění, byť nižšího stupně. Bylo to vlastní rozhodnutí žalobce odcestovat do země původu, které, jakmile k němu přistoupily další, pro projednávaný případ irelevantní okolnosti, zapříčinilo pobytovou situaci, v níž se žalobce nyní nachází. Soudu nebyla dále zřejmá jakákoli souvislost mezi situací žalobce a ustanovením čl. 5 odst. 1 Směrnice 2004/38/ES, upravujícím vstup na území členských států s platným průkazem totožnosti nebo cestovním pasem a zákaz požadavku výjezdních víz.
44. Odůvodnění aplikovatelnosti § 87l odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců na případ žalobce na str. 6 a 7 napadeného rozhodnutí v posledních dvou, resp. prvních dvou odstavcích bylo sice obecnější a stručnější, nicméně srozumitelně vyjádřilo názor žalované na odvolací námitky žalobce, a proto nelze hovořit o jeho nepřezkoumatelnosti. Otázku gramatického a systematického výkladu žalobce nadnesl až v podaném odvolání, a tak nebylo možno správnímu orgánu I. stupně vytýkat, že se jí nezabýval. Z výše uvedených

poznatků zdejšího soudu je pak dále patrné, že se v tomto případě jedná o ustanovení, jehož výklad je jasný, tudíž aplikace zásady „v pochybnostech ve prospěch“ nebyla a není namístě (shodně viz rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 9 A 91/2019-50, bod 20).

45. Značnou část žaloby žalobce dále věnoval otázce přiměřenosti napadeného rozhodnutí.
46. Podle žalobcem podepsaného protokolu o výsledku ze dne 20. 5. 2019 byl žalobce výslovně dotazován na významné kulturní, společenské, ekonomické a rodinné vazby na území České republiky i zdravotní stav, na to, kde se nachází jeho manželka a dvě děti, a zda pobývala celá rodina po celou dobu v Mongolsku spolu s ním. Správní orgán dal rovněž žalobci prostor k vyjádření o jakýchkoli dalších důležitých skutečnostech, k čemuž žalobce uvedl, že má několik důvodů, proč rodina odjela a proč tak dlouho žila v Mongolsku, a sdělil záměr vyjádřit se písemně. Z výše uvedeného vyplývá, že správní orgán zjišťoval skutkový stav tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti, a dal žalobci příležitost sdělit všechny relevantní skutečnosti. Nebyla tedy důvodná námitka tvrdící opak.
47. K otázce údajného „podvodu“ při získání občanství Evropské unie žalobcovým (nevlastním) synem soud vycházel z toho, že tento nebyl důvodem ke zrušení pobytového oprávnění ani žalobci, ani jeho manželce (soudu je z úřední činnosti známa její pobytová situace, neboť je účastnicí řízení vedeného zdejším soudem pod sp. zn. 77 A 30/2020 – pozn. soudu). Je sice pravdou, že v řízení nebyl dostatečně prokázán podíl žalobce na „podvodu“, nicméně odůvodnění přiměřenosti rozhodnutí ob stojí i bez jeho zahrnutí, a to je směrodatné. Situace kolem státního občanství jednoho z dětí byla tedy sice v prvoinstančním a napadeném rozhodnutí zmiňována, nicméně nepředstavovala stěžejní argument v neprospěch žalobce. Stejný náhled jako soud přitom zaujala i žalovaná na str. 9 v prvním odstavci a na str. 10 v posledním odstavci, přičemž zároveň rozvinula a zpřesnila dosavadní argumentaci správního orgánu I. stupně stran přiměřenosti vydaného rozhodnutí.
48. Soudu je z úřední činnosti známo, že došlo ke zrušení pobytových oprávnění žalobcova syna (řízení vedené pod sp. zn. 77 A 29/2020 o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 26. 2. 2020) a žalobcovy manželky (shora uvedené řízení sp. zn. 77 A 30/2020 o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 26. 2. 2020). Tyto skutečnosti žalovaná výslovně zohlednila na str. 9 napadeného rozhodnutí v předposledním odstavci. Jestliže tedy správní orgán I. stupně nepojal do svého rozhodnutí informaci o výsledku řízení vedeného jiným pracovištěm odboru azylové a migrační politiky, žalovaná tuto drobnou chybu (bez vlivu na zákonnost rozhodnutí) napravila.
49. Stejně tak žalovaná přípustným způsobem doplnila odůvodnění rozhodnutí o informace získané z protokolu o výsledku žalobcovy manželky, jenž sice byl opatřen již správním orgánem I. stupně, nicméně v prvoinstančním rozhodnutí svůj odraz nenašel. Soud v tomto případě nepřehlédl, že ani informace, jež žalobce v protokolu o výsledku manželky považoval za důležité a objasněné, nemohly zvrátit závěr o přiměřenosti dopadů rozhodnutí o zrušení pobytového oprávnění na území, neboť naopak vypovídaly o vazbách na domovskou zemi.
50. Napadené rozhodnutí obsahovalo na str. 8 až 10 ucelený a odůvodněný názor žalované na otázku přiměřenosti zrušení žalobcova pobytového oprávnění, a soud se s hodnocením žalované ztotožnil. Žalobce pobýval po dobu osmi let pohromadě s celou svou rodinou na území Mongolska. V době vydání napadeného rozhodnutí (po patnácti měsících od návratu do České republiky) s ním v České republice žila manželka, syn a (nevlastní) syn.

Děti neuměly česky, takže musely podle výpovědi žalobcovy manželky nastoupit o třídu níže a po prázdninách měly opakovat ročník. Další dvě nezletilé děti pobývaly na území domovského státu s prarodiči. Kvůli návratu do České republiky byla rodina rozdělena. V domovské zemi pobývali vyjma dětí a rodičů manželů také jejich sourozenci. Žalobce a jeho manželka na území pracovali v továrnách, nicméně po dobu pobytu v Mongolsku byli také ekonomicky aktivní – podnikali, resp. byli zaměstnaní.

51. Ze všeho uvedeného je zřejmé, že oba dospělí i obě děti žijící v České republice mají vazbu na stát původu žalobce – umí jazyk, po velmi dlouhou dobu tam společně žili, mají tam další (a nutno podotknout mladší) děti, resp. sourozence, se kterými nepochybně udržují kontakt. Vzhledem k věku by manželé neměli mít problém opětovně nalézt pracovní uplatnění i po návratu do vlasti. Naproti tomu k České republice nemají hlubší a déletrvající vazby. Obě starší děti, tedy i dítě, jež je občanem České republiky, strávily vzhledem ke svobodnému rozhodnutí jejich rodičů většinu života na území Mongolska a poté byly, opět pouze z rozhodnutí rodičů, opakovaně vytrženy ze svého přirozeného prostředí a přesídleny do České republiky, kde si v prvních letech života nestihly vytvořit zásadní vazby. I integrace žalobce a jeho manželky byla pobytem mimo území narušena (jazykové dovednosti obou se zhoršily, z ničeho nevyplynulo, že by udržovali kulturní vazby k zemi trvalého pobytu...). Soudu je z úřední činnosti známo, že v řízeních o žalobách žalobcovy manželky a jeho syna došlo k zamítnutí obou žalob, tedy lze důvodně předpokládat, že rodina společně odcestuje do země původu. I žalobcův (nevlastní) syn, jenž disponuje českou státní příslušností, strávil většinu života v Mongolsku, tudíž bude buď moci v tamějším životě pokračovat, anebo se bude moci kdykoli, po odeznění závislosti na rodičích nebo až rodina najde jiný způsob vyřešení své pobytové situace na území, vrátit do České republiky.
52. Lze shrnout, že cizinec s právem trvalého pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie nemá povinnost pobývat na území, naproti tomu je však pobytové oprávnění vždy udělováno proto, aby bylo alespoň převážně využíváno. Žalobce pobýval po dobu, jež násobně překročila hranici stanovenou zákonem v návaznosti na Směrnici 2004/38/ES, mimo území, tudíž udělené pobytové oprávnění nevyužíval, a dostal se tak do rozporu se zájmem na tom, aby cizinci pobývající na území České republiky dodržovali platné a účinné zákony. Přitom už tím, že se skutková podstata § 87l odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců dostala do zákona, byl vyjádřen zásadní zájem zákonodárce, aby k takovým situacím nedocházelo. Žalovaná daný zájem, s nímž bylo třeba poměřovat žalobcovy vazby na území České republiky, srozumitelně vyjádřila v prvním a druhém odstavci na str. 7 a ve třetím odstavci na str. 10. Odkázat lze i na třetí odstavec na str. 3 prvoinstančního rozhodnutí.
53. S ohledem na vše shora uvedené soud shledal, že žalovaná v souladu se zákonem potvrdila prvoinstanční rozhodnutí, jímž správní orgán I. stupně zrušil žalobci trvalý pobyt na území podle § 87l odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Žalobce svým pobytem v domovské zemi po dobu asi osmi let naplnil hypotézu jmenovaného ustanovení, proto byl důvod zahájit řízení o zrušení pobytového oprávnění. Žalovaná přezkoumatelným způsobem vypořádala podstatné odvolací námitky a do hloubky se zabývala přiměřeností napadeného rozhodnutí.
54. Proto soud žalobu pro nedůvodnost zamítl (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).

VI.

Náklady řízení

55. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. má právo na náhradu nákladů řízení žalovaná, která měla ve věci plný úspěch. Žalované nicméně žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, a proto soud rozhodl, že náhrada nepřísluší žádnému z účastníků.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 26. října 2021

Mgr. Lukáš Pišvejc v.r.
předseda senátu