

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Petry Weissové a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **N. V. T.**, 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 24. 11. 2015, č. j. MV-161079-4/SO-2015, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 23. 11. 2016, č. j. 30 A 176/2015 - 49,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 9. 9. 2015, č. j. OAM-699-31/ZR-2014, Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky, (dále jen „správní orgán prvního stupně“) zrušilo podle § 77 odst. 1 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) platnost žalobcova povolení k trvalému pobytu a podle § 77 odst. 3 téhož zákona mu k vycestování z České republiky stanovilo lhůtu 30 dnů od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí.

[2] Žalovaná v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítla odvolání žalobce a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdila.

II.

[3] Žalobce napadl rozhodnutí žalované žalobou u Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“), který ji v záhlaví specifikovaným rozsudkem zamítl.

III.

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) nyní brojí proti rozsudku krajského soudu kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Navrhuje napadený rozsudek zrušit a vrátit věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

[5] Stěžovatel v kasační stížnosti zopakoval všechny námitky uplatněné již v žalobě. Především měl za to, že ve správním řízení nebylo dostatečně prokázáno naplnění podmínky dle § 77 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců k tomu, aby mohla být zrušena platnost jeho trvalého pobytu na území České republiky, tj. že se nepřetržitě po dobu 12 měsíců zdržoval mimo území států Evropské unie.

[6] Podle stěžovatele krajský soud pochybil, pokud dospěl k závěru, že informace obsažené v jeho cestovním pasu plně postačovaly k závěru o tom, že pobýval mimo území členských států Evropské unie po dobu delší než 12 měsíců. Nevypořádal se rovněž se žalobní námitkou, že razítka v cestovním pasu nelze považovat za nesporný důkaz o přítomnosti (resp. nepřítomnosti) stěžovatele na území států Evropské unie. Cestovní doklady osob z třetích zemí (zejména osob s povolením k trvalému pobytu) totiž nejsou v rozporu s evropskou legislativou pravidelně označovány přechodovými razítky. Podle stěžovatele navíc osoby, které disponují průkazem o povolení k trvalému pobytu, nejsou povinny cestovní pas při vstupu na území, resp. výstupu z území států Evropské unie cestovní pas předkládat. Stěžovatelův cestovní pas byl nadto platný krátkou dobu a obsahuje pouze jeden záznam o jeho příjezdu do České republiky, nikoliv už ale záznam o jeho předchozím odjezdu.

[7] Stěžovatel dále nesouhlasil se závěrem krajského soudu, že správní orgán prvního stupně neporušil ustanovení zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, (dále jen „zákon o ochraně osobních údajů“) tím, že pořídil kopii stěžovatelova cestovního pasu bez jeho souhlasu. Podle stěžovatele totiž údaje obsažené v cestovním pasu spadají pod pojem „osobní údaje“ ve smyslu § 4 zákona o ochraně osobních údajů. Jelikož správní orgány automaticky provádí kopie cestovních dokladů všech žadatelů či účastníků v rámci pobytových řízení, lze jejich postup označit za systematické zpracovávání osobních údajů ve smyslu uvedeného zákona. Ke zpracování osobních údajů přitom citovaný zákon vyžaduje v § 5 odst. 1 písm. f) souhlas osoby, jíž se tyto údaje týkají; stěžovatel však ke zpracování údajů obsažených v jeho cestovním pasu takový souhlas neudělil. Kopii stěžovatelova cestovního pasu tedy správní orgán prvního stupně pořídil nezákonně, neměla proto být ve správním řízení použita jako důkaz.

[8] Stěžovatel poukázal na to, že řízení o zrušení platnosti trvalého pobytu je zahajované z úřední moci. Důkazní břemeno z toho důvodu leží na správním orgánu, který je povinen jednak prokazovat naplnění podmínek pro vydání rozhodnutí o ukončení pobytového statusu účastníka řízení a jednak zjišťovat veškeré skutečnosti svědčící v jeho prospěch. V právě posuzovaném případě však správní orgán prvního stupně okolnosti svědčící ve prospěch stěžovatele nezjišťoval. Nadto jím kladené otázky ve správním řízení směřovaly toliko ke zjištění případných vážných důvodů, které by odůvodňovaly nepřítomnost stěžovatele na území České republiky, nikoliv k tomu, aby stěžovatel vysvětlil, že ve skutečnosti nepobýval mimo území států Evropské unie po dobu delší než

12 měsíců. Stěžovatel přitom netvrdil, že existovaly vážné důvody odůvodňující jeho nepřítomnost na území států Evropské unie, ale že nebylo prokázáno, že by se na území Evropské unie nezdržoval po dobu delší jak 12 měsíců.

[9] Stěžovatel nakonec krajskému soudu vytkl nesprávnou úvahu při vypořádání žalobní námitky týkající se povinnosti správních orgánů zvažovat přiměřenost dopadů rozhodnutí o zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu. Krajský soud totiž odkázal na rozdílnou dikci prvního a druhého odstavce § 77 zákona o pobytu cizinců a na to, že povinnost posuzovat přiměřenost dopadu rozhodnutí podle § 174a zákona o pobytu cizinců se zde neuplatní. Stěžovatel přitom povinnost zkoumat dopady přijímaného rozhodnutí dovozoval z § 2 odst. 3 správního řádu a v něm obsažené zásady proporcionality, k čemuž se podle něj krajský soud nevyjádřil.

[10] Součástí kasační stížnosti učinil stěžovatel i návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Tomu Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 24. 1. 2017, č. j. 8 Azs 261/2016 - 38, vyhověl a odkladný účinek kasační stížnosti přiznal.

IV.

[11] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že se ztotožňuje se závěry krajského soudu a napadený rozsudek považuje za řádně a přezkoumatelně odůvodněný. Kasační stížnost je podle jejího názoru nedůvodná; navrhla proto, aby ji Nejvyšší správní soud zamítl.

[12] Co se týče kasační námitky týkající se posuzování přiměřenosti v řízeních o zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu, poukázala žalovaná na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 1. 2017, č. j. 9 Azs 288/2016 - 30. Dovodila z něj, že povinností správních orgánů v právě posuzované věci nebylo posuzovat přiměřenost rozhodnutí o zrušení platnosti povolení stěžovatele k trvalému pobytu z hlediska jeho zásahu do soukromého a rodinného života stěžovatele.

[13] K námitce ohledně nedostatečně zjištěného skutkového stavu věci pro rozhodnutí o zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu (tj. prokázání skutečnosti, že stěžovatel nepobýval na území států Evropské unie po dobu delší než 12 měsíců) žalovaná uvedla, že skutkový stav byl náležitě zjištěn a prokázán; nepřítomnost stěžovatele na území států Evropské unie nebyla odůvodněna ani závažnými důvody. Veškeré podmínky pro zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu stěžovatele podle § 77 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců byly splněny.

V.

[14] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, zkoumaje přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Nejvyšší správní soud předesílá, že stěžovatel v průběhu správního řízení, jakož i v řízení před krajským soudem vznášel tytéž námitky, které nyní uplatnil i v kasační stížnosti. Stěžovatelovou argumentací se tedy zabývaly oba stupně správních orgánů a vypořádal ji i krajský soud v napadeném rozsudku.

[17] Jelikož stěžovatel napadá rozsudek krajského soudu také pro jeho nepřezkoumatelnost, zabýval se Nejvyšší správní soud nejprve touto kasační námitkou, neboť by bylo předčasné, aby se zabýval právním posouzením věci samé, pokud by byl napadený rozsudek nepřezkoumatelný. Nepřezkoumatelnost je natolik závažnou vadou rozhodnutí soudu, že se jí Nejvyšší správní soud musí zabývat i tehdy, pokud by ji stěžovatel nenamítal, tedy z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.). Má-li rozhodnutí soudu projít testem přezkoumatelnosti, je třeba, aby se ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. jednalo o rozhodnutí srozumitelné, obsahující dostatek důvodů podporujících výrok rozhodnutí.

[18] Za nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti; z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto; která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek); jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním; která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130). Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dána především tehdy, opřel-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75), nebo pokud zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74).

[19] Žádnou z vad zakládajících nepřezkoumatelnost, ať již pro nesrozumitelnost nebo pro nedostatek důvodů, však napadený rozsudek netrpí. Krajský soud dostatečně objasnil, z jakého skutkového stavu vyšel a jak jej následně právně hodnotil. Vysvětlil také, proč shledal žalobní námitky nedůvodné a proč přisvědčil právním závěrům, k nimž dospěla žalovaná a před ní i správní orgán prvního stupně. Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že rozsudek je řádně odůvodněný a plně srozumitelný; nepřisvědčil proto námitce, v níž stěžovatel poukazoval na jeho nepřezkoumatelnost.

[20] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud neshledal napadený rozsudek nepřezkoumatelným, přezkoumal ho v rozsahu zbylých kasačních námitek. Ty však rovněž neshledal důvodnými.

[21] Před jejich podrobnějším vypořádáním považuje Nejvyšší správní soud za vhodné zmínit úpravu § 77 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců. Podle něj *„[m]inisterstvo 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.“*

[22] Ze správního spisu se podává, že správní orgán prvního stupně zjistil ze stěžovatelova cestovního pasu, že stěžovatel pobýval mimo území států Evropské unie v době minimálně od 12. 5. 2011 (kdy vypršela platnost jeho starého cestovního pasu a kdy nejpozději mohl z území států Evropské unie vycestovat) do 27. 12. 2013 (kdy má

v novém cestovním pasu vyznačen přílet z Vietnamské socialistické republiky do Francie, tedy země Evropské unie), tj. po dobu více než dvou let. Na základě těchto údajů dospěl správní orgán prvního stupně k závěru, že v případě stěžovatele byly naplněny podmínky pro zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu na území České republiky z důvodů uvedených v § 77 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců.

[23] K námitce stěžovatele, že důkaz kopií jeho cestovního pasu nelze označit za spolehlivý, neboť v rozporu s povinnostmi uloženými evropskou legislativou nejsou pravidelně cestovní doklady osob z třetích zemí označovány přechodovými razítky, a to zejména v případě osob s povolením k trvalému pobytu, poukazuje Nejvyšší správní soud na přímo aplikovatelné nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 ze dne 15. 3. 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex). Článek 10 odst. 1 tohoto kodexu ukládá členským státům povinnost cestovní doklady příslušníků třetích zemí při vstupu a výstupu systematicky opatřovat otiskem razítka. Podle článku 11 odst. 1 Schengenského hraničního kodexu navíc platí, že *„[n]ení-li cestovní doklad státního příslušníka třetí země opatřen otiskem vstupního razítka, mohou se příslušné vnitrostátní orgány domnívat, že držitel nesplňuje nebo přestal splňovat podmínky délky pobytu použitelné v dotyčném členském státě.“* Tuto domněnku má dotčená osoba možnost podle odst. 2 téhož článku Schengenského hraničního kodexu vyvrátit předložením věrohodných důkazů, například v podobě jízdenky či letenky nebo svědectví, dokládajících, že podmínky stanovené pro maximální délku pobytu mimo území států Evropské unie dodržela.

[24] Nejvyšší správní soud tedy nevylučuje, že v praxi může nastat situace, za níž údaje uvedené v cestovním dokladu neodpovídají skutečnému stavu. V takovém případě však je na účastníku řízení, aby prokázal, že se v rozhodném časovém období nacházel na území členských států Evropské unie. V projednávané věci stěžovatel ve správním ani v následném soudním řízení netvrdil, natož aby prokazoval, že v jeho cestovním pasu nejsou vyznačeny některé konkrétní vstupy do zemí Evropské unie nebo výstupy z nich. Správním orgánům proto nelze vytýkat, že při svém rozhodování vycházely zejména z kopie cestovního pasu stěžovatele. Krajský soud z toho důvodu nepochybil, pokud žalobní námitku shodnou s právě vypořádanou kasační námitkou neshledal důvodnou.

[25] Na základě výše uvedeného nemohl Nejvyšší správní soud přisvědčit ani stěžovatelově výtce týkající se rozložení důkazního břemene ve správním řízení. Krajský soud v napadeném rozsudku uvedl, že v rámci správního řízení zahájeného z moci úřední sice tíží důkazní břemeno správní orgán, ale toto pravidlo nelze vynucovat bezvýjimečně a bez návaznosti na okolnosti daného případu. Dále také vyslovil, že přestože bylo správní řízení o zrušení platnosti povolení k pobytu zahájeno z moci úřední, nelze po správním orgánu prvního stupně požadovat, aby z vlastní iniciativy vyhledával všechny takové potenciální důkazy, které by případně prokazovaly skutečnosti svědčící ve prospěch stěžovatele, které však jsou z povahy věci známy pouze stěžovateli. Bylo tedy na samotném stěžovateli, aby v případě nesouhlasu se závěry správního orgánu prvního stupně o tom, že pobýval mimo území Evropské unie po dobu delší než 12 měsíců, tvrdil, resp. nabídl důkazy svědčící o opaku, aby tak mohl zabránit vydání správního rozhodnutí o zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu. Stěžovatel však možnosti aktivní obrany nevyužil a rozhodl se k zásadním otázkám nevyjadřovat.

[26] S výše uvedenými závěry krajského soudu se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. Pouze doplňuje, že z citovaného článku 11 odst. 2 Schengenského hraničního kodexu vyplývá, že důkazní břemeno k vyvrácení domněnky, že stěžovatel přestal splňovat podmínky délky pobytu v České republice (při neexistenci přechodových razítek), leží výlučně a jen na stěžovateli. Byl to právě on, kdo měl svými konkrétními a důkazně podloženými tvrzeními vyvracet zjištění správních orgánů vycházející z jeho cestovního pasu. Nic takového však stěžovatel neučinil, proto správním orgánům nelze vytýkat, že při svém rozhodování vzhledem k absenci konkrétních tvrzení a jakýchkoliv důkazů zpochybňujících úplnost údajů v cestovním pasu stěžovatele vycházely zejména z kopie jeho cestovního pasu a z vyvratitelné domněnky uvedené v článku 11 odst. 2 Schengenského hraničního kodexu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2017, č. j. 1 Azs 139/2017 - 30).

[27] Ohledně stěžovatelovy námitky, že správní orgán prvního stupně si počínal při pořízení kopie jeho cestovního pasu v rozporu se zákonem o ochraně osobních údajů, a daný důkaz je proto nepoužitelný, se Nejvyšší správní soud ztotožňuje s posouzením (včetně odkazu na rozsudek Nejvyššího správního ze dne 22. 1. 2013, č. j. 9 Aps 5/2012 - 56), které ohledně žalobní námitky téhož obsahu učinil krajský soud na str. 7-8 napadeného rozsudku. Přisvědčuje tedy závěru, že kopie stěžovatelova cestovního pasu nebyla pořízena za účelem shromažďování či dalšího zpracovávání osobních údajů stěžovatele ve smyslu § 4 písm. e) zákona o ochraně osobních údajů, ale toliko k zachycení důkazu o tom, kdy stěžovatel opustil území České republiky, resp. států Evropské unie, a kdy se vrátil zpět. Jednalo se tedy o nahodilé shromáždění osobních údajů, kterým správní orgán prvního stupně sledoval získání důkazních prostředků důležitých pro rozhodnutí ve věci. Na takové případy se však úprava zákona o ochraně osobních údajů nevztahuje, jak je stanoveno v § 3 odst. 4 tohoto zákona.

[28] Pokud tedy stěžovatel odůvodňoval svou argumentaci v kasační stížnosti odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2013, č. j. 4 As 75/2012 - 28, který se týkal systematického zpracovávání osobních údajů, s ohledem na výše uvedené kasační soud takové úvahy považuje za nepřípadné. Rovněž poukaz stěžovatele na obecnou aplikační praxi správního orgánu pokud jde o pořizování kopií dokladů totožností v rámci výslechu, na uvedeném závěru Nejvyššího správního soudu nemohl zejména pro svou obecnost a rovněž odkaz na nesouvisející právní úpravu ničeho změnit.

[29] Nejvyšší správní soud nakonec nepřisvědčil ani námitce, v níž stěžovatel krajskému soudu vytýkal, že při vypořádání jeho žalobní námitky týkající se povinnosti správního orgánu prvního stupně zvažovat přiměřenost rozhodnutí o zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu, odkázal na rozdílnou dikci prvního a druhého odstavce § 77 zákona o pobytu cizinců. Stěžovatel dovozoval povinnost zkoumat dopady přijímaného rozhodnutí z § 2 odst. 3 správního řádu a v něm obsažené zásady proporcionality.

[30] Nejvyšší správní soud však i v případě uvedené kasační námitky souhlasí se závěry, k nimž dospěl již krajský soud. Ten se k otázce nutnosti posuzovat přiměřenost dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince zabýval na straně 9 napadeného rozsudku ve vztahu k (ne)možnosti aplikace § 174a zákona o pobytu cizinců; ten je přitom třeba považovat za konkrétní vyjádření stěžovatelem uváděné zásady proporcionality vyplývající v obecné rovině z § 2 odst. 3 správního řádu. Krajský soud správně shledal, že ze strany správních orgánů k porušení uvedené zásady nedošlo, neboť vzhledem k dikci §

77 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců se správní orgány nebyly povinny touto otázkou v posuzované věci zabývat. Nejvyšší správní soud k uvedenému doplňuje, že žalovaná a před ní i správní orgán prvního stupně zasáhly svými rozhodnutími do práv stěžovatele jen v nezbytném rozsahu a plně v souladu s podmínkami vyplývajícími ze zákona o pobytu cizinců, přičemž dbaly, aby přijaté řešení odpovídalo okolnostem stěžovatelova konkrétního případu.

[31] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že ve správním řízení bylo řádně a dostatečně prokázáno naplnění podmínky podle § 77 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců pro zrušení platnosti trvalého pobytu, tj. že se stěžovatel nepřetržitě po dobu 12 měsíců zdržoval mimo území států Evropské unie. Krajský soud tedy správně dovodil, že žalobní námitky nejsou opodstatněné, a proto žalobu zamítl.

VI.

[32] Pro uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[33] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, soud jí proto náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 21. prosince 2017

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu