

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců JUDr. Pavla Molka a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci žalobkyně: **T. N. N.,** zastoupena Mgr. Vratislavem Polkou, advokátem se sídlem Vinohradská 1233/22, Praha 2, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců,** se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 12. 3. 2018, č. j. 15 A 7/2016 - 49,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 26. 8. 2015, č. j. OAM-306-10/ZR-2015, byla žalobkyni podle § 77 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) zrušena platnost povolení k trvalému pobytu a stanovena lhůta třiceti dnů k vycestování z území České republiky.

[2] Rozhodnutím ze dne 4. 12. 2015, č. j. MV-161341-5/SO-2015, žalovaná zamítla odvolání žalobkyně a potvrdila výše uvedené rozhodnutí.

II.

[3] Proti rozhodnutí žalované podala žalobkyně správní žalobu. Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodnutí žalované zrušil pro nepřezkoumatelnost ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť žalovaná se nezabývala odvolací námitkou nutnosti upřednostnění principu právní jistoty před veřejným zájmem. Pokud žalovaná zamítla odvolání žalobkyně a potvrdila rozhodnutí správního orgánu I. stupně, bylo její povinností řádně reagovat na veškeré odvolací námitky a vysvětlit, proč je považuje za liché, mylné či vyvrácené. Této povinnosti žalovaná nedostála. Žalovaná reagovala toliko na dvě odvolací námitky, a to na námitku, že žalobkyně nebyla v době podání žádosti o povolení k trvalému pobytu plně zodpovědná za jednání osob, které její pobyt vyřizovaly, resp. za jimi předložené doklady, a na námitku nepřiměřenosti rozhodnutí. Tyto námitky posoudila žalovaná správně. Soud závěrem poukázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu k problematice zkoumání přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince. Konkrétně na rozsudek ze dne 4. 1. 2017, č. j. 9 Azs 288/2016 - 30, podle něhož se povinnost posuzovat přiměřenost dopadů rozhodnutí netýká všech rozhodnutí vydávaných podle zákona o pobytu cizinců, ale pouze některých. O posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí o zrušení trvalého pobytu do soukromého a rodinného života cizince není v § 77 odst. 1 zákona o pobytu cizinců žádná zmínka, zatímco na jiných místech (pro jiná rozhodnutí) zákon takový požadavek výslovně uvádí (např. v § 77 odst. 2 téhož zákona). Ze systematického výkladu zákona proto vyplývá, že v případě rozhodnutí o zrušení trvalého pobytu podle § 77 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců se přiměřenost jeho dopadů do soukromého a rodinného života neposuzuje. Správní orgány proto nepochybily, pokud přiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně blíže nezkoumaly. Uvedené žalobní námitky tedy nejsou důvodné, to však nic nemění na závěru soudu, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť žalovaná nedostála své povinnosti řádně se vypořádat se všemi odvolacími námitkami.

III.

[4] Proti rozsudku krajského soudu podala žalovaná (dále též „stěžovatelka“) kasační stížnost. Stěžovatelka je názoru, že námitku, ve které žalobkyně poukazovala na nutnost upřednostnění principu právní jistoty, nemusela vypořádávat s ohledem na judikaturu správních soudů. Konkrétně poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2015, č. j. 9 Azs 218/2015 - 51, resp. v něm uvedenou argumentaci. Podle stěžovatelky se jedná o námitku vztahující se k posouzení zásahu rozhodnutí do soukromého a rodinného života. Stěžovatelka se proto neztotožňuje s právním názorem krajského soudu, že napadené rozhodnutí bylo zatíženo vadou řízení spočívající v nepřezkoumatelnosti rozhodnutí pro nedostatek důvodů, neboť dle jejího názoru bylo napadené rozhodnutí řádně a dostatečně odůvodněno. Dále v kasační stížnosti uvedla, z jakých důvodů by uvedené námitce nevyhověla. Navrhla zrušení rozsudku krajského soudu a vrácení věci k dalšímu řízení.

IV.

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

[6] Nejvyšší správní soud přisvědčil stěžovatelce v tom, že v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2015, č. j. 9 Azs 218/2015 - 51, se mj. uvádí, že „*v případě rozhodování o zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu dle § 77 odst. 1 zákona o pobytu cizinců zákonodárce nedal správnímu orgánu možnost správního uvážení a posouzení situace z hlediska přiměřenosti rozhodnutí. Naopak, pokud by mělo dojít k rušení platnosti povolení k trvalému pobytu dle odst. 2 uvedeného zákonného ustanovení, je posouzení vzhledem k přiměřenosti zásahu rozhodnutí do soukromého nebo rodinného života vyžadováno. Již z uvedeného plyne, že při naplnění kteréhokoliv písmene odst. 1 jsou dány důvody pro zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu.*“

[7] Na uvedený rozsudek navázal zdejší soud v rozsudku ze dne 4. 1. 2017, č. j. 9 Azs 288/2016 - 31, ve kterém se zabýval otázkou, zda je povinností správního orgánu při vydávání rozhodnutí, jímž se ruší platnost povolení k trvalému pobytu dle § 77 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, zhodnotit přiměřenost dopadu takového rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince. Dospěl k závěru, že „*v případě rušení platnosti povolení k trvalému pobytu dle § 77 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců není v daném zákoně výslovně stanoveno zkoumání přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života. Naopak, zrušit platnost povolení k trvalému pobytu dle § 77 odst. 2 zákona o pobytu cizinců je možné dle výslovné úpravy jen „za podmínky, že toto rozhodnutí bude přiměřené z hlediska jeho zásahu do soukromého nebo rodinného života cizince. (...) Skutečnost, že zákonodárce do zákona výslovně nezakotvil nutnost zkoumat přiměřenost dopadů rozhodnutí o zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu dle § 77 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, nepovažuje Nejvyšší správní soud za náhodnou. Nastavení podmínek pro zrušení trvalého pobytu dle daného ustanovení je totiž takové povahy, že nutně nevyžaduje korektiv v podobě zkoumání přiměřenosti dle § 174a zákona o pobytu cizinců. Cizinec svým jednáním může zabránit nastoupení podmínek pro zrušení platnosti trvalého pobytu dle § 77 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců tím, že přeruší svou nepřítomnost na území členských států Evropské unie tak, aby nešlo o nepřetržitou nepřítomnost po dobu delší než 12 měsíců. Jde o podmínku pro zachování platnosti povolení k trvalému pobytu, která je v zákoně již od 27. 4. 2006, tudíž tato podmínka nemůže být nikterak překvapivá. Při plánování svých cest mimo členské státy Evropské unie tak cizinci musí počítat i s touto podmínkou a své cesty přizpůsobit tak, aby nenaplnili důvody pro zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu uvedené v § 77 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, pokud se chtějí uvedenému následku vyhnout. 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. (...) Zcela jistě se mohl zákonodárce rozhodnout do zákona vložit požadavek na zkoumání přiměřenosti dopadů rozhodnutí dle § 77 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců do soukromého a rodinného života. K tomuto kroku však u daného ustanovení nepřistoupil. Zkoumání přiměřenosti dopadů*

rozhodnutí dle zmíněného ustanovení do soukromého a rodinného není nezbytné ani z hlediska čl. 8 odst. 1 Úmluvy.“

[8] Krajskému soudu byla uvedená judikatura jednoznačně známa. Ve svém rozsudku explicitně zmínil rozsudek ze dne 4. 1. 2017, č. j. 9 Azs 288/2016 - 31, a na základě něho dovodil, že správní orgány nepochybily, pokud přiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně blíže nezkoumaly.

[9] Krajský soud však poukázal na to, že žalobkyně v odvolání poukazovala i na nutnost upřednostnění principu právní jistoty (a to mj. s přihlédnutím k době, kdy k předmětnému jednání – předložení padělaného dokladu ze strany jiné osoby než žalobkyně – došlo). K tomu se však stěžovatelka ve svém rozhodnutí vůbec nevyjádřila. Soud proto dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

[10] S tímto se Nejvyšší správní soud ztotožnil. Ačkoliv se na první pohled může postup krajského soudu jevit jako formalistický, při bližším posouzení odvolacích námitek tomu tak není.

[11] Žalobkyně v odvolání nepoukazovala pouze na zásah do soukromého a rodinného života, ale uplatňovala i další argumentaci. V odvolání mj. uvedla, že předmětnou padělanou listinu (kopie padělku rodného listu) nepředložila ona, ale jiná osoba. Dále uváděla, že na území České republiky přišla dne 16. 10. 2003, tj. v době, kdy ještě nebyla zletilá. Ani v době žádosti o udělení povolení k trvalému pobytu nebyla zletilá, a tedy plně zodpovědná za jednání osob, jež jí pobyt vyřizovaly; byla zastoupena zákonným zástupcem. Dovozovala absenci své odpovědnosti. Dále poukázala na povahu a nízkou závažnost daného jednání, pro které bylo vydáno předmětné rozhodnutí, resp. na dobu, která od jeho spáchání uplynula (více než 10 let). Výslovně namítala i to, že „*vzhledem k době, kdy k jednání došlo, a vzhledem ke stupni integrovanosti účastnice na území, resp. intenzitě rodinných vazeb účastnice v ČR, nelze než konstatovat, že aktuálně je nutno upřednostnit princip právní jistoty nad veřejným zájmem, jež je rozhodnutím správního orgánu sledován.*“

[12] Žalobkyně tedy jednoznačně poukazovala na nutnost zohlednění principu právní jistoty nad veřejným zájmem. Jak správně uvedl krajský soud, takovou odvolací námitku žalovaná (stěžovatelka) v rozhodnutí o odvolání nevypořádala. Za vypořádání této námitky rozhodně nelze považovat argumentaci týkající se posuzování přiměřenosti rozhodnutí, neboť přiměřenost rozhodnutí a otázka zásahu do právní jistoty jsou zcela jiné kategorie.

[13] Z důvodu, že stěžovatelka žádnou argumentaci v rozhodnutí o odvolání k uvedené odvolací námitce neuvedla, nemůže Nejvyšší správní soud hodnotit ani její vypořádání v rámci kasační stížnosti. Účelem kasační stížnosti není doplňovat argumentaci chybějící v žalobou napadeném rozhodnutí (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2003, č. j. 1 A 629/2002 - 25, č. 73/2004 Sb. NSS). Soud nemůže domýšlet argumentaci za správní orgán. Soudy rozhodující ve správním soudnictví nejsou v postavení dalších orgánů rozhodujících ve správním řízení a obecně rozhodují pouze na kasačním principu. Jinak řečeno, přes existenci plné jurisdikce vede řízení o žalobě proti

správnímu rozhodnutí pouze k přezkumu jeho zákonnosti, nikoliv k nahrazení správního rozhodnutí rozhodnutím soudu. Z uvedeného důvodu soud nemůže ani nahradit či podstatně doplnit odůvodnění správního rozhodnutí vlastním odůvodněním, snad pouze s výjimkou výkladu či korekce dílčích pochybení, pokud nemohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé. Opačný výklad by vedl k absurdním a nepřípustným důsledkům; správní orgán by nebyl povinen vůbec odůvodňovat své rozhodnutí. Takto však právní úprava koncipována není. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2013, č. j. 8 Afs 58/2012 - 44).

[14] Nejvyšší správní soud závěrem dodává, že si plně uvědomuje náročnost rozhodování žalované, resp. správního orgánu I. stupně v řízeních podle § 77 zákona o pobytu cizinců, jakož i „hraniční rozměr“ dané věci. Judikatura správních soudů (viz výše) se však vyjádřila pouze v tom smyslu, že správní orgány nemusí v případě rozhodování dle § 77 odst. 1 zákona o pobytu cizinců zkoumat přiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života. Na další námitky se uvedené omezení nevztahuje. Lze tedy trvat na povinnosti správních orgánů vypořádat námitky, které pod nepřiměřenost zásahu jednoznačně vztáhnout nelze. Jen tak mohou jejich rozhodnutí v následném soudním přezkumu obstát. V této souvislosti nelze přehlédnout ani celkovou úroveň žalobou napadeného rozhodnutí, které je ve vztahu k argumentaci žalobkyně velmi kusé a řádně nevypořádává všechny uplatněné námitky (např. právě námitku poukazující na nutnost zohlednění principu právní jistoty; tu stěžovatelka jednak ani explicitně nezmiňuje v rekapitulační části a jednak se k ní výslovně nevyjadřuje v rámci vypořádání námitek). Výklad stěžovatelky by nadto vedl k tomu, že by správní orgán mohl podřadit jakoukoliv odvolací námitku pod zásah do soukromého a rodinného života, ačkoliv byl úmysl podatele odvolání zcela odlišný. Každé podání (vč. odvolání) je však třeba posuzovat podle jeho skutečného obsahu a s ohledem na konkrétní okolnosti té které věci. Při výkladu skutečného obsahu má být správní orgán veden úsilím zjistit, co podatel svým podáním zamýšlel, přičemž za něj nesmí domýšlet jeho vůli. Úvahy správního orgánu ve vztahu k jednotlivým námitkám by pak měly nalézt přezkoumatelný odraz v odůvodnění rozhodnutí. Pokud pak odvolací orgán nevypořádá uplatněné námitky, zakládá to nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí (srv. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007 - 84, ze dne ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008 - 109, ze dne 28. 3. 2013, č. j. 7 As 92/2012 - 41, ze dne 16. 7. 2014, č. j. 3 As 111/2013 - 25 atp.).

[15] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[16] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení. Žalobkyni, jíž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože podle obsahu spisu jí v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.

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

V Brně dne 9. května 2018

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu