ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně: **J. E.,** zast. Mgr. et Mgr. Václavem Klepšem, advokátem, se sídlem Varšavská 714/38, Praha 2, proti žalovanému: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců,** se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 3. 2020, č. j. MV-33308-4/SO-2020, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 10. 2021, č. j. 57 A 36/2020 - 46,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Žalovaná shora označeným rozhodnutím zamítla odvolání žalobce a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 15. 1. 2020, č. j. OAM-63-19/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 žalobcova povolení k trvalému pobytu.

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí žalované žalobu, v níž namítl, že v jeho případě nebylo možné aplikovat § 87l odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, a to s ohledem na gramatický, systematický a teleologický výklad. Předmětné ustanovení totiž používá přítomný čas, avšak v případě žalobce je pobyt mimo území České republiky minulostí. I když je podle Nejvyššího správního soudu účelem § 87l odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců dosažení souladu právního a faktického stavu, přesto je rušen aktuálně realizovaný

trvalý pobyt žalobce. Rozhodnutí správních orgánů jsou nepřezkoumatelná. Rozhodnutí žalované je v rozporu se zásadou *in dubio pro libertate*, neboť správní orgány při výkladu zákona jednoznačně a cíleně směřovaly k neprospěchu žalobce. Rozhodnutí jsou dále nepřiměřená, a to zejména s ohledem na to, že správní orgány nereflektovaly reálné dopady zrušení trvalého pobytu žalobce, a v rozhodnutích nepojmenovaly dotčený veřejný zájem.

[3] Správní orgány nezjišťovaly údaje o řízení manželky a syna žalobce, ani se neseznámily s rozhodnutím, které v těchto věcech bylo vydáno. Při posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života nezohlednily počet dětí žalobce, jejich věk a místo školní docházky. Správní orgány neoznačily však dostatečně důkazy, které by měly podvod v získání občanství nevlastního syna žalobce prokázat. Tím spíše pak absentuje objasnění a prokázání toho, jak s údajným podvodem měl být spojen žalobce. Je nepřípustné, aby se posouzení přiměřenosti odvíjelo od domnělého a neprokázaného porušení zákona.

[4] Krajský soud v Plzni nadepsaným rozsudkem žalobu zamítl. Dospěl totiž k závěru, že žalobce svým pobytem v domovské zemi po dobu asi osmi let naplnil hypotézu § 87l odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Žalovaná přezkoumatelným způsobem vypořádala podstatné odvolací námitky a do hloubky se zabývala přiměřeností napadeného rozhodnutí. 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. Žalobce pobýval 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 nevyužíval. Žalovaná zájem na dodržování právních předpisů cizinci, s nímž bylo třeba poměřovat žalobcovy vazby na území ČR, srozumitelně vyjádřila.

[5] Zákon počítá s nepřítomností alespoň dvouletou jako předpokladem pro zrušení pobytového oprávnění, což žalobce vrchovatě splnil. 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 žalobce a jeho rodiny, je velmi oslaben, ne-li vyloučen prvek integrace a sounáležitosti ve smyslu preambule směrnice o volném pohybu. 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.

[6] Odůvodnění žalované stran aplikovatelnosti § 87l odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců na případ žalobce bylo sice obecnější a stručnější, nicméně srozumitelně reagovalo na námitky žalobce, a proto nelze hovořit o jeho nepřezkoumatelnosti. Aplikace zásady „v pochybnostech ve prospěch“ nebyla a není namístě, neboť aplikované ustanovení zákona je zcela jasné. Správní orgán dal žalobci příležitost sdělit všechny relevantní skutečnosti. K otázce údajného „podvodu“ při získání občanství EU žalobcovým (nevlastním) synem soud vycházel z toho, že to nebylo důvodem ke zrušení pobytového

oprávnění ani žalobci, ani jeho manželce. Je sice pravdou, že v řízení nebyl dostatečně prokázán podíl žalobce na „podvodu“, nicméně odůvodnění přiměřenosti rozhodnutí obstojí i bez tohoto důvodu. Situace kolem státního občanství jednoho z dětí byla tedy sice v prvoinstančním a napadeném rozhodnutí zmiňována, nicméně nepředstavovala stěžejní argument v neprospěch žalobce.

[7] Žalovaná zohlednila, že došlo ke zrušení pobytových oprávnění žalobcova syna a žalobcovy manželky. 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 napravila. Stejně tak žalovaná správně doplnila odůvodnění rozhodnutí o informace získané z protokolu o výslechu žalobcovy manželky, jenž sice byl opatřen již správním orgánem I. stupně, nicméně v prvoinstančním rozhodnutí svůj odraz nenašel. Informace, jež žalobce v protokolu o výslechu manželky považoval za důležité a objasněné, nemohly zvrátit závěr o přiměřenosti dopadů rozhodnutí o zrušení pobytového oprávnění, neboť naopak vypovídaly o vazbách na domovskou zemi. 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 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 žalobce a jeho manželky byla pobytem mimo území narušena. I žaloby žalobcovy manželky a jeho syna byly zamítnuty, tedy lze důvodně předpokládat, že rodina společně odcestuje do země původu. 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.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[8] Žalobce (dále též „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, ve které předně namítl nepřezkoumatelnost rozhodnutí správních orgánů, jakož i rozsudku krajského soudu. 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 stěžovatele v tomto směru soud nereagoval, a rozhodnutí žalované i přesto označuje za řádně odůvodněné. Žalovaná pak nevyvrátila argumentaci žalobce, že aktuálně využívá trvalý pobyt, a zrušení jeho pobytu by vyvolalo rozpor mezi formálně-právním a materiálním stavem. Správní orgány porušily zásadu *in dubio pro libertate*, nezohlednily odlišnost rušení trvalého pobytu a pobytové karty, krajský soud však tyto výtky stěžovatele nevypořádal. Správní orgány ani krajský soud nespecifikovaly veřejný zájem, který by poměřovaly s právem na soukromý a rodinný život žalobce. V tomto smyslu jsou zcela nepřezkoumatelná východiska posuzování přiměřenosti soudem. Zákon neukládá žalobci povinnost setrvávat na území.

[9] Stěžovatel zopakoval svoji žalobní argumentaci stran neaplikovatelnosti § 87l odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců na jeho případ, a to s ohledem na gramatický, systematický a teleologický výklad předmětného ustanovení. Z gramatického výkladu daného ustanovení vyplývá, že v jeho případě nemůže být aplikován § 87l odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, protože nepřítomnost stěžovatele 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.

[10] Stěžovatel dále poukázal na teleologický výklad § 87l odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, který provedl NSS v rozsudku č. j. 2 Azs 122/2015 - 67. Účelem daného ustanovení je uvést do souladu formálně-právní postavení cizince s faktickým stavem. V případě stěžovatele tudíž nejsou dány důvody pro zrušení trvalého pobytu, když do České republiky přicestoval 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 stěžovatele. Jestliže mělo zrušení trvalého pobytu vést k souladu, jaký předpokládá judikatura, mělo být provedeno v době nepřítomnosti stěžovatele na území. Účel sledovaný správními orgány má zjevně sankční charakter, což je v rozporu se zákonem. Soud při výkladu cit. 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 sama je důvodem pro zrušení, nikoli rámcem pro další důvody rušení. Dosavadní judikatura správních soudů sice podporuje výklad soudu a žalované, to však bez dalšího neznamená, že tato rozhodnutí jsou správná.

[11] Krajský soud dále pochybil při posuzování přiměřenosti zásahu rozhodnutí do stěžovatelova rodinného a soukromého života. Bagatelizoval dopady napadeného rozhodnutí do stěžovatelova rodinného života. Ve vztahu k nevlastnímu synu stěžovatele

soud uvedl, že se může po odeznění závislosti na rodičích kdykoliv vrátit do České republiky. Tato situace však může znamenat roky, přesto je soudem popisována jako banální. Vedle toho soud zdůraznil, že k přesunům došlo na základě svobodného rozhodnutí stěžovatele a jeho manželky. Je diskutabilní, do jaké míry je svobodné rozhodnutí, které rodina činí pod tlakem ekonomické situace. Oddělení od dvou mladších dětí rozhodně není volbou, která by byla činěna s nadšením. Ztrátu domova a zdroje obživy při požáru stěžovatel opakovaně zdůrazňoval. Rozsudek NSS sp. zn. 2 Azs 122/2015 citovaný krajským soudem zdůrazňuje zejména potřeby cizince, nikoli stupeň integrace, jak to činí soud. Pro získání trvalého pobytu rodinným příslušníkem občana EU není ostatně nutná znalost jazyka, jak opakovaně akcentoval soud. Současně soud nevycházel ze skutečného stavu věci, když použil formulaci, že přicestováním zpět se pobyt cizince mimo území nemaže. V posuzovaném případě totiž nejde o pouhé přicestování, kdy v době vydání prvostupňového rozhodnutí stěžovatel na území pobýval již déle než rok.

[12] V doplnění kasační stížnosti stěžovatel poukázal na závěry rozsudku NSS 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 stěžovatelovy rodiny přitom nejsou dány cesty, jak rozdělení či vycestování občana EU zabránit.

[13] Žalovaná ve vyjádření ke kasační uvedla, že rozhodnutím o zrušení platnosti stěžovatelova povolení k trvalému pobytu na území nebyl stěžovateli vysloven zákaz pobytu na území. Stěžovateli bylo odebráno nejvyšší pobytové oprávnění, které jeho držitele staví v mnohém na roveň občanů ČR, avšak není vyloučeno, aby stěžovatel v budoucnu na území pobýval na základě jiného pobytového oprávnění.

III. Posouzení kasační stížnosti

[14] 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 stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen 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.

[15] Kasační stížnost není důvodná.

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

[17] 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).“*

[18] 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.

[19] Stěžovatel 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 stěžovatelovy námitky týkající se gramatického, systematického a teleologického výkladu uvedeného ustanovení. Této námitce však zdejší soud nemohl přisvědčit, neboť správní orgány zcela dostatečným a přezkoumatelným způsobem zdůvodnily aplikaci § 87l odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců na případ stěžovatele (srov. zejm. s. 2 prvostupňového rozhodnutí a s. 6 rozhodnutí žalované). Žalovaná současně řádně vypořádala veškeré námitky stěžovatele uvedené v odvolání, a to včetně námitky ohledně souladu formálně-právního a materiálního stavu vzhledem k aktuálnímu pobytu stěžovatele na území České republiky (viz zejm. s. 6 - 10 rozhodnutí žalované). Konkrétně uvedla, že *„odvolatel sám správnímu orgánu prvního stupně sdělil, že v České republice nebyl nepřetržitě a soustavně po dobu 8 let. 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 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 odvolatel v podaném odvolání, jsou bezesporu aplikovatelné na jeho 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 s. 6 – 7 rozhodnutí žalované). Není tedy pravdou, že by žalovaná v reakci na posledně uvedenou námitku stěžovatele pouze odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu. Taktéž krajský soud své závěry dostatečně odůvodnil a řádně vypořádal žalobní argumentaci stěžovatele (srov. zejm. body 35. – 53. 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 NSS ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013 - 19).

[20] Nepřezkoumatelnost rozhodnutí správních orgánů a krajského soudu nezpůsobuje ani stěžovatelem tvrzená absence pojmenování konkrétního veřejného zájmu v rámci poměřování s právem stěžovatele na soukromý a rodinný život. Tento zájem, s nímž bylo třeba poměřovat stěžovatelovy vazby na území České republiky, byl totiž řádně specifikován jak v rozhodnutí správních orgánů (viz s. 3 prvostupňového rozhodnutí, s. 7 rozhodnutí žalované), tak v napadeném rozsudku (viz zejm. bod 52. napadeného rozsudku). Posouzení přiměřenosti dopadů napadeného rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatele provedené krajským soudem v bodu 52. napadeného rozsudku pak nelze označit za „zmatečné“, jak tvrdí stěžovatel. Krajský soud totiž sice poznamenal (a to zcela správně), že cizinec s právem trvalého pobytu rodinného příslušníka občana EU nemá povinnost pobývat na území, nicméně rovněž správně akcentoval, že pobytové oprávnění je udělováno v zásadě proto, aby bylo cizincem využíváno. V těchto závěrech přitom nelze spatřovat stěžovatelem tvrzený rozpor.

[21] Jelikož zdejší soud nepřisvědčil námitkám nepřezkoumatelnosti, věnoval se dále zbylé kasační argumentaci. Ta se týká zejména aplikovatelnosti § 87l odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců na případ stěžovatele, který se v době řízení před správními orgány nacházel již na území České republiky.

[22] 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).

[23] 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).

[24] 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 stěžovatelem opakovanou argumentaci o neaplikovatelnosti § 87l odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců na jeho případ z důvodu gramatického, systematického a teleologického výkladu. Veškeré stěžovatelem 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).

[25] 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 stěžovatele, 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 stěžovatele mimo území České republiky téměř osm let, zcela v souladu s unijní právní úpravou.

[26] Na právě vysloveném závěru ničeho nemůže změnit ani argumentace stěžovatele, 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 stěžovatelem 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 pobytech cizinců nikterak nepopřely. Naopak postupovaly podle zákona, pokud použily § 87l odst. písm. d) zákona o pobytu cizinců v posuzovaném případě, když stěžovatel skutečně na území České republiky nepobýval nepřetržitě po dobu delší dvou let, což ostatně sám potvrdil. Není přitom úkolem soudu posuzovat vhodnost ustanovení evropské směrnice a jí implementujícího českého zákona pouze z důvodu stěžovatelovy nelibosti s důsledky pro něj plynoucími. Stěžovateli 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 stěžovatele je tedy nepřípadný.

[27] 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 stěžovatelem citovaný rozsudek NSS ze dne 10. 9. 2015, 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 formálně-právního postavení cizince s faktickým stavem. Faktický stav je v posuzovaném případě představován tím, že stěžovatel téměř osm let nepobýval na území České republiky, čímž bez dalšího naplnil předpoklady aplikace § 87l odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Jak vyslovil zdejší soud v cit. 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.

[28] Pokud jde o přiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života v obecné rovině, zabýval se Nejvyšší správní soud jejím posuzováním ve své judikatuře opakovaně (srov. např. rozsudky NSS ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 6/2012 - 29; ze dne 6. 12. 2011, č. j. 8 As 32/2011 - 60, zejména bod 23; či rozsudek ze dne 18. 4. 2008, č. j. 2 As 19/2008 - 75). V této oblasti existuje i bohatá judikatura Evropského soudu pro lidská práva, která stanoví řadu kritérií pro posuzování souladu zásahů do soukromého a rodinného života ve smyslu čl. 8 Evropské úmluvy o lidských právech v cizineckých věcech (z novější judikatury Evropského soudu pro lidská práva srov. např. rozsudek z 31. 1. 2006, *Rodrigues da Silva a Hoogkamer proti Nizozemsku*, č. 50435/99, § 39; rozsudek z 28. 6. 2011, *Nunez proti Norsku*, č. 55597/09, § 70; či rozsudek velkého senátu z 18. 10. 2006, *Üner proti Nizozemsku*, č. 46410/99, body 57-58; blíže viz Kmec, J., Kosař, D., Kratochvíl, J., Bobek, M.: Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, str. 958-959). Při přezkumu rozhodnutí o zrušení povolení k pobytu (či rozhodnutí o správním vyhoštění) je nutno dbát na přiměřenost dopadu do soukromého a rodinného života cizince z povahy věci důsledněji než při přezkumu rozhodnutí o neudělení povolení k pobytu (či rozhodnutí o nepovolení vstupu na území), neboť v prvním případě jde o daleko závažnější zásah do práv jednotlivce (k tomu srov.

blíže rozsudek NSS ze dne 22. 9. 2011, č. j. 7 As 112/2011 - 65; či nález Ústavního soudu ze dne 24. 4. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 23/11).

[29] Podle výše uvedené judikatury NSS a Evropského soudu pro lidská práva musí být v cizineckých věcech brány v potaz zejména následující faktory: (1) povaha a závažnost dotčeného veřejného zájmu (např. závažnost porušení veřejného pořádku či trestného činu spáchaného cizincem); (2) délka pobytu cizince v hostitelském státě; (3) doba, jež uplynula od porušení veřejného pořádku či spáchání trestného činu a chování cizince v průběhu této doby; (4) stěžovatelova rodinná situace (např. doba trvání manželství a jiné faktory vyjadřující efektivnost rodinného života páru); (5) počet nezletilých dětí a jejich věk; (6) rozsah, v jakém by byl soukromý a/nebo rodinný život cizince narušen (tj. vliv na ekonomický, osobní a rodinný život jednotlivce, včetně vlivu na ostatní rodinné příslušníky, kteří by jinak měli právo zůstat v hostitelském členském státě na základě samostatného pobytového oprávnění); (7) rozsah a intenzita vazeb na hostitelský stát (příbuzní, návštěvy, jazykové znalosti apod.); (8) imigrační historie dotčených osob (např. porušení imigračních pravidel v minulosti); a (9) věk a zdravotní stav dotčeného cizince (srov. zejména cit. rozsudek *Rodrigues da Silva a Hoogkamer proti Nizozemsku,* § 39). Tato kritéria byla vytvořena primárně v souvislosti s přezkumem vyhoštění cizinců, nicméně Nejvyšší správní soud je považuje – po patřičné úpravě – za aplikovatelná i na rozhodnutí o zrušení povolení k pobytu. I samotné zrušení povolení k pobytu může svými důsledky (např. existenčním ohrožením cizince a jeho rodiny) za určitých okolností samo o sobě představovat natolik intenzivní zásah do soukromého a rodinného života cizince, že půjde o nepřiměřený zásah ve smyslu judikatury Evropského soudu pro lidská práva k čl. 8 Evropské úmluvy o lidských právech (k tomu viz rozsudek NSS ze dne 6. 8. 2013, č. j. 8 As 68/2012 - 39, či výše citovaný rozsudek sp. zn. 2 Azs 122/2015).

[30] Pokud jde o typovou intenzitu zásahu do soukromého a rodinného života cizince, jenž může být způsoben zrušením povolení k trvalému pobytu, je tato obecně poněkud mírnější než při uložení správního vyhoštění. Ve vztahu k § 87l odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců pak lze důvodně předpokládat, že soukromé a rodinné vazby cizince k území ČR budou v zásadě méně intenzivní vzhledem k jeho dlouhodobé nepřítomnosti na území. Nejvyšší správní soud též připomíná, že zákon o pobytu cizinců nestanoví držitelům povolení k pobytu povinnost zdržovat se na území České republiky; naplnění výše zmiňované podmínky časově vymezené nepřítomnosti držitele povolení proto nelze považovat za porušení jeho právní povinnosti, které by jinak mohlo představovat překážku pro jeho další setrvání na území.

[31] Z okolností posuzovaného případu vyplývá, že stěžovatel nebrojil proti zjištění správních orgánů, že se na území České republiky nezdržoval téměř osm let (dokonce toto sám výslovně potvrdil, viz protokol o výslechu účastníka řízení ze dne 20. 5. 2019, č. j. OAM-63-11ZR-2019). S přihlédnutím k tomu, že stěžovatel po značně dlouhou dobu, několikanásobně přesahující dobu dvou let předpokládanou zákonem, nepobýval na území České republiky, jeví se Nejvyššímu správnímu soudu značně nepravděpodobné jeho obecné tvrzení, že dojde v souvislosti se zrušením povolení k pobytu k trvalému a intenzivnímu zásahu do jeho soukromého a rodinného života. Stěžovateli nelze přisvědčit v tom, že by krajský soud bagatelizoval dopady rozhodnutí žalované do soukromého a rodinného života, zejména s ohledem na nevlastního syna stěžovatele (občana České

republiky). Soud tento dopad řádně a v intencích výše citované judikatury posoudil (viz bod 51. napadeného rozsudku), přičemž stěžovatel proti tomuto posouzení nepředložil žádné konkrétní argumenty kromě obecného tvrzení o bagatelizování uvedených dopadů soudem. S hodnocením provedeným krajským soudem se Nejvyšší správní soud plně ztotožňuje, neboť i stěžovatelův nevlastní syn strávil většinu svého života v Mongolsku, tudíž může bez větších problémů v tamním životě pokračovat. Pro posouzení intenzity tvrzeného zásahu není podstatné, z jakých důvodů stěžovatel a jeho rodina vycestovali z České republiky, jak se snaží stěžovatel předestřít v kasační stížnosti. Podstatné naopak je, že stěžovatel si nevytvořil k území České republiky hlubší a dlouhotrvající vazby, které by tvořily překážku jeho případnému vycestování.

[32] Zrušení pobytového oprávnění stěžovatele je spojeno s povinností vycestovat, nepředstavuje však překážku jeho pozdějšímu návratu do České republiky ani jeho dalšímu pobytu zde na základě jiného titulu. Pro získání trvalého pobytu rodinného příslušníka občana EU není nutně potřebná znalost jazyka, nicméně v této skutečnosti ani krajský soud nespatřoval hlavní důvod pro vyloučení nepřiměřeného zásahu rozhodnutí žalované do soukromého a rodinného života stěžovatele. Pokud stěžovatel „chytá za slovo“ krajský soud v tom smyslu, že dle jeho názoru používá nesprávnou formulaci ohledně přicestování stěžovatele zpět na území, když tento na území pobýval v době vydání prvostupňového rozhodnutí již rok, nemá tato námitka jakýkoli vliv na rozhodnutí věci samé. Nevyvrací závěry ohledně aplikace § 87l odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců na posuzovaný případ tak, jak byly předestřeny výše. Tyto závěry pak nemohou být vyvráceny ani odkazem stěžovatele na rozsudek NSS ze dne 15. 12. 2021, č. j. 10 Azs 419/2021 - 44. Jak totiž krajský soud správně vyložil a jak ostatně vyplynulo ze správního spisu, nevlastní syn stěžovatele (občan EU) je plně integrován ve společnosti v Mongolsku, na jehož území strávil většinu života, a případné vycestování stěžovatele tak nebude mít na jeho osobu zásadní dopad (k nutnosti zabývat se přiměřeností dopadů i na ostatní rodinné příslušníky, kteří by jinak měli právo pobývat na území České republiky, srov. např. rozsudek NSS ze dne 25. 5. 2016, č. j. 1 Azs 81/2016 - 33, a v něm citovanou judikaturu).

[33] Má-li za dané situace být poměřována intenzita zásahu do soukromého a rodinného života stěžovatele s intenzitou zájmu na jeho zrušení (který spočívá zejména v požadavku souladu formálně-právního a materiálního stavu pobytové situace a potřeb cizince, viz výše citovaný rozsudek NSS sp. zn. 2 Azs 122/2015), nelze než dospět k závěru, že ačkoli zájem na zrušení stěžovatelova pobytového povolení není sám o sobě výrazný, přesto vzhledem k minimálním vazbám stěžovatele na české území nepředstavuje toto zrušení nepřiměřený zásah do jeho soukromého ani rodinného života. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s posouzením proporcionality postupu správních orgánů tak, jak je provedl krajský soud v napadeném rozsudku. Námitka stěžovatele, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku přiměřenosti zásahu rozhodnutí žalované do jeho soukromého a rodinného života, tedy není důvodná.

IV. Závěr a náklady řízení

[34] Uplatněné důvody kasační stížnosti tak nebyly zjištěny, a Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[35] Současně v souladu s § 120 a § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť stěžovatel v něm neměl úspěch a žalované v něm žádné náklady nad rámec její běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 18. května 2022

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu