

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Evy Šonkové a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Sylvy Šiškeové v právní věci žalobkyně: **M. S.**, zastoupená Mgr. et Mgr. Václavem Klepšem, advokátem se sídlem Varšavská 714/38, Praha 2, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců,** se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 26. 2. 2020, č. j. MV-9566-4/SO-2020, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 9. 2021, č. j. 77 A 30/2020 – 50,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalované **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalovaná shora označeným rozhodnutím zamítla odvolání žalobkyně a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 1. 11. 2019, č. j. OAM-1424-22/ZR-2019 (dále též „prvostupňové rozhodnutí“), jímž byla podle § 87l odst. 1 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), zrušena platnost žalobkynina povolení k trvalému pobytu a podle § 50 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců byl žalobkyni udělen výjezdní příkaz. Proti rozhodnutí žalované žalobkyně podala žalobu, kterou Krajský soud v Plzni (dále jen „krajský soud“) v záhlaví označeným rozsudkem zamítl.

[2] Krajský soud dospěl k závěru, že žalobkyně svým pobytem v domovské zemi po dobu asi devíti let naplnila hypotézu § 87l odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Cizinec s právem trvalého pobytu rodinného příslušníka občana EU nemá povinnost pobývat na území, avšak pobytové oprávnění je udělováno proto, aby bylo alespoň převážně využíváno. Žalobkyně pobývala po dobu, jež násobně překročila hranici stanovenou zákonem v návaznosti na směrnici 2004/38/ES (dále též „směrnice o volném pohybu“) mimo území, tudíž udělené pobytové oprávnění nevyužívala. Žalovaná zájem na dodržování právních předpisů cizinci, s nímž bylo třeba poměřovat žalobkyniny vazby na území ČR, srozumitelně vyjádřila.

[3] Podle krajského soudu zákon počítá s nepřítomností alespoň dvouletou jako předpokladem pro zrušení pobytového oprávnění, což žalobkyně vrchovatě splnila. To, že cizinec v době vydání rozhodnutí na území již pobývá, není překážkou pro zrušení oprávnění k pobytu. Je třeba přihlédnout ke znění důvodové zprávy a směrnice o volném pohybu, jakož i k účelu a smyslu dané právní úpravy jako celku. Při tak dlouhém pobytu mimo území ČR a EU, jako v případě žalobkyně a její rodiny, je velmi oslaben, ne-li vyloučen prvek integrace a sounáležitosti ve smyslu preambule směrnice o volném pohybu. Interpretace za pomoci důvodové zprávy a směrnice o volném pohybu musí mít přednost před zevšeobecňující interpretací jiných 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 o volném pohybu. Ta přitom obsahuje soběstačnou úpravu získávání a rušení trvalého pobytu rodinných příslušníků občana Evropské unie bez podstatných odkazů na jiné hlavy zákona o pobytu cizinců. Tento výklad není v rozporu s judikaturou NSS, dle které zrušení povolení k trvalému pobytu dle § 87l odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců nelze považovat za sankci za porušení povinnosti, ale spíše za formálně-právní zohlednění nepobývání na území. Nejde jen o sloučení migrující rodiny, nýbrž i o sepětí s územím členského státu EU a společností v něm.

[4] S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 9. 2015, č. j. 2 Azs 122/2015 – 67, krajský soud uvedl, že uložení výjezdního příkazu a s ním i povinnost vycestování mají svůj zákonný základ v § 50 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, na čemž nemění nic ani poněkud nesystémový § 87l odst. 3 téhož zákona. Důsledkem napadeného rozhodnutí bude povinnost žalobkyně vycestovat z České republiky, nikoliv však nemožnost požádat o vydání jakéhokoliv jiného pobytového oprávnění, byť nižšího stupně. Rozhodnutí žalobkyně odcestovat do země původu bylo jejím vlastním, které spolu s dalšími (pro tento případ irelevantními) skutečnostmi zapříčinilo pobytovou situaci, v níž se žalobkyně právě nachází. Krajskému soudu nebyla zřejmá jakákoliv souvislost mezi situací žalobkyně a namítaným čl. 5 odst. 1 směrnice o volném pohybu.

[5] Odůvodnění žalované stran aplikovatelnosti § 87l odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců na případ žalobkyně bylo srozumitelné, a proto nelze hovořit o jeho nepřezkoumatelnosti. Aplikace zásady „v pochybnostech ve prospěch“ nebyla a není namístě, neboť aplikované ustanovení zákona je zcela jasné.

[6] Podle krajského soudu se napadené rozhodnutí podrobně zabývalo kulturními, společenskými, ekonomickými a rodinnými vazbami žalobkyně. Obsahuje tedy ucelený a odůvodněný názor žalované na otázku přiměřenosti rozhodnutí, s nímž se krajský soud ztotožnil. Žalobkyně měla dostatečný prostor k vyjádření o jakýchkoli dalších významných skutečnostech. Žalobkyně pobývala po dobu devíti let pohromadě s rodinou v Mongolsku, při návratu do České republiky se rodina rozdělila (dvě nezletilé děti žalobkyně zůstaly v Mongolsku). Dvě děti žalobkyně, které se do České republiky vrátily, neuměly česky. Žalobkyně a její manžel na území České republiky pracovali v továrnách, nicméně i po dobu pobytu v Mongolsku byli ekonomicky aktivní. Oba dospělí i obě děti žijící v České republice tedy mají vazbu na stát původu žalobkyně – umí jazyk, po velmi dlouhou dobu tam společně žili, mají tam další 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 nestihly vytvořit zásadní vazby. I integrace žalobkyně a jejího manžela byla pobytem mimo území České republiky narušena.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

[7] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále jen „napadený rozsudek“ a „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., tj. pro nesprávné posouzení právní otázky soudem a nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí.

[8] Podle stěžovatelky správní orgány nedostatečně zdůvodnily aplikaci § 87l odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců na posuzovaný případ, a to zejména s ohledem na odklon od gramatického výkladu tohoto ustanovení. Na námitky stěžovatelky v tomto směru soud nereagoval, a rozhodnutí žalované i přesto označuje za řádně odůvodněné.

[9] Stěžovatelka zopakovala svoji žalobní argumentaci stran neaplikovatelnosti § 87l odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců na její případ, a to s ohledem na gramatický, systematický a teleologický výklad předmětného ustanovení. Z gramatického výkladu daného ustanovení vyplývá, že v jejím případě nemůže být aplikován § 87l odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, protože nepřítomnost stěžovatelky v České republice se odehrávala v minulosti, zatímco předmětné ustanovení vyžaduje současnou nepřítomnost na území. Ke stejnému závěru lze dospět též pomocí systematického výkladu. Zákon o pobytu cizinců rozlišuje situaci, kdy lze trvalý pobyt rušit na základě minulé nepřítomnosti, oproti situaci, kdy je nepřítomnost současná. Odlišnost § 87l odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců od § 77 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců je zcela zjevná a nemůže být přehlížena. Nadto by byla úprava rušení trvalého pobytu rodinných příslušníků občanů EU podle interpretace správních orgánů neúměrně přísnější co do doby nepřítomnosti a její omluvitelnosti i možnosti znovuzískání trvalého pobytu, což neodpovídá obecně privilegovanému postavení těchto osob na základě směrnice o volném pohybu. Tímto by dále docházelo až k reálnému znemožnění jakéhokoli pobytu

rodinných příslušníků občanů EU, protože podání žádosti o přechodný pobyt po zrušení trvalého pobytu nevytváří oprávnění setrvat na území. Takový postup by byl v rozporu s čl. 5 odst. 1 směrnice o volném pohybu. Zrušení trvalého pobytu tedy není přípustné ani s ohledem na požadavek eurokonformního výkladu. V rámci § 87l zákona o pobytu cizinců navíc není upraveno vycestování cizince v případě, že mu byl zrušen trvalý pobyt podle § 87l odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, ačkoli na důvody uvedené pod předchozími třemi písmeny úprava vycestování navazuje. Při zrušení trvalého pobytu z důvodu nepřítomnosti na území podle § 87l odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců se tedy předpokládá nepřítomnost cizince v době vydání rozhodnutí nebo oprávnění k pobytu bez víza.

[10] Stěžovatelka dále poukázala na teleologický výklad § 87l odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, který provedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 10. 9. 2015, č. j. 2 Azs 122/2015 - 67. Účelem daného ustanovení je uvést do souladu formálně-právní postavení cizince s faktickým stavem. V případě stěžovatelky tudíž nejsou dány důvody pro zrušení trvalého pobytu, když do České republiky přicestovala zpět v prosinci 2018 a od té doby se na území nepřetržitě zdržuje. Zrušení trvalého pobytu by mělo za následek přesný opak toho, co citovaný rozsudek vyžaduje, tj. vedlo by k rozporu mezi formálně-právním a materiálním stavem pobytové situace stěžovatelky. Jestliže mělo zrušení trvalého pobytu vést k souladu, jaký předpokládá judikatura, mělo být provedeno v době nepřítomnosti stěžovatelky na území. Účel sledovaný správními orgány má zjevně sankční charakter, což je v rozporu se zákonem. Pokud krajský soud argumentuje, že rušení pobytu cizinci po jeho návratu do České republiky je běžnou praxí, a že správní orgány o jeho nepřítomnosti zpravidla ani neví, neznamená to, že je tento postup zákonný. Krajský soud při výkladu citovaného ustanovení vyšel ze směrnice, která ovšem nevylučuje příznivější vnitrostátní úpravu, a dále použil větu důvodové zprávy, která je zmatečná. Z citované části důvodové zprávy totiž vyplývá, že je rozšiřován okruh důvodů, pro které je možné rušit trvalý pobyt, za předpokladu, že byla dána nepřítomnost přesahující dva roky. Dvouletá nepřítomnost ovšem podle zákona je sama důvodem pro zrušení, nikoli rámcem pro další důvody rušení.

[11] Tyto argumenty nebyly podle stěžovatelky krajským soudem vyvráceny, srovnání s § 77 zákona o pobytu cizinců se krajský soud nevěnoval vůbec. Stěžovatelka rovněž nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně a žalované jsou přezkoumatelná.

[12] Stěžovatelka také namítá, že krajský soud pochybil při posuzování přiměřenosti, respektive objasnění toho, z jakých důvodů považuje dopady rozhodnutí za přiměřené a rozhodnutí žalované za řádně odůvodněné. I z argumentace krajského soudu je zřejmé, že zde absentuje výrazný zájem na rušení trvalého pobytu cizinců dlouhodobě pobývajících v zahraničí. Pokud úřady pobyt po mnoho let nezrušily, i když snadno mohly, zřejmě nejde o zájem zásadní. Z kontextu ostatních vyjádření krajského soudu a odkazu na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Azs 122/2015 – 67 je možné usoudit, že zájmem společnosti by zde mohl být soulad formálního stavu věci (existence pobytového oprávnění) a faktického stavu věci (jeho využívání). Ovšem sama tato skutečnost, že se lze o úvahách soudu jen dohadovat, svědčí o nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Navíc ke snaze navodit soulad formálního a faktického stavu došlo

až ve chvíli, kdy již znovu existoval (tedy pobytové oprávnění bylo opět využíváno). Pokud krajský soud poměřovaný zájem nepojmenoval, nemohl ani provést posouzení přiměřenosti.

[13] V doplnění kasační stížnosti stěžovatelka poukázala na závěry rozsudku NSS ze dne 15. 12. 2021, č. j. 10 Azs 419/2021 - 44, dle nějž je třeba zabránit nepříznivým následkům rozhodnutí o zrušení trvalého pobytu cizince na jeho ostatní rodinné příslušníky, kteří by jinak měli právo pobývat na území ČR. V případě stěžovatelčiny rodiny přitom nejsou dány cesty, jak rozdělení rodiny či vycestování občana EU zabránit.

[14] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že rozhodnutím o zrušení platnosti stěžovatelčina povolení k trvalému pobytu na území nebyl stěžovatelce vysloven zákaz pobytu na území. Stěžovatelce bylo odebráno nejvyšší pobytové oprávnění, které jeho držitele staví v mnohém na roveň občanů ČR, avšak není vyloučeno, aby stěžovatelka v budoucnu na území pobývala na základě jiného pobytového oprávnění. Dále odkazuje na své písemné vyjádření k žalobě, napadené rozhodnutí a obsah spisového materiálu. Žalovaná má za to, že kasační stížnost není důvodná a navrhuje, aby ji Nejvyšší správní soud zamítl.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelka je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupena advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[16] Kasační stížnost není důvodná.

[17] Z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že stěžovatelka napadá rozhodnutí správních orgánů, jakož i rozsudek krajského soudu, mimo jiné pro vadu nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů.

[18] K náležitostem odůvodnění správních rozhodnutí se Nejvyšší správní soud již mnohokrát vyslovil ve své judikatuře. Poukázat lze např. na rozsudek ze dne 13. 6. 2007, č. j. 5 Afs 115/2006 - 91, v němž NSS konstatoval, že „[o]*bsahem odůvodnění rozhodnutí je především rozbor a zhodnocení podkladů rozhodnutí, správní orgán musí uvést, jakými úvahami se při jejich hodnocení řídil, dále jakými úvahami se řídil při výkladu právních předpisů a jejich jednotlivých ustanovení, jakož i to, proč byly aplikovány způsobem, který vedl k výslednému rozhodnutí.*“ V odstavci 18. rozsudku ze dne 30. 7. 2013, č. j. 4 As 76/2013 - 21, pak NSS uvedl, že „*podle § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, musí správní orgán v odůvodnění uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Smyslem a účelem odůvodnění je ozřejmit, proč správní orgán rozhodl, jak rozhodl, neboť jen tak lze ověřit, že důvody rozhodnutí jsou v souladu s právem a nejsou založeny na libovůli (srov. nález Ústavního soudu ze dne 6. 3. 1997, sp. zn. III. ÚS 271/9 6, č. 24/1997 Sb. ÚS).*“

[19] Rovněž problematika nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů soudních rozhodnutí je v judikatuře NSS bohatě zastoupena (srov. např. rozsudky ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005 - 245, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007 - 64). Rozhodnutí soudu je třeba považovat za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, pokud není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů nebo při utváření právního závěru, z jakého důvodu soud považoval žalobní námitky za liché či mylné, proč nepovažoval za důvodnou právní argumentaci v žalobě, proč podřadil daný skutkový stav pod určitou právní normu. O nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů se jedná rovněž i v případě, kdy soud opomněl vypořádat některou z uplatněných námitek, nebo pokud odůvodnění napadeného rozhodnutí obsahuje pasáže citované z jiného rozhodnutí, které se však týkalo skutkově i právně odlišné věci, aniž by soud rozvedl způsob aplikace závěrů vyslovených v takovém rozhodnutí na posuzovaný případ.

[20] Stěžovatelka dovozuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí správních orgánů, jakož i napadeného rozsudku předně ze skutečnosti, že správní orgány ani krajský soud dostatečně nezdůvodnily své závěry stran aplikovatelnosti § 87l odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců na posuzovaný případ, a to zejména s ohledem na stěžovatelčiny námitky týkající se gramatického, systematického a teleologického výkladu uvedeného ustanovení. Této námitce však soud nemohl přisvědčit, neboť správní orgány zcela dostatečným a přezkoumatelným způsobem zdůvodnily aplikaci § 87l odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců na případ stěžovatelky (srov. zejm. str. 2 prvostupňového rozhodnutí a str. 7 - 8 napadeného rozhodnutí). Žalovaná současně řádně vypořádala veškeré námitky stěžovatelky uvedené v odvolání, a to včetně námitky ohledně souladu formálně-právního a materiálního stavu vzhledem k aktuálnímu pobytu stěžovatelky na území České republiky. Konkrétně uvedla, že „*odvolatelka sama správnímu orgánu prvního stupně sdělila, že v České republice nebyla nepřetržitě a soustavně po dobu více jak 8 let. Pokud by Komise zaujala názor shodný s odvolatelkou, 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 smyslu (...). Skutečnost, že ke dni zahájení řízení nebo vydání rozhodnutí cizinec již pobývá na území, není v tomto případě relevantní. Obecné závěry obsaženy v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 9. 2015, č. j. 2 Azs 122/2015 - 67, na které odkazuje odvolatelka v podaném odvolání, jsou bezesporu aplikovatelné na jeho* (pozn. NSS: zjevně míněno „její“) *případ, neboť samotné zrušení povolení k trvalému pobytu dle ustanovení § 87l odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců lze považovat za formálně-právní zohlednění objektivní skutečnosti (nepobývání na území České republiky), ze které logicky vyplývá faktické dlouhodobé nevyužívání daného pobytového oprávnění*“ (viz str. 8 napadeného rozhodnutí). Není tedy pravdou, že by žalovaná v reakci na posledně uvedenou námitku stěžovatelky pouze odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu. Krajský soud tedy nepochybil, když napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné nepovažoval. Také on své závěry dostatečně odůvodnil a řádně vypořádal žalobní argumentaci stěžovatelky (srov. zejm. body 57. – 70. napadeného rozsudku). Na tomto místě Nejvyšší správní soud poznamenává, že krajský soud není povinen reagovat na každou dílčí argumentaci

a tu obsáhle vyvrátit. Jeho úkolem bylo vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace, čemuž v posuzovaném případě dostál (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013 - 19).

[21] Nepřezkoumatelnost rozhodnutí správních orgánů a krajského soudu nezpůsobuje ani stěžovatelkou tvrzená absence pojmenování konkrétního veřejného zájmu v rámci poměřování s právem stěžovatelky na soukromý a rodinný život. Tento zájem, s nímž bylo třeba poměřovat stěžovatelčiny vazby na území České republiky, byl totiž řádně specifikován jak v rozhodnutí správních orgánů (viz str. 8 prvostupňového rozhodnutí, str. 8 a 11 napadeného rozhodnutí), tak v napadeném rozsudku (viz zejm. bod 69. napadeného rozsudku). Posouzení přiměřenosti dopadů napadeného rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatelky provedené krajským soudem v bodu 69. napadeného rozsudku pak nelze shrnout jako argumentaci kruhem, kdy veřejný zájem není pojmenován, jak tvrdí stěžovatelka. Krajský soud totiž poznamenal (a to zcela správně), že cizinec s právem trvalého pobytu rodinného příslušníka občana EU nemá povinnost pobývat na území, ale rovněž správně akcentoval, že pobytové oprávnění je udělováno v zásadě proto, aby bylo cizincem využíváno. Veřejný zájem na tom, aby byla pobytová oprávnění využívána, je zde tedy krajským soudem jasně vyjádřen, v tomto směru nelze hovořit o nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku.

[22] Jelikož měla stěžovatelka za to, že v napadeném rozsudku nebyl vymezen dotčený veřejný zájem, namítala také, že krajský soud neprovedl posouzení přiměřenosti dopadu napadeného rozhodnutí na soukromý a rodinný život, ač bylo rozporováno.

[23] Z výše uvedeného je však zřejmé, že dotčený veřejný zájem byl vymezen, což krajský soud správně posoudil. Nelze tak souhlasit se stěžovatelkou, že z tohoto důvodu nedošlo k posouzení přiměřenosti dopadu. Krajský soud se přezkumu přiměřenosti napadeného rozhodnutí věnuje v bodech 66. - 70. Shledal, že se žalovaná podrobně zabývala kulturními, společenskými, ekonomickými a rodinnými vazbami žalobkyně na území České republiky a s jejím hodnocením se ztotožnil. Jeho odůvodnění je přezkoumatelné, uvádí důvody, pro které považuje posouzení přiměřenosti napadeného rozhodnutí za správné.

[24] Jelikož Nejvyšší správní soud nepřisvědčil námitkám nepřezkoumatelnosti, věnoval se dále zbylé kasační argumentaci. Ta se týká aplikovatelnosti § 87l odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců na případ stěžovatelky, která se v době řízení před správními orgány nacházela již na území České republiky. Tato otázka již byla zodpovězena v nedávno vydaném rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Azs 382/2021 – 61, ze dne 18. 5. 2022, týkajícím se manžela stěžovatelky a shodných rozhodných skutkových okolností. Jelikož není důvod pro jiný postup, Nejvyšší správní soud tam vyslovené právní závěty následoval i v této věci.

[25] Podle § 87l odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců *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* (zvýraznění přidáno).

[26] Podle čl. 16 odst. 4 směrnice 2004/38/ES *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* (zvýraznění přidáno).

[27] Nejvyšší správní soud předně odkazuje na závěry vyslovené v rozsudku ze dne 22. 2. 2022, č. j. 7 Azs 384/2021 - 42, podle kterých *„[s]kutečnost, že se stěžovatel po svém návratu opět nachází na území ČR, a že tato doba činila ke dni vydání rozhodnutí žalované více než 3 roky, pak nemá na posouzení nynější věci vliv. Z hlediska aplikace § 87l odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců není rozhodné, zda se stěžovatel na území vrátil a chce své pobytové oprávnění realizovat, či nikoliv. Pokud by tomu tak bylo, nebylo by prakticky možné § 87l odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců aplikovat v případech cizinců, kteří se na území ČR v návaznosti na zahájení řízení o zrušení povolení k trvalému pobytu alespoň na nějakou dobu vrátili. Pro vyloučení aplikace § 87l odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců však není sama o sobě rozhodná doba, která uplynula od návratu daného cizince na území ČR, ale především proces integrace cizince (...) Skutečnost, že pobyt stěžovatele na území ČR ke dni vydání rozhodnutí žalované činil 3 roky, je tedy bezvýznamná za situace, kdy si stěžovatel zjevně během těchto tří let nevytvořil na území ČR takové vazby, pro jejichž existenci by bylo rozhodnutí o zrušení povolení k trvalému pobytu nepřiměřené z hlediska zásahu do jeho soukromého nebo rodinného života“* (zvýraznění přidáno). Tyto závěry lze plně vztáhnout i na nyní posuzovanou věc, přičemž vyvracejí stěžovatelkou opakovanou argumentaci o neaplikovatelnosti § 87l odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců na její případ z důvodu gramatického, systematického a teleologického výkladu. Veškeré stěžovatelkou předložené argumenty v této souvislosti totiž pomíjí základní smysl úpravy trvalého pobytu (nejen rodinného příslušníka občana EU), kterým je umožnění integrace do společnosti a sounáležitost s územím, na kterém cizinec o trvalý pobyt žádá (k tomu srov. body 17 a 18 odůvodnění směrnice o volném pohybu).

[28] Ostatně, jak opakovaně akcentoval Soudní dvůr Evropské unie ve své judikatuře (dále též „SDEU“), čl. 16 odst. 4 směrnice o volném pohybu stanoví pozbytí práva trvalého pobytu z důvodu nepřítomnosti v hostitelském členském státě po dobu delší než dva po sobě jdoucí roky. Takové opatření je odůvodněno skutečností, že po takové nepřítomnosti je spojení s hostitelským členským státem uvolněno (viz rozsudek SDEU ze dne 7. 10. 2010, ve věci C-162/09, *Secretary of State for Work and Pensions proti Taous Lassal*, bod 55; dále též např. rozsudky SDEU ze dne 21. 7. 2011, ve věci C-325/09, *Secretary of State for Work and Pensions proti Marii Dias,* či ze dne 20. 1. 2022, ve věci C-432/20, *ZK, za přítomnosti: Landeshauptmann von Wien*). Unijní právo, včetně závazného výkladu Soudního dvora, tedy předpokládá, že po určité době (konkrétně 2 let) absence pobytu na území, pro které byl cizinci udělen trvalý pobyt, dojde k uvolnění vazeb cizince na toto území, a tudíž k naplnění důvodu pro ztrátu práva trvalého pobytu [§ 87l odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, čl. 16 odst. 4 směrnice o volném pohybu]. Námitky stěžovatelky, že aplikace § 87l odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců je v rozporu s eurokonformním výkladem, jsou tedy nepřípadné, když tato je naopak, vzhledem k pobytu stěžovatelky mimo území České republiky po dobu devíti let, zcela v souladu s unijní právní úpravou.

[29] Na právě vysloveném závěru ničeho nemůže změnit ani argumentace stěžovatelky, že výklad zaujatý správními orgány a krajským soudem znevýhodňuje rodinné příslušníky

občanů EU proti státním příslušníkům třetích zemí (tj. občanů EU či jejich rodinných příslušníků), u nichž dochází ke ztrátě pobytového oprávnění až při nepřítomnosti na území v nepřetržité délce 6 let [§ 77 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců]. Zdejšímu soudu není předně zřejmé, jak by stěžovatelkou prosazovaný výklad § 87l odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců měl odstranit onu tvrzenou „nerovnost". Je pravdou, že rodinní příslušníci občanů EU požívají větších výsad (odvozených od práv občanů EU), než je tomu u běžných příslušníků třetích zemí. Správní orgány ani krajský soud však tyto výsady a privilegia aplikací § 87l odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců nikterak nepopřely. Naopak postupovaly podle zákona, pokud použily § 87l odst. písm. d) zákona o pobytu cizinců v posuzovaném případě, když stěžovatelka skutečně na území České republiky nepobývala nepřetržitě po dobu delší dvou let, což ostatně sama potvrdila. Není přitom úkolem soudu posuzovat vhodnost ustanovení evropské směrnice a ji implementujícího českého zákona pouze z důvodu stěžovatelčiny nelibosti s důsledky pro ni plynoucími. Stěžovatelce nelze přisvědčit ani v tom, že v případě důvodu zrušení trvalého pobytu dle § 87l odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců nebyla upravena povinnost cizince vycestovat z území, když z § 87l odst. 3 vyplývá pravý opak; tento argument stěžovatelky je tedy nepřípadný.

[30] Ani na základě teleologického výkladu nelze dospět k závěru, že by se § 87l odst. písm. d) zákona o pobytu cizinců vztahoval pouze na situace, kdy je cizinec aktuálně nepřítomen na území. Není pravdou, že by stěžovatelkou citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Azs 122/2015 - 67 předpokládal pouze nepřítomnost cizince na území v době zahájení správního řízení. Z odůvodnění tohoto rozsudku je naopak zřejmé, že jakákoli nepřítomnost cizince (ať již minulá či současná ke dni zahájení správního řízení) na území naplňující hypotézu § 87l odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, tj. v nepřetržité délce dvou let, vede ke zrušení trvalého pobytu ve smyslu citovaného ustanovení coby zohlednění souladu formálně-právního postavení cizince s faktickým stavem. Faktický stav je v posuzovaném případě představován tím, že stěžovatelka téměř devět let nepobývala na území České republiky, čímž bez dalšího naplnila předpoklady aplikace § 87l odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Jak vyslovil zdejší soud v citovaném rozsudku č. j. 2 Azs 122/2015 - 67, *„[s]amotné 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.*" Námitka sankčního účelu sledovaného ve správním řízení správními orgány tedy rovněž nemůže obstát. Krajský soud pak nepochybil, pokud argumentoval relevantními ustanoveními směrnice o volném pohybu; ani netvrdil, že by ustanovení směrnice snad vylučovala příznivější vnitrostátní právní úpravu. Takto však český zákonodárce nepostupoval, jak bylo vysvětleno výše. Věta důvodové zprávy, kterou na podporu odůvodnění citoval krajský soud, není „zmatečná". Naopak z ní jednoznačně vyplývá, že jedním z důvodů, pro které může být zrušena platnost povolení k trvalému pobytu, je skutečnost, kdy cizinec nepobýval na území České republiky nepřetržitě po dobu delší dvou let.

[31] Stěžovatelka rovněž namítá, že krajský soud nesprávně posoudil otázku přiměřenosti dopadu napadeného rozhodnutí do jejího rodinného a soukromého života, přitom odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 10 Azs 419/2021 – 44. Má

za to, že v případě její rodiny nelze zabránit rozdělení rodiny nebo vycestování občana Evropské unie.

[32] Podle § 106 odst. 3 s. ř. s. platí, že *nemá-li kasační stížnost všechny náležitosti již při jejím podání, musí být tyto náležitosti doplněny ve lhůtě jednoho měsíce od doručení usnesení, kterým byl stěžovatel vyzván k doplnění podání. Jen v této lhůtě může stěžovatel rozšířit kasační stížnost na výroky dosud nenapadené a rozšířit její důvody. Tuto lhůtu může soud na včasnou žádost stěžovatele z vážných důvodů prodloužit, nejdéle však o další měsíc*.

[33] Stěžovatelka dne 3. 1. 2022 podala blanketní kasační stížnost s odůvodněným návrhem na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Usnesením ze dne 5. 1. 2022, č. j. 2 Azs 2/2022 – 21, byla vyzvána, aby ve lhůtě jednoho měsíce ode dne doručení tohoto usnesení doplnila kasační stížnost o důvody, pro které napadá rozsudek krajského soudu. Usnesení jí bylo doručeno dne 6. 1. 2022, lhůta pro doplnění tedy uplynula dne 7. 2. 2022. Stěžovatelka dne 27. 1. 2022 kasační stížnost doplnila, nenamítala však nesprávné posouzení otázky přiměřenosti krajským soudem, pouze nepřezkoumatelnost jeho závěrů v tomto směru. Až dne 20. 3. 2022 bylo Nejvyššímu správnímu soudu doručeno další doplnění kasační stížnosti, ve kterém stěžovatelka předestřela výše popsanou argumentaci.

[34] Z judikatury Ústavního soudu vyplývá, že „*soudní řád správní zakotvuje koncentraci řízení pouze pro případ, kdy je stěžovatel vyzván k doplnění kasační stížnosti postupem dle § 106 odst. 3 s. ř. s. Soud tedy nemůže přihlížet ke stížnostním námitkám uplatněným po uplynutí lhůty dle § 106 odst. 3 s. ř. s., ledaže by soud tuto lhůtu ke včasné a důvodné žádosti stěžovatele prodloužil, nejdéle však o další měsíc*“ (nález ze dne 31. 1. 2006, č. j. I. ÚS 390/05).

[35] Toto druhé doplnění kasační stížnosti stěžovatelka učinila až po uplynutí zákonné lhůty, nepožádala přitom o její prodloužení či o prominutí zmeškání lhůty k podání žádosti o prodloužení (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2005, č. j. 2 Afs 95/2005 - 110). V souladu s citovanou judikaturou nemůže Nejvyšší správní soud k této námitce přihlížet.

[36] Pro úplnost je třeba dodat, že ve věci stěžovatelčina manžela vedené u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 4 Azs 382/2021, byla tato námitka uplatněna identickým doplněním kasační stížnosti (rovněž až po uplynutí lhůty pro doplnění na základě výzvy podle § 106 odst. 3 s. ř. s.), a soud se jí zabýval. Stěžovatelčin manžel totiž již ve včasném doplnění důvodů kasační stížnosti namítal nesprávné posouzení přiměřenosti napadeného rozhodnutí krajským soudem, takže předmětná námitka rozvíjela původní, včas uplatněnou argumentaci. V nyní projednávané věci je však procesní situace odlišná, proto se Nejvyšší správní soud v tomto bodě od závěrů uvedených v rozsudku č. j. 4 Azs 382/2021 – 61 odchýlil.

IV. Závěr a náklady řízení

[37] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s. zamítl.

[38] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti soud rozhodl na základě § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, proto jí právo na náhradu nákladů nenáleží. Žalované, která byla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, pak soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť jí žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 31. května 2022

Mgr. Eva Šonková
předsedkyně senátu