UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Hoang Nguyen

Zrušení povolení k trvalému pobytu občanů třetích zemí

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: doc. JUDr. Lenka Pítrová, CSc.

Katedra: Správního práva a správní vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 1. 6. 2022

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má **266947** znaků včetně mezer.

V Praze dne 1. 6. 2022 …….

Hoang Nguyen

Poděkování

Tímto bych rád poděkoval JUDr. Lence Pítrové, CSc., vedoucí mojí diplomové práce za vstřícnost, ochotu a cenné připomínky a veškerý čas, jenž mi při vedení této práce věnovala. Zvláštní poděkování patří Mgr. et Mgr. Markovi Čechovskému, Ph.D. a Mgr. Petrovi Václavkovi za poskytnutí jedinečné šance a za jejich velkou důvěru v průběhu naší spolupráce. Dále bych rád srdečně poděkoval mým přátelům za veškerý společně strávený čas během studia. A neposlední řadě děkuju mé nejbližší rodině za neutuchající podporu a motivaci při studiu i v životě.

Obsah

Úvod ……..1

1. Základní pojmy a instituty související se zrušením povolení k trvalému pobytu občanů třetích zemí 4

1.1 Vymezení pojmu cizinec 4

1.2 Povolení k trvalému pobytu občanů třetích zemí v systému pobytových oprávnění ..8

1.2.1 Systém pobytových oprávnění 8

1.2.2 Charakteristika povolení k trvalému pobytu 12

2. Právní úprava zrušení povolení k trvalému pobytu občanů třetích zemí.....13

2.1 Ústavní a unijní kontext.....13

2.1.1 Ústavněprávní zakotvení svobody pohybu a pobytu.....13

2.1.2 Vliv unijního práva na vnitrostátní úpravu pobytu cizinců 17

2.1.2.1 Koncept volného pohybu osob 18

2.1.2.2 Společná přistěhovalecká politika 20

2.2 Zrušení povolení k trvalému pobytu jako výkon státní moci 23

2.3 Prameny právní úpravy.....24

2.3.1 Prameny Evropské unie.....24

2.3.1.1 Směrnice 2003/109/ES 24

2.3.1.2 Ostatní právní akty Evropské unie 24

2.3.2 Prameny České republiky.....26

3. Zrušovací důvody povolení k trvalému pobytu občanů třetích zemí 26

3.1 Systematika zrušovacích důvodů 27

3.2 Prevence zneužití práva a podvodu s cílem získat pobytové oprávnění 28

3.2.1 Zrušení povolení k trvalému pobytu pro podvod 29

3.2.2 Zrušení povolení k trvalému pobytu pro obcházení zákona.....32

3.3 Integrace do společnosti 35

3.4 Ochrana veřejného pořádku a bezpečnosti státu 39

3.4.1 Veřejný pořádek a bezpečnost státu jako neurčité právní pojmy 39
3.4.2 Narušení veřejného pořádku 41
3.4.3 Ohrožení bezpečnosti státu 47
3.5 Prevence páchání trestné činnosti 49
3.5.1 Automatická spojitost mezi spácháním trestného činu a narušením veřejného pořádku 50
3.5.2 Páchání trestné činnosti a správní vyhoštění 53
3.6 Trvající právní důvod udělení pobytového oprávnění 54
3.7 Ostatní 56
4. Zásada proporcionality při zrušení povolení k trvalému pobytu občanů třetích zemí 59
4.1 Zásada proporcionality z hlediska vnitrostátního a mezinárodního práva 59
4.1.1 Povinnost zkoumat přiměřenost rozhodnutí dle § 174a zákona o pobytu cizinců 62
4.1.2 Právo na respektování soukromého a rodinného života ve smyslu čl. 8 Evropské úmluvy o lidských právech 65
4.2 Hlediska při posuzování přiměřenosti zásahu do rodinného a soukromého života 69
5. Řízení o zrušení povolení k trvalému pobytu občanů třetích zemí 75
5.1 Subjekty řízení 76
5.1.1 Správní orgán 76
5.1.2 Účastník řízení 78
5.1.2.1 Esenciální účastníci řízení 79
5.1.2.2 Fakultativní účastníci řízení 79
5.2 Zahájení řízení 82
5.3 Průběh řízení 83
5.3.1 Zjišťování skutkového stavu 83
5.3.2 Podklady pro vydání rozhodnutí 87
5.3.3 Nahlížení do spisu 89
5.3.4 Vyjádření se k podkladům rozhodnutí 90

5.4 Skončení řízení 93
5.4.1 Lhůty pro vydání rozhodnutí 93
5.4.2 Zastavení řízení o zrušení povolení k trvalému pobytu 93
5.4.3 Rozhodnutí o zrušení povolení k trvalému pobytu 94
5.4.4 Lhůta pro vycestování z území a výjezdní příkaz 96
Závěr 98
Seznam použité literatury 101
Seznam judikatury 108
Seznam právních předpisů 114
Abstrakt 116
Klíčová slova 116
Abstract 117
Key words 117

Seznam použitých zkratek

ČR	Česká republika
ESLP	Evropský soud pro lidská práva
EU	Evropská unie
EÚLP	Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod
Listina	usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů
NSS	Nejvyšší správní soud
SDEU	Soudní dvůr Evropské unie
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie
Schengenská prováděcí úmluva	Úmluva k provedení Schengenské dohody ze dne 14. června 1985 mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích
Směrnice 2001/40/ES	Směrnice Rady 2001/40/ES ze dne 28. května 2001 o vzájemném uznávání rozhodnutí o vyhoštění státních příslušníků třetích zemí
Směrnice 2003/109/ES	směrnice Rady 2003/109/ES o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, ve znění pozdějších předpisů
Směrnice 2004/38/ES	Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, ve znění pozdějších předpisů
Směrnice 2009/50/ES	Směrnice Rady 2009/50/ES ze dne 25. května 2009 o podmínkách pro vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci
Spojené království	Spojené království Velké Británie a Severního Irska
SŘ	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
trestní zákoník	zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších zákonů.
ÚPD	Úmluva o právech dítěte
ÚS	Ústavní soud
Ústava	ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
ZPC	zákon č. 326/1999 Sb., pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
Ženevská úmluva o uprchlících	Úmluva o právním postavení uprchlíků

Úvod

Problematika regulace vstupu a pobytu cizinců patří mezi jednu z nejcitlivějších oblastí práva, kterou si státy bedlivě střeží. Na principu svrchovanosti státu pak zakládají výlučné právo upravovat vstup a pobytu cizích státních příslušníků na vlastním území, neboť otázka přistěhovalectví se dotýká těch nejvlastnějších zájmů státu. Na základě této premisy odvozují právo stanovit nejen podmínky pro udělení práva ke vstupu a pobytu, nýbrž také kdy a za jakých podmínek bude pobyt cizince ukončen. Rozhodnutí státu odejmout cizinci dříve udělené povolení k pobytu není ničím jiným než projevem práva kontrolovat migraci.[1] Svou povahou představuje specifické preventivní opatření v oblasti migrace, nikoliv opatřením trestního charakteru.[2]

A právě problematika ukončování pobytu cizinců, resp. zrušení či odnímání pobytového oprávnění je předmětem zájmu této práce. V oblasti cizineckého práva, které je pro účely této práce chápáno v užším smyslu, tj. jako soubor právních norem upravující podmínku vstupu, pobytu a vycestování z území státu,[3] se jedná o problematiku natolik rozsáhlou, že jej nelze komplexně pojmout v jediné diplomové práci. Z tohoto důvodu bude pozornost věnována výseči odnímání pobytového oprávnění, a to zrušení povolení k trvalému pobytu občanů třetích zemí, kteří nejsou občany EU ani jejich rodinnými příslušníky.

Přesto se stále jedná o komplikované téma, které nelze uspokojivě vyčerpávajícím způsobem představit. Proto cílem této práce je poskytnout obecný vhled do problematiky zrušení povolení k trvalému pobytu. Práce bude tedy věnována hmotněprávním a procesněprávním podmínkám odnímání předmětného pobytového oprávnění, které představují její hlavní část. Před samotným výkladem o podmínkách zrušení povolení k trvalém pobytu bude nicméně nezbytné se věnovat teoreticko-právním východiskům, bez jejichž znalostí bude obtížné porozumět různým aspektům a souvislostem spojených se zrušením povolení k trvalému pobytu.

---

[1] Z terminologického hlediska je vhodné zdůraznit, že pojem migrace je pro účely této práce chápán jako *dobrovolný* pohyb osob z jedné země do druhé, kdy rozhodnutí změnit své dosavadní místo obvyklého pobytu není zapříčiněno nepříznivými okolnostmi tísnivého charakteru. Je-li příčinou pohybu osob určitá tísnivá situace (např. válečný konflikt, násilí atd.), je vhodné tento pohyb označit jako vysídlení, vymístění *(displacement)*, obzvlášť v kontextu uprchlického a azylového práva se upřednostňují termíny jako uprchlický útěk *(refugee flight)* anebo přeshraniční vysídlení *(cross-border displacement)* (Heslo Migration In: ÚŘAD VYSOKÉHO KOMISAŘE ORGANIZACE SPOJENÝCH NÁRODŮ PRO UPRCHLÍKY. *Master Glossary of Terms*. [online] [cit. 21.4.2022] Dostupné z: https://www.unhcr.org/glossary/#m).

[2] rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 5.10.2000, *Maaouia proti Francii*, stížnost č. 39652/98.

[3] BEDNÁŘOVÁ, Markéta, LÁSKOVÁ, Eva. *Pobytová oprávnění studentů v České republice*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2020, s. 19.

Z tohoto důvodu bude v úvodních dvou kapitolách věnován výklad jednak základním institutům v oblasti cizineckého práva, zejména definici cizince a pobytového oprávnění coby ústředních pojmů, a jednak ústavněprávnímu kontextu cizineckého práva. Opomenout nelze unijní a lidskoprávní vlivy na vnitrostátní úpravu vstupu a pobytu cizinců, které do jisté míry omezují diskreci státu v oblasti migrace. Následně bude výklad zaměřen na hmotněprávní část zrušení povolení k trvalému pobytu, kdy v kapitole třetí budou představeny jednotlivé zrušovací důvody, pro které cizinec ztrácí právo na další legální pobyt na území ČR, zatímco kapitola čtvrtá se soustředí na problematiku přiměřenosti, v jejímž rámci budou zodpovězeny dvě otázky, a to kdy a jakým způsobem se posuzují dopady rozhodnutí do soukromého a rodinného života. Závěrečná kapitola uzavře tuto práci výkladem o procesněprávních podmínkách zrušení povolení k trvalému pobytu. Pozornost bude věnována především problematickým aspektům cizinecko-správního řízení při odnímání pobytového oprávnění. Předmět výkladu o procesněprávních podmínkách bude výlučně zaměřen na řízení před správním orgánem prvního stupně, proto stranou je ponecháno problematika odvolacího řízení a případného soudního přezkumu rozhodnutí o zrušení povolení k trvalému pobytu ve správním soudnictví.

Navzdory tomu, že téma migrace rezonuje napříč společností, zůstává tato zvláštní část správního práva u odborné právní veřejnosti spíše stranou zájmu. Tomu odpovídá skromný výběr tuzemské odborné literatury. Světlou výjimkou je v tomto ohledu odborná publikace pod vedením Pavla Čižinského, která není vzhledem k překotnému legislativnímu vývoji již aktuální.[4] Další výjimku představují příspěvky do sborníku azylového a cizineckého práva vydávané pod záštitou Veřejného ochránce práv, mezi nichž lze nalézt jediný příspěvek od Karla Hrušky, který předkládá jen stručný přehled o institutu zrušení povolení k trvalému pobytu, a to ve vztahu ke všem kategoriím cizinců.[5] Vzhledem k evropskému kontextu cizineckého práva je též vhodné reflektovat zahraniční odbornou literaturu, u níž lze oproti české odborné právní veřejnosti vysledovat stoupající se zájem. Deficit tuzemské literatury do jisté míry supluje poměrně bohatá judikatura správních soudů, unijního a štrasburského soudu, z jejíž závěrů bude tato práce také čerpat.

Vzhledem ke složitosti problematiky není vhodné tuto práci z hlediska její metodologie omezit pouze na „výklad tam, kde končí text zákona“. Vedle metody deskriptivní a výkladu

[4] ČIŽINSKÝ, Pavel a kol. *Cizinecké právo*. 1. vydání. Praha: Linde, 2012, 373 s.

[5] HRUŠKA, Karel. Problematika rušení trvalých pobytů cizinců v návaznosti na soudní judikaturu. In: POŘÍZEK, Pavel, JÍLEK, Dalibor. (eds.) *Aktuální právní problémy azylového a cizineckého práva.* Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2016, s. 459-480.

právního textu proto budou aplikovány i další (tradiční) metody zpracování odborné práce, především analýza a komparace. Na jejich základě budou napříč prací navrženy dílčí řešení problematických otázek, zejména v podobě úvah de lege ferenda.

Zpracování této diplomové práce vychází z právního stavu ke dni 1. 6. 2022.

1. Základní pojmy a instituty související se zrušením povolení k trvalému pobytu občanů třetích zemí

1.1 Vymezení pojmu cizinec

Pojem *cizinec* představuje v cizineckém právu ústřední pojem, jehož obsahové vymezení je nezbytným předpokladem pro výklad a použití ustanovení obecného právního předpisu regulující vstup a pobyt občanů cizích států, tedy zákona o pobytu cizinců (ZPC).[6] Klíčovým východiskem pro jeho výklad je otázka státního občanství, jež judikatura definuje jako trvalý právní svazek mezi občanem (fyzickou osobou) a státem.[7] Přesto je pojem státního občanství zaměnitelně používán s pojmem státní příslušnost, který má však širší obsahový rozsah, neboť zahrnuje nejen vztah osob fyzických, nýbrž také osob právnických k určitému státu.[8] Pro účely definice ústředního pojmu bude spojení *státní příslušnost* chápana v užším smyslu, jímž se vyjadřuje právní vztah mezi fyzickou osobou a státem.[9]

Přistoupíme-li tedy k vymezení pojmu cizinec, je nezbytné zodpovědět na otázku, zda konkrétní osoba je občanem státu, na jehož území se nachází. Pokud tomu tak není, je v právním smyslu cizincem *„každý, kdo není státním příslušníkem“* [10] státu, na jehož území pobývá, tedy osoba, která není ve státoobčanském svazku s daným státem.[11] Ve světle výše uvedeného je cizincem nejen osoba, která je státním příslušníkem jiného státu, případně vícero států, nýbrž i taková osoba, která nemá žádné občanství (tzv. apatrida). Přesnějším se proto jeví následující vymezení, které označuje cizince jako *„fyzickou osobu, která není občanem hostitelského státu (host country) či státu pobytu, ale je vázána státoobčanským poutem ke státu, z něhož pochází (stát původu) nebo která nemá žádné státní občanství* […]*“*.[12]

---

[6] zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

[7] nález ÚS ze dne 13.9.1994, sp. zn. Pl. ÚS 9/94.

[8] SLÁDEČEK, Vladimír. Čl. 14 In: SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky. Komentář.* 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 178-179. Taktéž KUČERA, Bohumil. *Mezinárodní základy cizineckého práva.* Sbírka spisů právnických a národohospodářských. Brno: Nakladatelství Barvič a Novotný, 1929, s. 18.

[9] MRÁZEK, Josef. K pojetí občanství EU z pohledu mezinárodního práva. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*, 2014, roč. 60, č. 2, s. 18.

[10] HÁCHA, Emil, HOBZA, Antonín, HOETZEL, Jiří, WEYR, František, LAŠTOVKA, Karel (eds.) *Slovník veřejného práva československého. Svazek I. A až Ch*. Brno: Polygrafia, 1929, s. 164.

[11] GARNER, Bryan A. *Black's law dictionary*. 8. vyd. St. Paul: West Group, 2004, s. 79.

[12] POŘÍZEK, Pavel. *Vstup cizince na území státu. Pohled mezinárodního, unijního a českého práva*. 1. vyd. Praha: Linde, 2013, s. 14.

Z doktrinálního vymezení vychází rovněž klíčový právní předpis, jímž se obecně reguluje vstup a pobyt cizích státních příslušníků, tedy výše zmíněný ZPC. Hned v úvodním ustanovení se uvádí, že *„cizincem se rozumí fyzická osoba, která není státním občanem České republiky, včetně občana Evropské unie.“*[13] Taktéž v ústavněprávní rovině se objevuje tento klíčový pojem, avšak jeho výklad je zcela odchylný, když komentářová literatura k čl. 42 odst. 2 Listiny v kontextu ochrany základních práv a svobod dovozuje, že pojem cizince nezahrnuje jen cizí státní občany (fyzické osoby), nýbrž také cizí právnické osoby.[14] Takové vymezení tak částečně odporuje doktrinální definici, nicméně pro účely této práce je nutno setrvat na tradičně chápaném pojmu cizince, neboť otázka vstupu a pobytu na území hostitelského státu se vztahuje výlučně na fyzické osoby, což vyplývá z výše uvedené zákonné definice.

Ze zákonného vymezení se na první pohled jeví, že cizincem je fakticky každá fyzická osoba, jež není státním občanem ČR. Není tomu tak. Úvodní ustanovení § 1 odst. 2 ZPC je sice pozitivním vymezením pojmu cizinec, avšak následné ustanovení § 2 ZPC vylučuje z jeho osobní působnosti například žadatele o udělení mezinárodní ochrany, azylanty nebo osoby požívající doplňkovou ochranu, jež jsou souhrnně označeni jako tzv. *běženci*.[15] K uvedenému výčtu je nutné ještě zmínit, že zvláštní kategorii běženců představují uprchlíci, jejichž ochrana je zakotvena v mezinárodním právu, jmenovitě v Ženevské úmluvě o uprchlících.[16] V tomto směru je vhodné si ujasnit vztah mezi pojmy azylant a uprchlík. Podle komentářové literatury se totiž dotčený cizinec se stává uprchlíkem v okamžiku naplnění všech definičních (materiálních) znaků, které jsou vymezeny v čl. 1A Ženevské úmluvy o uprchlících, bez ohledu na jakýkoliv akt státu.[17] Jsou-li naplněny všechny materiální znaky, rozhodnutím o udělení azylu se toliko deklaruje či uznává postavení uprchlíka, tj. je deklaratorně udělen status azylanta.[18] Tento doktrinální závěr přiléhavě reflektuje judikatura správních soudů, dle níž se vnitrostátní *„*[…] *označení azylant* [užívá] *pro osobu, která požívá mezinárodní ochrany ve*

[13] § 1 odst. 2 ZPC.

[14] BOBEK, Michal. Čl. 42 In: POSPÍŠIL, Ivo, LANGÁŠEK, Tomáš, ŠIMÍČEK, Vojtěch, WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod: Komentář.* 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 844.

[15] TETOUROVÁ, Eva, VOLEK, Daniel, OBRAČAJOVÁ, Barbora, KUTA, Martin, ŠAMOVÁ, Monika. *Migrace, azyl a uprchlictví v EU.* Studie č. 3.178. [online] Praha: Kancelář Poslanecké sněmovny, Parlamentní institut, 9/ 2015, aktualizováno 5/2016, s. 7-8. [cit. 29.4.2022] Dostupné z: https://www.psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=1&t=8.

[16] Sdělení ministerstva zahraničních věcí č. 208/1993 Sb., o sjednání Úmluvy o právním postavení uprchlíků a Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků.

[17] Komentář ke komentáři aneb místo úvodu In: KOSAŘ, David a kol. *Zákon o azylu: komentář.* [online] In: ASPI [právní informační systém]. Nakladatelství Wolters Kluwer [cit. 30.4.2022]. Dostupné z: www.aspi.cz.

[18] ibid.

formě azylu, stát tedy uznává její postavení uprchlíka".[19] Stran právního postavení běženců je vhodné zdůraznit, že jejich oprávněný pobyt na území ČR, a to na základě mezinárodní ochrany, je regulován zvláštním právním předpisem, tj. zákonem o azylu.[20] Přihlédneme-li jednak ke svébytnému postavení azylového (a uprchlického) práva[21] a jednak k nucené povaze pohybu osob, které nedobrovolně opouštějí zemi původu z důvodu útěku před určitým kvalifikovaným bezprostředně hrozícím nebezpečím,[22] tvoří osoby, které oprávněně pobývají na území na základě mezinárodní ochrany, zcela samotnou kategorii cizinců. Z tohoto důvodu nebude jejich právní postavení, včetně jejich pobytu na území, předmětem této práce. Lze tedy uzavřít, že ustanovení § 2 ZPC představuje negativní definici pojmu cizinec.[23]

Již samotné znění zákonné definice implicitně předvídá, že pojem cizince ve smyslu ZPC se – v důsledku vstupu ČR do EU – dále vnitřně kategorizuje do dvou pomyslných skupin cizinců, a to na občany třetích zemí a na občany EU a jejich rodinné příslušníky. Na každou z nich se vztahuje odlišný pobytový režim (kapitola 1.2), což se mimo jiné odráží i na vnitřní struktuře ZPC, kdy ustanovení hlavy III (přechodný pobyt) a IV (trvalý pobyt) ZPC se použijí na *občany třetích zemí*, zatímco hlava IVa ZPC zakotvuje privilegovaný pobytový režim, jež je určen nejen pro *občany EU*,[24] ale rovněž pro jejich *rodinné příslušníky* bez ohledu na státní příslušnost. Vzhledem ke specifickému postavení tvoří rodinní příslušníci občanů EU třetí samostatnou skupinu cizinců, u nichž fakticky rozlišujeme dvě podkategorie, tj. rodinné příslušníky, kteří jsou rovněž občany EU, a rodinné příslušníky, kteří jsou naopak občany třetích zemí.[25]

Nicméně přítomnost rodinných příslušníků občanů EU, kteří jsou současně občany třetích zemí, rozestírá přísnou kategorizaci mezi občany třetích zemí na straně jedné a občany EU na straně druhé, což má logicky vliv otázku aplikace pobytových režimů (kapitola 1.2). Nabízí se přirozeně otázka, kdo je rodinným příslušníkem a za jakých okolností se na ně vztahuje vstřícnější pobytový režim. Odpověď je třeba hledat v právu EU. Okruh rodinných

[19] rozsudek NSS ze dne 23.4.2020, č.j. 5 Azs 189/2015-127, č. 4084/2020 Sb. NSS

[20] zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (zákon o azylu).

[21] SCHEU, Harald Christian. Vymezení migračního práva vůči azylovému právu. In: PÍTROVÁ, Lenka a kol. *Aktuální právní aspekty migrace*. Praha: Leges, 2016, s. 23-24.

[22] TETOUROVÁ, VOLEK, OBRAČAJOVÁ, KUTA, ŠAMOVÁ, op. cit. sub 15, s. 7.

[23] SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Správní právo: zvláštní část (vybrané kapitoly)*. 2. vyd. Praha: Leges, 2014, s. 91.

[24] K tomu nutné dodat, že stejné postavení mají dle § 1 odst. 3 ZPC taktéž občané státu, který je vázán mezinárodní smlouvou sjednanou s EU, z níž jim vyplývá práva na volný pohyb rovnocenné takovému právu občanů EU, a občané státu, který je vázán Dohodou o Evropské hospodářském prostoru.

[25] BEDNÁŘOVÁ, LÁSKOVÁ, op. cit. sub 3, s. 20.

příslušníků je totiž vymezen v čl. 2 odst. 2 směrnice 2004/38/ES,[26] kdy je zřejmé, že ne každý rodinný příslušník se současně kvalifikuje jako *rodinný příslušník občana EU*. Současně se rodinný příslušník občana EU může dovolávat tohoto postavení pouze za předpokladu, že občan EU vykonal své právo volného pohybu, tedy musí být přítomný evropský prvek.[27] Sama směrnice však nezapovídá, aby členský stát stanovil příznivější právní úpravu, v důsledku čehož uvedená druhá podmínka může odpadnout. Této možnosti využil český zákonodárce, čímž nad rámec unijních požadavků přistoupil k zrovnoprávnění rodinných příslušníků občanů ČR s rodinnými příslušníky občanů EU a skrz vnitrostátní normu (zde § 15a ZPC) byla aplikace unijního práva rozšířena též na situace nespadající do oblasti působnosti práva EU.[28]

Pro úplnost zmiňme, že vystoupení Spojeného království z EU taktéž přineslo dílčí změny pro výklad ústředního pojmu cizinec, resp. otázku použitelnosti ustanovení privilegovaného režimu. Rozhodujícím je dle § 1 odst. 4 písm. a) ZPC časový okamžik. Jestliže občan Spojeného království na území ČR pobýval ke dni 31. 12. 2020 oprávněně, bude považován za občana EU. Obdobně je vyřešeno postavení rodinných příslušníků občanů Spojeného království.[29] Důvod pro danou právní úpravu leží především v ochraně legitimního očekávání na zachování řádně nabytých práv,[30] na základě něhož se dotčení cizinci, kteří vykonávali před vystoupením z EU práva občana EU, nemusí obávat, že v důsledku vystoupení bez dalšího přijdou o všechna práva vyplývající z unijního občanství. Tato práva, zejména právo na volný pohyb a pobyt na území členského státu EU, jsou totiž chráněna prostřednictvím doktríny *acquired rights*, jejíž podstata spočívá v tom, že nehledě na zánik či odstoupení z mezinárodní smlouvy jsou mezinárodním právem chráněna určitá dříve nabytá práva.[31] Nutno podotknout, že koncept *acquired rights* je uplatňován recipročně, a to na základě Dohody o

[26] směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS. Úř. věst. L 158, 30.4.2004.

[27] PEERS, Steve, GUILD, Elspeth, ARCARAZO, Diego Acosta, GROENENDIJK, Kees, MORENO-LAX, Violeta (eds.) *EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary). Volume 2: EU Immigration Law.* 2. vyd. Leiden: Brill, Nijhoff, 2012, s. 29.

[28] rozsudek NSS ze dne 7. 2. 2016, č.j. 1 Azs 273/2016-29, č. 3536/2017 Sb. NSS.

[29] § 1 odst. 4 písm. b) ZPC.

[30] WAIBEL, Michael. Brexit and Acquired Rights. *AJIL* Unbound, 2017, roč. 111, s. 442.

[31] CAMBIEN, Nathan. Residence Rights for EU Citizens and Their Family Members: Navigating the New Normal. In: CAMBIEN, Nathan, KOCHENOV, Dimitry, MUIR, Elise (eds.) *European Citizenship under Stress*. 1. vyd. Leiden: Brill, Nijhoff, 2020, s. 206.

vystoupení Spojeného království Velké Británie a Severního Irsko z Evropské unie a Evropského společenství pro atomovou energii.[32]

Z předloženého výkladu je zřejmé, že obsahový význam tohoto klíčového pojmu může přinášet jistá interpretační a aplikační úskalí. Je proto žádoucí, aby byla poskytnuta jasná odpověď na otázku: kdo je v kontextu ZPC občanem třetí země? S ohledem na výše uvedené se jedná výlučně o fyzickou osobu, která není občanem ČR ani občanem jiného členského státu EU a zároveň nesplňuje podmínky pro přiznání postavení rodinného příslušníka občana EU.[33] Tato kategorie cizinců – občanů třetích zemí se však ještě dále může interně dělit, kdy rozlišovacím kritériem je existence vízové povinnosti.[34] V důsledku toho máme občany třetích zemí s vízovou povinnosti a bez vízové povinnosti.[35] Nicméně, v problematice zrušení povolení k trvalému pobytu občanů třetích zemí toto rozlišování není významné. Pro korektní výklad a aplikaci je podstatné, zda konkrétní cizinec nespadá do kategorie občana EU či občana Spojeného království, na kterého se vztahují ustanovení občana EU, popřípadě do kategorie rodinného příslušníka jednoho z výše uvedených občanů.

Z hlediska terminologie bude v této práci upřednostněn pojem cizinec, ledaže bude nutné rozlišení mezi jednotlivými kategoriemi. V takovém případě bude za důsledně užíván pojem občan třetí země na straně jedné a občan EU a rodinný příslušník občana EU na straně druhé.

1.2 Povolení k trvalému pobytu občanů třetích zemí v systému pobytových oprávnění

1.2.1 Systém pobytových oprávnění

Dalším klíčovým pojmem v cizineckém právu je *pobytové oprávnění*. Navzdory absenci legální definice ho lze chápat jako určitý zastřešující pojem zahrnující všechny jednotlivé pobytové tituly. Je třeba zdůraznit, že nikoliv všechna pobytová oprávnění vznikají na základě konstitutivního správního rozhodnutí, jímž se cizincům zakládá právo na oprávněný pobyt na území ČR. Především u občanů EU právo pobývat na území jiného členského státu je právem

[32] Dohoda o vystoupení Spojeného království Velké Británie a Severního Irsko z Evropské unie a Evropského společenství pro atomovou energii. Úř. věst. C 384 I, 12.11.2019.

[33] BOELES, Pieter, DEN HEIJER, Maarten, LODDER, Gerrie, WOUTERS, Kees. *European Migration Law*. 2. vyd. Antwerp: Intersentia, 2014, s. 37.

[34] Ta je stanovena nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1806 ze dne 14. 11. 2018, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni. Úř. věst. L 303, 28.11.2018.

[35] SLÁDEČEK, op. cit. sub 23, s. 96.

založeným přímo primárním právem, proto unijní občan má pobytové právo nezávisle na vydání rozhodnutí správního orgánu.[36] Jednotlivá pobytová oprávnění jsou charakterizována a strukturována třemi aspekty: pobytovým režimem, druhem pobytu a pobytovým účelem.[37]

První z nich byl již zmíněn v předcházejícím výkladu ústředního pojmu cizinec, kde bylo předestřeno, že kategorizace cizinců má zásadní dopad na případnou úpravu pobytové situace cizince. Pobytovým režimem se především rozumí základní právní sféra, na který ZPC dělí cizince vymezením osobní působnosti jednotlivých ustanovení, resp. hlav ZPC.[38] Právní úprava tak rozlišuje dva pobytové režimy, kdy diferenčním kritériem je obecně státní příslušnost k některému ze členských států EU. Prvním je standardní pobytový režim, který se obecně vztahuje na občany třetích států, u nichž se aplikují ustanovení hlavy III (přechodný pobyt) a IV ZPC (trvalý pobyt). Druhým je privilegovaný pobytový režim upravený v hlavě IVa ZPC, který se aplikuje na občany EU. Specifikum vykazují rodinní příslušníci občanů EU, u nichž rozlišujeme fakticky dvě podkategorie, jak bylo výše zmíněno. U první podkategorie podřazení pod privilegovaný pobytový režim nečiní žádné problémy, neboť tito rodinní příslušníci jako občané EU požívají práva na volný pohyb přímo z čl. 21 SFEU,[39] proto podřazení pod standardní pobytový režim nemůže být shledáno jako souladné s unijním právem. Problematickým se však jeví druhá podkategorie, u níž může přicházet v úvahu podřazení pod standardní pobytový režim. Konflikt ohledně osobní působnosti pobytových režimů je vzhledem k aplikační přednosti unijního práva třeba vyřešit ve prospěch privilegovaného pobytového režimu, neboť prostřednictvím vazby k občanovi EU odvozeně požívají svobodu pohybu osob. Vnitrostátní právní úprava a sekundární unijní musí dle právní doktríny ustoupit jejich právům spojených s volným pohybem osob, neboť nepřímo vyzařují ze SFEU v podobě odvozených práv. [40] Opačný přístup by byl vykládán jako omezení práva na volný pohyb osob.[41] V kontextu právní úpravy trvalého pobytu tento problém nenastává, neboť ustanovení § 65 odst. 2 ZPC vylučuje aplikaci standardního pobytového režimu jak u

[36] rozsudek SDEU ze dne 3.7.1980, *Regina v Pieck*, C-157/79, ECLI:EU:C:1980:179.

[37] ČIŽINSKÝ, op. cit. sub 4, s. 28.

[38] ibid.

[39] GUILD, Elspeth, PEERS, Steve, TOMKIN, Jonathan. *The EU Citizenship Directive: A Commentary*. 2. vyd. Oxford: Oxford University Press, 2019, s. 1.

[40] THYM, Daniel. Chapter 7: Legal Framework for EU Immigration Policy. In: HAILBRONNER, Kay, THYM, Daniel. (eds.) *EU Immigration and Asylum Law. Commentary.* 3. vyd. Mnichov: C. H. Beck, Hart, Nomos, 2022, s. 405.

[41] rozsudek velkého senátu SDEU ze dne 15.11.2011, *Dereci*, C-256/11, ECLI:EU:C:2011:734.

občanů EU, tak u rodinných příslušníků občanů EU. Tím je logicky též vyloučena možnost zrušení pobytového oprávnění podle § 77 ZPC.

Pokud se jedná o třetí aspekt, představuje pobytový účel *„zvláštní cizinecko-právní institut, jehož smyslem je vykonávat zvýšenou státní kontrolu nad životem (určitých) cizinců“*.[42] Dle judikatury správních soudů stojí ZPC obecně na principu, že pobyt cizince na území ČR musí být odůvodněn, např. zaměstnáním, podnikáním, studiem, a současně tento důvod musí být naplňován.[43] Toto základní východisko je relevantní především pro cizince spadající pod standardní pobytový režim, nicméně je zapotřebí jej korigovat a doplnit v tom smyslu, že povinnost naplňovat účel pobytu se nemůže vztahovat na každého cizince, jako tomu je například u občanů třetích zemí, kteří jsou držitelé povolení k trvalému pobytu, u nichž zkoumání účelu postrádá smysl.[44] Též u privilegovaného pobytového režimu má tento institut omezený význam, neboť občané EU a jejich rodinní příslušníci mohou na území pobývat, ať už za určitým účelem (zaměstnání, podnikání, studium) anebo bez jeho určení (kapitola 2.1.2.1).[45]

Posledním aspektem je druh pobytu, jímž právní doktrína rozumí právní kategorii charakterizovanou dvěma prvky, časovou délkou a kvalitou (povoleného) pobytu.[46] Rozhodujícím je v tomto ohledu především časové hledisko, dle kterého je možné rozlišit tři druhy pobytu, tj. krátkodobý, dlouhodobý a trvalý pobyt. První druh pobytu se vyznačuje délkou pobytu v trvání 3 měsíců. Pro druhý druh pobytu je charakteristická délka pobytu, která překračuje délku 3 měsíců, přičemž maximální délka povoleného pobytu vždy závisí na konkrétním pobytovém oprávnění.[47] U poslední druhu pobytu není délka pobytu časově omezena, kdy cizinec je oprávněn pobývat na území na dobu neurčitou.

V této souvislosti je vhodné upozornit, že zákonná úprava strukturuje každý pobytový režim do dvou pomyslných pobytových stupňů: přechodný pobyt na straně jedné a trvalý pobyt na straně druhé. Nicméně je možné říci, že do přechodného pobytu řadíme pobyt krátkodobý a dlouhodobý, zatímco trvalý pobyt odpovídá poslednímu druhu pobytu. Důvodem pro odstupňování pobytu, resp. pro rozlišování jednotlivých druhu pobytu jsou především práva,

[42] ČIŽINSKÝ, op. cit. sub 4, s. 67.

[43] rozsudek NSS ze dne 27.12.2011, č. j. 7 As 82/2011-81.

[44] BEDNÁŘOVÁ, LÁSKOVÁ, op. cit. sub 3, s. 46.

[45] ČIŽINSKÝ, op. cit sub 4, s. 119.

[46] ibid, s. 28.

[47] § 44 odst. 4 až 9 ZPC.

která se k nim vážou (např. zda má cizinec volný přístup na trh práce),[48] čímž je určována kvalita povoleného pobytu a právní postavení držitelů konkrétního pobytového oprávnění.

Obdobně jako u pobytového účelu, relevanci dělení druhu pobytu je třeba posoudit u každého z pobytových režimů odděleně. Zatímco u standardního pobytového režimu dělení pobytu podle jeho délky je logické a žádoucí (viz níže), u privilegovaného pobytového režimu nepanuje zcela názorová jednota. Část právní doktríny totiž uvádí, že rozlišování mezi krátkodobým a dlouhodobým pobytem u občanů EU postrádá smysl, proto se toliko rozlišuje mezi pobytem trvalým a přechodným.[49] Naopak u rodinných příslušníků občanů EU považuje v zásadě za přípustné vnitřní dělení přechodného pobytu na krátkodobý a dlouhodobý pobyt.[50] Tyto závěry nejsou vzhledem k absenci detailnějšího odůvodnění zcela přesvědčivé a jsou do jisté míry také vnitřně rozporné, když na straně jedné odmítá dělení pobytu a na straně druhé kategorizaci pobytu připouští. Z tohoto důvodu je vhodnější se přiklonit k právnímu názoru, který časovou diferenciaci pobytu dovozuje jak u občanů EU, tak u jejich rodinných příslušníků.[51] Argumentem jsou jednak práva, které lze po uplynutí určité doby pobytu nabýt (např. aktivní a pasivní volební právo občanů EU u voleb do zastupitelstva obcí),[52] a jednak systematika směrnice 2004/38/ES, která zřetelně rozlišuje jednotlivé pobyty z hlediska jejich trvání.[53]

Zvláštní pozornost si zaslouží rodinní příslušníci občanů EU, jež jsou současně *občany třetích zemí*, u nichž odstupňování pobytu dle časového hlediska má odlišný právní základ.[54] V tomto případě dělení druhu pobytu dle jeho délky má toliko zpřehlednit spletitost pobytových titulů a nemusí nutně bez dalšího implikovat možnost aplikace ustanovení standardního pobytového režimu. Ačkoliv část právní doktríny připouští možnost aplikace ustanovení hlavy III,[55] jiná naopak setrvává na stanovisku, že práva občanů třetích zemí, kteří

[48] § 98 písm. a) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

[49] ČIŽINSKÝ, op. cit sub 4, s. 40 a 62.

[50] ibid.

[51] VLÁČIL, Jiří. *Právo na vstup a pobyt na území členských států Evropské unie.* Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016, s. 99.

[52] srov. § 4 odst. 1 a § 5 odst. 1 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

[53] Krátkodobý pobyt je upraven v čl. 6, jež je rubrikován jako právo pobytu po dobu tří měsíců. Dále dlouhodobý pobyt v čl. 7 rubrikovaný jako právo pobytu po dobu delší než tři měsíce. A konečně trvalý pobyt je upraven v čl. 16.

[54] např. dlouhodobý pobyt není regulován čl. 7 směrnice 2004/38/ES, nýbrž čl. 9 tytéž směrnice, kdy je této podkategorii rodinných příslušníků občanů EU vydávána pobytová karta. U krátkodobého a trvalého pobytu se použijí stejná právní úprava jako u občanů EU.

[55] Aplikace hlavy IV ZPC je ze zákona přímo vyloučena (srov. § 65 odst. 2 ZPC).

jsou rodinnými příslušníky občanů EU, vyplývající ze svobody volného pohybu osob mají přednost před vnitrostátním právem, proto se použijí výhradně ustanovení hlavy IVa ZPC. S ohledem na princip přednosti unijního práva je třeba se přiklonit k druhému názoru.[56]

Ptáme-li se, na základě jakých pobytových oprávnění může *občan třetí země* legálně pobývat, je tato kategorie cizinců s ohledem na vnitřní systematiku standardního pobytového režimu oprávněna pobývat buď *přechodně*, a to bez víza, na základě krátkodobého víza, na základě dlouhodobého víza, povolení k dlouhodobému pobytu nebo povolení k přechodnému pobytu, nebo na základě výjezdního příkazu,[57] anebo *trvale*, a to na základě povolení k trvalému pobyt nebo rozhodnutí příslušného orgánu o svěření cizince do náhradní výchovy.[58]

1.2.2 Charakteristika povolení k trvalému pobytu

Z hlediska systematiky pobytových oprávnění řadíme tedy povolení k trvalému pobytu občana třetí země do standardního pobytového režimu, přičemž z hlediska pobytového stupně se jedná o pobyt trvalý, které přináší cizinci nejvíce privilegií, resp. práv. V porovnání s ostatními pobytovými tituly v rámci standardního pobytového režimu se jedná o nejvyšší pobytové oprávnění, kterého cizinec může na území ČR získat, jehož udělení je podmíněno požadavkem dlouhodobého a nepřetržitého pobytu.[59] K získání předmětného pobytového titulu musí cizinec pobývat na území ČR nejméně 5 let, přičemž splnění této podmínky se posuzuje ke dni podání žádosti, tedy doba *legálního* pobytu se počítá zpětně ode dne podání žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu.[60] Nemůže se tedy jednat o libovolnou pětiletou dobu, která byla splněna kdykoliv v minulosti.[61] Vedle splnění požadované délky pobytu je nezbytná též nepřetržitost pobytu, čímž judikatura správních soudů rozumí oprávněnou fyzickou přítomností cizince na území ČR.[62] Za určitých podmínek ZPC toleruje faktickou nepřítomnost cizince na území, která není považována za přerušení (přetržení) dlouhodobého a nepřetržitého pobytu.[63]

Z terminologického hlediska je třeba důsledně rozlišovat mezi povolením k trvalému pobytu občanů třetích zemí na straně jedné (§ 66 až 68 ZPC) a povolením k trvalému pobytu občanů EU a jejich rodinných příslušníků na straně druhé (§ 87g až 87h ZPC). V prvním

[56] THYM In: HAILBRONNER, THYM, op. cit. sub 40, s. 405.

[57] § 17 ZPC.

[58] § 65 odst. 1 ZPC.

[59] rozsudek NSS ze dne 6.2.2013, č.j. 1 As 175/2012-34, č. 2835/2013 Sb. NSS.

[60] § 68 odst. 1 ZPC.

[61] rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu ze dne 29.5.2016, č.j. MV-124452-4/SO-2014, s. 3.

[62] rozsudek NSS ze dne 15.6.2016, č.j. 9 Azs 95/2016-29, č. 3448/2016 Sb. NSS.

[63] § 68 odst. 2 ZPC.

případě se jedná o oprávnění založené konstitutivním správním aktem, zatímco v druhém případě má tento akt deklaratorní povahu,[64] tedy nepodléhá žádnému správnímu uvážení ani nepředstavuje povolovací režim.[65] V porovnání s „unijním" protějškem jsou podmínky pro vydání povolení k trvalému pobytu stanoveny ve standardním pobytovém režimu mnohem přísněji, neboť musí být splněna celá řada zákonných požadavků.[66] Taktéž důvody pro jeho zrušení jsou podstatně širší a jsou přísněji formulovány.

Abychom předešli nedorozumění, je zapotřebí si terminologicky ujasnit, že použitím slovního spojení *povolení k trvalému pobytu* je míněno povolení k trvalému pobytu, jehož držitelem je občan třetí země.

2. Právní úprava zrušení povolení k trvalému pobytu občanů třetích zemí

2.1 Ústavní a unijní kontext

2.1.1 Ústavněprávní zakotvení svobody pohybu a pobytu

Problematika regulace vstupu a pobytu cizinců má nepochybně svůj odraz v ústavněprávní rovině, jmenovitě v principu suverenity státu a v čl. 14 Listiny. V případě svobody pohybu a pobytu je však třeba upozornit, že na něj nahlížíme ze tří rovin: obsahové, personální a teritoriální.[67]

Pokud se jedná o teritoriální rovinu lze ve stručnosti uvést, že svoboda pohybu a pobytu má odlišný dopad v rámci státních hranic a jiný v případě pohybu přes hranice státu.[68] To mimo jiné souvisí s personální rovinou rozebíraného článku, kdy rozsah svobody pohybu a pobytu je ve vztahu k cizincům omezený, jak bude níže rozebráno.

Obsahová stránka vyplývá již ze samotného názvu čl. 14 Listiny, kdy rozeznáváme dvě základní práva, která jsou na sobě nezávislá, byť v oblasti úpravy vstupu a pobytu cizinců spolu úzce souvisí. Jimi jsou svoboda pohybu jako složka dynamická a svoboda pobytu jako složka statická.[69] Obě tyto základní svobody vymezil ÚS tak, že *„svobodou pohybu se rozumí*

---

[64] SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva.* 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010, s. 192.

[65] Důvodová zpráva k zákonu č. 379/2007 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. [cit. 13. 3. 2022] Dostupné z: https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=4&ct=1107&ct1=0.

[66] § 68 a § 70 ZPC

[67] MOLEK, Pavel. Čl. 14. In: POSPÍŠIL, Ivo, LANGÁŠEK, Tomáš, ŠIMÍČEK, Vojtěch, WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod: Komentář.* 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 353.

[68] ibid.

[69] TOMOSZEK, Maxim. Čl. 14. In: HUSSEINI, Faisal, BARTOŇ, Michal, KOKEŠ, Marian, KOPA, Martin a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář.* 1. vyd. (1. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2021. In: Beck-

oprávnění nejen občana, ale každého pohybovat se po území ČR vymezeném jejími státními hranicemi a navštěvovat jednotlivá místa s výjimkou těch, pro která zákon ve smyslu ustanovení čl. 14 odst. 3 stanoví omezení", zatímco *„svobodou pobytu se* […] *rozumí* […] *oprávnění svobodně pobývat a usazovat se na kterémkoli místě v ČR, tedy oprávnění svobodně si volit bydliště uvnitř českého státu"*.[70] V kontextu cizineckého práva je nicméně nezbytné užité pojmy jako pohyb a pobyt více upřesnit. Pohybem neboli vstupem rozumíme *„překročení hranice* […] *určitého státu směrem dovnitř"*,[71] zatímco pobytem je chápáno jako *„jakékoliv setrvání na dotčeném území, které následuje po vstupu na toto území* […]*"*.[72]

Ačkoliv na první pohled se může jevit, že svoboda pohybu a pobytu je garantována každému nehledě na státní občanství, je nutno ji číst v kontextu odstavce čtvrtého téhož článku, čímž je *de facto* vymezena její personální či osobní stránka. Podle ÚS nelze toto základní právo interpretovat tak, že by garantovalo svobodu pohybu a pobytu všem cizincům, neboť stát má plnou diskreci a svobodou jurisdikci, zda a za jakých podmínek umožní vstup a pobyt osobě jiné státní příslušnosti.[73] Cizinci tak nemají právo na vstup[74] ani na pobyt na území ČR.[75] Jinak řečeno, cizinci nejsou nositeli *„žádného základního práva, jehož obsahem by bylo právo svobodně setrvávat* [ani vstupovat] *na území České republiky"*,[76] neboť náleží pouze občanům ČR, pročež právní postavení cizinců je v plné diskreční pravomoci státu. Proto jsou tato práva zaručena jen těm cizincům, kteří pobývají na území ČR legálně.[77]

V této souvislosti je nezbytné se pozastavit nad ÚS mnohokráte opakovanou tezí, že *„neexistuje subjektivní ústavně zaručené právo cizinců na pobyt na území České republiky. Každý stát si může sám rozhodnout, za jakých podmínek připustí pobyt cizinců na svém území. Žádné z práv zakotvených v Listině nezakládá nárok cizinců na pobyt na území České republiky. Ustanovení čl. 14 odst. 4 Listiny takové právo garantuje pouze občanům České republiky (a nyní též unijním občanům), zatímco ostatní cizinci mají pouze právo svobodně*

online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 10.2.2022]. Dostupné z: http://www.beck-online.cz/.

[70] nález ÚS ze dne 30.10.2002, sp. zn. Pl. ÚS 4/02.

[71] BEDNÁŘOVÁ, LÁSKOVÁ, op. cit. sub 3, s. 25.

[72] VLÁČIL, Jiří. *Vstup a pobyt na území členských států Evropské unie*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016, s. 99.

[73] usnesení ÚS ze dne 26.5.2004, sp. zn. I. ÚS 290/04.

[74] rozsudek NSS ze dne 10.9.2009, č.j. 9 As 95/2008-45, č. 1955/2009 Sb. NSS.

[75] nález ÚS ze dne 9.12.2008, sp. zn. Pl. ÚS 26/07.

[76] usnesení ÚS ze dne 26.5.2004, sp. zn. I. ÚS 290/04.

[77] MOLEK In: POSPÍŠIL, LANGÁŠEK, ŠIMÍČEK, WAGNEROVÁ, op. cit. sub 67, s. 354.

území České republiky opustit (čl. 14 odst. 4 Listiny)".[78] Jinak řečeno, *„je věcí suverénního státu, za jakých (nediskriminujících) podmínek připustí pobyt cizinců na svém území"*.[79] Základním ideovým východiskem je nepochybně částí právní doktríny zastávaný názor o absolutní volnosti státu regulovat vstup a pobyt cizinců. Stát má tedy absolutní a neomezené uvážení zda, a za jakých podmínek, povolí cizincům vstup a pobyt, včetně jeho ukončení.[80] Právo výhradně upravit podmínky vstupu a pobytu a jeho ukončení je založeno jednak z existence státní suverenity a dále z výše zmíněné neexistence subjektivního práva cizince na vstup a pobyt na území jiného státu.[81] Reprezentativním je v tomto ohledu především judikatura Nejvyššího soudu Spojených států amerických, která opírajíce se koncept suverenity státu vyslovila, že *„je přijímanou maximou mezinárodního práva, že každý suverénní* [stát] *má právo, které vyplývá z jeho suverenity a je zásadní pro jeho zachování, zakázat vstup cizincům* […] *nebo jim umožnit přístup pouze v těch případech za těch podmínek, které považuje za vhodné stanovit"*.[82] V tomto duchu judikuje ESLP, dle něhož stát je podle ustálené obecně uznávané zásady mezinárodního práva oprávněn ke kontrole vstupu cizinců na své území a jejich pobytu na něm. Sama EÚLP nezaručuje právo cizince na vstup do konkrétní země nebo pobyt v ní.[83]

Jiná část právní doktríny se nicméně s touto premisou neztotožňuje. Dle ní uvážení státu v oblasti kontroly vstupu a pobytu, včetně jeho ukončení, nemůže mít absolutní charakter.[84] Ve vztahu k dobrovolně migrujícím cizinců se limity státní diskrece při kontrole pohybu a pobytu cizinců nachází jednak v ochraně základních lidských práv v regionálních systémech ochrany základní práv a jednak díky existenci regionálního migračního režimu, v případě ČR je to migrační režim EU, který zahrnuje nejen unijní koncepci volného pohybu osob, nýbrž také

[78] např. nález ÚS ze dne 24.4.2012, sp. zn. Pl. ÚS 23/11.

[79] především usnesení ÚS ze dne 23.6.2004, sp. zn. III. ÚS 219/04; nález ÚS ze dne 9.12.2008, sp. zn. Pl. ÚS 26/07; nález ÚS ze dne 27.11.2018, sp. zn. Pl. ÚS 41/17.

[80] KUČERA, Bohumil. *Mezinárodní základy cizineckého práva.* Sbírka spisů právnických a národohospodářských. Brno: Nakladatelství Barvič a Novotný, 1929, s. 70-71; HOBZA, Antonín. Cizinecké právo. In: *Slovník veřejného práva československého. Svazek I. A až Ch*. Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1929, s. 164.

[81] BEDNÁŘOVÁ, LÁSKOVÁ, op. cit. sub 3, s. 20.

[82] rozsudek Nejvyššího soudu Spojených států amerických, *Nishimura Ekiu v. United States*, 42 U.S. 651, 659 (1892)

[83] rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 18.10.2006, *Üner proti Nizozemsku*, stížnost č. 46410/99; rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 3.10.2014, *Jeunesse proti Nizozemsku*, stížnost č. 12738/10.

[84] THYM In: HAILBRONNER, THYM, op.cit. sub 40, s. 407.

společná pravidla pro přistěhovalectví občanů třetích zemí.[85] V kontextu ochrany základních lidských práv může rozhodnutí státu o ukončení oprávněného pobytu v mnoha případech vést k porušení práva na respektování rodinného a soukromého života ve smyslu čl. 8 EÚLP, proto stát v zákonem stanovených či judikaturou dovozených případech má povinnost zvážit přiměřenost takového rozhodnutí (kapitola 4). Avšak mnohem významnějším limitem volnosti státu při regulaci vstupu a pobytu cizinců představuje existence regionálního migračního režimu, který v podmínkách ČR má svůj původ ve členství v EU. V tomto směru konkrétními limity jsou jednak koncepce volného pohybu osob jako jedné ze základních svobod a jednak společná přistěhovalecká politika (kapitola 2.1.2).

Nad rámec nezbytně nutného doplňme, že dalším významným limitem – především ve vztahu k nuceně migrujícím, přesněji řečeno vysídleným cizincům, resp. uprchlíkům (kapitola 1.1) – je princip *non-refoulement*, který omezuje státy v tom směru, že jim zakazuje, aby navrátily uprchlíky do země, v níž hrozí újma na životě nebo osobní svobodě z důvodů vyjmenovaných v čl. 33 odst. 1 Ženevské úmluvy o uprchlících.[86] Tato mezinárodní smlouva však není jediným zdrojem principu *non-refoulement*, neboť tato zásada vyplývá též z lidskoprávních mezinárodních smluv (např. čl. 2 a 3 EÚLP), jež zapovídají jakékoliv navracení, pokud by to znamenalo, že by dotčený cizinec byl vystavěn hrozně mučení nebo jiného krutého, nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání, případně trestu smrti.[87] V oblasti ochrany lidských práv má tento princip širší osobní působnost, neboť chrání každého cizince, včetně těch dobrovolně migrujících, před výše uvedenou hrozbou.[88] Proto není vyloučeno, že případné rozhodnutí o zrušení pobytového oprávnění by bylo v rozporu s principem *non-refoulement*. Detailnější výklad by nicméně přesahoval rámec této práce, proto vliv zásady zákazu navrácení na volnost státu při kontrole vstupu a pohybu osob nebude jejím předmětem.

[85] MCMAHON, Aoife. *The Role of the State in Migration Control: The Legitimacy Gap and Moves Towards a Regional Model*. 1. vyd. Leiden: Brill, 2016, s. 62.

[86] MELONI, Annalisa. *Visa Policy within the European Union Structure*. 1. vyd. Berlin, Heidelberg: Springer, 2006, s. 16-17.

[87] RODENHÄUSER, Tilman. The principle of non-refoulement in the migration context: 5 key points. [online] *Humanitarian Law & Policy Blog*, 30.3.2018. [cit. 30.4.2022] Dostupné z: https://blogs.icrc.org/law-and-policy/2018/03/30/principle-of-non-refoulement-migration-context-5-key-points/.

[88] PEERS, Steve. *EU Justice and Home Affairs Law: Volume I: EU Immigration and Asylum Law*. 4. vyd. Oxford: Oxford University Press, 2016, s. 250.

2.1.2 Vliv unijního práva na vnitrostátní úpravu pobytu cizinců

Vstupem ČR do EU došlo k zásadní proměně našeho právního řádu, která se taktéž významně dotkla oblasti cizineckého práva, včetně tradičně chápaného práva státu na regulaci vstupu a pobytu cizinců. Přistoupením k EU byla do vnitrostátního právního řádu převzata „celá masa" evropského práva,[89] včetně unijní úpravy cizineckého práva nejen ve vztahu k občanům EU a jejich rodinným příslušníkům, ale taktéž k občanům třetí země. Unijní právo se proto stalo integrální součástí českého právního řádu,[90] což mimo jiné znamená, že prostřednictvím čl. 10a odst. 1 Ústavy, na základě níž ČR přenesla některé suverénní pravomoci na EU a současně omezila vlastní suverenitu, bylo umožněno působení práva EU uvnitř vnitřního právního systému, včetně principů aplikace unijního práva.[91] Jmenovitě se jedná o zásadu přednosti, přímého účinku, nepřímého účinku zavazující orgány členských států k výkladu vnitrostátních právních předpisů v souladu s právem EU (tzv. eurokonformní výklad) a v neposlední řadě interpretační monopol unijního soudu v oblasti unijního práva, který zajišťuje jednotný výklad na celém území EU.

Předposlední z uvedených základních zásad unijního práva představuje nejen základní kámen, na kterém stojí unijní právo, ale je zcela klíčový pro správnou interpretaci a výklad vnitrostátního práva, jež je výsledkem transpozice směrnice. V této souvislosti lze odkázat na rozhodnutí ÚS k otázce interpretace vnitrostátního práva, jehož závěry lze zobecnit tak, že v případě existence několika interpretačních variant, přičemž pouze některá z nich vede k dosažení závazku převzatého v souvislosti s členstvím v EU, je nutno volit takovou výkladovou možnost podporující realizaci tohoto závazku.[92] Tyto závěry přejaly taktéž správní soudy v kontextu právní úpravy trvalého pobytu občanů třetích zemí. Z nich vyplývá, že podmínky zrušení povolení k trvalému pobytu dle § 77 ZPC musí být vykládány eurokonformně, tedy v souladu s požadavky unijního právního předpisu a judikaturou SDEU, a to v důsledku provázání vnitrostátního a unijního institutu, v tomto případě povolení k trvalému pobytu a právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta EU.[93] Vzhledem k povinnosti vykládat vnitrostátní právo souladně s unijním právem, coby projevu nepřímého

[89] nález ÚS ze dne 8.3.2006, *Cukerné kvóty*, sp. zn. Pl.ÚS 50/04.

[90] rozsudek ze dne 15.7.1964, *Costa v. ENEL*, 6/64.

[91] nález ÚS ze dne 8.3.2006, *Cukerné kvóty*, sp. zn. Pl.ÚS 50/04.

[92] nález ÚS ze dne 3.5.2006, *eurozatykač*, sp. zn. Pl.ÚS 66/04.

[93] rozsudek NSS ze dne 15.6.2016, č.j. 9 Azs 95/2016-29, č. 3448/2016 Sb. NSS.

účinku, unijního práva bude zejména v části týkající se zrušovacích důvodů povolení k trvalému kladen důraz na eurokonformní výklad (kapitola 3).

V důsledku evropské integrace již nadále neplatí základní premisa o výlučném postavení státu v oblasti kontroly vstupu a pobytu cizinců. Přenesením některých suverénních pravomocí, včetně zákonodárství v oblasti migrace, není možné dále hovořit o absolutní prerogativě státu ke kontrole vstupu a pobytu cizinců na vlastním území. Judikatura ÚS správně poznamenala, že přítomnost unijního práva představuje podstatný posun právního prostředí, který ovlivňuje nejen chápání celého právního řádu, nýbrž také jeho ústavních principů a zásad.[94] V kontextu právní úpravy vstupu a pobytu cizinců tento posun nastal *de facto* ve dvou směrech: za prvé, v důsledku unijního konceptu volného pohybu osob jako jednoho ze základních svobod vnitřního trhu; za druhé, v důsledku společné přistěhovalecké politiky v rámci prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Ty společně vytvářejí zvláštní regionální migrační režim, který vedle lidskoprávních závazků významně omezuje volnost státu při úpravě vstupu a pobytu cizinců. Nicméně jejich rozsah a intenzita je zapotřebí zkoumat odděleně, neboť jejich právní základy v zakládacích smlouvách, resp. ve SFEU jsou zcela odlišné.

2.1.2.1 Koncept volného pohybu osob

V případě konceptu volného pohybu osobu již bylo výše řečeno, že tato garance plynoucí z práva EU vytváří spolu s volným pohybem zboží, služeb a kapitálu čtyři základní svobody unijního práva.[95] Jeho právní základ nalezneme v čl. 21 SFEU, jež garantuje každému občanovi EU právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, ledaže je toto právo omezeno za podmínek stanovených v zakládacích smlouvách a unijní legislativě. V oblasti cizineckého práva tato široce chápána záruka svobodného pohybu a pobytu přinesla zcela zásadní změny. V rovině ústavněprávní totiž došlo k rozšíření garance svobody pohybu a pobytu taktéž na občany EU, což judikatura Ústavního soudu korektně reflektovala dovětkem, že po vstupu ČR do EU čl. 14 Listiny zakládá taktéž unijním občanům nárok na vstup a pobyt na území ČR.[96] Přiznání takového práva cizím státním příslušníkům, kteří pocházejí

[94] nález ÚS ze dne 8.3.2006, *Cukerné kvóty*, sp. zn. Pl.ÚS 50/04.

[95] TOMÁŠEK, Michal, TÝČ, Vladimír, PETRLÍK, David a kol. *Právo Evropské unie*. 3. vyd. Praha: Leges, 2021, s. 206.

[96] zejména nález ÚS ze dne 12.5.2009, sp. zn. Pl. ÚS 10/08; nález ÚS ze dne 24.4.2012, sp. zn. Pl. ÚS 23/11.

z členského státu EU, vedlo nejen k vytvoření dvou rozdílných kategorií cizinců, ale taktéž ke vzniku dvou odlišných pobytových režimů (kapitola 1.1).[97]

Současná podoba koncepce volného pohybu osob, která garantuje svobodný pohyb a pobyt na území členských států bez ohledu na ekonomický účel, má své kořeny se vznikem vnitřního trhu. Před Maastrichtskou smlouvou totiž unijní právo garantovalo volný pohyb osob toliko za ekonomickým či tržním účelem, nicméně zavedení unijního občanství představovalo významný kvalitativní posun v chápání této základní svobody vnitřního trhu.[98] Občané EU k výkonu svého práva volného pohybu osob nemusí prokazovat žádný účel, tj. mohou se svobodně pohybovat a pobývat na území členských států, ať už se jedná o účel ekonomický (tržní) či mimoekonomický (občanský).[99] Nutno podotknout, že unijní občanství je vázáno na státního občanství některého ze členských států. V žádném případě jej nenahrazuje, ba naopak má toliko doplňkový charakter, jelikož přidává ke státnímu občanství navíc garance a práva vyplývající z unijního práva, jež jsou demonstrativně zakotveny v čl. 20 odst. 2 SFEU.[100] V každém případě platí, že je-li fyzická osoba státním občanem některého ze členských státu, má *ipso iure* postavení unijního občana.

Právo volného pohybu osob, konkrétně právo na pobyt na území jiného členského státu, je dle judikatury unijního soudu právem přímo přiznaným SFEU, který má přímý účinek, a to na základě jasného a přesného ustanovení.[101] Proto je členským státům zapovězeno jakkoliv omezovat výkon tohoto práva, kdy omezením se rozumí veškerá vylučující opatření, včetně zrušení pobytového oprávnění občana EU.[102] Ze zákazu omezování volného pohybu osob sice existují výjimky,[103] avšak judikatura unijního soudu vyžaduje, aby omezení této základní svobody bylo vykládáno restriktivně.[104] Obzvlášť k omezení z důvodu veřejného pořádku a bezpečnosti je nutno dodat, že omezení na jejich základě je přípustné pouze za předpokladu, je-li hrozba veřejnému pořádku či bezpečnosti skutečná, aktuální a dostatečně závažná

[97] MOLEK In: POSPÍŠIL, LANGÁŠEK, ŠIMÍČEK, WAGNEROVÁ, op. cit. sub 67, s. 353.

[98] TOMÁŠEK, TÝČ, PETRLÍK, op. cit. sub 95, s. 206.

[99] ibid, s. 207.

[100] MARTIN, Denis. Article 20 TFEU. In: KLAMERT, Marcus, KELLERBAUER, Manuel, TOMKIN, Jonathan (eds.) *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2019, s. 436.

[101] rozsudek SDEU ze dne 17.9.2002, *Baumbast R*, C-413/99, ECLI:EU:C:2002:493.

[102] GUILD, PEERS, TOMKIN, op. cit. sub 39, s. 253.

[103] ibid, s. 10.

[104] SVOBODA, op. cit. sub 64, s. 194.

základnímu zájmu společnosti, jenž je založena na osobním chování jednotlivce.[105] Unijní právo tak požaduje, aby výjimky z garantovaného práva volného pohybu byly podrobeny individuálnímu hodnocení, pročež veškerá opatření obecného či preventivního charakteru nejsou s unijním právem slučitelná. Takto striktní přístup k možnosti aplikovat výjimky nepochybně zužuje členským státům prostor pro případnou kontrolu vstupu a pobytu cizích státních příslušníků na vlastním území, zejména chtějí-li ukončit pobyt cizince.

Přesto je na místě zdůraznit, že předmětná limitace volnosti státu v oblasti regulace migrace se toliko dotýká pouze občanů EU a jejich rodinných příslušníků. Ve vztahu k občanům třetím země je omezení práva státu regulovat vstup a pobyt cizinců na vlastním území v unijním kontextu komplikovanější tématem.

2.1.2.2 Společná přistěhovalecká politika

Dříve než přistoupíme k podrobnějšími výkladu o unijních pravomocech k regulaci vstupu a pobytu občanů třetích zemí, je vhodné alespoň ve stručnosti zasadit současné unijní kompetence v oblasti kontroly migrace do historického kontextu. Souběžně se zavedením unijního občanství byly taktéž Maastrichtskou smlouvou položeny základy pro unijní migrační úpravu ve vztahu k občanům třetím zemím. Tato oblast však byla upravena v režimu třetího pilíře, který nepřinesl kýžené výsledky, proto došlo k revizi v podobě Amsterdamské smlouvy, která problematiku migrace přenesla do prvního pilíře (tzv. komunitarizace třetího pilíře).[106] Tato oblast práva tvořila součást tzv. prostoru svobody, bezpečnosti a práva, jehož vytvoření bylo poprvé formulováno Amsterodamskou smlouvou.[107] Jeho smyslem a účelem bylo zajistit realizaci volného pohybu osob uvnitř unijního prostoru, přičemž tento cíl byl bezprostředně provázán s potřebou přijmout vhodná opatření v oblasti přistěhovalectví.[108] Zdůraznění vnitřní dimenze svobody pohybu osob tak korespondovalo s rozšířením unijní kompetence ke stanovení společných pravidel vstupu a pobytu občanů třetích zemí, kteří vstupují nebo pobývají na území členských států.[109] Amsterodamská revize tak představovala významný milník, neboť ji lze považovat za počátek (plnohodnotného) unijního migračního práva, kdy

[105] Dle čl. 27 odst. 2 směrnice 2004/38/ES jimi jsou veřejný pořádek, veřejná bezpečnost či veřejné zdraví.

[106] WILDERSPIN, Michael. Article 79 TFEU. In: KLAMERT, Marcus, KELLERBAUER, Manuel, TOMKIN, Jonathan (eds.) *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2019, s. 840.

[107] TEWOCHT, Hannah. *Drittstaatsangehörige im europäischen Migrationsrecht.* 1. vyd. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2016, s. 278.

[108] FUNKE, Andreas. Primärrechtliche Grundlagen, Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (GRC, Art. 77–79 AEUV). In: WOLLENSCHLÄGER, Ferdinand (ed.) *Europäischer Freizügigkeitsraum – Unionsbürgerschaft und Migrationsrecht.* 1. vyd. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2021, s. 565.

[109] ibid.

členské státy přistoupily k rozšíření unijních kompetencí k vytvoření společných pravidel v oblasti migrace vůči občanům nečlenských států. Následovala intenzivní unijní legislativní činnost, jejíž výsledkem bylo přijetí klíčových směrnic v oblasti migrace občanů třetích zemí, jako například směrnice 2003/109/ES.[110] V důsledku přenesení zákonodárství v oblasti kontroly migrace, jakožto jedné ze ústředních funkcí států, tak fakticky došlo k omezení volnosti státu a jeho suverénních pravomocí při stanovování podmínek vstupu a pobytu vůči občanům třetích zemí.[111]

Na rozdíl od koncepce volného pohybu osob je právní základ unijní regulace migrace obsažen v čl. 79 SFEU, který je systematicky zařazen do hlavy páté SFEU (Prostor svobody, bezpečnosti a práva). Na místě je opět vhodné zdůraznit, že úprava migrace v režimu čl. 79 SFEU se vztahuje pouze na občany třetích zemí, proto jsou z osobní působnosti vyloučeni jak občané EU, tak jejich rodinní příslušníci.[112] Z textace čl. 79 odst. 1 SFEU vyplývá, že EU má kompetenci vyvíjet společnou migrační politiku, kdy jedním z cílů je zajištění účinného řízení migračních toků ve všech jejích etapách, tj. legální migrace. Dle odborné literatury představuje toto ustanovení právní rámec pro sdílenou pravomoc, na základě níž EU má v oblasti migrace občanů třetích zemí kompetenci vytvářet a přijímat právně závazné akty,[113] přičemž členské státy mohou taktéž vyvíjet legislativní činnost, avšak pouze v tom rozsahu, v jakém ji EU dosud nevykonala.[114] Vzhledem k unijní kompetenci zajistit efektivní řízení migrační toků ve všech fázích neomezuje se unijní právo pouze na jednorázové jevy migrace jako získání pobytového oprávnění,[115] ba naopak spojení *„ve všech etapách“* napovídá, že unijní kompetence v této oblasti je třeba chápat šířeji, zahrnující též kompetenci k stanovení jednotných pravidel pro odnímání pobytových oprávnění. To nepřímo potvrzuje dikce čl. 79 odst. 2 písm. a) SFEU, dle níž orgány EU přijímají řádným legislativním postupem opatření, jímž se stanovují podmínky pobytu a pravidla k udělování povolení k pobytu dlouhodobého charakteru.

V této souvislosti komentářová literatura uvádí, že *opatřeními* k efektivnímu řízení migrace mohou být všechny právně závazné akty EU ve smyslu čl. 288 SFEU, tj. nařízení,

[110] GROENENDIJK, Kees. Introduction: Migration And Law In Europe. In: GUILD, Elspeth, MINDERHOUD, Paul. The First Decade of EU Migration and Asylum Law. Leiden: Brill, Nijhoff, 2011, s. 8.

[111] ibid, s. 9.

[112] WILDERSPIN In: KLAMERT, KELLERBAUER, TOMKIN, op. cit. sub 106, s. 841.

[113] ibid.

[114] TOMÁŠEK, TÝČ, PETRLÍK, op. cit. sub 95, s. 152.

[115] THYM In: HAILBRONNER, THYM, op. cit. sub 40, s. 389-390.

směrnice a rozhodnutí. A dále ze spojení *podmínky a pravidla* je možné dovodit, že unijní migrační právo nestanoví pouze hmotněprávní podmínky pro udělení pobytového oprávnění, nýbrž také pro jeho odnětí.[116] Takto vymezený doktrinální výklad čl. 79 odst. 2 písm. a) SFEU ve vztahu k podmínkám a pravidel pobytu lze považovat za klíčovou, neboť unijní právo zavazuje orgány členských států k eurokonformnímu výkladu nejen ve vztahu k podmínkám pro získání pobytového oprávnění, nýbrž také ke zrušení dříve uděleného povolení k pobytu na území členského státu.

Nicméně vystává otázka, zda výše uvedenou povinnost je možné vztáhnout též na případy povolení k trvalému pobytu. Jazykový výklad čl. 79 odst. 2 písm. a) SFEU totiž vybízí k závěru, že eurokonformní výklad se vztahuje toliko na specifické dlouhodobé pobyty mající původ v unijním právu, jako například povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny ve smyslu § 42a ZPC. Při jeho bližší analýze, zjistíme, že orgány EU mohou unijními právními akty též stanovit podmínky a pravidla pobytu pro jiný účel, než je sloučení rodiny. Zmínění tohoto účelu je dle komentářové literatury toliko demonstrativní, proto unijní zákonodárce může stanovit úpravu pro různé skupiny občanů třetích zemí (např. dlouhodobě pobývající rezidenti EU).[117]

Odpověď na výše položenou otázku tak lze nacházet v institutu právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta ve smyslu směrnice 2003/109/ES.[118] Při její transpozici totiž došlo k propojení čistě vnitrostátního institutu, tedy povolení k trvalému pobytu, s unijním institutem dlouhodobě pobývajícího rezidenta EU.[119] Ve vztahu ke zrušení povolení k trvalému pobytu podle § 77 ZPC to znamená, že správní orgán je povinen jednotlivé zrušovací důvody, mají-li původ v unijním právu, vykládat konformně s právem EU, resp. v souladu s judikaturou SDEU. Tyto závěry byly mimo jiné potvrzeny judikaturou správních soudů: *„Tím, že zákonodárce tyto dva instituty provázal, musí být i samotné řízení o trvalém pobytu dle § 68 zákona o pobytu cizinců* [, případně řízení o jeho zrušení,] *vedeno v souladu s požadavky Směrnice. Pokud by k tomuto provázání nedošlo, mohl by zákon stanovit podmínky pro přiznání trvalého pobytu prakticky libovolně, neboť jde o vnitrostátní institut. Jestliže však zákon pro přiznání postavení rezidenta stanoví podmínku získání trvalého pobytu, musí být i podmínky*

[116] THYM In: HAILBRONNER, THYM, op. cit. sub 40, s. 392.

[117] ibid, s. 391.

[118] Směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, ve znění pozdější právních předpisů. Úř. věst. L 16, 23.1.2004.

[119] HONUSKOVÁ, Věra. Status dlouhodobě pobývající cizinců v současném českém právu. In: SCHEU, Harald Christian (ed.) *Migrace a kulturní konflikty.* 1. vyd. Praha: Auditorium, 2011, s. 147.

trvalého pobytu vykládány eurokonformně, resp. v souladu s požadavky Směrnice a případnou judikaturou Soudního dvora. Tento závěr platí i pro […] *zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu (mj. nesplnění podmínek stanovených v § 68* [ZPC]*). Tyto důvody, včetně § 68 zákona o pobytu cizinců, musí být aplikovány v souladu s důvody pro* [odnětí právního] *postavení rezidenta dle Směrnice".*[120]

2.2 Zrušení povolení k trvalému pobytu jako výkon státní moci

Ústavním východiskem role státu v oblasti cizineckého práva je princip suverenity státu, kdy jedním z jeho projevů je právo státu regulovat migraci a rozhodovat o ukončení pobytu cizince na jeho území, včetně zrušení již uděleného povolení k trvalému pobytu.[121] Rozhodování o zrušení pobytového oprávnění představuje ve své podstatě výkon státní (veřejné) moci. Tu lze definovat jako takovou moc, která vrchnostensky (autoritativně) rozhoduje o právech a povinnostech subjektů (tj. o právu cizinců na pobyt na území státu), jenž se nenachází v rovnoprávném postavení orgánem státní (veřejné) moci.[122] Jeho výkon je nicméně vázán na další ústavněprávní principy, jmenovitě principem vázanosti státní moci zákonem ve smyslu čl. 2 odst. 3 Ústavy, dle něhož *„*[zákon] *stanovuje, kdy státní moc může zasáhnout (případy), kam až může zajít (meze) a jaké prostředky může použít (způsob)".*[123]

V kontextu zrušení povolení k trvalému pobytu jsou všechny tři aspekty tohoto ústavního principu relevantní, neboť *případy* odkazují na zákonem stanovené hmotněprávní důvody pro zrušení pobytového oprávnění (kapitola 3), *meze* jsou vyjádřeny povinností posuzovat přiměřenost dopadu rozhodnutí o zrušení pobytového oprávnění jako další hmotněprávní podmínky (kapitola 4), a konečně *způsoby* reflektují procesněprávní rovinu výkonu státní moci, kdy *„orgán státu může postupovat jenom tak, jak to předepisuje zákon, tj. v souladu s příslušným procesním řádem"* (kapitola 5).[124]

[120] rozsudek NSS ze dne 15.6.2016, č.j. 9 Azs 95/2016-29, č. 3448/2016 Sb. NSS.

[121] rozsudek NSS ze dne 7.2.2022, č.j. 10 Azs 438/2021-47; rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, pobočky Pardubice, ze dne 8.12.2021, č.j. 52 A 46/2021-58.

[122] usnesení ÚS ČSFR ze dne 9.6.1992, sp. zn. I. ÚS 191/92.

[123] WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva.* 5. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 21.

[124] SLÁDEČEK, Vladimír, SYLLOVÁ, Jindřiška. Čl. 2. In: SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky. Komentář.* 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 33.

2.3 Prameny právní úpravy

V následující části bude pozornost věnována pramenům právní úpravy povolení k trvalému pobytu. Avšak vzhledem k zaměření této práce bude výklad zaměřen na relevantní právní úpravu vztahující se ke zrušení předmětného pobytového oprávnění.

2.3.1 Prameny Evropské unie

2.3.1.1 Směrnice 2003/109/ES

Prvním z relevantních unijních právních předpisů je směrnice 2003/109/ES, která byla v předchozí částech práce mnohokráte zmíněna a jejíž důležitost při výkladu ustanovení upravující povolení k trvalému pobytu byla potvrzena judikaturou správních soudů. V souvislosti se zrušením povolení k trvalému pobytu lze několik zrušovacích důvodů nalézt v čl. 9 tytéž směrnice. Ta jmenovitě uvádí pět důvodů, pro které cizinec může pozbýt právního postavení dlouhodobě pobývající rezidenta: (1) získání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta podvodem,[125] (2) rozhodnutí o vyhoštění za podmínek stanovených v čl. 12 tytéž směrnice,[126] (3) nepřítomnost na území EU po dobu delší než 12 měsíců s možností liberace ze zvláštních či výjimečných důvodů, stanoví-li tak právní úprava členského státu,[127] (4) ohrožení veřejného pořádku,[128] (5) nepřítomnost na území po dobu 6 let s možností liberace ve zvláštních případech.[129]

Na tomto místě je třeba upozornit na terminologický nesoulad, neboť rubrika předmětného článku je nadepsána jako „odnětí nebo ztráta právního postavení“ a ZPC tyto pojmy nezná. Ve stručnosti lze toliko uvést, že pojem *odnětí* je s odkazem na čl. 10 odst. 1 téže směrnice významově identický zákonné terminologii *zrušení*, zatímco pojem *ztráta* odpovídá pojmu *zánik*.[130] Rozdíl mezi pojmy odnětí (zrušení) a ztráta (zánik) spočívá v tom, zda je vydáváno správní rozhodnutí, jímž cizinec pozbývá platné pobytové oprávnění. Z čl. 10 tytéž směrnice jednoznačně vyplývá, že při odnětí (zrušení) musí být vydáno správní rozhodnutí.

2.3.1.2 Ostatní právní akty Evropské unie

Přestože byly již představeny některé zrušovací důvody, zdaleka ne všechny jsou obsaženy ve směrnici 2003/109/ES. Dalšími relevantními právními předpisy jsou následující:

[125] čl. 9 odst. 1 písm. a) směrnice 2003/109/ES.

[126] čl. 9 odst. 1 písm. b) směrnice 2003/109/ES.

[127] čl. 9 odst. 1 písm. c) ve spojení s čl. 9 odst. 2 směrnice 2003/109/ES.

[128] čl. 9 odst. 3 směrnice 2003/109/ES.

[129] čl. 9 odst. 4 pododst. 1 a 2 směrnice 2003/109/ES.

[130] § 76 ZPC.

Směrnice 2009/50/ES[131] umožňuje členským státům, aby odchylně od směrnice 2003/109/ES dobu nepřítomnosti v délce 12 měsíců, pro kterou lze zrušit pobytové oprávnění, prodloužily na 24 měsíců, jedná-li se o bývalé držitele modré karty.[132]

Směrnice 2001/40/ES[133] stanoví, že důvodem pro zrušení pobytového oprávnění, resp. povolení k trvalému pobytu je taktéž rozhodnutí o vyhoštění vydaný jiným členským státem, jenž je založen na závažné a skutečné hrozně veřejného pořádku nebo ochraně a bezpečnosti státu. V tomto směru směrnice uvádí dvě alternativy, pro které je cizinec považován za hrozbu veřejného pořádku nebo bezpečnosti státu: (1) buď je odsouzen za trestný čin, za který lze udělit trest odnětí svobody v délce nejméně jednoho roku, (2) nebo existuje důvodné podezření, že spáchal závažné trestné činy, případně existují konkrétní důkazy o úmyslu spáchat trestné činy na území některého členského státu.[134]

Schengenská prováděcí úmluva[135] obsahuje zvláštní zrušovací důvod, který má na rozdíl od výše zmíněných důvodů původ v tzv. schengenském *acquis*.[136] Jedním z projevů schengenské spolupráce je existence Schengenského informačního systému 2. generace (SIS II), který lze charakterizovat jako databázi umožňující zúčastněným (smluvním) státům vzájemný přístup k určitým druhům informací týkající se konkrétních osob a předmětů, a to za účelem zajištění veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku v rámci schengenského prostoru.[137] V případě učinění záznamu o odepření vstupu do SIS II, může smluvní stát přistoupit ke zrušení pobytového oprávnění, a to po konzultaci se smluvním státem, který takový záznam učinil.[138] Smyslem a účelem tzv. konzultačního řízení je zjistit, zda existují dostatečné důvody k odnětí pobytového oprávnění. Tímto důvodem je skutečnost, že přítomnost cizince na území

[131] Směrnice Rady 2009/50/ES ze dne 25. května 2009 o podmínkách pro vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci Úř. věst. L 155, 18.6.2009.

[132] čl. 16 odst. 4 směrnice 2009/50/ES.

[133] Směrnice Rady 2001/40/ES ze dne 28. května 2001 o vzájemném uznávání rozhodnutí o vyhoštění státních příslušníků třetích zemí. Úř. věst. L 149, 2.6.2001.

[134] čl. 3 odst. 1 písm. a) směrnice 2001/40/ES.

[135] Úmluva k provedení Schengenské dohody ze dne 14. června 1985 mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích. Úř. věst. L 239, 26.9.2000.

[136] Jedná se o soubor právních norem vycházejících ze Schengenské dohody (1985) a Úmluvy k provedení Schengenské dohody (1990), který původně vznikl mimo rámec EU, avšak později byl Amsterodamskou smlouvou začleněn do unijního právního rámce (srov. PEERS, op. cit. sub 88, s. 5).

[137] KUČERA, Viktor. Schengenský informační systém a přezkum ve správním soudnictví. *Právní rozhledy*, 2011, č. 2. In: Beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 16.2.2022]. Dostupné z: http://www.beck-online.cz/.

[138] čl. 25 odst. 2 Schengenské prováděcí úmluvy.

smluvního státu představuje ohrožení veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo bezpečnosti státu.[139]

2.3.2 Prameny České republiky

Jak již bylo zmíněno v předchozích kapitolách, **ZPC** představuje obecný právní předpis, jímž se reguluje vstup a pobyt jak občanů třetí země, tak občanů EU a jejich rodinných příslušníků. Za připomenutí stojí vnitřní systematika ZPC, která fakticky obsahuje dva pobytové režimy, a to v důsledku existence zvláštních kategorií cizinců, tj. občanů EU a jejich rodinných příslušníků. Občané třetích zemí jako držitelé povolení k trvalému pobytu podléhají standardnímu pobytovému režimu zakotveného v hlavě IV ZPC, zatímco na občany EU a jejich rodinné příslušníky se výhradně použije úprava privilegovaného pobytového režimu dle hlavy IVa ZPC (kapitola 1.2). Pro otázku zrušení povolení k trvalému pobytu občanů třetích států to tedy znamená, že správní orgány mohou aplikovat pouze ty zrušovací důvody, které jsou obsaženy ve standardním pobytovém režimu, tj. v hlavě IV ZPC. Proto aplikace zrušovacích důvodů dle hlavy IVa ZPC je nepřípustná. Nicméně pokud se jedná o otázku vzájemného přenášení judikatorních závěrů, není tato možnost bez dalšího vyloučena, přesto je třeba přistupovat k judikatuře učiněné ke zrušovacím důvodům v privilegovaném pobytovém režimu obezřetně. Důvodem je především odlišný právní status jednotlivých skupin cizinců a s tím související odlišné výkladové principy, na kterých stojí právní úprava jejich postavení.[140]

S výjimkou několika odchylek se na procesní stránku zrušení povolení k trvalému pobytu občanů třetích zemí subsidiárně použije **SŘ**.[141] S výjimkou jednoho případu lze povolení k trvalému pobytu občanů třetích zemí zrušit jen v řízení zahájeném z moci úřední. Případná specifika a odchylky budou zvlášť zmíněny v poslední části této práce (kapitola 5).

3. Zrušovací důvody povolení k trvalému pobytu občanů třetích zemí

Tato kapitola bude věnována výkladu zrušovacích důvodu povolení k trvalému pobytu coby hmotněprávní podmínky ztráty pobytového oprávnění. Naplnění některých ze skutkových podstat zrušovacích důvodů je *conditio sine qua non*, bez něhož nelze odejmout dříve udělené povolení k pobytu. Jedná se o předpoklad, který brání svévolnému výkonu státní moci v oblasti kontroly migrace. Jednotlivé zrušovací důvody povolení k trvalému pobytu jsou taxativně vymezeny v § 77 ZPC, které tak představují hmotněprávní rovinu zrušení tohoto pobytového

[139] čl. 96 odst. 2 Schengenské prováděcí úmluvy.

[140] GROENENDIJK In: GUILD, MINDERHOUD, op. cit. sub 110, s. 20.

[141] § 1 odst. 2 SŘ.

oprávnění, tedy případy výkonu státní moci v oblasti regulace migrace. Nutno připomenout, že vlivem evropské integrace nelze chápat právo státu zrušit pobytové oprávnění jako absolutní. Proto při interpretaci a aplikaci zrušovacích důvodů je nezbytné zohlednit jejich právní kontext, smysl a účel zákonného ustanovení, na základě něhož je zamýšleno ukončení legálního pobytu cizince (kapitola 2.1.2).

Platná právní úprava nicméně obsahuje poměrně kazuistické a nepřehledné zákonné důvody pro zrušení povolení k trvalému pobytu, pročež bude nezbytný úvodní výklad o vnitřním rozdělením zrušovacích důvodů.

3.1 Systematika zrušovacích důvodů

Vnitřní systematika § 77 ZPC rozděluje zrušovací důvody do dvou skupin, přičemž dělícím kritériem je zákonná *(ex lege)* povinnost posuzovat přiměřenost dopadu rozhodnutí o zrušení povolení k trvalému pobytu do soukromého a rodinného života.[142] V případě zrušovacích důvodů uvedených v odstavci prvém není třeba posuzovat přiměřenost rozhodnutí. Proto je-li naplněna hypotéza jednoho ze zákonem předvídaných důvodů, je pobytové oprávnění zrušeno bez dalšího, aniž by bylo třeba zohlednit přiměřenost rozhodnutí z hlediska jeho dopadu do rodinného nebo soukromého života.[143] Výjimkám z tohoto zákonného pravidla je zvlášť věnována pozornost v jiné části práce (kapitola 4). U zrušovacích důvodů pod odstavcem 2 je situace nicméně opačná. U těchto zrušovacích důvodů je správní orgán *ex lege* povinen zkoumat přiměřenost rozhodnutí bez ohledu na to, zda dotčený cizinec vznese námitku nepřiměřenosti či nikoli.

Pro účely této práce se nicméně jeví jako vhodnější odlišné dělení, kdy kritériem kategorizace jednotlivých zrušovacích důvodů je účel, resp. legitimní cíl státu, který se sleduje při zrušení povolení k trvalému pobytu. Tímto dělením se jednak zpřehlední poměrně kazuistická právní úprava zrušovacích důvodů a dále umožní snadnější porovnání jednotlivých zrušovacích důvodů zahrnutých do společné kategorie. Zákonné zrušovací důvody jsou tak níže členěny celkem do šesti skupin:

[142] rozsudek NSS ze dne 9.3.2017, č.j. 7 Azs 338/2016-39.

[143] rozsudek NSS ze dne 26.11.2015, č.j. 9 Azs 218/2015-51.

Legitimní cíl	*(1) Prevence zneužití práva a podvodu s cílem získat pobytové oprávnění*	*(2) Integrace do společnosti*	*(3) Ochrana veřejného pořádku a bezpečnosti státu*	*(4) Prevence páchání trestné činnosti*	*(5) Trvající právní důvod udělení pobytového oprávnění*	*(6) Ostatní*
zrušovací důvody dle **odstavce 1**	písm. a) písm. b)	písm. c) písm. d) písm. g)	-	písm. h) písm. i)	-	písm. e) písm. f)
zrušovací důvody dle **odstavce 2**	-	-	písm. a) písm. e)	písm. f) písm. g)	písm. b) písm. c)	písm. d)

3.2 Prevence zneužití práva a podvodu s cílem získat pobytové oprávnění

První skupinu tvoří zrušovací důvody, jimiž zákonodárce sleduje, zda k nabytí pobytového oprávnění nedošlo způsobem odporujícím podmínkám a smyslu ZPC. Takové zákonem reprobované získání pobytového oprávnění může mít dvě formy, a to obcházení zákona podle § 77 odst. 1 písm. a) ZPC a podvodné jednání ve smyslu § 77 odst. 1 písm. b) ZPC. Jinak řečeno, vydání pobytového oprávnění je v rozporu zásadou zákazu podvodného jednání a zneužití práva, krátce označována jako zásada *zákazu zneužití práva*. Vzhledem k unijnímu kontextu je třeba podotknout, že se jedná o obecnou zásadou unijního práva, kterou musí všichni jednotlivci dodržovat,[144] neboť *„použití unijní* [migrační] *právní úpravy totiž nemůže být rozšířeno až do té míry, že by zahrnovalo i úkony prováděné s cílem získat podvodně nebo zneužívajícím způsobem výhody stanovené unijním právem“*.[145] V souvislosti se zrušením pobytového oprávnění to znamená, že zneužívající nebo podvodné jednání nemůže založit oprávnění k pobytu stanovené unijním právním řádem, a proto případné odmítnutí výhody poskytnuté unijním právem je důsledkem zjištění, že objektivní podmínky pro jeho udělení byly ve splněny toliko formálně. Je-li tato skutečnost zjištěna, správní orgány mají povinnost uplatnit *„obecnou zásadu zákazu zneužití práva* […] *vůči osobě, která se dovolává určitých pravidel unijního práva, která skýtají výhodu, způsobem, který není slučitelný s cíli, jež tato pravidla sledují“*.[146] Konkrétním projevem této povinnosti je přijetí opatření proti zneužití a podvodům, jakým je například zrušení povolení k trvalému pobytu.

[144] rozsudek SDEU ze dne 14.3.2019, *Y.Z. a další*, C-557/17, ECLI:EU:C:2019:203.

[145] rozsudek velkého senátu SDEU ze dne 6.2.2018, *Altun*, C-359/16, ECLI:EU:C:2018:63.

[146] rozsudek velkého senátu SDEU ze dne 26.2.2019, *N Luxembourg 1*, C-115/16, ECLI:EU:C:2019:134.

Před detailnější analýzou zrušovacích důvodů je vhodné nejprve zodpovědět na otázku, kdy jednání cizince konstituuje porušení zásady zákazu zneužití práva. Za tímto účelem judikatura unijního soudu vytvořila vlastní test, dle kterého k prokázání zneužívajícího nebo podvodného jednání je zapotřebí splnění dvou kumulativních podmínek (tzv. dvousložkový test zneužití práva).[147] První podmínkou je hledisko objektivní, které spočívá ve skutečnosti, že nejsou splněny podmínky vyžadované pro získání výhody vyplývající z unijního práva, resp. navzdory splnění formálních podmínek nebylo účelu právní úpravy dosaženo. Druhou podmínkou je hledisko subjektivní, které odpovídá úmyslu obejít podmínky stanovené právním předpisem nebo se jim vyhnout s cílem získat konkrétní výhodu, a to umělým vytvořením podmínek k jeho dosažení. K nežádoucímu nebo jinak podvodnému získání pobytového oprávnění, tak může dojít v důsledku uvedení nepravdivých skutečností (tj. vědomé konání), nýbrž také zatajením rozhodných skutečností (tj. vědomé opomenutí), to vše s cílem vyhnout se právní úpravě.[148]

Jak již bylo výše uvedeno, systematika obou zrušovacích důvodů napovídá, že ke zneužití migračních pravidel může dojít dvěma formami, a to jednáním *in fraudem legis* anebo podvodným jednáním. Pro úplnost je vhodné doplnit, že ačkoliv oba pojmy – obcházení zákona a podvodné jednání – jsou si významově blízké, jedná o samostatné obsahově odlišné pojmy, jak bude níže podrobněji vysvětleno.

3.2.1 Zrušení povolení k trvalému pobytu pro podvod

V případě zrušovacího důvodu pro podvodné jednání dle § 77 odst. 1 písm. b) ZPC je vhodné upozornit, že tento důvod vychází z čl. 9 odst. 1 písm. a) směrnice 2003/109/ES. Zákon pojem podvodného jednání či podvodu nepoužívá a směrnice jej blíže nedefinuje. Inspirativním je v tomto ohledu sdělení Evropské komise ke směrnici 2004/38/ES, které obsahově tento pojem vymezuje.[149] Pod pojmem *podvodné jednání či podvod* se rozumí úmyslné uvedení v omyl nebo jiná forma klamavého jednání, kterého se cizinec dopustí za účelem získání pobytového

[147] rozsudek velkého senátu SDEU ze dne 6. 2. 2018, *Altun*, C-359/16, ECLI:EU:C:2018:63. Taktéž THYM In: HAILBRONNER, THYM, op. cit. sub 40, s. 422.

[148] K aplikaci testu zneužití práva v oblasti migrace srovnej stanovisko generálního advokáta Paola Mengozziho ze dne 4.10.2018, *Y.Z. a další*, C-557/17, ECLI:EU:C:2018:820.

[149] EVROPSKÁ KOMISE. *Sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu o pokynech pro lepší provádění a uplatňování směrnice 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států.* [online] KOM (2009) 303 konečné znění, s. 14-15. [cit. 20.2.2022] Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX:52009DC0313. Ostatně stejný přístup uplatnila Evropská komise ve vztahu ke směrnici 2003/86/ES (viz EVROPSKÁ KOMISE. *Sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu. Pokyny pro používání směrnice 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny.* [online] KOM (2014) 210 konečné znění. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX:52014DC0210).

oprávnění a které formálně splňuje podmínky stanovené právním předpisem, ale není v souladu s jeho účelem.[150] Podvodné jednání je nicméně obsahově zúženo na situace padělaných dokladů nebo doložení nepravdivých skutečností ve vztahu k podmínkám spojených s právem pobytu. V souladu s unijní definicí takto formuloval český zákonodárce skutkovou podstatu tohoto zrušovacího důvodu právě toliko na výše uvedené případy. Judikatura správních soudů proto správně odmítla výklad, podle kterého podvodné jednání musí splnit znaky trestného činu podvodu ve smyslu § 209 trestního zákoníku,[151] neboť by to popíralo princip autonomního výkladu pojmů unijního práva.[152] Zcela postačí, aby jednání směřující k nabytí povolení k pobytu mělo obecně klamavý charakter a bylo v rozporu s právními předpisy.[153]

Hypotéza analyzovaného zrušovacího důvodu obsahuje tři alternativní situace vedoucí k jeho aplikaci: (1) za prvé, trvalý pobyt byl povolen na základě předložených padělaných náležitostí, (2) za druhé, trvalý pobyt byl povolen na základě předložených pozměněných náležitostí, (3) a za třetí, trvalý pobyt byl povolen na základě předložených náležitostí, v nichž uvedené údaje podstatné pro posouzení žádosti neodpovídají skutečnosti.[154] Postihována je tedy situace, kdy je správnímu orgánu doložen podvrh, který si cizinec obstaral v přímém rozporu se zákonnou úpravou.[155] Dále případy, kdy cizinec určitou zákonnou náležitost získal v souladu se zákonem, nicméně údaje v něm uvedené *ex post* upravil ve svůj prospěch. A nakonec doložení zdánlivě bezvadné náležitosti, nicméně skutečnosti v něm uvedené neodpovídají realitě.[156] Všechny situace obsahují minulý slovesný tvar, z čehož lze usoudit, že v době řízení o žádosti o pobytové oprávnění nebyla správnímu orgánu známa skutečnost, že doložené náležitosti byly buď padělané, pozměněné nebo neodpovídaly skutečnosti. Zjistí-li správní orgán závadnost doložených náležitostí, je povinen bez ohledu na dobu, která uplynula od udělení pobytového oprávnění, zpětně své rozhodnutí o jeho vydání „revokovat“, tedy přikročit k odnětí pobytového oprávnění, neboť podvodné jednání nemůže založit žádný nárok

[150] ibid, s. 14.

[151] zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů

[152] rozsudek NSS ze dne 10.4.2019, č.j. 9 Azs 392/2018-48.

[153] rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 8.7.2020, č.j. 54 A 81/2018-37.

[154] rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 22.12.2021, č.j. 51 A 95/2020-31.

[155] Příkladem je doložení padělaného či jinak závadného jazykového osvědčení z českého jazyka jako jedné z náležitostí žádosti o udělení povolení k trvalému pobytu (§ 70 odst. 2 písm. h) ZPC), které judikatura věnovala obzvlášť velkou pozornost (v podrobnostech HRUŠKA In: POŘÍZEK, JÍLEK 2016, op. cit sub 5, s. 459-480; BEZDĚK, Tomáš. Vybrané aspekty rušení povolení k trvalému pobytu ve světle aktuální judikatury správních soudů. In: POŘÍZEK, Pavel, JÍLEK, Dalibor. (eds.) *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2018.* Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2019, s. 407-420).

[156] např. předložení nájemní smlouvy k zajištění ubytování, ale v rámci pobytové kontroly vyjde najevo, že se jedná o prostory, které nemohou sloužit k plnění bytových potřeb.

na pobytové oprávnění. *„Smyslem* [zrušovacího důvodu] *je zamezit tomu, aby zůstalo povolení k trvalému pobytu cizinci, jenž ho podvodně získal klamáním úřadů, tedy tím, že zatajil nebo upravil rozhodné skutečnosti za účelem získání tohoto povolení“*,[157] proto pobytové oprávnění a práva s ní spojená mohou být odebrána kdykoliv.[158]

Výše uvedené alternativní situace nicméně představují toliko objektivní hledisko zásady zákazu podvodného jednání a zneužití práva. Jelikož test zneužití práva obsahuje též subjektivní hledisko, je pro aplikaci předmětného zrušovacího důvodu nezbytné, aby bylo rovněž naplněno toto kritérium. To vyžaduje úmysl obejít nebo se vyhnout zákonné úpravě vymezující náležitosti k žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu ve smyslu § 70 ZPC, jejichž předložení je *conditio sine qua non* pro posouzení samotné žádosti.[159] Poněkud zmatečně tuto subjektivní podmínku reflektovala judikatura správních soudů, když uvedla, že k aplikaci analyzovaného zrušovacího důvodu je taktéž třeba aspekt podvodného jednání. *„Jinak řečeno, ke zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu je možno přistoupit pouze tehdy, pokud jsou cizincem předložené náležitosti padělané anebo pozměněné, v takovém případě je totiž aspekt „podvodnosti“ obsažen již v samotném pojmu padělání či pozměnění, anebo pokud cizinec předloží náležitosti, v nichž uvedené údaje podstatné pro posouzení žádosti neodpovídají skutečnosti, a to z důvodu podvodného jednání“*.[160] Takto formulovaný judikatorní závěr je zbytečně komplikovaný, přičemž postačilo konstatovat, že aplikace zrušovacího důvodu přichází v úvahu, je-li naplněna subjektivní složka podvodného jednání, tedy cizinec předložil zákonné náležitosti s vědomím o jejich závadnosti za účelem získat povolení k trvalému pobytu. Subjektivní stránka podvodného jednání tak vyžaduje, aby úmysl směřoval jak k získání pobytového oprávnění, tak k využití padělaných či jinak zkreslených skutečností ve svůj prospěch.

Judikatura nicméně v této souvislosti řešila další dílčí problém. Jeho podstata spočívala v tom, zda samotného podvodného jednání se musí dopustit přímo sám cizinec, anebo postačí, aby se jej dopustil někdo jiný. K tomu unijní soud zaujal poměrně přísné stanovisko, když se přiklonil k druhé výkladové variantě. Konstatoval, že k odnětí pobytového oprávnění dojde ve všech případech, v nichž povolení k pobytu bylo získáno na základě podvodu, bez ohledu na

[157] HRUŠKA In: POŘÍZEK, JÍLEK, 2016, s. 461. Dále rozsudek NSS ze dne 18.7.2019, č.j. 7 Azs 96/2019-27.
[158] EVROPSKÁ KOMISE, op. cit. sub 149, s. 17.
[159] rozsudek NSS ze dne 18.7.2019, č.j. 7 Azs 96/2019-27.
[160] rozsudek NSS ze dne 10.4.2019, č.j. 9 Azs 392/2018-48.

to, kdo tento podvod spáchal a zda o něm dotčený cizinec věděl.[161] Na druhou stranu judikatura správních soudů správně upozornila, že takto formulovaný strohý závěr nelze bez další přebírat. Samotné zjištění o podvodném jednání nemusí nutně zakládat automatický důvod pro zrušení pobytového oprávnění, neboť je třeba zohlednit další okolnosti případu (např. nevědomost, míra osobní odpovědnosti za podvodné jednání aj.). Vyjde-li najevo, že tyto okolnosti vylučují vědomost cizince o klamavé povaze jednání, je třeba zohlednit dopady do soukromého a rodinného života, které by odnětí pobytového oprávnění mohlo mít.[162]

3.2.2 Zrušení povolení k trvalému pobytu pro obcházení zákona

V případě zrušení pobytového oprávnění pro obcházení zákona dle § 77 odst. 1 písm. a) ZPC lze poznamenat, že *de facto* zahrnuje všechna zbývající nežádoucí jednání, která obsahově nespadají pod předchozí zrušovací důvod. Stejně jako u pojmu podvodné jednání, zákon ani směrnice nedefinuje pojem *obcházení*. Navíc ani právně nezávazné sdělení Evropské komise tento pojem nepoužívá. Zná toliko pojem zneužití práva. Na tomto místě tedy vystává otázka vztahu mezi zneužitím práva na straně jedné a obcházením zákona na straně druhé. Právní doktrína oba tyto pojmy vymezuje následovně: *„*[…] *zneužitím práva je chování zdánlivě dovolené, jímž má být dosaženo výsledku nedovoleného“*[163] a *„*[obcházením zákona] *je chování, kdy se obchází účel zákona (jeho duch a smysl) tak, aby se záměrně dosáhlo výsledku právní normou nepředvídaného a nežádoucího“*,[164] tedy *„chování in fraudem legis spočívá v tom, že se někdo chová podle právní normy (secundum legem), ale tak, aby záměrně dosáhl výsledku právní normou nepředvídaného a nežádoucího“*.[165]

Srovnáním teoretických definic lze učinit opatrný závěr, že je v zásadě přípustné podřazení *obcházení zákona* pod pojem zneužití práva, a to za použití extenzivního výkladu. Ve prospěch tohoto výkladu svědčí fakt, že obcházení zákona je *de facto* chování, které je zákonem zdánlivě dovolené, avšak dosažený výsledek není dovolen ani žádoucí. Právní doktrína tento závěr potvrzuje, neboť uvádí, že *„z hlediska subjektivního práva se* [obcházení zákona] *označuje jako zneužití práva“*.[166] Navíc jej podporuje též historický výklad analyzovaného ustanovení. Novelou ZPC bylo totiž původní znění zrušovacího důvodu, jímž se postihovalo toliko uzavření fiktivního manželství, rozšířeno na jiná účelová (zneužívající)

[161] rozsudek SDEU ze dne 14.3.2019, *Y.Z. a další*, C-557/17, ECLI:EU:C:2019:203.

[162] rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 8.7.2020, č.j. 54 A 81/2018-37.

[163] KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 1995, s. 184.

[164] GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 8. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2021, s. 156.

[165] KNAPP, op. cit. sub 163, s. 186.

[166] GERLOCH, op. cit. sub 164, s. 156.

jednání, jejichž cílem bylo získat oprávnění k pobytu, tak aby bylo možné sankcionovat všechny případy zneužití práva.[167] V pochybnostech lze nakonec odkázat na povinnost eurokonformního výkladu, která se nevztahuje pouze na ustanovení vnitrostátního práva přijatá k implementaci směrnice, nýbrž na veškeré vnitrostátní právo jako celek nehledě na časový okamžik platnosti a účinnosti dotčeného vnitrostátního ustanovení.[168]

V kontextu unijního migračního práva je pojem zneužití práva neboli obcházení zákona definován jako předstírané chování, jež má sloužit výlučně k získání pobytového oprávnění a které formálně splňuje podmínky stanovené unijním právem, ale není v souladu s jeho účelem.[169] Nutno podotknout, že vymezená definice stále skýtá výkladové obtíže. Podpůrně lze proto odkázat na judikaturu ÚS, který předmětný pojem precizuje následovně: „[Zneužití práva neboli] *obcházení zákona spočívá ve vyloučení závazného pravidla záměrným použitím prostředku, který sám o sobě není zákonem zakázaný, v důsledku čehož se uvedený stav stane z hlediska pozitivního práva nenapadnutelným. Jednání in fraudem legis představuje postup, kdy se někdo chová podle práva, ale tak, aby záměrně dosáhl výsledku právní normou nepředvídaného a nežádoucího*".[170] Jinak řečeno, podmínky pro získání výhody plynoucího z práva, zejména právo k pobytu na území ČR, jsou uměle vytvořeny, aniž by byly právní normy formálně porušeny.[171]

Obdobně jako v případech podvodného jednání je též třeba zohlednit test zneužití práva. Subjektivní hledisko testu je zákonem vyjádřeno ve slovech *„s cílem získat povolení k trvalému pobytu"*, což je nutno interpretovat jako *přímý úmysl* obejít podmínky stanovené zákonem nebo se jim vyhnout, který se musí vztahovat jednak ke snaze o získání pobytového oprávnění a jednak k využití předstíraných či zkreslených rozhodných skutečností.[172] Obdobně jako u podvodného jednání předstírat rozhodné okolnosti nemusí jen sám cizinec, ale postačí využití okolností uměle vytvořených jinou osobou. V takovém případě se vyžaduje vědomost cizince o jejich umělé povaze (složka vědomostní) a chtění cizince je využít s cílem získat

[167] Důvodová zpráva k zákonu č. 379/2007 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. [cit. 20. 2. 2022] Dostupné z: https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=5&ct=191&ct1=0.

[168] BOBEK, Michal, BŘÍZA, Petr, KOMÁREK, Jan. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie.* 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 153.

[169] EVROPSKÁ KOMISE, op. cit. sub 149, s. 14-15.

[170] nález ÚS ze dne 1.4.2003, sp. zn. II. ÚS 119/01.

[171] přiměřeně rozsudek NSS ze dne 17.6.2020, č.j. 2 Afs 347/2018-51.

[172] přiměřeně rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 9.6.2016, č.j. 46 A 2/2015-46, č. 3482/2016 Sb. NSS.

pobytové oprávnění (složka chtění). Co se týče objektivního hlediska, to vyžaduje drobné upřesnění. Nesplněním podmínek vyžadovaných pro získání výhody je třeba rozumět taktéž situace, kdy je právem povoleným postupem sice splněna zákonná podmínka pro vydání pobytového oprávnění, nicméně způsob jeho dosažení je z hlediska smyslu a účelu zákona nežádoucí. Jak již bylo výše uvedeno, pouhé formální splnění podmínek, avšak v rozporu s cíli právní úpravy, nemůže zakládat žádná práva, tudíž *ipso facto* nemůže být ani splněna podmínka pro získání výhody vyplývající z práva.

Jelikož k obcházení migračních pravidel upravující pobyt cizinců může docházet různě sofistikovanými způsoby, je pochopitelné, že zákonodárce tento zrušovací důvod formuloval (novelizoval) toliko demonstrativně. Z dikce zrušovacího důvodu vyplývá úmysl zákonodárce minimalizovat nežádoucí jednání cizinců ve formě obcházení ZPC a zamezit udělování pobytového oprávnění na základě tohoto jednání, proto správnímu orgánu nic nebrání, aby za účelové obcházení zákona shledal různá jednání.[173] Zákon totiž explicitně uvádí, že obcházením zákona se rozumí zejména účelově uzavřené manželství nebo účelově učiněné souhlasné prohlášení k určení otcovství. Právě těmto formám obcházení zákona byla ze strany právní doktríny a soudní judikatury věnována zvláštní pozornost. Vzhledem k rozsáhlosti této problematiky budou představeny pouze základní východiska, ze kterých správní orgány vycházejí při posuzování, zda došlo k obcházení zákona v důsledku fiktivně uzavřeného manželství nebo účelově učiněného souhlasného prohlášení o určení otcovství.[174]

Fiktivní manželství představuje takové manželství, které bylo uzavřeno výlučně za účelem získání pobytového oprávnění, na který by jinak cizinec neměl nárok.[175] K učinění závěru o fiktivní povaze manželství byla vypracována tzv. indikativní hlediska, která právní doktrína kategorizuje do dvou skupin.[176] První představuje pozitivní faktory, které poukazují na okolnosti, jež vedou k závěru o „skutečném manželství". Druhá skupina obsahuje negativní faktory, které tento závěr naopak zeslabují. Jedná se však pouze o kritéria vymezená právně nezávazným aktem, proto jejich naplnění nemůže bez dalšího předjímat výsledek správního řízení o zrušení povolení k trvalému pobytu. Naopak, jedná se pouze o jisté indicie, na základě

[173] přiměřeně rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8.6.2015, č.j. 11 A 128/2012-51.

[174] V podrobnostech EVROPSKÁ KOMISE. *Handbook on addressing the issue of alleged marriages of convenience between EU citizens and non-EU nationals in the context of EU law on free movement of EU citizens.* [online] SWD (2014) 284 final. 26.9.2014. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014SC0284&from=EN.

[175] definice vychází z EVROPSKÁ KOMISE, op. cit. sub 149, s. 15.

[176] HRUŠKA In: POŘÍZEK, JÍLEK, Dalibor, op. cit. sub. 5, s. 460.

kterých správní orgán z moci úřední zahájí vyšetřování.[177] Konečný závěr o účelovosti uzavřeného manželství může být učiněn až ve správním řízení, kdy všechny skutkové okolnosti, tedy nejen indikativní faktory, jsou posuzovány jednotlivě a v jejich vzájemné souvislosti.[178] Proto se v žádném případě nelze spoléhat pouze na jediný indikativní faktor, nýbrž musí být věnována řádná pozornost všem skutkovým okolnostem případu.[179] Pokud se jedná o druhou formu obcházení zákona, není důvodu se odchylovat od výše vymezených východisek, proto se judikatorní požadavky a indikativní kritéria přiměřeně aplikují na účelové souhlasné prohlášení o určení otcovství.[180]

3.3 Integrace do společnosti

Společným jmenovatelem zrušovacích důvodů ve druhé skupině je dlouhodobá nepřítomnost cizince, čímž je narušena jeho integrace do společnosti ČR. Zakotvení tohoto zrušovacího důvodu je logické, neboť smyslem a účelem trvalého pobytu je právě prohloubení společenské integrace,[181] která je založena nejen na délce pobytu a jeho fyzické přítomnosti, nýbrž na kvalitativních faktorech související se stupněm integrace (např. zaměstnání, rodinné a jiné sociální vazby). Proto podstatná délka nepřítomnosti vede k narušení integračního procesu a vazby mezi cizincem a hostitelským státem, což je důvod pro pozbytí práva (trvalého) pobytu.[182] Zákonná úprava rozlišuje celkem tři situace dlouhodobé nepřítomnosti,[183] které se vzájemně liší ve čtyřech aspektech: dobou nepřítomnosti, existencí liberačních důvodů, územím a osobní působností.

První situace je upravena v ustanovení § 77 odst. 1 písm. c) ZPC, která pojí odnětí pobytového oprávnění s nepřítomností cizince po dobu delší než 12 měsíců, resp. jeho pobytu mimo území *členských států EU*. Tento zrušovací důvod je výsledkem transpozice směrnice 2003/109/ES, konkrétně čl. 9 odst. 1 písm. c). V porovnání se zbývajícími dvěma případy se sice jedná o nejkratší dobu nepřítomnosti, nicméně na rozdíl od nich obsahuje tzv. závažné důvody nepřítomnosti neboli *„liberační důvody“*, kterými dotčený cizinec může odůvodnit svoji nepřítomnost přesahující zákonem tolerovanou dobu nepřítomnosti. Proto překročení

[177] rozsudek NSS ze dne 26.9.2018, č.j. 10 Azs 68/2018-39.

[178] rozsudek NSS ze dne 23.11.2017, č.j. 7 Azs 326/2017-21.

[179] EVROPSKÁ KOMISE, op. cit. sub 149, s. 18.

[180] obdobně rozsudek NSS ze dne 6.8.2013, č.j. 8 As 68/2012-39.

[181] rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 10.11.2021, č.j. 15 A 83/2019-38.

[182] analogicky rozsudek SDEU ze dne 16.1.2014, *Onuekwere*, C-378/12, ECLI:EU:C:2014:13.

[183] § 77 odst. 1 písm. c), § 77 odst. 1 písm. d) a § 77 odst. 1 písm. g) ZPC.

tolerované doby nepřítomnosti nemusí bez dalšího znamenat odnětí pobytového oprávnění, je-li to odůvodněno závažnými důvody.

Zákon však sám nedefinuje, co se rozumí *závažnými důvody*. Toliko demonstrativně uvádí, že pod tyto důvody lze mimo jiné zařadit těhotenství a narození dítěte, vážné onemocnění, studium nebo odborné školení anebo pracovní vyslání do zahraničí, tudíž výklad tohoto neurčitého právního pojmu je ponechán správním orgánům. Judikatura správních soudů ke konceptu závažných důvodů uvádí, že smyslem a účelem je ochrana cizinců před nepřijatelně tvrdými dopady. Použití neurčitého právního pojmu umožňuje flexibilně reagovat na široké spektrum možných situacích a jeho prostřednictvím zohlednit relevantní okolnosti řešeného případu týkající se nepřítomnosti cizince.[184] Nicméně se nemůže jednat o důvody jakékoliv povahy, pročež je nutné interpretovat liberační důvody v tom smyslu, že musí mít určitou souvztažnost k cizinci. Tedy zda tu existuje určitá skutečnost, která cizinci buď objektivně brání opustit zahraniční (např. povodeň), nebo která pro něj představuje svou povahou velmi silnou vnitřní motivaci setrvat v zahraničí po dobu delší 12 měsíců, přičemž tato vnitřní motivace musí být objektivně pochopitelná.[185] Na druhou stranu nelze vazbu mezi závažným důvodem a cizincem vnímat příliš restriktivně. O závažné důvody se tedy jedná, zejména, nikoliv však výlučně, pokud se vztahují přímo k samotné osobě cizince. Současně není vyloučeno, aby závažné důvody byly dány u osob, vůči nimž má cizinec silnou vnitřní motivaci spolu s nimi setrvat v zahraničí, jako například onemocnění rodinného příslušníka.[186] Poukáže-li cizinec na existenci závažných důvodů, musí je prokazatelně doložit (např. lékařskou zprávou či potvrzením o studiu na vysoké škole). V případě úspěšného prokázání liberačních důvodů platí, že zákonem tolerovaná doba nepřítomnosti neběží po dobu vzniku a trvání závažného důvodu, která bránila dotčenému cizinci k návratu na území členského státu EU, neboť zákonem tolerovaná doba 12 měsíců se prodlužuje o dobu trvání závažného důvodu.[187]

Ačkoliv se může zdát, že na základě výše popsaných judikatorních východisek správní orgány zaujmou vstřícnější postoj, praxe naznačuje spíše opačný trend. Kupříkladu jako závažný důvod není považováno plnění povinné školní docházky za účelem získání základního

[184] rozsudek NSS ze dne 4.1.2017, č.j. 9 Azs 288/2016-30.

[185] rozsudek NSS ze dne 12.3.2015, č.j. 9 Azs 306/2014-50.

[186] rozsudek NSS ze dne 31.1.2019, č.j. 2 Azs 204/2018-40.

[187] rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 19.8.2015, č.j. 10 A 31/2015-38, č. 3299/2016 Sb. NSS.

vzdělání, neboť nespadá pod pojem studium ve smyslu § 64 ZPC,[188] a dále léčba nevyžadující intenzivní péči[189] či péče o rodinného příslušníka, který netrpí vážným onemocněním.[190] Takový přístup nemusí být nutně v rozporu s unijním právem, neboť členské státy mají obecně široký prostor pro vymezení závažných, resp. zvláštních a výjimečných důvodů ve smyslu čl. 9 odst. 2 směrnice 2003/109/ES.[191]

Judikatura unijního soudu se nicméně zabývala s další dílčí otázkou, která se týká problematiky krátkodobých návratů v rámci časového úseku 12 měsíců. Z textace směrnice, resp. zákonného ustanovení není totiž jasné, zda případný návrat na území EU trvající v řádu několika dnů přerušuje běžící dobu nepřítomnosti, v důsledku čehož doba následné nepřítomnosti běží fakticky od počátku, anebo nikoliv. Nedávné rozhodnutí unijního soudu se přiklonilo k první výkladové variantě, když bylo nejprve konstatováno, že pojem *nepřítomnost* má v unijním kontextu autonomní význam a rozumí se jím *fyzická* nepřítomnost cizince na území EU. Nevyžaduje se tedy, aby opětovná přítomnost cizince vykazovala určitou kvalitou, tedy skutečnou a reálnou vazbou. Proto jakákoliv fyzická přítomnost v době 12 měsíců, znamená přerušení nepřítomnosti a nebude možné aplikovat zrušovací důvod z důvodu dlouhodobé nepřítomnosti.[192] Lze se toliko domnívat, zda je takový výklad souladný se smyslem a účelem směrnice 2003/109/ES, potažmo s institutem trvalého pobyt, jestliže *„hlavním cíle* [je] *integrace státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou trvale usazeni v členských státech"*.[193] Není totiž vyloučeno, že po získání povolení k trvalému pobytu se cizinec bude vracet na území EU jen, aby se vyhnul případné ztrátě pobytového oprávnění. Taková situace je v přímém rozporu s výše zmíněným integračním cílem, kdy se cizinec ve skutečnosti nezačlení do společnosti, avšak umělým přerušováním doby nepřítomnosti si udrží pobytové oprávnění. Unijní soud ve výše zmíněném rozhodnutí správně dodal, že judikatorní závěry nezahrnují případy zneužití práva, existují-li nepřímé důkazy o chování odporující smyslu a účelu institutu dlouhodobě pobývajícího rezidenta, resp. povolení k trvalému pobytu.

[188] rozsudek NSS ze dne 31.1.2019, č.j. 2 Azs 204/2018-40.

[189] rozsudek NSS ze dne 10.5.2018, č.j. 6 Azs 201/2016-46.

[190] rozsudek NSS ze dne 3.8.2017, č.j. 6 Azs 181/2017-32.

[191] THYM, Daniel. Chapter 9: Long-Term Residents Directive 2003/109/EC. In: HAILBRONNER, Kay, THYM, Daniel. (eds.) *EU Immigration and Asylum Law. Commentary.* 3. vyd. Mnichov: C. H. Beck, Hart, Nomos, 2022, s. 593.

[192] rozsudek SDEU ze dne 20.1.2022, *ZK*, C-432/20, ECLI:EU:C:2022:39.

[193] rozsudek SDEU ze dne 26.4.2012, *Evropská komise proti Nizozemsku*, C-508/10, ECLI:EU:C:2012:243.

Ve zbývající části výkladu bude věnována pozornost posledním dvou situacím dlouhodobé nepřítomnosti:

Pokud se jedná o **druhou situaci** upravenou pod § 77 odst. 1 písm. d) ZPC, ta se od ostatních liší jednak vymezením území a jednak délkou doby nepřítomnosti. Zaměříme-li nejprve na územní aspekt, slovní spojení *„pobyt mimo území"* jasně indikuje, že pro aplikaci zrušovacího důvodu musí cizinec pobývat mimo *státní území ČR*.[194] To je zásadní rozdíl od výše analyzované první situace, která sankcionuje dlouhodobou nepřítomnost pro případy pobytu mimo území členských států EU. K udržení pobytového oprávnění již nepostačí, aby pobýval na území některého ze členských států, nýbrž je vyžadováno, aby do uplynutí zákonem tolerované doby nepřítomnosti byl fyzicky přítomen na území ČR. První situace se nevztahuje na případ, kdy cizinec pobývá na území jiného členského státu.[195] To však neplatí u druhé situace, která zahrnuje nejen pobyt v nečlenských státech EU, ale také pobyt v některém ze členských států.

Pokud se jedná o dobu nepřítomnosti má zákonná úprava odraz v čl. 9 odst. 4 pododst. 1 a 2 směrnice 2003/109/ES, která stanoví, že nepřetržitý pobyt mimo území ČR po 6 letech vede ke zrušení pobytového oprávnění. Lze totiž předpokládat, že soustavný a dlouhodobý, více než 6 let trvající pobyt občana třetí země zpřetrhá veškeré vazby k ČR.[196] V této souvislosti judikatura správních soudů dodává, že se k případným důvodům nepřítomnosti nepřihlíží,[197] neboť zákonná úprava neobsahuje žádné liberační důvody pro zachování pobytového oprávnění, byť sama směrnice umožňuje jejich zakotvení. Správní orgány proto mohou toliko zjišťovat a vyhodnocovat jen skutečnosti týkající se doby pobytu cizince mimo území ČR.[198] Ve výjimečných a ojedinělých případech není vyloučena možnost zohlednění důvodů nepřítomnosti, avšak jejich relevance vystává při eventuálním posuzování přiměřenosti rozhodnutí.[199]

Poslední, **třetí situace** pod ustanovením § 77 odst. 1 písm. g) ZPC je jistou modifikací první situace. Právní základ tohoto zrušovacího důvodu je však ve směrnici 2009/50/ES, která

[194] Pojem "území" je legislativní zkratkou pro území ČR (§ 1 odst. 1 ZPC).

[195] THYM In: HAILBRONNER, THYM, op. cit. sub 191, s. 592.

[196] rozsudek NSS ze dne 22.1.2020, č.j. 10 Azs 256/2019-39.

[197] rozsudek NSS ze dne 21.12.2020, č.j. 10 Azs 284/2019-29. Obdobně též HRUŠKA In: POŘÍZEK, JÍLEK, op. cit. sub 5, s. 463.

[198] rozsudek NSS ze dne 22.1.2020, č.j. 10 Azs 256/2019-39.

[199] rozsudek NSS ze dne 9.3.2017, č.j. 7 Azs 338/2016-39; rozsudek NSS ze dne 19.12.2019, č.j. 10 Azs 263/2019-30.

prodlužuje dobu nepřítomnosti z 12 měsíců na 24 měsíců.[200] Jedná o zvláštní zrušovací důvod, který se z hlediska osobní působnosti vztahuje toliko na cizince (příp. jeho rodinné příslušníky), který před nabytím povolení k trvalému pobytu, byl držitelem modré karty, zvláštního druhu povolení k dlouhodobému pobytu.[201]

3.4 Ochrana veřejného pořádku a bezpečnosti státu

Pokud se jedná ochranu veřejného pořádku a bezpečnosti státu je tento legitimní zájem zkoumán v rámci třetí skupiny. Stát má právo odejmout dříve udělené pobytové oprávnění uplatněním výhrady veřejného pořádku či bezpečnosti státu. Zrušovací důvody směřující k ochraně shora uvedených legitimních zájmů jsou jmenovitě upraveny ve dvou ustanoveních.[202]

3.4.1 Veřejný pořádek a bezpečnost státu jako neurčité právní pojmy

Úvodem je vhodné uvést, že oba pojmy jsou typickými příklady neurčitých právních pojmů. Obecně přijatá definice je vymezuje jako *„jevy, nebo skutečnosti, které nelze úspěšně zcela přesně právně definovat; jejich obsah a rozsah se může měnit, často bývá podmíněn časem a místem aplikace normy“*.[203]

Od nich je nutno odlišit správní uvážení, což je zcela nezávislý právní institut. Rozdíl spočívá v tom, že správního uvážení je zákonem upravený postup, na jehož základě může správní orgán vybírat z více alternativ (způsobů) rozhodnutí,[204] tj. jeho úvaha směřuje na způsob užití právního následku, zatímco při výkladu neurčitého právního pojmu správní orgán nemá na výběr ze žádných alternativ. Naopak musí postupovat způsobem předpokládaným normou správního práva,[205] vyloží-li neurčitý právní pojem a podřadí-li konkrétní případ pod jím vymezený obsah a rozsah.[206]

Přesné a definitivní vymezení pojmů *veřejného pořádku* a *bezpečnosti státu* je pro jejich obsahovou proměnlivost, která je závislá na místě a času aplikace, úkolem takřka nemožným,[207] proto jejich výklad je ponechán správním orgánům, případně správním

[200] čl. 16 odst. 4 směrnice 2009/50/ES.

[201] § 42i a nás. ZPC.

[202] § 77 odst. 2 písm. a) ZPC a § 77 odst. 2 písm. e) ZPC.

[203] rozsudek NSS ze dne 26.9.2007, č.j. 5 As 78/2006.

[204] KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část.* 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 53.

[205] rozsudek NSS ze dne 14.2.2008, č.j. 7 As 13/2007-56.

[206] HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část.* 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 55.

[207] rozsudek NSS ze dne 26.9.2007, č.j. 5 As 78/2006.

soudům.[208] Přesto postup při interpretaci neurčitých právních pojmů lze rozdělit do tří kroků. V prvé řadě je správní orgán povolán k provedení jejich výkladu, tedy před aplikací zákonného ustanovení si musí nejprve sám vyložit. S ohledem na skutečnost, že s neurčitými právními pojmy je spojena jistá míra právní nejistoty, je zcela na místě, aby aplikující správní orgán tuto právní nejistotu snížil tím, že provede alespoň rámcový výklad obsahu a rozsahu neurčitých právních pojmů.[209] Proto výklad nelze provést obecně ani univerzálně, ba naopak musí odpovídat konkrétní situaci, místu, času a dalším okolnostem charakterizující skutkovou podstatu případu.[210] Teprve po objasnění jejich významu může správní orgán v rámci druhého kroku konfrontovat zjištěné skutkové okolnosti určitého případu a subsumovat je pod vyložený neurčitý právní pojem.[211] K tomu lze dodat, že správní orgány mají povinnost zjistit přesně a úplně skutkový stav věci. Jen za těchto podmínek je přípustné, aby přistoupil k podřazení konkrétního případu pod neurčitý právní pojem a na základě toho kvalifikovaně rozhodnul.[212] V závěrečném kroku správní orgán postupuje tak, jak předjímá zákon. Jinak řečeno, *„dospěje-li k závěru, že v souvislosti s předmětným skutkovým stavem je obsah daného neurčitého právního pojmu naplněn, musí dále postupovat způsobem, který pro takovou situaci předpokládá daná norma správního práva“*.[213]

Aplikujeme-li výše uvedené doktrinální a judikatorní požadavky na analyzované zrušovací důvody, lze shrnout, že správní orgán musí nejprve v prvním kroku vysvětlit, resp. určit, jaký význam má pojem *veřejný pořádek* či *bezpečnost státu* (tj. jeho obsah). Na místě je nezbytné zdůraznit, že oba pojmy mají vlastní a samostatný význam, neboť reflektují odlišnou míru a stupeň ohrožení zájmu společnosti a státu.[214] Následně v druhém kroku je povinen určit, zda a které skutečnosti případu lze či je nutno podřadit pod tyto pojmy (tj. jeho rozsah). Až poté ve třetím kroku postupuje, tak jak přikazuje zákonná úprava. Při zrušení povolení k trvalému pobytu správní orgán nemá žádný prostor pro volbu jiného řešení, neboť zákon jasně stanoví, že správní orgán *zruší* platnost pobytového oprávnění. U těchto zrušovacích důvodů je nicméně vhodné doplnit, že aplikace zrušovacích důvodů vyžaduje naplnění dvou

[208] MATES, Pavel. *Správní uvážení.* 1. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, s. 68.

[209] ibid, s. 71. Taktéž rozsudek NSS ze dne 28.7.2005, č.j. 5 Afs 151/2004, č. 701/2005 Sb. NSS

[210] ibid, s. 72.

[211] rozsudek NSS ze dne 14.2.2008, č.j. 7 As 13/2007-56.

[212] rozsudek NSS ze dne 29. 10. 2003, č.j. 4 Azs 4/2003-68.

[213] rozsudek NSS ze dne 14.2.2008, č.j. 7 As 13/2007-56.

[214] CHLEBNY, Jacek. Public Order, National Security and the Rights of Third-Country Nationals in Immigration Cases. *European Journal of Migration and Law*, 2018, roč. 20, č. 2, s. 119. Obdobně rozsudek NSS ze dne 27.4.2022, č.j. 2 Azs 17/2022-60.

hmotněprávních podmínek, a to naplnění neurčitého právního pojmu a přiměřenost rozhodnutí z hlediska jeho dopadu do rodinného nebo soukromého života.[215]

3.4.2 Narušení veřejného pořádku

Zrušení pobytového oprávnění z důvodu narušení veřejného pořádku zakotvuje ZPC v obou analyzovaných ustanoveních. Znamená to tedy, že interpretace neurčitého právního pojmu *veřejného pořádku* je v obou případech identický? Takto zjednodušený závěr neobstojí ve světle judikatury unijního soudu ani správního soudu. Dle SDEU *„*[…] *pro výklad ustanovení unijního práva je třeba vzít v úvahu nejen jeho znění, ale i jeho kontext a cíle sledované právní úpravou, jejíž je součástí“*,[216] a s ohledem *„na požadavky jednotného použití práva Unie a zásady rovnosti* […] *vykládán autonomním a jednotným způsobem v celé Unii, přičemž tento výklad je třeba provést s přihlédnutím ke kontextu tohoto ustanovení a k cíli sledovanému dotčenou právní úpravou“*.[217] V obdobném duchu judikují tuzemské správní soudy, dle nichž *„*[…] *při výkladu pojmů „veřejný pořádek“, resp. „závažné narušení veřejného pořádku“ používaných v různých kontextech zákona o pobytu cizinců je třeba brát v úvahu nejen celkový smysl dané právní úpravy, ale přihlížet i k rozdílným okolnostem vzniku, původu a účelu jednotlivých ustanovení, v nichž jsou tyto pojmy užity“*.[218]

Korektně je tak zdůrazňována nutnost diferencovaného přístupu při výkladu tohoto neurčitého právního pojmu.[219] Z toho vyplývá, že nelze ke všem zákonným ustanovením obsahující pojem *veřejného pořádku* přistupovat jednotně, především nelze bez dalšího přebírat závěry k tomuto pojmu učiněné v souvislosti s jedním ustanovení a použít jej v případě ustanovení jiného,[220] neboť je v zákoně na mnoha místech formulován rozdílně.[221] Ba naopak při výkladu je nezbytné zohlednit zejména následující kritéria: kontext a účel ZPC, jakožto kontext, účel, okolnost vzniku, původ a specifické postavení přímo dotčeného zákonného ustanovení.[222] V této souvislosti je vhodné doplnit, že požadavek zohlednění okolnosti a původu vzniku zákonného ustanovení znamená, že dotčený zrušovací důvod nelze

[215] rozsudek NSS ze dne 27.2.2014, č.j. 9 Azs 41/2014-34.

[216] rozsudek SDEU ze dne 15.3.2017, *Al Chodor*, C-528/15, ECLI:EU:C:2017:213.

[217] rozsudek SDEU ze dne 26.7.2017, *Ouhrami*, C-225/16, ECLI:EU:C:2017:590.

[218] usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 26.7.2011, č.j. 3 As 4/2010-151, č. 2420/2011 Sb. NSS.

[219] rozsudek NSS ze dne 18.4.2013, č.j. 5 As 73/2011-146, č. 2882/2013 Sb. NSS.

[220] usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 26.7.2011, č.j. 3 As 4/2010-151, č. 2420/2011 Sb. NSS.

[221] PAWLIKOVÁ, Klára. Veřejný pořádek jako neurčitý právní pojem v PobCiz a judikatuře NSS. *Soudní rozhledy*, 2019, č. 9. In: Beck-online [právní informační systém] Nakladatelství C. H. Beck [cit. 26.2.2022]. Dostupné z: http://www.beck-online.cz/.

[222] usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 26.7.2011, č.j. 3 As 4/2010-151, č. 2420/2011 Sb. NSS.

interpretovat izolovaně od relevantních právních předpisů,[223] neboť oblast regulace migrace je významně ovlivňována unijním právem, zejména judikaturou unijního soudu (kapitola 2.1.2). Při výkladu je tedy nezbytné reflektovat unijní právo, proto *„v těch případech, kdy má výhrada veřejného pořádku svůj původ v unijním právu, je zapotřebí vždy identifikovat její zdroj a následně přistoupit k eurokonformnímu výkladu tohoto pojmu v souladu s příslušným unijním předpisem a případnou judikaturou ESD“*.[224]

Shrneme-li výše uvedené, výklad pojmu *veřejného pořádku* předpokládá zohlednění (1) smyslu a účelu zákona o pobytu cizinců, (2) přihlédnutí ke kontextu, cíli, okolnostem vzniku a původu zákonného ustanovení, (3) upřednostnění unijního výkladu a (4) případně zohlednění specifických okolností případu.

Pokud se jedná o **první zrušovací důvod**, ustanovení § 77 odst. 2 písm. a) ZPC uvádí, že správní orgán zruší pobytové oprávnění, pokud *„*[…] *cizinec opakovaně závažným způsobem naruší veřejný pořádek nebo práva a svobody druhých* […]*“*. Předmětný pojem *veřejného pořádku* judikatura správních soudů obecně vykládá tak, že *„*[…] *zahrnuje vedle norem právních také normy morální, sociální, politické a případně náboženské“*,[225] přičemž *„narušením veřejného pořádku závažným způsobem ve smyslu ust. § 77 odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců pak logicky může být pouze jednání narušující veřejný pořádek výraznou intenzitou. Pro posouzení závažnosti jednání pak hraje roli řada faktorů, jako je význam porušené normy, forma zavinění apod.“*.[226]

S takovým výkladem se nelze ztotožnit. Jednak samotné vymezení obsahu veřejného pořádku je ve zřejmém rozporu s čl. 9 odst. 3 směrnice 2003/109/ES,[227] neboť umožňuje zrušení pobytového oprávnění pro jednání takového charakteru, které se buď vůbec nedotýká, nebo není s to ohrozit právem (zákonem) chráněný zájem. Přitom právní charakter takového zájmu je zcela určující. Lze proto pochybovat, zda u jednání cizince, které není v souladu s dalšími normativními systémy jako například morálka, může vůbec přicházet v úvahu aplikace výhrady veřejného pořádku. Jazykový výklad čl. 9 tytéž směrnice totiž připouští uplatnění výhrady veřejného pořádku, jen pokud je tento legitimní zájem ohrožen vzhledem

[223] rozsudek NSS ze dne 16.11.2011, č.j. 9 As 58/2010-119.

[224] POŘÍZEK, Pavel. Migrace cizinců do ČR z pohledu veřejného ochránce práv. In: SCHEU, Harald Christian (ed.) *Migrace a kulturní konflikty.* 1. vyd. Praha: Auditorium, 2011, s. 176-177.

[225] rozsudek NSS ze dne 3.10.2013, č.j. 7 As 90/2013-41.

[226] ibid.

[227] *„Členské státy mohou stanovit, že dlouhodobě pobývající rezident nemá nadále nárok na právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta, ohrožuje-li vzhledem k závažnosti protiprávního jednání, kterých se dopustil, veřejný pořádek, avšak uvedené ohrožení není důvodem k vyhoštění ve smyslu článku 12.“*

k *protiprávnímu* jednání, nikoliv proti morálce, společenskému úzu atd. Též systematická interpretace analyzovaného článku potvrzuje, že výhrada veřejného pořádku přichází v úvahu v důsledku jednání rozporného s právními normami.[228] Na tomto místě je třeba zdůraznit, že podle právní doktríny a judikatury unijního soudu povinnost eurokonformního výkladu není omezena pouze na vnitrostátní ustanovení, která jsou výsledkem transpozice směrnice, nýbrž na celý vnitrostátní právní řád.[229] I když se takové rozšíření nepřímého účinku unijního práva může jevit jako problematické, je třeba mít na paměti, princip užitečného účinku, resp. plné účinnosti unijního neboli *effet utile* si takový přístup žádá. Ačkoliv tedy analyzovaný zrušovací důvod existoval v českém právním řádu před přijetím unijní směrnice, tato skutečnost nemůže odůvodňovat výklad, který fakticky odporuje jejímu smyslu a účelu. Na § 77 odst. 1 písm. a) ZPC proto dopadá čl. 9 odst. 3 směrnici 2003/109/ES. Pokud judikatura správních soudů deklaruje, že podmínky zrušení povolení k trvalému pobyt musí být vykládány eurokonformně, tj. v souladu s požadavky směrnice 2003/109/ES,[230] je nutné shora citovanou definici veřejného pořádku odmítnout jako rozpornou s unijním právem. V tomto směru lze plně souhlasit se názorem právní doktríny, dle níž obsah veřejného pořádku je tvořen pravidly, principy a hodnoty explicitně či implicitně vyplývajících z nejdůležitějších právních předpisů jako Ústava nebo Listina. Tyto normy a hodnoty mají v každém případě charakter práva a z tohoto důvodu nelze jinak než trvat na právní povaze pojmu veřejný pořádek.[231] Morální, sociální a jiné normy jsou z tohoto důvodu pro aplikaci výhrady veřejného pořádku zcela irrelevantní a neměly by být vůbec brány v potaz.

Dalším problematickým aspektem shora citovaného rozhodnutí je způsob, jakým řeší otázku, kdy je narušen veřejný pořádek. Ten slovní spojení *závažným způsobem naruší veřejný pořádek* interpretuje strohým konstatováním, že se jím rozumí jednání narušující veřejný pořádek výraznou intenzitou. Právní doktrína přiléhavě upozorňuje, že při posuzování jednání závažně narušující veřejný pořádek nelze jednoznačně stanovit, jaké jednání je pro účely toho kterého ustanovení pokládáno za narušení veřejného pořádku závažným způsobem.[232]

---

[228] srov. čl. 6 odst. 1 směrnice 2003/109/ES.

[229] BOBEK, BŘÍZA, KOMÁREK, op. cit. sub 168, s. 153. Taktéž rozsudek velkého senátu SDEU ze dne 4.6.2006, *Adelener*, C-212/04, ECLI:EU:C:2006:443.

[230] rozsudek NSS ze dne 15.6.2016, č.j. 9 Azs 95/2016-29, č. 3448/2016 Sb. NSS.

[231] VĚTRONSKÝ, Jaroslav. *Pojem veřejný pořádek v rozhodnutích soudů: stanovení hranice významové neurčitosti.* In: JÍLEK, Dalibor, POŘÍZEK, Pavel (eds.) *Pobyt cizinců: vybrané právní problémy.* Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2014, s. 282-283.

[232] ŠMEJDÍŘ, Josef. Přiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života cizince. In: POŘÍZEK, Pavel, JÍLEK, Dalibor. (eds.) *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2016.* 2. vyd. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2017, s. 618.

Dle komentářové literatury narušením (ohrožením) veřejného pořádku je nutno ve světle ustálené judikatury unijního soudu rozumět jako skutečnou a dostatečně závažnou hrozbu dotýkající se základních zájmů společnosti.[233] K tomu doplňuje, že z dikce čl. 9 odst. 3 směrnice 2003/109/ES vyplývá další požadavek, dle kterého hrozba veřejnému pořádku musí být rovněž aktuální (v současné době).[234] Judikatura unijního soudu tento výklad potvrzuje, která uvádí, že *„*[…] *opatření odůvodněná pomocí důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti lze přijmout pouze tehdy, když se po konkrétním posouzení každého jednotlivého případu příslušnými vnitrostátními orgány ukáže, že osobní chování dotyčné osoby představuje v současné době skutečné a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti"*.[235]

Takto předestřený výklad se nápadně podobá čl. 27 odst. 2 směrnice 2004/38/ES, který zakotvuje výjimku ze základní svobody pohybu osob. Nicméně to neznamená, že interpretační principy a judikatura vztahující s problematice omezení volného pohybu osob jsou volně přenositelné do oblasti migrace občanů třetích zemí. Právní doktrína správně dovozuje, že takový přístup by odporoval odlišnému právnímu postavení občanů EU (a jejich rodinných příslušníků) na straně jedné a občanů třetích zemí na straně druhé.[236] Slovy generálního advokáta ve stanovisku k rozhodnutí unijního soudu: *„*[…] *kontext se proto jednoduše liší* [a] *na kontextu záleží"*.[237] Proto jako nepřípadný je třeba považovat názor právní doktríny, který na základě tzv. paralelního či souběžného výkladu unijního migračního práva a konceptu volného pohybu osob připouští obdobný výklad a přenášení judikatorních závěrů.[238]

S ohledem na výše uvedené se za eurokonformní považuje takový výklad, dle kterého k narušení veřejného pořádku dochází při protiprávním jednání cizince, které představuje v současné době skutečnou a dostatečně závažnou hrozbu pro některý ze zájmů společnosti. To samozřejmě s sebou nese požadavek individuálního posouzení v každém jednotlivém případě, pročež není přípustné, aby institut zrušení pobytového oprávnění představoval jakýsi obecně preventivní prostředek ochrany základních zájmů státu. K tomu je třeba dodat, že takto vymezená interpretace veřejného pořádku nemusí nutně implikovat povinnost restriktivního

[233] THYM In: HAILBRONNER, THYM, op. cit. sub 191, s. 580.

[234] THYM In: HAILBRONNER, THYM, op. cit. sub 191, s. 594.

[235] rozsudek SDEU ze dne 3.9.2020, *UQ a SI*, spojené věci C-503/19 a C-592/19, ECLI:EU:C:2020:629.

[236] THYM In: HAILBRONNER, THYM, op. cit. sub 191, s. 579.

[237] stanovisko generálního advokáta Szpunara Macieje ze dne 29.11.2016, *Fahimian*, C-544/15, ECLI:EU:C:2016:908.

[238] PEERS, GUILD, ARCARAZO, GROENENDIJK, MORENO-LAX, op. cit. sub. 27, s. 26 a 313.

výkladu předmětného pojmu. Opět je třeba připomenout, že právní základ unijního migračního práva je odlišný od konceptu volného pohybu osob, u něhož unijní soud konzistentně judikuje, že výklad a aplikace výhrady veřejného pořádku musí být restriktivní.[239] V oblasti regulace vstupu a pobytu cizinců, resp. občanů třetích zemí tento interpretační princip bez dalšího neplatí. Jak poznamenává komentářová literatura, integrační účel směrnice 2003/109/ES nevyžaduje, aby pojem *veřejného pořádku* byl interpretován restriktivně, neboť kupříkladu trestná činnost cizince může svědčit o jeho minimální či nulové integraci do společnosti.[240] Naopak členské státy mají relativně široký prostor uvážení, pokud se jedná o určení, co konstituuje ohrožení či závažné narušení veřejného pořádku.[241]

S ohledem na výše uvedené tuzemská judikatura správních soudů dospěla k závěru, že *„*[…] *skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti, může být dáno i při menší intenzitě narušení zákona“*.[242] K závažnému narušení veřejného pořádku nemusí dojít jen v důsledku protiprávní jednání, kterým je naplněna skutková podstata trestného činu.[243] Dojde-li nicméně k aplikaci výhrady veřejného pořádku v důsledku trestné činnosti, nelze pod něj podřadit veškeré trestné činy, ale pouze mimořádně závažné trestné činy, jejichž spácháním cizinec narušuje veřejný pořádek.[244] Současně judikatura správních soudů doplňuje, že za aktuální, skutečné a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti nelze považovat nelegální vstup či pobyt anebo účelově uzavřené manželství.[245]

Závěrem je však nutné dodat, že podle zákona nepostačí pouhé *jednorázové* narušení veřejného pořádku závažným způsobem, ale musí se tak dít *opakovaně*. Jedná se o zákonný požadavek, který do jisté míry zpřísňuje možnost zrušení pobytového oprávnění pro narušení veřejného pořádku. Judikatura správních soudů k tomu uvádí, že se v první řadě jedná o otázku skutkovou.[246] Právní kvalifikace určitého jednání jako *opakované* narušení veřejného pořádku je autonomní, proto je nevýznamné, zda v režimu trestního práva je takové jednání (skutek) kvalifikováno jako jeden trestný čin (např. v důsledku souběhu či pokračujícího trestného

[239] např. rozsudek SDEU ze dne 27.4.2006, *Komise v. Německo*, C-441/02, ECLI:EU:C:2006:253.

[240] THYM In: HAILBRONNER, THYM, op. cit. sub 191, s. 579.

[241] ibid, s. 580.

[242] rozsudek NSS ze dne 12.3.2014, č.j. 7 As 103/2013-37.

[243] usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 26.7.2011, č.j. 3 As 4/2010-151, č. 2420/2011 Sb. NSS.

[244] rozsudek NSS ze dne 12.3.2014, č.j. 7 As 103/2013-37.

[245] usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 26.7.2011, č.j. 3 As 4/2010-151, č. 2420/2011 Sb. NSS; rozsudek NSS ze dne 30.3.2017, č.j. 9 Azs 313/2016-41.

[246] rozsudek NSS ze dne 28.6.2012, č.j. 7 As 15/2012-33.

činu).[247] Opakované páchání trestné činnosti může představovat jednání, jímž dotčený cizinec opakovaně závažným způsobem naruší veřejný pořádek,[248] ale rozhodně jej nelze chápat jako nezbytnou podmínku.[249]

Co se týče **druhého zrušovacího důvodu** pod § 77 odst. 2 písm. e) ZPC, jedná se o zvláštní případ zrušení pobytového oprávnění, který má původ v právně úpravě tzv. schengenského *aquis* (kapitola 2.3.1.2). K aplikaci předmětného zrušovacího důvodu je podle zákona třeba splnit dvě podmínky. Za prvé, existence záznamu o zařazení dotčeného cizince do informačního systému (tzv. SIS II), jemuž nelze umožnit vstup na území smluvních států, a za druhé, poskytnutí dostatečných informací, po jejichž vyhodnocení lze mít za to, že trvá důvodné nebezpečí, že pobyt tohoto cizince by mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek.

Otázka výkladu pojmu *veřejný pořádek* je vzhledem k zvláštní úpravě schengenské prostoru poměrně obtížná, nicméně jako interpretační vodítko může sloužit judikatura správních soudů k § 154 ZPC upravující problematiku evidence nežádoucích osob a SIS II. Důvod pro takový postup leží ve skutečnosti, že obě ustanovení jsou společně regulovány schengenským *acquis*,[250] proto judikatorní závěry lze v omezené míře analogicky uplatnit též na analyzovaný zrušovací důvod. Ze zákonné litery lze jasně vyčíst, že u dotčeného cizince musí existovat *důvodné nebezpečí* o možnosti závažného narušení veřejného pořádku. Dle judikatury správních soudů tedy nepostačí pouhá možnost ohrožení zákonem chráněného zájmu, nýbrž *„*[…] *možnost* [jeho] ohrožení [zde] *je, přičemž nejde již o možnost toliko hypotetickou, ale o možnost důvodně předpokládanou“*.[251] Obdobně tento pojem formulovaly správní soudy ve vztahu k zamítacímu důvodu žádosti o trvalý pobyt občanů EU,[252] kdy postačí, aby hrozba veřejnému pořádku byla důvodně presumována z dosavadního chování cizince.[253] Proto ke zrušení pobytového oprávnění lze přistoupit za předpokladu, že nadále trvají důvody pro zařazení cizince do předmětných informačních systémů.

[247] rozsudek NSS ze dne 13.12.2013, č.j. 5 As 18/2013-30; rozsudek NSS ze dne 25.8.2016, č.j. 3 Azs 34/2016-39.

[248] rozsudek NSS ze dne 25.4.2019, č.j. 9 Azs 90/2019-32.

[249] rozsudek NSS ze dne 28.6.2012, č.j. 7 As 15/2012-33.

[250] KUČERA, Viktor, op. cit. sub 137.

[251] rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17.7.2018, č.j. 14 A 59/2017-52.

[252] § 87k odst. 1 písm. a) ZPC.

[253] rozsudek NSS ze dne 13.6.2013, č.j. 3 As 78/2012-32.

Ve vztahu k výkladu spojení *závažným způsobem narušit veřejný pořádek* je třeba upozornit na čl. 96 Schengenské prováděcí úmluvy. Ten uvádí, že přítomnost, resp. pobyt cizince na území smluvní strany může představovat ohrožení veřejného pořádku ve třech demonstrativně vyjmenovaných případech: (1) odsouzení pro trestný čin, u něhož hrozí trest odnětí svobody v délce nejméně jednoho roku, (2) existence důvodného podezření o spáchání závažného trestného činu a (3) existence konkrétních důvodů o úmyslu spáchat závažné trestné činy na území smluvních strany. Příkladný výčet napovídá, že výklad pojmu veřejný pořádek pravděpodobně není limitován jen na jednání trestněprávní povahy, kterých by se cizinec mohl v budoucnu dopustit.

V každém případě právní doktrína správně upozorňuje, že samotné zařazení do informačního systému, není sám o sobě dostatečným důvodem pro zrušení povolení k trvalému pobytu.[254] Automatické zrušení pobytového oprávnění by bylo v přímém rozporu se zákonnou povinností, dle níž správní orgán musí nejprve konzultovat smluvní stát, který zařadil cizince do jeho systému, a na základě poskytnutých informací vyhodnotit, zda případný pobyt představuje narušení veřejného pořádku.

3.4.3 Ohrožení bezpečnosti státu

Druhým legitimním zájmem (cílem), které analyzované zrušovací důvody chrání je **bezpečnost státu**. I v tomto případě se jedná o obtížně vyložitelný neurčitý právní pojem. Na rozdíl od pojmově širšího *veřejného pořádku* je nicméně možné v obecné rovině konstatovat, že aplikace zrušovacích důvodů přichází v úvahu, pokud by právní jednání cizince mohlo ohrozit nejzákladnější hodnoty a zájmy státu. V obou ustanoveních je navíc obsaženo slovní spojení *důvodné nebezpečí*. V předchozí části práce byl tento pojem vyložen v tom smyslu, že možnost ohrožení základního zájmu musí být přítomná a důvodně předpokládaná. Otázkou je tedy, zda i tento výklad lze vztáhnout na analyzované zrušovací důvody. Není důvodu, proč by shora zmíněná kritéria neměla být vyžadována při zrušení pobytového oprávnění pro ohrožení bezpečnosti státu. Obsahové vymezení předmětného pojmu je dostatečně obecné, aby představovalo minimální interpretační východisko. Proto se lze přiklonit k závěru, že pojem *důvodného nebezpečí* má ve všech případech obdobný význam.

To nicméně nemusí platit při výkladu pojmu *bezpečnost státu*, který naopak může mít u jednotlivých ustanovení odlišný význam. Opět si připomeňme, že při výkladu neurčitého právního pojmu bezpečnost státu musí být zohledněn nejen smysl a účel zákona o pobytu

[254] ČIŽINSKÝ, op. cit. sub 4, s. 149.

cizinců, nýbrž také kontext, cíl, okolnost vzniku a původ dotčeného ustanovení. V státobezpečnostním kontextu se problematickou může jevit povinnost eurokonformního výkladu, neboť otázku státní bezpečnosti může každý stát posuzovat zcela rozdílně.

V tomto směru lze odkázat na názor právní doktríny, dle níž je čl. 6 směrnice 2003/109/ES – a vzhledem k totožnému výkladu též čl. 9 tytéž směrnice – nutné chápat jako ustanovení zmocňující k výkladu právní normy, jež má stejný obsah a význam ve vnitrostátním právu všech členských států.[255] Proto pojem bezpečnosti státu nemohou určovat jednostranně bez kontroly ze strany unijního soudu a stejně jako u veřejného pořádku podléhá jeho výklad unijním kritériím.[256] Na druhou stranu lze namítat, že ochrana vnitřní bezpečnosti je natolik citlivou oblastí, že je žádoucí, aby členské státy měly širší prostor pro vymezení a identifikaci státobezpečnostních rizik, což plyne nepřímo z čl. 72 SFEU, dle něhož hlava V. se nedotýká odpovědnosti členských států za ochranu vnitřní bezpečnosti.

Přesto komentářová literatura k čl. 9 odst. 3 směrnice 2003/109/ES s odkazem na judikaturu unijního soudu uvádí, že výhrada bezpečnosti státu je interpretována spíše restriktivně.[257] Ustálená rozhodovací praxe unijního soudu jej vymezuje následovně: *„Pokud jde o veřejnou bezpečnost, Soudní dvůr rozhodl, že zahrnuje jak vnitřní, tak vnější bezpečnost členského státu. Soudní dvůr rovněž rozhodl, že veřejná bezpečnost může být dotčena zásahem do funkčnosti základních institucí a veřejných služeb, jakož i přežití obyvatelstva, stejně jako nebezpečím vážného narušení vnějších vztahů nebo mírového soužití národů anebo zásahem do vojenských zájmů“*.[258] Pojem bezpečnost státu tak primárně směřuje k ochraně fundamentálního jádra a samotného minimálního základu státnosti. Jeho smyslem a účelem je ochrana nejzákladnějších hodnot, jež jsou nezbytné pro zachování státu jako takového.[259]

Předestřený výklad pojmu bezpečnost státu je nutné respektovat, zejména jedná-li se interpretaci ustanovení § 77 odst. 2 písm. a) ZPC. Důvodem je opět zásada eurokonformního výkladu. Jak již bylo výše uvedeno, nepřímý účinek směrnice ukládá povinnost členským státům vykládat všechna zákonná ustanovení, včetně těch které mají původ toliko ve

[255] EICHENHOFER, Johannes. Das Recht auf Daueraufenthalt. In: WOLLENSCHLÄGER, Ferdinand (ed.) *Europäischer Freizügigkeitsraum – Unionsbürgerschaft und Migrationsrecht.* 1. vyd. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2021, s. 870.

[256] přiměřeně rozsudek SDEU ze dne 4.12.1974, *Van Duyn*, 41/74, ECLI:EU:C:1974:133

[257] THYM In: HAILBRONNER, THYM, op. cit. sub 191, s. 580.

[258] rozsudek velkého senátu SDEU ze dne 23.11.2010, *Tsakouridis*, C-145/09, ECLI:EU:C:2010:708.

[259] UHL, Pavel. Čl. 1 In: RYCHETSKÝ, Pavel, LANGÁŠEK, Tomáš, HERC, Tomáš, MLSNA, Petr a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář.* [online] In: ASPI [právní informační systém]. Nakladatelství Wolters Kluwer [cit. 14.3.2022]. Dostupné z: www.aspi.cz.

vnitrostátním právu, v souladu unijním právem. Tento interpretační princip navíc vyžaduje, aby vnitrostátní právo bylo vykládáno *„*[…] *v co možná největším rozsahu ve světle znění a účelu uvedené směrnice, aby* [bylo dosaženo] *výsledku, který tato směrnice sleduje* […]*“*.[260] Z tohoto důvodu nebude přípustné, aby vnitrostátní výklad byl příliš extenzivní, resp. jímž by byly zahrnuty jednání bagatelní či marginální povahy. Musí se jen takové případy, kdy chování cizince je natolik ohrožující, že svou intenzitou zasahuje do nejzákladnějších zájmů státu. V obecné rovině je restriktivní výklad neurčitých právních pojmů dovozován též právní doktrínou, podle níž při nejasné formulaci právního normy je vždy nutno přistoupit k takovému výkladu, který je pro jeho adresáta příznivější, obzvlášť v případech, kdy je odnímáno určité právo, jako například zrušení povolení k trvalému pobytu.[261]

Ve vztahu ke zrušovacímu důvodu pod § 77 odst. 2 písm. e) ZPC je výklad pojmu bezpečnosti státu nejasný. Přihlédneme-li opět k čl. 96 odst. 2 Schengenské prováděcí úmluvy, nelze z něho mnoho vyčíst. Toliko se uvádí, že k ohrožení bezpečnosti státu může dojít v případech vymezených v příkladném výčtu, jejichž společným znakem je trestněprávní povaha chování cizince. Zřejmě se nebude jednat o jakékoliv trestné činy, nýbrž jen taková trestná činnost ohrožující bezpečnostní zájmy státu daného smluvního státu. Jako interpretační vodítko k určení těchto zájmů může sloužit ustanovení hlavy IX trestního zákoníku. Dle komentářové literatury ustanovení této hlavy směřuje primárně k ochraně základů suverénního demokratického právního státu, jímž se rozumí ústavní zřízení, samostatnost, územní integrita, bezpečnost a obranyschopnost.[262]

3.5 Prevence páchání trestné činnosti

V pořadí čtvrtá skupina je charakterizována legitimním zájmem státu na prevenci páchání trestné činnosti. Ačkoliv zmíněný zájem lze podřadit pod obsahově širší pojem veřejného pořádku, zákonodárce trestnou činnost cizinců zvlášť vyčlenil jako důvod pro odnětí pobytového oprávnění. Odůvodnění takového přístupu lze vyčíst z ustálené judikatury správních soudů, dle níž cizinci žijící na území státu, jehož nejsou občany, musí počítat s tím, že zavrženíhodné jednání, jakým je páchání trestné činnosti, směřující proti závažným právem chráněným zájmům státu, může mít za následek, že stát ukončí právo cizinců na jeho území

[260] rozsudek velkého senátu SDEU ze dne 5.10.2004, *Pfeiffer*, C-397/01, ECLI:EU:C:2004:584; rozsudek velkého senátu SDEU ze dne 4.6.2006, *Adeneler*, C-212/04, ECLI:EU:C:2006:443.

[261] MATES, op. cit. sub 208, s. 77.

[262] ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní zákoník: komentář. II, § 140-421*. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 3038.

pobývat.[263] Jinak řečeno, cizinci mají a měli by si vědomi všech důsledků, jímž se mohou vystavit, a to nejen v rovině trestněprávní, nýbrž také rovině cizinecko-právní, např. spojeným s ukončením kvalifikovaného pobytového režimu v ČR.[264]

Vyvstává nicméně otázka, zda je taková vnitrostátní právní úprava souladná s unijním právem. U zrušovacího důvodu pod ustanovením § 77 odst. 2 písm. g) ZPC tento problém nevzniká, neboť jeho právním základem je směrnice 2001/40/ES, proto bude tento důvod zkoumán samostatně. Zbývající tři zrušovací důvody nicméně vyvolávají jisté pochybnosti.[265]

3.5.1 Automatická spojitost mezi spácháním trestného činu a narušením veřejného pořádku

Na unijní úrovni totiž samo spáchání trestného činu nefiguruje jako samostatná okolnost, pro kterou cizinec ztrácí nárok na právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta, resp. pro kterou je možné zrušit povolení k trvalému pobytu. V tomto ohledu zmatečně působí preambulární bod 8 směrnice 2003/109/ES, dle kterého pojem veřejného pořádku může zahrnovat též odsouzení za spáchání závažného trestného činu. Implicitně může být chápán jako možnost členského státu, aby ve vnitrostátním právu vymezil spáchání trestného činu coby samostatného důvodu pro zrušení pobytového oprávnění. To nicméně neodpovídá názoru právní doktríny ani Evropské komisi, která naopak podotýká, že výčet obsažený ve směrnici je vyčerpávající (taxativní).[266]

Na nesouladnost vnitrostátní právní úpravy správně upozornilo nedávné rozhodnutí správních soudů.[267] Přestože judikatorní závěry byly učiněny ve vztahu ke zrušovacímu důvodu dle § 77 odst. 1 písm. h) ZPC, lze je beze zbytku vztáhnout na zbývající ustanovení, s výjimkou ustanovení § 77 odst. 2 písm. g) ZPC, neboť na všechny se vztahuje čl. 9 odst. 3 směrnice 2003/109/ES. V kontextu výkladu výhrady veřejného pořádku a bezpečnosti státu bylo dovozeno, že její aplikace vyžaduje individuální posouzení. Tento závěr výslovně potvrdil soud s konstatováním, že smysl a účel předmětného článku brání tomu, aby vnitrostátní právní úprava vykazovala znaky paušalizace a automatismu. Podle jeho názoru rozdělením, resp. vyčleněním těchto zrušovacích důvodů z neurčitého právního pojmu *veřejný pořádek* na zvláštní typové situace *de facto* došlo k situaci, kdy případné ohrožení či narušení veřejného

[263] rozsudek NSS ze dne 19.10.2016, č.j. 2 Azs 147/2016-30.

[264] rozsudek NSS ze dne 6.9.2018, č.j. 7 Azs 279/2018-44.

[265] § 77 odst. 1 písm. h) až i) ZPC a § 77 odst. 2 písm. f) ZPC.

[266] PEERS, GUILD, ARCARAZO, GROENENDIJK, MORENO-LAX, op. cit. sub 27, s. 312; PEERS, op. cit. sub 88, s. 425; BOELES, DEN HEIJER, LODDER, WOUTERS, op. cit. sub 33, s. 190.

[267] rozsudek NSS ze dne 23.7.2020, č.j. 2 Azs 144/2020-33.

pořádku je bez dalšího naplněno samotným spácháním trestného činu, resp. pravomocným odsouzením za jeho spáchání. Stručně řečeno, recentní právní úprava předpokládá pouze jedinou podmínku pro zrušení povolení k trvalému pobytu, a to pravomocné odsouzení za spáchání úmyslného trestného činu.[268] To však zcela popírá povinnost správního orgánu posoudit, zda protiprávní jednání cizince představuje v současné době skutečné a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti. Nepřípustnost takto formulovaných zrušovacích důvodů potvrzuje judikatura unijního soudu, dle níž „[…] *příslušné orgány členského státu nemohou mít automaticky za to, že státnímu příslušníkovi třetí země musí být odepřeno přiznání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta z důvodů veřejného pořádku v souladu s čl. 6 odst. 1 směrnice 2003/109 jen z toho důvodu, že byl jakkoli odsouzen v trestním řízení*“.[269] Přestože judikatorní závěr se primárně týká přiznání statusu dlouhodobě pobývajícího rezidenta, není důvodu, proč jej neaplikovat též pro případy odnětí, neboť výklad čl. 9 odst. 3 a čl. 6 odst. 1 směrnice 2003/109/ES je v zásadě identický.[270] S ohledem na výše uvedené nelze dospět k jinému závěru, než že vnitrostátní právní úprava zrušovacích důvodů je v rozporu s čl. 9 odst. 3 směrnice 2003/109/ES.

Na místě je nicméně vhodné si položit otázku, zda, slovy správního soudu „[…] *by bylo možné* [eurokonformním výkladem] *dovodit povinnost správního orgánu zohlednit při rozhodování* […] *všechny individuální okolnosti protiprávní činnosti cizince a její závažnosti s tím, že by případně bylo lze po správním orgánu* […] *požadovat, aby platnost povolení k trvalému pobytu nezrušil i přesto, že shledal naplnění zákonné podmínky pravomocného odsouzení (včetně jeho délky, druhu trestu a jeho nepodmíněnosti, resp. alternativně opakování trestné činnosti)*“.[271] To však dle názoru soudu není možné, neboť by se tím stavěl do role kvazi-legislativního orgánu, s čímž lze souhlasit, neboť v podmínkách demokratického právního státu, jehož atributem je mimo jiné princip dělby moci, není přípustné, aby soudní moci jakkoliv uzurpovala zákonodárnou moc. V podmínkách systému kontinentálního práva soudní moc může právo toliko dotvářet, nikoliv tvořit. Dalším – správním soudem nevysloveným – argumentem vylučující eurokonformní výklad je zákaz výkladu *contra legem* jako jednoho z limitů nepřímého účinku unijního práva.[272]

[268] Stranou jsou ponechány různé zákonné variace zrušovacích důvodů.

[269] rozsudek SDEU ze dne 3.9.2020, *UQ a SI*, spojené věci C-503/19 a C-592/19, ECLI:EU:C:2020:629.

[270] THYM In: HAILBRONNER, THYM, op. cit. sub 191, s. 594.

[271] rozsudek NSS ze dne 23.7.2020, č.j. 2 Azs 144/2020-33.

[272] BOBEK, BŘÍZA, KOMÁREK, op. cit. sub 168, s. 165.

Povinnost individualizovaného posouzení dle hlediska aktuálnosti, reálnosti a dostatečné závažnosti je nicméně dovozována z jiného základního principu vlastnímu právu EU, zásady přímého účinku směrnice.[273] Ten vyžaduje splnění tří kumulativních podmínek, kterými jsou nesprávná implementace, uplynutí implementační lhůty a jasnost a bezpodmínečnost právní normy.[274] Ty jsou podle názoru soudu všechny splněny. Z tohoto důvodu uzavřel, že pouhý odkaz na pravomocný odsuzující rozsudek v žádném případě nepostačí ke zrušení pobytového oprávnění. Naopak správní orgán je povinen uvést, *„*[…] *jakými úvahami se při hodnocení závažnosti protiprávních jednání cizince řídil a z jakého důvodu uzavřel, že cizinec ohrožuje veřejný pořádek"*.[275] Úvahy a hodnocení správního orgánu tak musí prokázat, že trestná činnost cizince představuje v současné době skutečné a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti.

V této souvislosti vyvstává otázka, jaké faktory je třeba zohlednit, má-li být učiněn závěr, že spácháním trestné činnosti cizinec narušuje veřejný pořádek. Recentní judikatura správních soudů není v tomto ohledu zcela jednotná. Jsou-li správními soudy učiněny, tak mají spíše *ad hoc* povahu, tudíž není zcela jasné, jakými kritérii je nutno se řídit. Přesto lze příkladmo vyjmenovat určitá hlediska, které mohou významně ovlivnit úvahy o narušení veřejného pořádku. Jmenovitě se jedná o (1) povahu a závažnost trestného činu, (2) míru účasti při spáchání trestného činu, (3) motiv k spáchání trestného činu, (4) rozsah škody, (5) hrozící trest, (6) uložený trest, (7) tendenci k recidivitě, (8) chování po spáchání, během a po výkonu trestu.[276] S výjimkou posledních čtyř hledisek se ve své podstatě jedná o hlediska dle § 39 odst. 2 TZ, jimiž se určuje společenská škodlivost ve smyslu § 12 TZ.[277] Přestože výklad pojmu narušení veřejného pořádku je autonomní, mohou předmětná trestněprávní kritéria společenské škodlivosti představovat jisté vodítko pro prokázání, že cizinec představuje dostatečně závažné ohrožení některého ze základní zájmů společnosti.

Závěrem je třeba podotknout, že při zohlednění shora citovaných judikatorních závěrů, které zakazují automatickou spojitost mezi trestním odsouzením a zrušení pobytového oprávnění, nedává současná právní úprava úplný smysl. Bylo-li úmyslem zákonodárce umožnit

[273] ibid, s. 178-179.

[274] rozsudek SDEU ze dne 4.12.1974, *Van Duyn*, 41/74, ECLI:EU:C:1974:133; rozsudek SDEU ze dne 5.4.1979, *Ratti*, 148/78, ECLI:EU:C:1979:110; rozsudek SDEU ze dne 19.11.1991, *Francovich*, spojené věci C-6/90 a C-9/90, ECLI:EU:C:1991:428.

[275] rozsudek NSS ze dne 23.7.2020, č.j. 2 Azs 144/2020-33.

[276] např. nález ÚS ze dne 16.12.2020, sp. zn. I. ÚS 945/20; rozsudek velkého senátu ze dne 23.11.2010, *Tsakouridis*, C-145/09, ECLI:EU:C:2010:708; rozsudek NSS ze dne 29.5.2020, č.j. 2 Azs 29/2019-33.

[277] JELÍNEK, Jiří a kol. *Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část.* 7. vyd. Praha: Leges, 2019, s. 139.

jednodušší odnětí pobytového oprávnění, ničeho tím nedosáhl, neboť správní orgány tak jako tak jsou povinny posuzovat trestní odsouzení z hlediska jeho aktuálnosti, reálnosti a dostatečné závažnosti. Nehledě na to, že formulace dvou zrušovacích důvodů pod odstavcem prvním § 77 ZPC je dosti nepřehledná a obtížně srozumitelná. Vyvstává otázka tedy otázka, zda v zájmu přehlednosti a souladnosti s unijním právem by nebylo vhodnější současnou právní úpravu zcela zrušit, čímž bude správním orgánům poskytnut větší prostor pro pružnější reakci na nežádoucí chování cizinců.

3.5.2 Páchání trestné činnosti a správní vyhoštění

Co se týče posledního zrušovacího důvodu, je vhodné si připomenout, že jeho právní základ leží v čl. 3 odst. 1 směrnice 2001/40/ES. Účelem směrnice je umožnění vzájemného uznávání rozhodnutí o vyhoštění cizinců. Poněkud matoucí se jeví rozlišování členského státu EU na straně jedné a smluvního státu na druhé. Toto rozlišování má do jisté míry své odůvodnění, neboť předmětná směrnice je součástí tzv. schengenského acquis.[278] Je třeba zdůraznit, že ne všechny členské státy EU se rovněž účastní schengenského systému. Označením smluvní stát se tedy má rozumět nikoliv pouze schengenské státy, ale ty státy, které se podílejí na realizaci předmětné směrnice (např. Irsko).[279]

K aplikaci zrušovacího důvodu je dle judikatury správních soudů nutné splnit současně dvě podmínky: (1) rozhodnutí o vyhoštění vydaný členským státem EU nebo smluvním státem uplatňující společný postup ve věci vyhošťování, (2) a zároveň k vydání rozhodnutí o vyhoštění došlo v důsledku naplnění jednoho ze tří na sobě nezávislých důvodů. Jimi jsou za prvé odsouzení cizince k trestu odnětí svobody v délce nejméně 1 roku; za druhé důvodné podezření, že spáchal závažnou trestnou činnost nebo takovou činnost připravuje na území některého státu EU nebo smluvního státu; za třetí porušení právních předpisů upravujících vstup a pobyt cizinců na jejich území.[280]

Ve vztahu k druhé podmínce je nutno upozornit na drobný nesoulad s právem EU. Stejně jako v předchozích případech se jedná o nepřesnou transpozici předmětné směrnice. Při podrobnější analýze čl. 3 odst. 1 tytéž směrnice zjistíme, že porušení imigračních pravidel jiného členského státu nebo smluvního státu nepředstavuje sám o sobě důvod, pro který je možné zrušit pobytové oprávnění. Tato možnost je limitována pouze na první dvě alternativy

[278] PEERS, GUILD, ARCARAZO, GROENENDIJK, MORENO-LAX, op. cit. sub 27, s. 525.

[279] Důvodová zpráva k zákonu č. 428/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. [cit. 3. 1. 2022] Dostupné z: https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=4&ct=916&ct1=0.

[280] rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31.3.2015, č.j. 5 A 25/2011-34.

v rámci druhé podmínky. Jinými slovy, je-li cizinec vyhoštěn z důvodu porušení pravidel regulující vstup a pobyt cizích státních příslušníků, nepředstavuje rozhodnutí o správním vyhoštění důvod pro následné zrušení povolení k pobytu. Není tedy jasné, proč zákonodárce při transpozici směrnice přistoupil k zahrnutí této skutečnosti jako důvodu pro odnětí pobytového oprávnění. Jeho zahrnutí pravděpodobně odporuje charakteru povolení k trvalému pobytu ve světle čl. 8 odst. 1 směrnice 2003/109/ES. Směrnice jasně stanovuje, že právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta, tedy povolení k trvalému pobytu má trvalou povahu. Komentářová literatura k tomu uvádí, že odkazem na čl. 9 tytéž směrnice unijní zákonodárce jasně deklaroval, že případná ztráta je přípustná jen z taxativně vymezených důvodů.[281] V kontextu zrušení povolení k trvalému je třeba tento názor rozšířit též na ty důvody, které jsou upraveny mimo směrnici 2003/109/ES.

Z tohoto důvodu je aplikace zrušovacího důvodu jen pro porušení pravidel v oblasti cizineckého práva dotčeného členského státu nebo smluvního státu krajně problematická. Není totiž vyloučena situace, aby cizinec byl vyhoštěn toliko pro bagatelní porušení imigračních pravidel, což se samozřejmě neslučuje s unijní právem deklarovanou trvalou povahou institutu dlouhodobě pobývajícího rezidenta, která je systematicky propojena s institutem povolení k trvalému pobytu.

3.6 Trvající právní důvod udělení pobytového oprávnění

Předposlední skupinu tvoří zrušovací důvody, u nichž se zkoumá, zda nadále trvají právní důvody, pro které bylo původně uděleno povolení k pobytu. Zákonná úprava rozlišuje dvě situace, kdy eventuální absence právního důvodu vede ke zrušení pobytového oprávnění.

První situací je zánik důvodu, pro který byl udělen zvláštní druh povolení k trvalému pobytu ve smyslu § 66 ZPC.[282] Na rozdíl od standardního povolení k trvalému pobytu se vůbec nevyžaduje předchozí nepřetržitý pobyt na území po dobu nejméně 5 let, který je jinak základní podmínkou pro udělení tohoto pobytového oprávnění (kapitola 1.2.2). K jeho udělení musí být naplněn jeden z taxativně stanovených důvodů (např. humanitární důvod či jiný důvod zvláštního zřetele).[283] Po vydání tohoto pobytového oprávnění může nicméně nastat situace, kdy původní důvod pro jeho vydání dodatečně zanikne. Jinak řečeno, specifický důvod

[281] THYM In: HAILBRONNER, THYM, op. cit. sub 191, s. 587.

[282] § 77 odst. 2 písm. b) ZPC.

[283] blíže ŠMEJDÍŘ, Josef. K některým otázkám problematiky řízení o žádostech cizinců podaných podle § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. In: POŘÍZEK, Pavel, JÍLEK, Dalibor. (eds.) *Aktuální právní problémy azylového a cizineckého práva.* Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2016, s. 481-492.

k pobytu na území ČR u dotčeného cizince již neexistuje, a proto není potřeba zachování dříve uděleného pobytového oprávnění. Nicméně nepříznivý následek v podobě jeho zrušení je limitován ve dvou rovinách, věcné a časové.

Z věcného hlediska je zrušení limitováno pouze na dvě situace, a to zánik humanitárního důvodu u manžela azylanta podle § 66 odst. 1 písm. a) bod 1 ZPC a zánik jiného důvodu hodného zvláštního zřetele podle § 66 odst. 1 písm. b) ZPC. V této souvislosti je vhodné dodat, že oba důvody obsahují tzv. neurčité právní pojmy. Přestože vymezení těchto pojmů přesahuje rámec této práce, lze ve stručnosti uvést, že jejich smysl a účel spočívá v možnosti správního orgánu udělit pobytové oprávnění též v případech, kdy navzdory absenci splnění zákonných podmínek je nezbytné vyřešit pobytovou situaci cizince, a to s ohledem na mimořádné a výjimečné okolnosti (např. zvlášť těžké postižení či nevyléčitelná nemoc) nebo nutnost zachování jednotnosti rodinného života, *„jejichž neakceptování by bylo výrazem nerespektování lidskoprávních či morálních základů společnosti“*.[284] U situace pod ustanovením § 66 odst. 1 písm. a) bod 1 ZPC ještě doplňme, že aplikace zrušovacího důvodu přichází v úvahu až v okamžiku, kdy manželství mezi azylantem a cizincem, který je držitelem zvláštního povolení k trvalému pobytu, bylo rozvedeno. Správní orgány by tak měly zahájit správní řízení o zrušení pobytového oprávnění až dnem pravomocného rozhodnutí civilního soudu o rozvodu dotčených osob.

Další podstatnou limitaci představuje časové hledisko. V obou výše uvedených situacích lze pobytové oprávnění zrušit jen za předpokladu, neuplynulo-li od jeho vydání 5 let. To znamená, že jakmile od vydání pobytového titulu uplyne zákonná lhůta 5 let, není přípustné aplikovat tento zrušovací důvod. Jedná se tedy o prekluzivní (propadnou) lhůtu, jejímž uplynutím dochází k zániku práva státu zrušit pobytové oprávnění pro tyto zrušovací důvody. K zániku specifického důvodu pro udělení zvláštního povolení k trvalému pobytu tak musí dojít v rámci pětiletého časového rámce, jenž počíná běžet od jeho vydání. K tomu je nutno dodat, že pojem *vydání* v ZPC terminologicky neodpovídá totožnému pojmu obsaženém v § 71 SŘ. Naopak vydáním pobytového oprávnění se ve skutečnosti rozumí *oznámení* ve smyslu § 72 SŘ, což zřetelně vyplývá z textace ustanovení § 169t odst. 7 ZPC. Ten uvádí, že *„v případě vydání* […] *povolení k trvalému pobytu se vydáním rozumí převzetí* […] *rozhodnutí o vydání povolení k trvalému pobytu podle § 74“*. Není-li stanoveno jinak, rozhodnutí o vydání

[284] VLKOVÁ, Markéta. Humanitární azyl, část I. [online] *Právní prostor*, 8.6.2017. [cit. 22.2.2022] Dostupné z: https://www.pravniprostor.cz/clanky/mezinarodni-a-evropske-pravo/humanitarni-azyl-cast-i.

povolení k trvalému pobytu nabývá právní moci v den jeho převzetí.[285] Závěrem lze uzavřít, že pětiletá prekluzivní lhůta počíná běžet až dnem nabytím právní moci, který nastává převzetím zvláštního pobytového oprávnění.

Druhá situace zániku právního důvodu vedoucího ke zrušení pobytového oprávnění je upravena v § 77 odst. 2 písm. c) ZPC. Na první pohled textace zrušovacího důvodu působí poněkud zmatečným způsobem, nicméně při bližší analýze se jedná o případ tzv. „řetězujících se" povolení k trvalému pobytu. K pochopení tohoto zrušovacího důvodu je nezbytné alespoň ve stručnosti představit tzv. oprávnění k trvalému pobytu nezletilého cizince do náhradní výchovy.[286] V systematice pobytových oprávněních se jedná o zcela specifický druh trvalého pobytu, kterým se řeší situace, kdy se nezletilý cizinec ocitne na území ČR bez doprovodu zákonných zástupců. Vzhledem k mezinárodním závazku vyplývající z ÚPD je nezbytné vyřešit vzniklou situaci nezletilého cizince ve světle zásady nejlepšího zájmu dítěte tím, že může být tento cizinec svěřen do péče jiného cizince, je-li držitelem povolení k trvalému pobytu. Rozhodnutím příslušného orgánu o svěření nezletilého cizince do náhradní výchovy, která je zajištěna jiným cizincem disponujícím povolením k trvalému pobytu, nabývá tento nezletilý cizinec *ipso iure* nejvyšší pobytové oprávnění.[287] Je-li tedy zrušeno povolení k trvalému pobytu cizinci, který o nezletilého cizince do odnětí pobytového oprávnění pečoval (tzv. *„cizinec-pečovatel"*), až pak je možná aplikace analyzovaného zrušovacího důvodu. Zrušení pobytového oprávnění cizince-pečovatele tak představuje hmotněprávní podmínkou pro odnětí pobytového oprávnění nezletilého cizince. Proto v případě, že cizinec-pečovatel je stále držitelem předmětného pobytového oprávnění, je aplikace zrušovacího důvodu vyloučena.

3.7 Ostatní

Poslední šestá skupina představuje zbytkovou kategorii, kdy zrušovací důvody jsou obtížně zařaditelné mezi předcházející skupiny zrušovacích důvodů. Jedná se o následující tři zrušovací důvody:

Za **prvé**, zrušovací důvod dle § 77 odst. 1 písm. e) ZPC uvádí, že povolení k trvalému pobytu se zruší, jestliže je to odůvodněno plněním závazku vyplývající z mezinárodní smlouvy. Vzhledem k textaci zrušovacího důvodu lze usoudit, že při jeho výkladu je relevantní čl. 1 odst.

[285] § 74 odst. 4 ZPC.

[286] § 65 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 87 ZPC.

[287] ČIŽINSKÝ, op. cit. sub 4, s. 143.

2 Ústavy. Z něho se podává, že *„Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva“*. Ke slovnímu spojení *závazky vyplývající z mezinárodního práva* důvodová zpráva uvádí, že *„zahrnuje všechna smluvní ujednání České republiky se subjekty mezinárodního práva, která ji zavazují* […]*, právní akty České republiky, akty některých mezinárodních institucí (např. rozsudky mezinárodního soudu či rezoluce Rady bezpečnosti Organizace spojených národů) a jiné, nikoliv však politické závazky, které nemají právně závaznou povahu“*.[288]

Při komparaci obou ustanovení nicméně vyvstává interpretační problém. Jazykový výklad zrušovacího důvodu pod § 77 odst. 1 písm. e) ZPC by totiž mohl vést k závěru, že jiné než mezinárodněprávní smluvní závazky, resp. závazky neuvedené přímo v mezinárodní smlouvě, nemohou odůvodňovat zrušení povolení k trvalému pobytu. Takový výklad nelze akceptovat vzhledem k ústavní povinnosti orgánů veřejné moci respektovat prameny mezinárodního práva ve smyslu čl. 1 odst. 2 Ústavy. Lze si totiž dobře představit, že např. rezoluce Rady bezpečnosti Organizace spojených národů či právní akty orgánu EU vydané v boji proti terorismu představují zákonnou podmínku pro aktivaci zrušovacího důvodu. Zákonný obrat *plnění závazku vyplývající z mezinárodní smlouvy* je proto interpretovat ústavně konformním způsobem, dle něhož jiné akty mezinárodních či nadnárodních organizací vydaných na základě dříve uzavřené mezinárodní smlouvy odůvodňují zrušení pobytového oprávnění. Jen takový výklad odpovídá smyslu a účelu zrušovacího důvodu, kterým je v obecné rovině respektování mezinárodních závazků, ať už mají bezpečnostní, mírový či jiný charakter. Výše předestřená varianta jazykového výkladu by potenciálně mohla vést k nepřijatelné situaci, kdy navzdory obecnému smluvnímu závazku (např. k boji proti terorismu) by ČR nedostála smluvní povinnosti ke zrušení pobytového oprávnění jen z důvodu nejasné či restriktivní zákonné úpravy. Tento závěr nepřímo podporuje judikatura ÚS k výkladu čl. 1 odst. 2 Ústavy, který mezi závazky řadí též spojenecké závazky,[289] které mají mnohdy podobu rezolucí či rozhodnutí.

Za **druhé**, podle § 77 odst. 1 písm. f) ZPC se povolení k trvalému pobytu zruší na žádost cizince. Ve stručnosti je možné uvést, že se jedná o jediný zrušovací důvod, u něhož se správní řízení nezahajuje z moci úřední, nýbrž na žádost. V takové situaci správní orgán nemá žádný prostor pro uvážení a pobytové oprávnění musí bez dalšího zrušit. Nutno dodat, že cizinci

[288] Důvodová zpráva k ústavnímu zákonu č. 395/2001 Sb., kterým se mění ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů. [cit. 18. 2. 2022] Dostupné z: https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=3&ct=884&ct1=0.

[289] nález ÚS ze dne 11.2.2004, sp. zn. Pl.ÚS 31/03.

nemají žádnou povinnost setrvávat na území určitého hostitelského státu. Taktéž nedává žádný smysl, aby byla případně zkoumána přiměřenost takového správního rozhodnutí, neboť podáním žádosti lze usuzovat, že dotčený cizinec tuto námitku nebude v průběhu správního řízení vznášet.

Za **třetí**, cizinci může být pobytové oprávnění zrušeno z důvodu nesplnění zákonné povinnosti podle § 88 odst. 3 ZPC. Ta totiž cizinci, který je zákonným zástupce jiného cizince narozeného na území ČR, ukládá povinnost do 60 dnů podat jménem tohoto cizince (novorozence) žádost o povolení k trvalému pobytu. Pro úplnost je třeba dodat, že v kontextu povolení k trvalému pobytu je podání jiného pobytového oprávnění vyloučeno. Jednak není možné podat za cizince žádost o pobytové oprávnění ve formě víza,[290] ani o povolení k dlouhodobému pobytu, neboť spojka *nebo* je v ustanovení § 88 odst. 3 ZPC ve významu vylučovacím. Obecně lze konstatovat, že zákonný zástupce má povinnost podat žádost o stejné pobytové oprávnění, jehož je držitelem.

Nesplní-li cizinec jako zákonný zástupce tuto povinnost, vystavuje se nebezpečí, že jeho pobytové oprávnění bude zrušeno v důsledku nesplnění toliko administrativní povinnosti k legalizaci pobytu jeho dítěte narozeného na území ČR. Stát má jistě legitimního zájem na tom, aby cizinci pobývali na jeho území oprávněně na základě platného pobytového oprávnění, nevyjímaje těch, kteří se narodili na jeho území. Na druhou stranu je třeba vzít v úvahu, zda zrušení pobytového oprávnění jako právního následku pro nesplnění zákonné povinnosti administrativní povahy není zbytečně přísné. V tomto směru jak právní doktrína, tak judikatura předmětnou zákonnou povinnost a negativní následky spojené s jejím nesplněním podrobily kritice. Jednak pro nekonzistentní úpravu právních následků,[291] dále pro složitou konstrukci zákonné povinnosti, jenž v konečném důsledku postrádá smysl.[292] Vnitřní nesoulad zákonné úpravy se projevuje zejména tím, že pro nesplnění téže povinnosti hrozí uložení správní sankce, resp. pokuta až do výše 3000 Kč. [293] Cizinec je tak fakticky „vydán na milost“ správnímu orgánu, zda zahájí z moci úřední toliko přestupkové řízení, anebo cizinecko-správní řízení, v němž mu hrozí ztráta pobytového oprávnění. V případě složité konstrukce zákonné povinnosti judikatura správních soudů podotýká, že při postupu dle § 88 odst. 3 ZPC cizinec narozený na území ČR odvozuje svůj nárok na pobytové oprávnění od povolení jeho zákonného zástupce.

[290] srov. § 88 odst. 2 ZPC.

[291] ČIŽINSKÝ, op. cit. sub 4, s. 149.

[292] rozsudek NSS ze dne 24.9.2020, č.j. 1 Azs 46/2020-40.

[293] § 156 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 156 odst. 5 písm. d) ZPC.

„Jinými slovy, narozené dítě tak jako tak přebírá pobytový status svých rodičů“.[294] Nelze jinak než souhlasit s názorem správních soudů, že takto vymezená zákonná povinnost nepředstavuje nic jiného než nadbytečnou administrativní zátěž. Ta navíc v kontextu pobytových oprávnění má zcela závažný právní následek, tj. ztrátu pobytového oprávnění, pro který vzhledem k výše uvedenému lze obtížně nacházet racionální odůvodnění.

Mimo to ještě vyvstávají interpretační potíže, které mohou vést až k absurdním závěrům. Ze zákonné textace totiž není zřejmé, zda v případě, že se dvěma občanům třetí země, tj. dvěma zákonným zástupcům, narodí dítě, postačí podání žádosti o pobytové oprávnění pouze jedním z nich, anebo je striktně vyžadováno splnění této povinnosti oběma zákonnými zástupci. Spornou může být též situace, kdy jedním ze zákonných zástupců je občan EU. Ze zákona totiž není jasné, zda se podává žádost o trvalý pobyt ve standardním nebo privilegovaném režimu.

S ohledem na nekoncepčnost zákonné povinnosti, neopodstatněnou administrativní zátěž a interpretační obtíže není na škodu, kdyby zákonodárce přistoupil ke zrušení tohoto zrušovacího důvodu. Efektivní kontrola migrace je jistě legitimním zájmem státu, nicméně má se tak dít způsobem, který je srozumitelný nejen pro adresáty právní regulace, nýbrž také pro aplikující správní orgány.

4. Zásada proporcionality při zrušení povolení k trvalému pobytu občanů třetích zemí

4.1 Zásada proporcionality z hlediska vnitrostátního a mezinárodního práva

I přes naplnění jedné ze skutkových podstat zrušovacího důvodu, nemusí v určitých případech dojít ke zrušení povolení k trvalému pobytu. Je tomu proto, že rozhodnutí o jeho zrušení může být z hlediska jeho dopadu do soukromého a rodinného života vyhodnocen jako nepřiměřený. Stát při výkonu státní moci, resp. kontrole vstupu a pobytu cizinců na vlastním území musí respektovat princip vázanosti státní moci zákonem coby obecné podmínky jeho výkonu.[295] Jedním z jeho atributů je výkon státní moci *v mezích zákona*, který mimo jiné obsahuje materiální požadavek, jímž je zohlednění relevantních úvah při přijímání rozhodnutí, jako například poměry o osobním a rodinném života jednotlivce. Proto jejich opomenutí může

[294] rozsudek NSS ze dne 24.9.2020, č.j. 1 Azs 46/2020-40.

[295] HEJČ, David. Čl. 4. In: HUSSEINI, Faisal, BARTOŇ, Michal, KOKEŠ, Marian, KOPA, Martin a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář.* 1. vyd. (1. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2021. In: Beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 3.3.2022]. Dostupné z: http://www.beck-online.cz/.

vyústit v zásah do základních práv a svobod,[296] jímž je nepochybně právo na respektování soukromého a rodinného života. Se shora zmíněným principem taktéž souvisí čl. 4 Listiny, který vymezuje ústavněprávní pravidla té části výkonu státní moci, jež se váže k omezování základních práv a svobod, ať už explicitně anebo implicitně.[297] K jejich omezení může docházet nejen v případech vzájemného střetu základních práv a svobod, nýbrž také při jejich kolizi s některým z veřejných statků, resp. s veřejným zájmem.[298] Jejich limitace přichází v úvahu až při splnění čtyř podmínek: (1) předpoklad Listinou, (2) stanovení zákonem, (3) nediskriminace a (4) šetření podstaty a smyslu omezovaného základního práva.[299]

Jelikož omezení základního práva může nastat též při kolizi určitého základního práva nebo svobody na straně jedné a konkrétního veřejného statku na straně druhé (tj. individuálního a veřejného zájmu), má shora zmíněná poslední podmínka své místo při aplikaci zákona jak ze strany správních orgánů, tak ze strany soudů.[300] Toto ústavní pravidlo vyplývající z čl. 4 odst. 4 Listiny totiž představuje ústavněprávní základ zásady proporcionality.[301] Ta umožňuje omezení či učinění výjimky z určitého základního lidského práva ve prospěch určitého veřejného statku, které však musí být přiměřené sledovanému účelu.[302] Za tímto účelem byl vytvořen tříkrokový test proporcionality, který se skládá z následujících kritérií.[303] Prvním je kritérium vhodnosti, které nabízí *„odpověď na otázku, zdali institut, omezující určité základní právo, umožňuje dosáhnout sledovaný cíl* […]*“*.[304] Druhým je kritérium potřebnosti, jehož podstatou je *„porovnávání* […] *prostředku, omezujícího základní právo* […]*, s jinými opatřeními, umožňujícími dosáhnout stejného cíle, avšak nedotýkajícími se základních práv“*,[305] tj. zda byl užit nejšetrnější z více možných prostředků. A třetím je kritérium poměřování (resp. kritérium přiměřenosti v užším smyslu), kdy se porovnávají protichůdné

[296] WAGNEROVÁ, Eliška. Čl. 4. In: POSPÍŠIL, Ivo, LANGÁŠEK, Tomáš, ŠIMÍČEK, Vojtěch, WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod: Komentář.* 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 88.

[297] ibid, s. 124.

[298] WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva.* 5. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 151.

[299] HEJČ In: HUSSEINI, BARTOŇ, KOKEŠ, op. cit. sub 295.

[300] ibid.

[301] WINTR, op. cit. sub 123, s. 142.

[302] BRAŽINA, Radislav, BEDNÁŘOVÁ, Markéta, BOKOVÁ, Terezie. *Správní vyhoštění s důrazem na správní uvážení a neurčité právní pojmy*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2019, s. 127-128.

[303] zejména nález ÚS ze dne 12.10.1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94; Taktéž KOSAŘ, David. Kolize základních práv v judikatuře Ústavního soudu ČR. *Jurisprudence*, 2008, č. 3, s. 3-19. In: ASPI [právní informační systém]. Nakladatelství Wolters Kluwer [cit. 3.3.2022]. Dostupné z: www.aspi.cz.

[304] ibid.

[305] ibid.

zájmy, přičemž *„*[…] *opatření, omezující základní lidská práva a svobody, nesmějí svými negativními důsledky přesahovat pozitiva“*.[306]

Tato obecná východiska jsou pro účely této práce významná, neboť i při zrušení povolení k trvalému pobytu je nezbytné vážit v kolizi stojící základní právo cizince a konkrétní veřejný statek. Jednotlivé veřejné statky, přesněji řečeno legitimní zájmy, byly představeny v předchozí části této práce (kapitola 3). V případě základního práva cizince, které může být případným negativním rozhodnutím správního orgánu dotčeno, je nejprve nezbytné jej identifikovat.

Jak již bylo řečeno, dle ustálené judikatury ÚS a správních soudů rozhodnutím o zrušení pobytového oprávnění nemůže být porušeno právo cizince na pobyt na území ČR, neboť není nositelem tohoto subjektivního práva (kapitola 2.1.1). To však nevylučuje, že se takové rozhodnutí nemůže dotknout jiného základního práva. Je přirozené a obvyklé, že si cizinec dlouhodobým pobytem na území hostitelského státu vytvoří určité vazby, které v důsledku ztráty pobytového oprávnění mohou být fakticky zpřetrhány. K zabránění negativních následků je proto vyžadováno, aby stát při odnětí povolení k pobytu též zohlednil relevantní okolnosti ohledně jeho soukromého a rodinného života. V tomto směru představuje právo na respektování soukromého a rodinného života jasné omezení diskrece státu ve věcech vstupu a pobytu cizinců.[307] Premisa o absolutní volnosti státu při kontrole migrace tak není vzhledem k povinnosti respektovat a chránit základní lidská práva nadále platná, jelikož diskrece státu je v této oblasti – společně s unijním migračním právem – významně limitována právem na respektování soukromého a rodinného života (kapitola 2.1). V tomto smyslu přiměřenost dopadu rozhodnutí představuje vedle naplnění skutkové podstaty zrušovacího důvodu další hmotněprávní podmínku odnětí pobytového oprávnění. Není-li tento předpoklad naplněn, jedná se o překážku zrušení povolení k trvalému pobytu.[308]

V cizineckých případech zásada přiměřenosti (proporcionality) představuje způsob či metodu vážení protichůdných zájmů, jež *„je používána pro zjištění, zda rozhodnutí správního orgánu o pobytovém oprávnění cizince nebude mít nepřiměřený dopad do soukromého a rodinného života cizince“*.[309] V kontextu zrušení povolení k trvalému pobytu je nezbytné

[306] nález ÚS ze dne 13.5.1998, sp. zn. Pl. ÚS 25/97.

[307] THYM, Daniel. Residence as De Facto Citizenship? Protection of Long-term Residence under Article 8 ECHR. In: RUBIO-MARÍN, Ruth (ed.). *Human Rights and Immigration.* Oxford: Oxford University Press, 2014, s. 120.

[308] V tomto smyslu obdobně rozsudek NSS ze dne 16.11.2020, č.j. 1 Azs 284/2020-19.

[309] KRATOCHVÍL, Jan. Posuzování přiměřenosti v cizineckém zákoně. In: POŘÍZEK, Pavel, JÍLEK, Dalibor. (eds.) *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2019.* Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2020, s. 113.

zodpovědět na dvě klíčové otázky. Za prvé, kdy má správní orgán povinnost posuzovat přiměřenost rozhodnutí o zrušení povolení k trvalému pobytu z hlediska jeho dopadu do soukromého a rodinného života? A za druhé, jakým způsobem má být posuzována přiměřenost, včetně toho do jaké míry mají být zjišťovány okolnosti o soukromém a rodinném životě? Z tohoto důvodu bude výklad o roli zásady proporcionality při rušení povolení k trvalému pobytu rozdělen do dvou částí, kdy první bude věnována otázce *„kdy“*, zatímco druhá bude zaměřena na otázku *„jak“*.

4.1.1 Povinnost zkoumat přiměřenost rozhodnutí dle § 174a zákona o pobytu cizinců

Vrátíme-li se znovu k otázce vnitřní systematiky zrušovacích důvodů podle § 77 ZPC, je zřejmé, že přiměřenost rozhodnutí o zrušení povolení k trvalému pobytu se neposuzuje ve všech případech. To mimo jiné výslovně vyplývá z ustanovení § 174a odst. 3 ZPC, z něhož se podává, že přiměřenost rozhodnutí se posuzuje pouze v těch případech, kdy to zákon explicitně stanoví. Proto judikatura správních soudů odmítla závěr, že otázka přiměřenosti musí být zohledněna u každého rozhodnutí vydaného podle ZPC. V tomto směru poukázala na zrušení pobytového oprávnění na základě žádosti, kde posuzování přiměřenosti skutečně postrádá logiku.[310]

Dovození povinnosti správního orgánu posoudit při rozhodování o pobytových oprávnění přiměřenost dopadu rozhodnutí není dobře možné pouze na základě ustanovení § 174a odst. 3 ZPC. Ta totiž vzniká až ve spojení s příslušným ustanovením ZPC, která obsahuje zákonodárcem formulovaný příkaz k prověření přiměřenosti rozhodnutí,[311] jež má vždy podobu *alinea* u příslušného ustanovení, resp. odstavce. U zrušení povolení k trvalému pobytu se správní orgán musí toliko zabývat u těch zrušovacích důvodů, které jsou vyjmenovány v odstavci druhém § 77 ZPC.

S ohledem na shora uvedené lze dovodit další členění zrušovacích důvodů, kdy dělícím kritériem je zákonem stanovený příkaz k posouzení přiměřenosti dopadu rozhodnutí o zrušení povolení k trvalému pobytu. Ve smyslu judikatury správních soudů tak první skupinu tvoří důvody pod odstavcem prvním § 77 ZPC, při jejichž naplnění je pobytové oprávnění zrušeno bez dalšího. Zatímco odstavec druhý téhož ustanovení vytváří druhou skupinu důvodů, u nichž zrušení povolení k trvalému pobytu je vázáno na splnění dvou kumulativních podmínek, naplnění skutkové podstaty zrušovacího důvodu a přiměřenost rozhodnutí z hlediska jeho

[310] rozsudek NSS ze dne 4.1.2017, č.j. 9 Azs 288/2016-30.

[311] ibid.

zásahu do soukromého a rodinného života cizince.[312] Podle názoru správních soudů důvodem tohoto dělení, resp. pro absenci povinnosti posuzovat přiměřenost spočívá toliko v tom, že u první skupiny zrušovacích důvodů zákonodárce předem vyhodnotil dopady rozhodnutí jako nízké, až zanedbatelné.[313] Formulace skutkových podstat pro zrušení trvalého pobytu je takové povahy, že nutně nevyžaduje korektiv v podobě zkoumání přiměřenosti.[314] Jinak řečeno, u zrušovacích důvodů pod odstavcem prvním byl obecný test proporcionality dopadu rozhodnutí o zrušení povolení k trvalému pobytu proveden již zákonodárcem.[315]

Přirozeně vyvstává otázka, zda existuje výjimka z obecného pravidla, dle něhož se přiměřenost posuzuje jen v zákonem stanovených případech. Jinými slovy, zda u zrušovacích důvodů první skupiny lze požadovat po správním orgánu, aby posoudil přiměřenost dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života, byť sám zákon takovou povinnost výslovně nestanoví. Část právní doktríny takovou možnost nepřipouští a argumentuje, že existence zákazu jakékoliv diskrece za určitého skutkového stavu vylučuje zohlednění okolností soukromého a rodinného života.[316] V těchto případech totiž *„*[…] *zákon nedává správnímu orgánu možnost správního uvážení a posouzení dopadů vydaných rozhodnutí z hlediska přiměřenosti zásahu"*.[317] To je však příliš zjednodušující závěr, který opomíjí relevanci čl. 8 EÚLP při rozhodování v cizineckých věcech. V tomto směru judikatura správních soudů upozorňuje, že povinnost zvážit přiměřenost dopadu u každého rozhodnutí vyplývá přímo z čl. 8 EÚLP.[318] Ten je přímo použitelný a má přednost před vnitrostátní úpravou pobytu cizinců.[319] Ačkoliv rozhodnutí správních orgánů vydaných ze zrušovacích důvodů pod § 77 odst. 1 ZPC nepředvídají nepřiměřený dopad do soukromého a rodinného života, nelze tuto situaci předem vyloučit. Podle názoru správních soudů je zapotřebí učinit výjimku z obecného pravidla dle § 174a odst. 3 ZPC, a to za situace, je-li výslovně vznesena námitka nepřiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života a porušení čl. 8 EÚLP.[320] Správní orgán má povinnost se

[312] rozsudek NSS ze dne 9.3.2017, č.j. 7 Azs 338/2016-39.

[313] rozsudek NSS ze dne 14.3.2018, č. j. 6 Azs 422/2017-29.

[314] rozsudek NSS ze dne 4.1.2017, č.j. 9 Azs 288/2016-30.

[315] rozsudek NSS ze dne 19.12.2019, č.j. 10 Azs 263/2019-30; rozsudek NSS ze dne 23.7.2020, č.j. 2 Azs 144/2020-33.

[316] MOUDRÝ, Ondřej. Otázka posouzení přiměřenosti správních rozhodnutí ve věcech dlouhodobých pobytů trestně stíhaných občanů třetích zemí. In: POŘÍZEK, Pavel, JÍLEK, Dalibor. (eds.) *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2017.* Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2018, s. 549.

[317] ŠMEJDÍŘ In: POŘÍZEK, JÍLEK, op. cit. sub 232, s. 625.

[318] rozsudek NSS ze dne 14.3.2018, č. j. 6 Azs 422/2017-29.

[319] rozsudek NSS ze dne 24.7.2018, č.j. 5 Azs 102/2017-35.

[320] rozsudek NSS ze dne 13.12.2018, č.j. 7 Azs 360/2018-39.

s touto námitkou vypořádat bez ohledu na to, zda zákon u daného zrušovacího důvodu vyžaduje posouzení přiměřenosti, či nikoli. Lze se proto plně ztotožnit s názorem správních soudů a právní doktríny, který považuje za zcela nepřijatelný argument, dle něhož posuzování přiměřenosti rozhodnutí přichází v úvahu až v řízení o správním vyhoštění.[321] Přijetí takového argumentu by vedlo ke vzniku absurdní situace, kdy cizinec by byl nucen pobývat na území nelegálně a možnost vznést námitku porušení jeho základních práv by mu byla poskytnuta, pokud se dobrovolně podrobí správnímu vyhoštění.[322]

Přestože judikatura dovodila, že na základě aktivně vznesené námitky nepřiměřenosti správního rozhodnutí je založena povinnost správních orgánů přihlédnout a posoudit dopady rozhodnutí do soukromého a rodinného života též u zrušovacích důvodů pod odstavcem prvním § 77 ZPC, právní doktrína správně upozorňuje, že se nemůže jednat toliko o formálně vznesenou námitku, nýbrž musí být učiněna tzv. kvalifikovaná námitka,[323] tedy vznesení *konkrétní* námitky stran nepřiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života.[324] Z tohoto důvodu je vznesenou námitku třeba posuzovat po její obsahové stránce, tj. z individuálních okolností a sdělení učiněné cizincem ve správním řízení, pročež forma či použité slovní obraty nemají žádnou relevanci. Konec konců formálně vyjádřená námitka se nemusí zakládat na skutečnosti a správní orgán by posuzoval přiměřenost toliko *pro forma*.[325] To logicky klade vyšší nároky na cizince, aby co nejkonkrétněji uvedl okolnosti o jeho soukromém a rodinném životě a jakým způsobem se potenciálně může rozhodnutí o zrušení pobytového oprávnění dotknout jeho osobních a rodinných vazeb. V tomto směru lze odkázat na judikaturu správních soudů,[326] která jasně konstatuje, že *„*[…] *tvrzení o rodinných a soukromých poměrech, potažmo o závažnosti jejich potenciálního narušení, musí být ze strany cizince dostatečně konkrétní pro to, aby se jimi správní orgán v rozhodnutí zabýval"*.[327] Platí tedy přímá úměra, dle níž *„čím konkrétnější a závažnější* [námitka] *cizince bude, tím větší klade nároky na správní orgán pro*

[321] KRATOCHVÍL In: POŘÍZEK, JÍLEK, op. cit. sub 309, s. 122; usnesení NSS ze dne 18.8.2011, č.j. 5 As 73/2011-100.

[322] ibid.

[323] STEHLÍK, Josef. Posuzování přiměřenosti dopadu neudělení dlouhodobého víza za účelem strpění do soukromého a rodinného života cizince. In: POŘÍZEK, Pavel, JÍLEK, Dalibor. (eds.) *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2019.* Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2020, s. 136.

[324] rozsudek NSS ze dne 23.12.2019, č.j. 10 Azs 262/2019-31.

[325] STEHLÍK In: POŘÍZEK, JÍLEK, op. cit. sub 323, s. 136.

[326] rozsudek NSS ze dne 22.1.2020, č.j. 10 Azs 256/2019-39.

[327] STEHLÍK In: POŘÍZEK, JÍLEK, op. cit. sub 323, s. 137.

jeho posouzení".[328] A naopak, uvádí-li cizinec svá tvrzení pouze v obecné rovině, bude tomu odpovídat míra posouzení ze strany správních orgánů.[329]

Shrneme-li výše uvedené, rozdíl mezi první a druhou skupinou zrušovacích důvodů spočívá v míře vlastní aktivity správních orgánů.[330] Je-li stanovena povinnost posuzovat přiměřenost rozhodnutí *ex lege*, správní orgány hodnotí dopad svého rozhodnutí z vlastní iniciativy. Vyplývá-li tato povinnost přímo z čl. 8 EÚLP, sám cizinec musí aktivně vznášet konkrétní námitky a argumenty ve vztahu k soukromým a rodinným poměrům. A až na základě nich je aktivována povinnost správního orgánu posuzovat přiměřenost rozhodnutí.

4.1.2 Právo na respektování soukromého a rodinného života ve smyslu čl. 8 Evropské úmluvy o lidských právech

V předchozím výkladu bylo nastíněno, že při rozhodování o zrušení pobytového oprávnění hraje významnou roli čl. 8 EÚLP. Jak vyplývá ze samotného znění čl. 8 EÚLP, předmětem ochrany není jen rodinný život cizince, ale také jeho soukromý život. Jedná se o dva samostatné koncepty, které je nutné rozlišovat. I pro ně platí, že se jedná o autonomní koncepty s vlastním významem.

V imigračním kontextu ESLP chápe pojem *rodinný život* v jeho tradičním smyslu, čímž jej zúžil na koncept nukleární rodiny, který zpravidla existuje jen mezi manželi nebo mezi rodičem a nezletilými dětmi.[331] Není však vyloučeno, aby z takto úzce chápaného pojmu byla učiněna výjimka. Ve zvláštních případech může narušení rodinného života nastat i u jiných členů rodiny, kteří spadají mimo nukleární rodinu, je-li u nich prokázána zvláštní míra osobní závislosti.[332] Jinak řečeno, tíží je břemeno, jímž musí prokázat dodatečný prvek závislosti.[333] V praxi se často jedná o případy mezi rodiči a dospělými dětmi.

V ostatních případech jsou vazby cizince chráněny pod režimem soukromého života. Z hlediska obsahového vymezení se jedná o tak široký pojem, že jej nelze vyčerpávajícím

[328] ibid.

[329] rozsudek NSS ze dne 13.8.2020, č.j. 7 Azs 181/2020-37.

[330] KRATOCHVÍL In: POŘÍZEK, JÍLEK, op. cit. sub 309, s. 117.

[331] MILIOS, Georgios. Chapter 7. The Right to Family and Private Life in Migration and Asylum Cases (Article 8). In: MOYA, David, MILIOS, Georgios. *Aliens before the European Court of Human Rights.* 1. vyd. Leiden: Brill, Nijhoff, 2021, s. 142.

[332] THYM In: RUBIO-MARÍN, op. cit. sub 307, s. 116.

[333] rozsudek ESLP ze dne 12.1.2010, *A.W. Khan proti Spojenému království*, stížnost č. 47486/06.

způsobem definovat.[334] Z tohoto důvodu ESLP nabídl alespoň obecné vymezení, dle něhož pojmem *soukromý život* se rozumí *„síť osobních, společenských a hospodářských vztahů vytvářející soukromý život každé lidské bytosti"*.[335] V návaznosti na rozlišování mezi rodinným a soukromým životem ESLP poznamenal, že ne všichni cizinci musí nutně vést na území hostitelského státu rodinný život ve smyslu čl. 8 EÚLP. Nicméně tento článek taktéž chrání právo na vytváření a rozvíjení vztahů s jinými lidskými bytostmi a vnějším světem, které ve svém souhrnu tvoří sociální identitu dotčeného cizince, proto tyto vazby mezi oním cizincem a společností, ve kterém dotčený cizinec žije, jako jeden celek tvoří součást konceptu soukromého života.[336] Není tedy vyloučeno, aby rozhodnutí státu o ukončení pobytu cizince představovalo negativní zásah do soukromého života cizince.[337]

Zda bude situace cizince posuzována optikou rodinného, nebo soukromého života, záleží na konkrétních skutkových okolnostech případu.[338] Nicméně samotné rozlišování mezi těmito pojmy nemá fakticky žádný vliv na aplikovatelnost soudem formulovaných faktorů při posuzování přiměřenosti, jak budou níže blíže představeny. Ať se případ bude posuzovat prizmatem soukromého, nebo rodinného života, uplatní se všechna relevantní kritéria pro posouzení přiměřenosti vnitrostátní opatření v oblasti migrace (kapitola 4.2).[339]

Přesto ESLP ustáleně judikuje, že státy mají dle ustálené zásady mezinárodního práva právo rozhodovat o vstupu a pobytu cizinců na vlastním území a že sama EÚLP negarantuje cizincům žádné právo na pobyt na území určitého smluvního státu.[340] To však neznamená, že případný výkon tohoto práva nemůže vyústit v porušení práva na respektování soukromého a rodinného života.[341] Proto je vyžadováno po vnitrostátních orgánech posouzení přiměřenosti v rámci procesních závazků vyplývajících z čl. 8 EÚLP. Tento požadavek se nicméně neomezuje pouze na případy vyhoštění, nýbrž také při zrušení pobytového oprávnění. *„Úmluva*

---

[334] RADA EVROPY. EVROPSKÝ SOUD PRO LIDSKÁ PRÁVA. *Guide on Article 8 of the European Convention on Human Rights. Right to respect for private and family life, home and correspondence.* [online] 31.8.2021, s. 23. [cit. 4.3.2022] Dostupné z: https://echr.coe.int/Documents/Guide_Art_8_ENG.pdf.

[335] rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 9.10.2003, *Slivenko proti Lotyšsku*, stížnost č. 48321/99.

[336] rozsudek ESLP ze dne 12.1.2010, *A.W. Khan proti Spojenému království*, stížnost č. 47486/06.

[337] rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 18.10.2006, *Üner proti Nizozemsku*, stížnost č. 46410/99.

[338] rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 23.6.2008, *Maslov proti Rakousku*, stížnost č. 1638/03.

[339] KRATOCHVÍL, Jan. Kapitola XVIII. Právo na respektování soukromého a rodinného života (čl. 8 EÚLP) In: KMEC, Jan, KOSAŘ, David, KRATOCHVÍL, Jan, BOBEK, Michal. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář.* 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 959.

[340] rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 3.10.2014, *Jeunesse proti Nizozemsku*, stížnost č. 12738/10.

[341] SCHABAS, William A. *The European convention on human rights: A commentary.* 1. vyd. Oxford: Oxford University Press, 2015, s. 395.

[totiž] *vyžaduje posouzení přiměřenosti dopadů do soukromého a rodinného života vždy, pokud by rozhodnutím soukromý a rodinný život byl dotčen. Jinými slovy, pokud sice cizinecký zákon explicitně nevyžaduje posouzení přiměřenosti, ale rozhodnutí dopad do soukromého a rodinného života mít může, je třeba přiměřenost vždy posoudit, neboť to vyžadují mezinárodní závazky* […]*"*.[342] Na tomto místě je vhodné upozornit, že pojem *vyhoštění* má v judikatuře ESLP autonomní význam, který je nezávislý od jeho vnitrostátní definice. V tomto směru lze odkázat na výkladové stanovisko k protokolu č. 7 k EÚLP, dle níž je předmětný pojem používán v obecném významu a zahrnuje všechna opatření, v jehož důsledku je cizinec nucen opustit území hostitelského státu, vyjma extradice.[343] Rozhodnutí o zrušení povolení k trvalému pobytu ve smyslu § 77 ZPC pod tuto definici zřejmě spadá, neboť jeho obligatorním výrokem je vždy povinnost vycestovat z území ČR (kapitola 5.4.4).[344]

Dle právní doktríny narušení soukromého a rodinného života nastává právě v situacích ztráty pobytového oprávnění, neboť cizinec nemá jistotu ohledně jeho možnosti legálně pobývat na území hostitelského státu a realizovat tak zde svůj soukromý a rodinný život.[345] V tomto duchu judikuje mimo jiné i ÚS, dle kterého u rozhodnutí, jejichž důsledkem je absence pobytového oprávnění, se vyžaduje posouzení jeho přiměřenosti, neboť odnětím práva legálně pobývat na území ČR dochází k zásahu do soukromého a rodinného života.[346] Správní orgány jsou proto povinny pečlivě posoudit, zda rozhodnutím o zrušení povolení k trvalému pobytu nebude porušeno právo na soukromý a rodinný život.[347] To kromě jiného vyžaduje řádné odůvodnění, aby bylo přesvědčivě prokázáno, že odnětí pobytového oprávnění je nezbytné v demokratické společnosti.[348]

V této souvislosti nutně vyvstává otázka, zda recentní judikatorní závěry správních soudů jsou souladné se závazky vyplývajícími z čl. 8 EÚLP. Jak již bylo výše uvedeno, povinnost posuzovat přiměřenost rozhodnutí o zrušení povolení k trvalému pobytu vzniká vždy, je-li dotčen soukromý a rodinný život cizince. Implicitně to ale znamená, že správní orgán stíhá tato povinnost bez ohledu na vznesenou námitku nepřiměřenosti ze strany cizince.

---

[342] KRATOCHVÍL In: POŘÍZEK, JÍLEK, op. cit. sub 309, s. 116.

[343] RADA EVROPY. *Explanatory Report to the Protocol No. 7 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.* [online] Štrasburk: 22.11.1984. [cit. 4.3.2022] Dostupné z: https://rm.coe.int/16800c96fd.

[344] § 77 odst. 3 ZPC.

[345] KRATOCHVÍL In: POŘÍZEK, JÍLEK, op. cit. sub 309, s. 119.

[346] usnesení ÚS ze dne 2.10.2018, sp. zn. II. ÚS 3155/18.

[347] KRATOCHVÍL In: KMEC, KOSAŘ, KRATOCHVÍL, BOBEK, op. cit. sub 339, s. 956.

[348] rozsudek ESLP ze dne 27.9.2011, *Alim proti Rusku*, stížnost č. 39417/07.

Dělení zrušovacích důvodů z hlediska zákonné povinnosti posuzovat přiměřenosti rozhodnutí by tak postrádalo smysl, neboť každým rozhodnutím v menší nebo větší míře dochází k narušení soukromého a rodinného života cizince.

Takto vyřčený názor se však jeví jako neudržitelný, jak bude dále podrobněji odůvodněno. Jedním z možných argumentů – podporující judikatorní závěry o možnosti absence posuzování přiměřenosti – nabízí tzv. doktrína prostoru pro uvážení (anglicky *margin of appreciation*). Právní doktrína jej vymezuje jako koncept pro vyjádření *deference či soudního omezení*, což znamená, že smluvního státu, resp. státním orgánům je ponechán prostor pro rozhodnutí o otázkách týkajících se EÚLP.[349] Pokud se jedná o otázku jeho šíře, mají správní orgány v imigračních věcech zpravidla široký prostor pro uvážení,[350] neboť v těchto případech je stát povinen dosáhnout spravedlivé rovnováhy v konfliktu stojícími zájmy, jimiž jsou zájem cizince na respektování soukromého a rodinného života na straně jedné a zájem státu na efektivní kontrole migrace, popř. veřejného pořádku či prevence trestné činnosti na straně druhé. V tomto směru lze namítat, že pokud správní orgán není *ex lege* povinen posuzovat přiměřenost rozhodnutí o zrušení povolení k trvalému pobytu, těžko lze mluvit o dosažení spravedlivé rovnováhy. Nicméně je třeba upozornit, že samotná doktrína prostoru pro uvážení je formulována na základě obecnějšího principu subsidiarity, dle kterého ochrana lidských práv má být primárně zajištěna na vnitrostátní úrovni.[351] To implikuje, že proti rozhodnutí správního orgánu se dotčený cizinec může bránit taktéž před orgánem soudní moci, a to s námitkou nepřiměřenosti rozhodnutí z hlediska jeho dopadu do soukromého a rodinného života. Fakt, že sám ZPC nepředpokládá hodnocení přiměřenosti, se nemůže dotknout ústavněprávního příkazu k ochraně základních práv ve smyslu čl. 4 Ústavy. Nesmí-li podle čl. 36 odst. 2 Listiny být z pravomoci soudu vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkající základních práv a svobod, tím spíše jsou soudy povinny cizincům poskytnout náležitou ochranu, obzvlášť je-li proti rozhodnutí správního orgánu namítáno porušení základního práva.

Způsob a míru pozornosti, jakou mají vnitrostátní soudy věnovat při ochraně cizincova práva na soukromý a rodinný život, nastínil ESLP v jednom ze svých rozhodnutí.[352] Podle jeho

[349] KOSAŘ, David, KRATOCHVÍL, Jan. Kapitola III. Základní principy výkladu a aplikace Úmluvy. In: KMEC, Jan, KOSAŘ, David, KRATOCHVÍL, Jan, BOBEK, Michal. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář.* 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 89.

[350] KLAASSEN, Mark. Between Facts and Norms: Testing Compliance with Article 8 ECHR in Immigration Cases. *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2019, roč. 37, č. 2, s. 163.

[351] KOPA, Martin. *Doktrína prostoru pro uvážení (margin of appreciation) v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva.* Praha: Leges, 2014, s. 39.

[352] rozsudek ESLP ze dne 9.4.2019, *I.M. proti Švýcarsku*, stížnost č. 23887/16.

názoru procesní povinnost vyplývající z čl. 8 EÚLP vyžaduje přesvědčivé a dostatečně přiměřené odůvodnění přiměřenosti vnitrostátního opatření, pročež povrchný přezkum bez vyvažování kolidujících zájmů bude shledán jako porušení čl. 8 EÚLP. Tím se však opět dostáváme k problematice přiměřenosti, která v cizinecké problematice hraje zcela klíčovou roli. Jaký je tedy vztah mezi principem proporcionality a doktrínou prostoru pro uvážení? Dle právní doktríny je naplnění požadavku proporcionality předpokladem pro dodržení mezí volné úvahy státu, resp. zachování prostoru pro uvážení.[353]

Při shrnutí výše uvedeného lze uzavřít, že zákonná kategorizace zrušovacích důvodů, resp. absence povinnosti posuzovat přiměřenost u některých zrušovacích důvodů nutně nemusí znamenat porušení práva na respektování soukromého a rodinného života, neboť jej lze zkoumat v řízení před soudem, který má ústavněprávní povinnost poskytnout soudní ochranu tomuto základnímu právu. Úvahy směřující k poměřování proti sobě stojících zájmů nicméně musí splňovat určitou kvalitu, jinak se nelze dovolávat doktríny prostoru pro uvážení.

4.2 Hlediska při posuzování přiměřenosti zásahu do rodinného a soukromého života

V předešlé části byl výklad věnován otázce, kdy jsou správní orgány povinny posuzovat přiměřenost rozhodnutí o zrušení povolení k trvalému pobytu z hlediska jeho dopadu do soukromého a rodinného života. Následující výklad bude zaměřen na otázku způsobu, jakým mají být dopady rozhodnutí hodnoceny.

Úvodem se opět vraťme k výkladu o principu přiměřenosti (proporcionality), který byl v obecné rovině představen na začátku této kapitoly. Jak již bylo řečeno, tato právní zásada umožňuje poměřovat proti sobě stojící zájmy, kdy v závislosti na závažnost některého ze zájmů bude upřednostněn ten či onen zájem. Jak správně podotýká judikatura správních soudů, *„ze samotné podstaty principu přiměřenosti plyne, že se poměřuje ‚něco k něčemu‘* […]*“*.[354] Jelikož *„aplikací proporcionality v cizineckém právu se míní poměřování v kolizi stojících hodnot (proporcionality v užším smyslu)“*,[355] odpovídá toto chápání poslednímu kroku testu proporcionality. Posuzování přiměřenosti je možné si představit jako vážení na dvouramenné váze, kdy na jedné misce je položen individuální zájem cizince na respektování a zachování soukromého a rodinného života, zatímco na druhé misce veřejný zájem státu spočívající

[353] KOPA, op. cit. sub 351, s. 44.

[354] rozsudek NSS ze dne 6.8.2013, č.j. 8 As 68/2012-39.

[355] KRATOCHVÍL In: POŘÍZEK, JÍLEK, op. cit. sub 309, s. 113.

v některém z legitimních cílů, jako například integrace do společnosti, předcházení trestné činnosti či ochraně veřejného pořádku a bezpečnosti státu. Stručně řečeno, *„na jednu misku vah se položí tíha zákonných důvodů pro zrušení a na druhou intenzita zásahu do soukromého a rodinného života zrušením pobytu“*.[356] Při zrušení povolení k trvalému pobytu tak budou proti sobě stát dva zájmy, přičemž aby rozhodnutí bylo přiměřené, musí druhá miska vah být těžší než první miska, což znamená, že veřejný zájem je v konkrétním individuálním případě závažnější než individuální zájem. Jinými slovy, i přes existenci negativních dopadů do soukromého a rodinného života cizince, může veřejný zájem vzhledem k jeho závažnosti v konkrétním případě převážit.

Přirozeně se nabízí otázka, zda bylo vymezeno, jakým způsobem a jaké okolnosti je nezbytné vzít v potaz při hodnocení dopadu rozhodnutí o zrušení povolení k trvalému pobytu. Na první část otázky lze najít odpověď v judikatuře správních soudů. Ta správně připomíná, že rozhodnutí o zrušení pobytového oprávnění je z povahy věci intenzivnější než přezkum rozhodnutí o jeho neudělení, neboť v prvním případě jde o daleko závažnější zásah do (základních) práv cizince.[357] Z tohoto důvodu se při zrušení povolení k pobytu obecně kladou vyšší nároky na hodnocení dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života.[358] Takový postup koresponduje s konceptem tzv. usazených cizinců (anglicky *settled migrants*), kterým ESLP přiznává vyšší míru ochrany. Jimi jsou označováni cizinci, kterým bylo formálně uděleno právo k pobytu na území hostitelského státu, avšak následně je toto právo tímto státem odebráno.[359] V tomto směru je třeba dodat, že v rámci této skupiny mají zvláštní postavení ti cizinci, kteří se na území hostitelského státu přistěhovali již v útlém věku a strávili zde větší část života, potažmo celé dětství a mládí, rozhodnutí o ukončení pobytu cizince se musí opírat o velmi pádné důvody (anglicky *very serious reasons*), aby bylo možné takové rozhodnutí ospravedlnit.[360] Přiměřenost rozhodnutí o odnětí pobytového oprávnění nicméně nelze omezit jen vůči dotčenému cizinci. Jsou-li totiž jeho rodinní příslušníci přítomni na území ČR, je nutné zkoumat vliv rozhodnutí i na ostatní rodinné příslušníky.[361]

---

[356] ibid, s. 124.

[357] rozsudek NSS ze dne 19.5.2016, č.j. 5 Azs 262/2015-35.

[358] ŠMEJDÍŘ In: POŘÍZEK, JÍLEK, op. cit. sub 232, s. 624.

[359] RADA EVROPY. EVROPSKÝ SOUD PRO LIDSKÁ PRÁVA. *Guide on the case-law of the European Convention on Human Rights. Immigration.* [online] 31.12.2021, s. 29. [cit. 7.3.2022] Dostupné z: https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Immigration_ENG.pdf.

[360] rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 23.6.2008, *Maslov proti Rakousku*, stížnost č. 1638/03.

[361] rozsudek NSS ze dne 6.8.2013, č.j. 8 As 68/2012-39.

Ve vztahu k druhé části otázky se správní soudy otevřeně hlásí k judikatuře ESLP a při hodnocení přiměřenosti správního rozhodnutí vychází z hledisek formulovaných k čl. 8 EÚLP.[362] Nezbytnost reflektovat judikatorní závěry ESLP lze rovněž vztáhnout též na správní orgány rozhodující o zrušení povolení k trvalému pobytu, byť jednotlivé faktory jsou v zákoně demonstrativně vyjmenovány v § 174 odst. 1 ZPC. Obecnou povinnost přihlížet k interpretaci EÚLP provedené ESLP dovodil ÚS z čl. 1 odst. 2 ve spojení s čl. 10 Ústavy. *„Povinnost zohledňovat judikaturu ESLP při vnitrostátní aplikaci Úmluvy je nejenom mezinárodněprávním závazkem České republiky, ale také vnitrostátně uloženou ústavní povinností plynoucí z čl. 10 a čl. 1 odst. 2 Ústavy“*.[363] Jelikož čl. 8 EÚLP je přímo aplikovatelným ustanovením mezinárodní smlouvy, vyplývá z něj též povinnost zohlednit výklad učiněný příslušnými mezinárodními orgány, které jsou povolány autoritativně se vyslovovat k interpretaci mezinárodních smluv. Správní orgán jsou proto povinny přihlížet k judikatuře ESLP bez ohledu na to, zda konkrétní závěry byly vysloveny v řízení proti ČR či proti jinému smluvnímu státu, mají-li z povahy věci význam pro interpretaci EÚLP v českém kontextu.[364]

Jednotlivá hlediska pro posuzování přiměřenosti rozhodnutí ESLP uceleně formuloval v rozhodnutí *Boultif proti Švýcarsku* (tzv. *Boultif* kritéria),[365] které později rozšířil o dvě další kritéria, jimiž jsou zohlednění nejlepšího zájmu a blaha dětí a pevnost sociálních, kulturních a rodinných vazeb s hostitelskou a domovskou zemí.[366] Nutno podotknout, že výčet jednotlivých relevantních hledisek není vyčerpávající, kdy v závislosti na skutkové okolnosti případu mohou přibýt jiné konkrétní faktory, jako zdravotní stav cizince či doba zákazu vstupu na území hostitelského státu.[367] Ačkoliv tato kritéria byla primárně formulována v souvislosti s vyhoštěním cizinců, judikatura správních soudů jejich použitelnost rozšířila též na odnětí pobytového oprávnění, neboť samotné zrušení povolení k pobytu může svými důsledky

[362] rozsudek NSS ze dne 18.6.2015, č.j. 7 Azs 75/2015-34.

[363] BOBEK, Michal, KÜHN, Zdeněk a kol. *Judikatura a právní argumentace.* 2. vyd. Praha: Auditorium, 2013, s. 327.

[364] nález ÚS ze dne 15.11.2006, sp. zn. I. ÚS 310/05.

[365] rozsudek ESLP ze dne 2.8.2001, *Boultif proti Švýcarsku,* stížnost č. 54273/00.

[366] rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 18.10.2006, *Üner proti Nizozemí*, stížnost č. 46410/99.

[367] rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 7.12.2021, *Savran proti Dánsku*, stížnost č. 57467/15; rozsudek ESLP ze dne 9.4.2019, *I.M. proti Švýcarsku*, stížnost č. 23887/16.

představovat natolik intenzivní zásah do soukromého a rodinného života, že již půjde o zásah nepřiměřený.[368]

Při posuzování přiměřenosti rozhodnutí lze jednotlivá hlediska rozdělit do tří skupin, kdy dělícím kritériem je zájem, který ten či onen faktor podporuje. Některé faktory mohou dle okolností oscilovat mezi navzájem protichůdnými zájmy, proto vždy záleží na konkrétních skutkových okolnostech pro určení, zda určitý faktor náleží na misku vah představující veřejný zájem na zrušení povolení k pobytu, anebo na druhou misku reprezentující individuální zájem na ochraně soukromého a rodinného života.[369]

(1) veřejný zájem	*(2) individuální zájem*	*(3) veřejný nebo individuální zájem*
- povaha a závažnost dotčeného veřejného zájmu (např. závažnost narušeného veřejného pořádku či spáchaného trestného činu) - založení rodinného života při vědomosti o nelegálním pobytu, a proto rodinný život byl od počátku nejistý	- délka pobytu cizince v hostitelském státě - rodinná situace cizince (např. doba trvání manželství a jiné faktory vyjadřující efektivnost rodinného života páru) - státní občanství různých dotčených osob - rozsah narušení soukromého nebo rodinného života - počet dětí a jejich věk - zájem a blaho dětí, zejména s ohledem na obtíže, kterým by čelily v domovském státě - závažnost obtíží, kterým by manžel cizince čelil v domovském státě	- doba, jež uplynula od porušení veřejného zájmu a chování cizince během ní - pevnost rozsah rodinných, sociálních a kulturních vazeb s hostitelským a domovským státem - imigrační historie cizince (např. porušení imigračních pravidel) - věk a zdravotní stav cizince

Shora vyjmenovaná kritéria mají správnímu orgánu sloužit jako jisté vodítko umožňující komplexní zohlednění všech relevantních okolností.[370] Na druhou stranu není nezbytné se zabývat všemi shora uvedenými kritérii. Právní doktrína správně poznamenává, že ne všechna kritéria jsou ve všech případech směrodatná a že váha jednotlivých faktorů je proměnlivá případ od případu.[371] Totožný názor vyslovila judikatura správních soudů, podle které správní orgán nemusí v rozhodnutí výslovně vyjmenovávat všech 11 kritérií obsažených v § 174a ZPC. Nicméně je třeba trvat na požadavku, aby z rozhodnutí bylo zřejmé, že ve vztahu k určitým

[368] rozsudek NSS ze dne 26.10.2017, č.j. 2 Azs 305/2017-30; rozsudek NSS ze dne 19.5.2016, č.j. 5 Azs 262/2015-35.

[369] Kritéria jsou převzata z rozsudku NSS ze dne 18.6.2015, č.j. 7 Azs 75/2015-34 a ze dne 16.3.2020, č.j. 5 Azs 404/2019-28.

[370] KRATOCHVÍL In: POŘÍZEK, JÍLEK, op. cit. sub 309, s. 124.

[371] HARRIS, David, O'BOYLE, Michael, BATES, Ed, BUCKLEY, Carla. *Law of the European Convention on Human Rights*, 4. vyd. Oxford: Oxford Uviversity Press, 2018, s. 556.

kritériím byla učiněna skutková zjištění, která byla následně posouzena,[372] a současně relevantní faktory je nutné posoudit v jejich vzájemné souvislosti a porovnat individuální zájem cizince s opačným veřejným zájmem státu.[373]

Zvláštní pozornost si zaslouží hledisko zájmu a blaha dětí neboli princip nejlepšího zájmu dítěte ve smyslu čl. 3 ÚPD, kterému recentní judikatura přiznává čím dál větší relevanci a váhu. Princip nejlepšího zájmu dítěte vyvstává nejen v těch případech, kdy se rozhodnutí přímo dotýká nezletilého dítěte, ale také kdy je nepřímo zasaženo,[374] například když rodiči takového dítěte hrozí ztráta pobytového oprávnění, jehož důsledkem je odloučení rodiče od dítěte. Povinnost zohlednit nejlepší zájem dítěte tak nastává v situacích, kdy správní orgán ruší povolení k trvalému pobytu nezletilému dítěti nebo cizinci, který je rodičem nezletilého dítěte.

Na koncept nejlepšího zájmu dítěte lze pak nahlížet ze tří rovin, a to jako hmotněprávní pravidlo ukládající povinnost vždy posoudit a jako přední hledisko uplatnit nejlepší zájem; interpretační pravidlo požadující volbu takového výkladu, které účinně naplňuje tento zájem; a procesněprávní pravidlo k hodnocení dopadu rozhodnutí na dítě a jasného zohlednění všech úvah v odůvodnění rozhodnutí.[375] Tato pravidla též reflektuje judikatura ESLP při posuzování zásahu do rodinného (nikoliv soukromého) života ve smyslu čl. 8 EÚLP v tom smyslu, že při rozhodování o dětech musí nejlepší zájem dítěte představovat středobod všech úvah a je třeba mu přiznat rozhodující význam.[376] Na druhou stranu nelze tento zájem chápat jako „eso v rukávu“, kterému je vždy dána přednost před konkurujícím veřejným zájmem.[377] Naopak veřejný zájem na ukončení pobytu cizince může převážit, a to i přesto, že by to představovalo rozpor s principem nejlepšího zájmu dítěte.[378] Jeho význam leží především v rovině procesní, kdy se posuzuje, zda příslušné orgány smluvního státu skutečně věnovaly dostatečnou pozornost při hledání spravedlivé rovnováhy mezi konkurujícím veřejným zájmem a nejlepším

[372] rozsudek NSS ze dne 26.2.2014, č.j. 8 As 109/2013-34.

[373] rozsudek NSS ze dne 18.6.2015, č.j. 7 Azs 75/2015-34.

[374] POBJOY, Jason M. *The Child in International Refugee Law*. 1. vyd. Cambridge: Cambridge University Press, 2017, s. 196.

[375] ORGANIZACE SPOJENÝCH NÁRODŮ. VÝBOR PRO PRÁVA DĚTÍ. *Obecný komentář č. 14 z roku 2003 k právu dítěte na uplatňování jeho nejlepšího zájmu jako předního hlediska (čl. 3 odst. 1)*. 29.5.2013, CRC/C/GC/14, bod 6. [cit. 10.3.2022]. Český překlad dostupný z: https://www.vlada.cz/assets/ppov/rlp/vybory/pro-prava-ditete/Preklady-dokumentu-OSN.pdf.

[376] rozsudek ESLP ze dne 14.1.2016, *Mandet proti Francii*, stížnost č. 30955/12.

[377] KASALOVÁ, Kateřina. Nejlepší zájem dítěte v řízení o správním vyhoštění v judikatuře soudů evropských i tuzemských. *Soudní rozhledy,* 2021, č. 3, s. 74. In: Beck-online [právní informační systém] Nakladatelství C. H. Beck [cit. 28.3.2022]. Dostupné z: http://www.beck-online.cz/.

[378] rozsudek ESLP ze dne 2.4.2015, *Sarközi a Mahran proti Rakousku*, stížnost č. 27945/10.

zájmem dítěte, které jsou povinny posoudit a určit, a zda své úvahy ve svých rozhodnutích dostatečně a přezkoumatelně vyjádřily.[379]

Důraz na ochranu práv dětí rovněž začala prosazovat judikatura správních soudů.[380] Ta v souladu se závazky vyplývajícími z čl. 3 ÚPD vyžaduje po správních orgánech, aby pečlivě definovaly nejlepší zájem dětí, zkoumaly míru narušení tohoto zájmu a poměřovaly takovou újmu s veřejným zájmem, například na ztrátě pobytového oprávnění.[381] Vycházejíce z judikatury ÚS, jež se komplexně zabývala potřebou zohledňování nejlepšího zájmu dítěte,[382] správní soudy dále dovodily, že zesilující a zeslabující faktory pro neuložení nepodmíněného trestu odnětí svobody lze obdobně použít i pro oblast cizineckého práva,[383] kdy v důsledku administrativního opatření, jako například zrušení povolení k trvalému pobytu, dochází k odloučení rodiče od dítěte. Jmenovitě jsou správní orgány povinny zohlednit míru péče o dítě (zejména jde-li o výlučnou péči či nikoli), míru faktické závislosti dítěte na rodiči (zejména s ohledem na věk, zvláštní potřeby atd.), hloubku emočního vztahu dítěte k rodiči či míru ohrožení řádného vývoje dítěte. Všechna tato kritéria musí být vážena proti konkurujícímu veřejnému zájmu a konečné posouzení a určení nejlepšího zájmu dítěte musí být materiálně obsažena v odůvodnění rozhodnutí,[384] v tomto případě v rozhodnutí o zrušení povolení k trvalému pobytu.

Závěrem je třeba se věnovat ústřední otázce, a to za jakých podmínek může správní orgán učinit závěr o tom, že rozhodnutí o zrušení povolení k trvalému pobytu je co závažnosti dotčeného veřejného zájmu přiměřené. Podle čl. 8 odst. 2 EÚLP stát může zasáhnout do výkonu práva na respektování soukromého a rodinného života, je-li to nezbytné v demokratické společnosti v zájmu některého z legitimních cílů. Nezbytností v demokratické společnosti se rozumí naléhavá společenská potřeba odůvodňující zásah do chráněného práva za podmínky, že jsou použita opatření přiměřená sledovanému cíli odpovídající dané společenské potřebě.[385] Tento požadavek má podle právní doktríny úzkou spojitost s principem proporcionality, který vyžaduje, aby sledovaný veřejný zájem byl dostatečně závažný, tak aby

[379] rozsudek NSS ze dne 16.3.2020, č.j. 5 Azs 404/2019-28.

[380] zejména v sérii rozhodnutí rozvíjenou pátým senátem NSS: rozsudek NSS ze dne 14.2.2020, č.j. 5 Azs 383/2019-40; rozsudek NSS ze dne 16.3.2020, č.j. 5 Azs 404/2019-28; rozsudek NSS ze dne 29.5.2020, č.j. 5 Azs 220/2019-33, č. 4034/2020 Sb. NSS.

[381] rozsudek NSS ze dne 16.3.2020, č.j. 5 Azs 404/2019-28.

[382] nález ÚS ze dne 14.4.2020, sp. zn. IV. ÚS 950/19.

[383] rozsudek NSS ze dne 29.5.2020, č.j. 5 Azs 220/2019-33, č. 4034/2020 Sb. NSS.

[384] nález ÚS ze dne 14.4.2020, sp. zn. IV. ÚS 950/19.

[385] MILIOS In: MOYA, MILIOS, op. cit. sub 329, s. 162.

převážil zájem jednotlivce na nezasahování do jeho základního práva.[386] Z toho nepřímo plyne jeden důležitý závěr. Správní orgán, potažmo soudy jsou povinny dostatečně podrobně odůvodnit svá rozhodnutí, které musí skutečně vyvažovat důležité zájmy, neboť jen tím je přesvědčivě prokázáno, že je zásah přiměřený sledovanému cíli, a tedy odpovídá naléhavé společenské potřebě.[387] Jinak řečeno, jsou povinny dostatečně a přesvědčivě přezkoumat skutkové okolnosti a relevantní okolnosti a provést adekvátní posouzení osobních zájmů cizince a obecnějších zájmů společnosti.[388] A kdy lze hovořit o přiměřeném rozhodnutí? Jen za předpokladu, že bylo dosaženo spravedlivé rovnováhy. Ta nastává v situaci, kdy pomyslná miska váhy reprezentující veřejný zájem převáží druhou misku představující zájem cizince na ochraně soukromého a rodinného života. Tedy v konkrétním případě je určitý veřejný zájem sledující konkrétní legitimní cíl shledán důležitějším, a proto zásah do individuálního zájmu v podobě rozhodnutí o zrušení povolení k trvalému pobytu je přiměřený svému cíli. Tyto požadavky procesního charakteru lze souhrnně označit jako tzv. procesní kritéria vyplývající z čl. 8 EÚLP.[389]

5. Řízení o zrušení povolení k trvalému pobytu občanů třetích zemí

Závěrečná část práce je věnována procesní stránce zrušení povolení k trvalému pobytu. Z ústavněprávního principu vázanosti státní moci zákonem jasně vyplývá požadavek, aby státní moc byla vykonána *způsobem* stanovený zákonem. Tím se rozumí, že státní moc lze uplatnit jen zákonem stanoveným postupem (procesem). To platí též pro případy, kdy stát, resp. správní orgán má v úmyslu zrušit povolení k trvalému pobytu. K odnětí povolení k pobytu tak může dojít pouze ve správním řízení ve smyslu § 9 SŘ. Platná právní úprava jej definuje jako *„*[…] *postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určité osobě* […]*“*. Význam tohoto ustanovení spočívá dle komentářové literatury v tom, že vymezuje materiální znaky správního řízení ve vztahu ke zvláštním zákonům.[390] Splňuje-li procesní postup dle zvláštního zákona uvedené znaky řízení, uplatní se část druhá a třetí správního řádu bez ohledu na to, zda jej zvláštní zákon označuje jako „správní řízení“. Samozřejmě nelze opomenout na obecný a

[386] KRATOCHVÍL In: KMEC, KOSAŘ, KRATOCHVÍL, BOBEK, op. cit. sub 339, s. 884.

[387] rozsudek ESLP ze dne 8.11.2016, *El Ghatet*, stížnost č. 56971/10.

[388] rozsudek ESLP ze dne 14.9.2017, *Ndidi proti Spojenému království*, stížnost č. 41215/14.

[389] obdobně rozsudek ESLP ze dne 9.4.2019, *I.M. proti Švýcarsku*, stížnost č. 23887/16.

[390] JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád: komentář*. 6. vyd. Praha: C.H.Beck, 2019, s. 63.

subsidiární charakter SŘ. Proto stanoví-li zvláštní zákon jiný postup, mají odchylky v *lex specialis* aplikační přednost.[391]

Ačkoliv zákonné znění ustanovení § 77 ZPC výslovně nemluví o tom, že povolení k trvalému pobytu správní orgán zruší ve správním řízení, je zřejmé, že jeho postup naplňuje materiálně chápané znaky správního řízení. Rozhodnutí o zrušení povolení k trvalému pobytu není ničím jiným než konstitutivním rozhodnutím, jímž se jmenovitě určené osobě (cizinci) ruší právo, a to na legální pobyt na území ČR. Tímto je potvrzena shora uvedená teze, že dříve udělené povolení k trvalému pobytu lze – s výjimkou jediného případu – zrušit výhradně ve správním řízení. V následující části práce budou postupně rozebrány jednotlivé fáze cizinecko-správního řízení, jehož výsledkem je rozhodnutí o zrušení povolení k trvalému pobytu. V prvé řadě je však nezbytné vymezit si subjekty správního řízení, neboť *„řízení správní v pravém smyslu se neobejde bez stran“*.[392]

5.1 Subjekty řízení

Obecné správní právo rozlišuje dva hlavní (základní) subjekty řízení, jimiž jsou jednak správní orgány na straně jedné a účastníci řízení na straně druhé.[393] Jelikož činnost obou subjektů má na řízení rozhodující vliv, je ke správnímu řízení vždy nutný správní orgán a alespoň jeden účastník řízení.[394]

5.1.1 Správní orgán

Prostřednictvím správních orgánů stát vykonává kontrolu vstupu a pobytu cizinců na vlastním území. Jejich postavení jako vykonavatelů veřejné správy oprávněných k vedení správního řízení vychází ze zákonného základu. To znamená, že se zřizují jen zákonem, který zároveň vymezuje jejich působnost a pravomoc.[395] Působnost a pravomoc jsou dle právní doktríny instituty hmotného práva, které jednak vyjadřují zákonem vymezený okruh úkolů vykonavatele veřejné správy a dále právní prostředky k plnění zákonem vymezené působnosti, zejm. oprávnění k vydání individuálního právního aktu.[396] Od nich je nezbytné odlišovat pojem

[391] § 1 odst. 2 SŘ.

[392] HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo. Část všeobecná.* 2. vyd. Praha: Melantrich, 1937, s. 317-318.

[393] HENDRYCH, op. cit. sub 206, s. 260.

[394] ibid.

[395] PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou: podle stavu k 1.7.2019*. 4. vyd. Praha: Leges, 2019, s. 53.

[396] HENDRYCH, op. cit. sub 206, s. 74.

příslušnosti, který je naopak procesním institutem, resp. *„*[procesněprávním] *výrazem pravomoci a působnosti správních orgánů v podmínkách režimu správního řízení* […]*“*.[397]

A je to právě správní orgán, který na základě zákona vede správní řízení a vydává na jeho konci individuální správní akt. Musí se však jednat o správní orgán, který je věcně a místně příslušný.[398] Na straně správního orgánu tak institut příslušnosti představuje předpoklad přípustnosti provádění řízení (tj. procesní podmínku správního řízení), proto *„řízení je oprávněn a povinen provádět správní orgán, v jehož pravomoci je rozhodování dané věci a který je věcně a místně* […] *příslušný“*.[399]

Věcnou příslušností rozumíme primárně *„vztah určitého správního orgánu k předmětu daného řízení“*,[400] jímž se určuje konkrétní druh správního orgánu pro konkrétní případy, včetně konkrétního stupně řízení.[401] Tedy ptáme se, jaká kategorie (druh) správních orgánů a jaký jeho stupeň je oprávněn provádět určitý druh řízení.[402] Pro účely této práce je třeba odpovědět na následující otázku: který správní orgán může zahájit řízení o zrušení povolení k trvalému pobytu a vydat rozhodnutí, jímž se ruší právo na trvalý pobyt na území ČR?

Sám SŘ neurčuje konkrétní věcnou příslušnost toho kterého správního orgánu. Toliko obsahuje obecné pravidlo, dle kterého jsou *„správní orgány* […] *věcně příslušné jednat a rozhodovat ve věcech, které jim byly svěřeny zákonem nebo na základě zákona“*,[403] proto je věcná příslušnost vymezena až v konkrétních zákonech. V oblasti migrace je jím ZPC, který hned v úvodním ustanovení uvádí, že upravuje podmínky vstupu, pobytu a vycestování z území ČR a vymezuje působnost jednotlivých správních orgánů, jmenovitě Policie ČR, Ministerstvo vnitra a Ministerstvo zahraničních věcí.[404] Dodejme, že zákonné spojení *podmínky pobytu* je třeba interpretovat extenzivně, tedy ZPC neupravuje jen podmínky pro udělení pobytového oprávnění, nýbrž také podmínky pro zrušení povolení k pobytu. Agenda trvalých pobytů je na základě § 165 písm. j) ZPC svěřena výlučně Ministerstvu vnitra coby ústřednímu správnímu úřadu,[405] které tak výlučně vede a rozhoduje v řízení týkající se

[397] PRŮCHA, op. cit. sub 395, s. 53.

[398] HENDRYCH, op. cit. sub 206, s. 261.

[399] KOPECKÝ, op. cit. sub 204, s. 363.

[400] JEMELKA, PONDĚLÍČKOVÁ, BOHADLO, op. cit. sub 390, s. 67.

[401] ibid.

[402] KOPECKÝ, op. cit. sub 204, s. 341.

[403] § 10 SŘ.

[404] § 1 odst. 1 ZPC.

[405] § 1 bod 8 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, ve znění pozdějších předpisů (kompetenční zákon).

povolení k trvalému pobytu. V žádném případě nemůže nastat situace, ve které by mělo dojít k rozdělení kompetencí mezi zbývající shora uvedené správní orgány.[406] S ohledem na shora uvedené věcně příslušným v řízení o zrušení povolení k trvalému pobytu je Ministerstvo vnitra.

Co se týče místní příslušnosti, ta *„určuje, který z* [více] *věcně příslušných správních orgánů má z hlediska své územní působnosti vést správní řízení* […]*“*.[407] Zde je nezbytné se opět pozastavit nad pojmem působnost. Jak již bylo výše řečeno, jedná se hmotněprávní institut, jímž se vymezuje okruh úkolů, k jejichž plnění je správní orgán povolán. Z hlediska organizace veřejné správy rozlišujeme tři roviny působnosti: věcnou, územní a osobní. Vyjadřuje-li věcná působnost okruh úkolů, věcí či záležitostí, kterými se správní orgány jako vykonavatelé veřejné správy musí zabývat, tak územní působností se vymezuje, zda jim je svěřeno plnění úkolů veřejné správy na celém území státu nebo jiném menším prostoru, tj. zda správní orgány mají celostátní, regionální nebo místní působnost.[408] Ministerstvu vnitra jako ústřednímu správnímu úřadu náleží celostátní územní působnost.[409] Jelikož Ministerstvo vnitra je jediným věcně příslušným správním orgánem k vedení správního řízení ve věcech povolení k trvalému pobytu, určení místní příslušnosti nečiní žádné obtíže. Pro úplnost dodejme, že SŘ stanovuje hierarchická kritéria pro určení místní příslušnosti. Pro problematiku zrušení povolení k trvalému pobytu je relevantní kritérium pod ustanovením § 11 odst. 1 písm. d) SŘ, dle kterého je místní příslušnost správního orgánu určena místem pobytu cizince na území ČR podle jeho druhu pobytu.

Závěrem můžeme shrnout, že v řízení o zrušení povolení k trvalému pobytu je věcně a místně příslušné výlučně Ministerstvo vnitra, jemuž jako ústřednímu správnímu úřadu je zákonem stanovena působnost v oblasti kontroly migrace a svěřena pravomoc vést řízení vedoucí k vydání individuálního správního aktu, tedy rozhodnutí o zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu.

5.1.2 Účastník řízení

Vedle správního orgánu představují účastníci řízení druhou základní kategorii subjektu řízení, bez nichž správní řízení jako takové nemůže existovat. Sám ZPC neobsahuje zvláštní úpravu účastenství v řízení, proto se subsidiárně aplikuje ustanovení SŘ. Ten přiznává procesní

[406] Otázkou kompetence jednotlivých správních orgánů řešila judikatura opakovaně, a to ve vztahu k řízení o *žádosti* k pobytovému oprávnění (srov. rozsudek NSS ze dne 30.5.2017, č.j. 10 Azs 153/2016-52). Nutno podotknout, že ve spojitosti se zrušení povolení k pobytu kompetenční spor nevyvstal.

[407] JEMELKA, PONDĚLÍČKOVÁ, BOHADLO, op. cit. sub 390, s. 70.

[408] KOPECKÝ, op. cit. sub 204, s. 69.

[409] ibid.

postavení účastníků řízení buď osobám, o jejichž právech nebo povinnostech se rozhoduje, anebo těm, pro jejichž právní postavení může mít výsledek správního řízení zásadní význam.[410] Doktrinálně se proto rozlišují dva okruhy účastníků řízení, a to esenciální a fakultativní účastníci řízení.

5.1.2.1 Esenciální účastníci řízení

První okruh účastníků řízení je označován jako esenciální proto, že bez jejich přítomnosti nemůžeme mluvit o správním řízení jako takovém, neboť se v tomto řízení rozhoduje o konkrétních právech nebo povinnostech v konkrétně určitém případě. Ve SŘ je tento základní okruh účastníků řízení upraven v § 27 odst. 1 SŘ, který dále vymezuje esenciální účastníky řízení do dvou podskupin, a to z hlediska způsobu zahájení správního řízení. S výjimkou jediného případu je řízení o zrušení povolení k trvalému pobytu zahajováno vždy z moci úřední, proto esenciálním účastníkem řízení je ta dotčená osoba, jíž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost má anebo nemá.[411] Přesněji řečeno, esenciálním účastníkem řízení je konkrétní cizinec, jemuž má být rozhodnutím zrušeno právo na pobyt na území ČR vyplývající z povolení k trvalému pobytu, jehož je držitelem.

Shodně jako u správních orgánů taktéž na straně esenciálních účastníků řízení, potažmo účastníků řízení jako takových, musí být splněny určité procesní podmínky, jimiž jsou procesní subjektivita (tj. způsobilost být účastníkem řízení) na straně jedné a procesní způsobilost na straně druhé.[412] Ve vztahu ke druhé procesní podmínce obsahuje ZPC odlišnou právní úpravu, která je ve vztahu speciality k obecné právní úpravě obsažené v SŘ. Podle § 178 ZPC jsou procesně způsobilými již osoby starší 15 let, které jsou schopny projevit svou vůli a samostatně jednat. Ve zbytku – pokud hovoříme o procesních právech a povinnostech – se subsidiárně použije SŘ.

5.1.2.2 Fakultativní účastníci řízení

Druhý okruh účastníků řízení tvoří tzv. fakultativní účastníci řízení ve smyslu § 27 odst. 2 SŘ. Přestože předmětem správní řízení nejsou jejich práva nebo povinnosti, nelze bez dalšího vyloučit, že případné rozhodnutí správního orgánu se jich nemůže přímo dotknout. Bez ohledu na způsob zahájení správní řízení jsou účastníky řízení i ty osoby, *„*[…] *jejichž právní poměry*

[410] ibid, s. 345.

[411] § 27 odst. 1 písm. b) SŘ.

[412] KOPECKÝ, op. cit. sub 204, s. 363.

by se rozhodnutím mohly změnit".[413] Jejich procesní postavení vychází především z hmotněprávního poměru k předmětu řízení, proto mohou mít určitý zájem na výsledku řízení, který je dán potenciálním přímým dotčeným jejich práv nebo povinností, resp. právního postavení.[414] Pro určení postavení fakultativního účastníka řízení je rozhodující možnost či potencialita dotčení právního postavení, pročež není relevantní, zda případným rozhodnutím jsou skutečně přímo dotčeny práva a povinnosti takové osoby či nikoli.[415]

V kontextu řízení o zrušení povolení k trvalému pobytu vyvstává zásadní otázka, u níž v aplikační praxi ani v judikatuře nepanuje jednota. A sice, jaké osoby mohou být fakultativní účastníky v řízení o zrušení povolení k pobytu? Přirozeně se nabízí, že jimi jsou rodinní příslušníci dotčeného cizince, jehož povolení k trvalému pobytu může být zrušeno. Otázka účastenství rodinných příslušníků tak má úzkou souvislost s problematikou přiměřenosti, neboť správní rozhodnutí o odnětí pobytového oprávnění se může negativně dotknout práva na rodinný život všech rodinných členů, zejména nezletilých dětí, zvláště jsou-li též občany ČR (kapitola 4.2).

K problematice účastenství rodinných příslušníků se judikatura správních soudů vyjádřila následovně:[416] Předně zdůrazňuje, že procesní postavení v řízení se odvíjí od hmotněprávního poměru k věci. Z dikce ustanovení § 27 odst. 2 SŘ jasně vyplývá, že potenciální dotčení práv nebo povinností musí mít přímou, bezprostřední povahu. Proto pouhý nepřímý zásah nemůže zakládat postavení fakultativního účastníka řízení, ať už je tento zásah sebevíc intenzivní. Účastníkem řízení ve smyslu § 27 SŘ není ten, koho správní orgán označí, nýbrž pouze koho tak zákon označí, v tomto případě dotýká-li se rozhodnutí přímo práv nebo povinností rodinných příslušníků coby dalších dotčených osob. Proto z hlediska podmínek účastenství je nerozhodné, zda rodinný vztah skutečně existuje, anebo je toliko předstíraný, či dokonce zcela formální. V jiném rozhodnutí se správní soudy zabývaly touto otázkou v souvislosti s nejlepším zájmem dítěte ve smyslu čl. 3 ÚPD.[417] Byť skutkové a právní okolnosti se týkaly žádosti o vydání pobytového oprávnění, jeho nosné důvody jsou obecně přenositelné i pro řízení o zrušení povolení k trvalému pobytu. Soud nejprve zdůraznil, že *„pro kvalifikované posouzení nejlepšího zájmu dítěte je zásadní dostatečné množství informací, na*

[413] HENDRYCH, op. cit. sub 206, s. 74.

[414] KOPECKÝ, op. cit. sub 204, s. 346-347.

[415] POTĚŠIL, Lukáš. § 27. In: POTĚŠIL, Lukáš, HEJČ, David, RIGEL, Filip, MAREK, David. *Správní řád. Komentář.* 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 164.

[416] rozsudek NSS ze dne 25.2.2010, č.j. 2 As 77/2009-63.

[417] rozsudek NSS ze dne 8.10.2021, č.j. 5 Azs 314/2020-52.

základě kterých orgány budou mít přehled o skutečné rodinné situace cizince a jeho dítěte. Míra a intenzita poměřování zájmu dítěte (rodinného života cizince na straně jedné a konkurujícího zájmu na straně druhé je totiž přímo odvislá od množství informací, jež má správní orgán k dispozici".[418] Okolnosti ohledně soukromého a rodinného života cizince jsou proto primárně zjišťovány a opatřovány ve správním řízení. Je-li zjištěna existence rodinného života, nemělo by se řízení o zrušení povolení k trvalému pobytu týkat pouze cizince, jehož pobytové oprávnění má být zrušeno, tj. esenciálního účastníka řízení o zrušení povolení k trvalému pobytu. Naopak může dle výše citovaného rozsudku také přímo zasáhnout do práv ostatních rodinných příslušníků, neboť jejich dosavadní rodinný život je v zásadě odvislý od výsledku správního řízení. Současně bylo zdůrazněno, že intenzita dopadu rozhodnutí se může u jednotlivých rodinných příslušníků, včetně dotčeného cizince, lišit, proto je třeba jednat i s ostatními rodinnými příslušníky jako s účastníky řízení ve smyslu § 27 odst. 2 SŘ. Jelikož rozhodnutí o odnětí pobytového oprávnění může objektivně zasáhnout do jejich právních poměrů (sféry), bylo soudem dovozeno, že je nutné trvat na tom, aby rodinným příslušníkům bylo přiznáno postavení fakultativních účastníků řízení.

Při srovnání obou prezentovaných judikatorních závěrů si nelze nevšimnout, že si navzájem protiřečí. První ze zmíněných rozhodnutí konstatuje, že rodinné vazby jsou pro určení postavení účastníka řízení nerozhodné, neboť určujícím je podmínka přímého dotčení do práv nebo povinností. Druhý naopak vychází z toho, že to jsou právě existující rodinné poměry, které zakládají rodinným příslušníkům procesní postavení účastníků správního řízení. K vyřešení judikatorního rozkolu nepřispívá ani judikatura krajských správních soudů, která se explicitně vymezila proti druhému judikatornímu závěru o nutnosti přiznání postavení účastníka řízení všem rodinným příslušníkům.[419] Argumenty lze rozdělit do tří skupin: za prvé, jiná rozhodnutí NSS nepodporují argument, že rodinní příslušníci cizince jsou bez dalšího vždy účastníky správního řízení; za druhé, odkazy na jiná rozhodnutí jsou nepřiléhavá, neboť se týká institutu osob zúčastněných na řízení ve smyslu § 34 odst. 2 SŘS, který je zcela odlišný od institutu účastníků řízení ve smyslu § 27 SŘ; a konečně za třetí, zákonnou podmínkou k přiznání postavení fakultativního účastníka řízení je, že se rozhodnutí může potenciálně přímo dotknout právní sféry rodinných příslušníků, proto nepostačí pouhý nepřímý (zprostředkovaný) zásah do jejich právních poměrů.

[418] rozsudek NSS ze dne 8.10.2021, č.j. 5 Azs 314/2020-52.

[419] rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 15.12.2021, č.j. 77 A 89/2021-93.

Obou protichůdným judikatorním závěrům nelze upřít jistou relevanci, proto je obtížné předjímat, jak bude tento nastalý problém vyřešen. Navzdory tomu lze nabídnout částečné řešení, a to s odkazem na participativní právo nezletilého dítěte ve smyslu čl. 12 ÚPD ve spojení s čl. 3 ÚPD. Vzhledem ke skutečnosti, že toto právo vyplývá z mezinárodních závazků, kterými je ČR vázána a které jsou součástí jeho právního řádu, je vzhledem k aplikační přednosti nezbytné přiznat postavení účastníka řízení ve smyslu § 27 odst. 2 SŘ alespoň nezletilým dětem cizince, u něhož hrozí odnětí povolení k trvalému pobytu. Má-li správní orgán dostát povinnosti pečlivě definovat nejlepší zájem dítěte, lze nahlížet na tento institut jako na vhodný prostředek k získání objektivních informací o okolnostech života nezletilého dítěte cizince. Tento závěr podporuje též komentářová literatura, která zdůrazňuje nezbytnost zajištění možnosti nezletilého dítěte se účastní jakékoliv řízení, které se jej dotýká, a náležité zohlednění jeho názoru.[420]

5.2 Zahájení řízení

S výjimkou jediného případu (§ 77 odst. 1 písm. f) ZPC) je rozhodnutí o zrušení povolení k trvalému pobytu vydáno ve správním řízení zahájené z moci úřední. Tato řízení jsou zahajována *ex offo* z důvodu existence určitého veřejného zájmu a jejich zahájení není toliko v zájmu konkrétní osoby.[421] Dle § 46 odst. 1 SŘ je řízení z moci úřední zahájeno dnem, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení esenciálnímu účastníkovi řízení, a to doručením oznámení. Samotné zahájení správního řízení může být iniciováno různými způsoby, zpravidla na základě vlastní činnosti správního orgánu (Ministerstva vnitra) anebo podnětu k zahájení řízení ve smyslu § 42 SŘ. V případě zrušení povolení k trvalému pobytu je řízení zahajováno, například dozví-li se správní orgán o trestním odsouzení cizince, o podvodném jednání cizince při nabytí pobytového oprávnění nebo o dlouhodobé nepřítomnosti cizince na území ČR nebo členského státu EU. Musí se tedy jednat o okolnost, na základě níž dojde správní orgán k závěru, že je třeba provést řízení o zrušení povolení k trvalému pobytu, neboť může být naplněn některý ze zrušovacích důvodů. Toto nelze vykládat v tom smyslu, že by správní orgán mohl předjímat výsledek správního řízení, tj. bez dalšího rozhodne o zrušení pobytového oprávnění cizince, aniž by si opatřil podklady pro rozhodnutí a umožnil účastníkům řízení uplatnit svá procesní práva.

[420] VANDENHOLE, Wouter, TÜRKELLI, Gamze Erdem, LEMBRECHTS, Sara. *Children's Rights. A Commentary on the Convention on the Rights of the Child and its Protocols.* 1. vyd. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2019, s. 150-151.

[421] JEMELKA, PONDĚLÍČKOVÁ, BOHADLO, op. cit. sub 390, s. 287.

Správní řád též stanoví obsahové náležitosti oznámení o zahájení řízení. Jednou z podstatných náležitostí je vymezení předmětu řízení. Na rozdíl od řízení zahájené na žádost, kdy předmět správního řízení je určen esenciálním účastníkem (žadatelem), u řízení z moci úřední je to naopak správní orgán, kterého tíží povinnost, aby dostatečně přesně vymezil, co je předmětem řízení.[422] Ve vztahu k rušení pobytových oprávnění právní doktrína poznamenává, že je žádoucí, aby správní orgán v oznámení o zahájení řízení přesně identifikoval zrušovací důvod, resp. pro jaký ze zrušovacích důvodů je předmětné řízení zahajováno.[423] V aplikační praxi nicméně mnohdy dochází k situaci, kdy předmět řízení je vymezen dvěma zrušovacími důvody, zejména je-li řízení zahájeno v důsledku trestné činnosti cizince.[424] Není úplně jasné, z jakého důvodu takto správní orgán postupuje, proto se lze toliko domnívat, že „alternativním" určením zrušovacích důvodů si chce toliko pojistit, že jeho rozhodnutí nebude zrušeno odvolacím správním orgánem pro případ nenaplnění jednoho ze zrušovacího důvodu. Nežádoucí je nicméně situace, kdy správní orgán vymezí předmět řízení na základě zrušovacích důvodů trvalého pobytu občanů EU a jejich rodinných příslušníků.[425] Právní postavení občanů třetích zemí a občanů EU, včetně jejich rodinných příslušníků, je odlišná, proto se na ně také vztahuje zcela odlišný pobytový právní režim, tedy i zrušovací důvody (kapitola 1.2). Proto jako chybný je třeba odmítnout postup správního orgánu, jímž je vymezen předmět řízení některým ze zrušovacích důvodů dle § 87l ZPC, který je sice obsahově totožný s jeho protějškem v § 77 ZPC, avšak jejich výklad se může významně lišit. Lpění na přesném určení zrušovacího důvodu nelze chápat jako formu přepjatého formalismu, neboť aplikace a interpretace zrušovacích důvodů může vycházet ze zcela odlišných interpretačních východisek. Kupříkladu výklad veřejného pořádku se v podmínkách obou pobytových režimů zásadním způsobem liší, jelikož v případě občanů třetích zemí k narušení veřejného pořádku může dojít i při méně intenzivním protiprávním chování, což již nelze říci u občanů EU.

5.3 Průběh řízení

5.3.1 Zjišťování skutkového stavu

Jakmile je řízení o zrušení povolení k trvalému pobytu zahájeno, pokračuje správní orgán v souladu se zásadou oficiality v další fázi správního řízení tak, aby na jeho konci mohl

[422] rozsudek NSS ze dne 31.3.2010, č.j. 1 Afs 58/2009-541, č. 2119/2010 Sb. NSS.

[423] BŘEŇ, Jan. Zrušení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu cizince na území České republiky. In: POŘÍZEK, Pavel, JÍLEK, Dalibor. (eds.) *Aktuální právní problémy azylového a cizineckého práva.* Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2016, s. 426.

[424] rozsudek NSS ze dne 6.9.2018, č.j. 7 Azs 279/2018-44.

[425] rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 17.12.2019, č.j. 57 A 84/2018-106.

rozhodnout. Podle § 50 odst. 2 SŘ je správní orgán povinen si opatřit podklady pro vydání rozhodnutí, kterou jsou demonstrativně vymezeny v § 50 odst. 1 SŘ. Jelikož řízení o zrušení povolení k trvalému pobytu, je ve smyslu § 50 odst. 3 SŘ řízením, jímž se cizinci nejen ruší pobytové oprávnění, ale také ukládá povinnost vycestovat z území ČR, je správní orgán navíc povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné skutečnosti okolnosti svědčící ve prospěch i neprospěch cizince.

Ponecháme-li stranou ostatní zásady ovládající správní řízení, je zapotřebí vyzdvihnout zásadu materiální pravdy ve smyslu § 3 SŘ a na ni navazující zásadu vyšetřovací. První zásada *„vyjadřuje, že činnost správního orgánu má směřovat k tomu, aby před vydáním rozhodnutí nabyl skutková zjištění odpovídající skutečnému stavu“*.[426] Předpokladem pro objektivní rozhodování je tedy náležité zjištění skutkového stavu, a to v potřebném rozsahu a bez důvodných pochybností.[427] Jinak řečeno, *„správní orgán je vázán zásadou zjištění skutkového stavu bez důvodných pochybností podle § 3 SpŘ“*,[428] přičemž rozsah zjišťování musí odpovídat požadavkům vyplývajícím z § 2 SŘ, zejm. zásadě ochrany oprávněných zájmů a přiměřenosti. Procesní konkretizací zásady materiální pravdy je pak zásada vyšetřovací. Ta vyžaduje, aby z moci úřední byl skutkový stav zjištěn jakožto rozsah a způsob jeho zjišťování určen správním orgánem, proto správní orgán nese procesní odpovědnost jak za shromažďování podkladů pro vydání rozhodnutí, tak za zjišťování skutkového stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti.[429] V řízení o zrušení povolení k pobytu můžeme skutkové okolnosti rozdělit do dvou okruhů. První okruh zahrnuje všechny okolnosti, jež jsou důležité pro ochranu veřejného zájmu, což vyplývá přímo z § 50 odst. 3 věty první SŘ. Je to právě správní orgán, který v tomto řízení prosazuje a chrání veřejný zájem spočívající v některém z legitimních cílů zrušovacích důvodů (kapitola 3.1). Druhý okruh představují individuální zájmy cizince, především jeho zájem na zachování soukromého a rodinného života.

Ve vztahu k otázce přiměřenosti rozhodnutí o zrušení povolení k trvalému pobytu obsahuje ZPC zvláštní pravidlo, dle něhož je cizinec povinen v rámci řízení poskytnout veškeré informace potřebné k posouzení přiměřenosti rozhodnutí, tj. všechny okolnosti jeho soukromého a rodinného života.[430] Ve výsledku tak dochází k rozdělení břemene tvrzení

[426] KOPECKÝ, op. cit. sub 204, s. 355.

[427] PRŮCHA, op. cit. sub 395, s. 178.

[428] HENDRYCH, op. cit. sub 206, s. 266.

[429] KOPECKÝ, op. cit. sub 204, s. 357.

[430] § 174a odst. 1 *in fine* ZPC.

(případně též důkazního) mezi subjekty správního řízení, kdy správní orgán primárně tíží zjišťování skutkového stavu ve vztahu k veřejnému zájmu, zatímco cizince, účastníka řízení, musí podle zákona sám uvést okolnosti o jeho soukromém a rodinném životě. Vyvstává otázka tedy, zda je tato odchylka souladná se shora uvedenými zásadami.

V případě řízení o žádosti k vydání pobytového oprávnění je takový požadavek logický, neboť řízení není ovládáno zásadou vyšetřovací, nýbrž dispoziční. Je v zájmu cizince, aby shromáždil a správnímu orgánu předložil veškeré potřebné podklady, včetně informací o jeho soukromém a rodinném životě.[431]

Při rušení pobytového oprávnění je tomu však naopak. V tomto případě může být cizinci zrušeno právo na pobyt na území ČR a současně uložena povinnost k vycestování z území.[432] Je-li uložena povinnost z moci úřední, platí, že správní orgán je povinen sám zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena. To by mělo implikovat, že správní orgán tíží taktéž povinnost zjistit všechny okolnosti ohledně cizincova soukromého a rodinného života.

Přesto judikatura správních soudů takový závěr odmítá. Obě klíčové zásady koriguje v tom smyslu, že byť řízení o zrušení povolení k trvalému pobytu je zahajováno z moci úřední, není vyšetřovací povinnost správních orgánů bezbřehá.[433] Tento závěr se opírá zejména o dva důvody. Prvním je standard zjištěného skutkového stavu, kdy správní orgány jsou povinny zjišťovat skutkový stav v míře nezbytné pro vydání rozhodnutí, tj. bez důvodných pochybností. V tomto smyslu *„míra zjištění skutkového stavu věci správním orgánem musí obstát i za situace, kdy účastník zůstane* […] *zcela pasivní“*.[434] Druhým je zásada hospodárnosti řízení. Proto požadavek na iniciativní vyhledávání a prokazování skutečností, o kterých z povahy věci má povědomí jen účastník řízení, se jeví nehospodárným, ba až absurdním.[435]

Z těchto důvodů nelze po správním orgánu požadovat, aby pouze z vlastní iniciativy vyhledával všechny relevantní důkazy prokazující skutečnosti svědčící ve prospěch cizince, tedy rovněž nepřiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života, ačkoliv se jedná o řízení zahájené z moci úřední.[436] V tomto směru judikatura správních soudů zachází ještě dále a

[431] rozsudek NSS ze dne 12.3.2015, č.j. 9 Azs 12/2015-38.

[432] § 77 odst. 3 ve spojení s § 50 odst. 1 písm. b) ZPC.

[433] rozsudek ze dne 17.8.2017, č.j. 2 Azs 115/2017-45.

[434] ibid.

[435] rozsudek NSS ze dne 19.5.2016, č.j. 5 Azs 262/2015-35.

[436] ibid.

konstatuje, že je na cizinci, aby přesvědčivým způsobem tvrdil, resp. nabídl důkazy o existenci překážek bránící vydání rozhodnutí o zrušení povolení k trvalému pobytu.[437] Judikatura tak považuje za iluzorní názor, dle kterého by správní orgán mohl objektivně *ex offo* sám bez součinnosti cizince zjistit veškeré skutečnosti týkající se jeho soukromého a rodinného života.[438] Břemeno tvrzení a důkazní ve vztahu k těmto okolnostem proto primárně tíží cizince.[439] Tomuto judikatornímu závěru nelze nic vytknout, jelikož není vyloučeno, aby zvláštní právní úprava může stanovit, že břemeno ohledně skutečností svědčící ve prospěch nesli sami účastníci řízení, nikoliv správní orgán.[440]

V této souvislosti je zapotřebí poznamenat, že správní soudy v této otázce nečiní rozdíly mezi zamítnutím, neprodloužením, zrušením pobytového oprávnění ani správním vyhoštění.[441] Proto lze přiměřeně odkázat na další rozhodnutí správních soudů, dle kterého sice povinnost poskytnout informace o soukromém a rodinném životě leží především na straně cizince, avšak v případě, že správní orgán měl o těchto informacích pochybnosti, případně by nastala potřeba jejich doplnění, lze po nich na základě zásady materiální pravdy vyžadovat odpovídající procesní aktivitu.[442] Přesto je třeba mít na paměti, že ačkoliv správní orgán je vázán zásadou materiální pravdy, neznamená to, že je povinen při rozhodování o pobytovém oprávnění sám zjišťovat a pátrat po podrobnostech a specifikách soukromého a rodinného života, aniž by byly ze strany cizince uváděny relevantní informace o okolnostech jeho života.[443]

S povinností uvádět okolnosti soukromého a rodinného života je taktéž neoddělitelně spjata otázka kvality a rozsahu procesní aktivity cizince. Recentní ustálená judikatura správních soudů naznačuje, že nepostačí jen tvrdit nepřiměřenost rozhodnutí bez dalších konkrétních specifických vazeb. To má význam pro případnou míru a intenzitu poměřování konkurujících zájmů, neboť je přímo odvislé od množství a kvality informací, které cizinec správnímu orgánu poskytne.[444] Na tomto místě lze plně odkázat na judikaturní závěry, které byly analyzovány v souvislosti povinností správního orgánu posuzovat přiměřenost rozhodnutí

[437] rozsudek NSS ze dne 14.3.2019, č.j. 1 Azs 367/2018-34.

[438] rozsudek NSS ze dne 30.8.2017, č.j. 2 Azs 179/2017-38.

[439] rozsudek NSS ze dne 19.4.2018, č.j. 3 Azs 234/2017-28; rozsudek NSS ze dne 7.2.2019, č.j. 7 Azs 540/2018-35.

[440] HEJČ, David. § 50. In: POTĚŠIL, HEJČ, RIGEL, MAREK, op. cit. sub 410, s. 303.

[441] např. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 31.8.2021, č.j. 31 A 21/2021-53; rozsudek NSS ze dne 26.11.2020, č.j. 8 Azs 36/2019-42.

[442] rozsudek NSS ze dne 26.11.2020, č.j. 8 Azs 36/2019-42.

[443] rozsudek NSS ze dne 17.8.2020, č.j. 1 Azs 260/2020-27.

[444] ibid.

na základě vznesené námitky cizince (kapitola 4.1.1). Ve stručnosti toliko uveďme, že tvrzení o soukromých a rodinných poměrech musí být dostatečně konkrétní. Čím konkrétnější a závažnější okolnosti jsou cizincem uvedeny, tím intenzivnější musí být posouzení přiměřenosti ze strany správního orgánu. V opačném případě, jsou-li tvrzení pouze obecné povahy, bude tomu odpovídat též obecná míra hodnocení dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života.

Nicméně toto obecného pravidlo o primární povinnosti cizince uvádět okolnosti o soukromém a rodinném životě nelze chápat absolutně. Právní doktrína trefně podotýká, že je třeba dbát práv nezletilých dětí cizince, zejm. jejich nejlepšího zájmu.[445] Vedle hmotněprávní roviny principu nejlepšího zájmu dítěte nelze opomenout na jeho procesněprávní dopady. Zájem dítěte totiž musí být předním hlediskem při *jakékoli* činnosti týkající se dětí uskutečňované správním orgánem.[446] Tou je nepochybně i řízení o zrušení povolení k trvalému pobytu, je-li dítě samo držitelem předmětného pobytového oprávnění anebo má-li být zrušeno povolení k pobytu cizince, který je rodičem dítěte. Pokud se jedná o konkrétní procesní požadavky čl. 3 ÚPD, Výbor pro práva dětí jmenovitě ke zjišťování skutečnosti uvádí, že smluvní stát a jeho státní orgány musí zjišťovat relevantní fakta a informace vztahující se ke konkrétnímu případu, tak aby bylo možné opatřit si všechny faktory, jež jsou nezbytné pro posouzení nejlepšího zájmu dítěte.[447] Jelikož čl. 3 ÚPD představuje právní normu, která je ve vnitrostátním právu bezprostředně použitelná,[448] *„platí, že správní orgány mají zásadně povinnost samy z vlastní iniciativy zohlednit nejlepší zájem dítěte“*.[449]

5.3.2 Podklady pro vydání rozhodnutí

Obdobně jako v předchozí části práce přichází též v úvahu rozdělení podkladů pro vydání rozhodnutí do dvou skupin. I zde se přiměřeně uplatní pravidlo, dle kterého skutkové okolnosti týkající se veřejného zájmu zjišťuje primárně správní orgán, tedy i související podklady si musí sám správní orgán opatřit. Vzhledem ke všem zrušovacím důvodům jsou tyto podklady skutečně rozmanité, tudíž není možné vyčerpávajícím způsobem všechny vyjmenovat. Příkladmo uveďme odsuzující rozsudek trestního soudu, cestovní pas či utajovanou informaci.

[445] KRATOCHVÍL In: POŘÍZEK, JÍLEK, op. cit. sub 309, s. 118-119.

[446] čl. 3 odst. 1 ÚPD

[447] ORGANIZACE SPOJENÝCH NÁRODŮ. VÝBOR PRO PRÁVA DĚTÍ. op. cit. sub 370, bod 101.

[448] nález ÚS ze dne 9.4.1997, sp. zn. Pl. ÚS 31/96.

[449] KRATOCHVÍL In: POŘÍZEK, JÍLEK, op. cit. sub 309, s. 118.

Nicméně toto pravidlo nelze vykládat tak, že ve vztahu ke skutkovým okolnostem individuálního zájmu, jmenovitě osobních a rodinných vazeb, nevyvíjí správní orgán žádnou aktivitu. To by odporovalo zákonné povinnosti vyplývající z § 50 odst. 3 SŘ. Ve spojitosti se zjišťováním skutkových okolností o soukromém a rodinném životě se v aplikační praxi často řeší otázka, jakým způsobem mají být opatřeny informace o osobních poměrech cizince, resp. na základě jakých podkladů má správní orgán zjišťovat skutkový stav. Sám SŘ obsahuje jen příkladmý výčet podkladů pro vydání rozhodnutí, tudíž podkladem může být vše, co má určitou vypovídací hodnotu a může přispět ke zjištění stavu věci, zejména ty zachycující okolnosti soukromého a rodinného života.[450]

V souvislosti s cizinecko-správním řízením lze upozornit na problematiku účastnického výslechu, případně rodinných příslušníků esenciálního účastníka řízení. Z judikatury správních soudů v prvé řadě vyplývá, že při návrhu na výslech cizince či jeho rodinných příslušníků za účelem zjištění osobních a rodinných vazeb, nepostačí toliko obecný, formální návrh na výslech, nýbrž musí mít určitou kvalitu. Proto při podání návrhu musí být konkrétně vysvětleno, jaké skutečnosti ohledně soukromého a rodinného života mají být výslechem vyslyšeny.[451] I kdyby návrh na výslech splňoval požadavek konkrétnosti, není dle právní doktríny nutné provádět výslech při splnění čtyř kumulativních podmínek:[452] (1) opatření si dostatečných podkladů pro posouzení přiměřenosti dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života (např. z úřední evidence jako cizinecký informační systém či stanoviska orgánu sociálně-právní ochrany dětí); (2) nezpochybnění existence reálných rodinných či jiných vazeb cizince; (3) řádné posouzení přiměřenosti dopadu rozhodnutí; (4) sám cizinec nezpochybnil konkrétní skutková zjištění správního orgánu ve vztahu k jeho osobním a rodinným poměrům. V jiném rozhodnutí správní soudy vyjádřily důležitý názor, který poskytuje odpověď na v úvodu položenou otázkou. A sice, že *„ke skutkovým a právním otázkám věci se účastník řízení vyjadřuje také (a většinou především) svými tvrzeními a stanovisky uplatňovanými v celém průběhu řízení, nikoliv prostřednictvím účastnického výslechu jako formalizovaného důkazního prostředku. Účastnická výpověď totiž není ve své podstatě ničím jiným, než skutkovými tvrzeními rozhodnutí skutečností ze strany účastníka“*.[453]

[450] JEMELKA, PONDĚLÍČKOVÁ, BOHADLO, op. cit. sub 390, s. 314.

[451] rozsudek NSS ze dne 14.8.2018, č.j. 4 Azs 153/2018-57.

[452] BEZDĚK, Tomáš. Vybrané aspekty rušení povolení k trvalému pobytu ve světle aktuální judikatury správních soudů. In: POŘÍZEK, Pavel, JÍLEK, Dalibor. (eds.) *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2018.* Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2019, s. 414.

[453] rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 29.3.2018, č.j. 30 A 44/2017-33.

To znamená, že cizinec je na základě § 174a odst. 1 *in fine* ZPC zpravidla povinen uvádět rozhodné skutečnosti o jeho soukromém a rodinném životě ve formě *písemných* vyjádřeních či stanoviscích, zejména využije-li svého procesní práva ve smyslu § 36 odst. 3 SŘ, jímž se může vyjádřit k podkladům pro vydání rozhodnutí.[454] Pro úplnost je třeba dodat, že zákon správnímu orgánu neukládá povinnost provést výslech cizince (případně členů rodiny), proto je na jeho správním uvážení, zda k výslechu přistoupí či nikoli.[455] Tento závěr nepřímo podporuje i judikatorní závěr, dle kterého lze po správním orgánu vyžadovat dodatečnou procesní aktivitu, má-li pochybnosti o poměrech soukromého a rodinného života.[456] Tato procesní aktivita, jímž má být odstraněna pochybnost ohledně okolností života cizince, může nabýt různých forem, jakou je kupříkladu provedení výslechu. V zásadě je tedy na správním orgánu, jakým způsobem odstraní nejasnosti týkající se osobních a rodinných vazeb cizince.

Lze uzavřít, že ke zjištění okolností soukromého a rodinného života v rámci řízení o zrušení povolení k trvalému pobytu není třeba provádět výslech, neboť za dostačující lze považovat též uvedení relevantních okolností v písemné formě za předpokladu, že cizinci je poskytnut dostatečný prostor pro uvedení jeho skutkové verze ve vztahu k osobním a rodinným vazbám (např. při nahlížení do spisu nebo při vyjádření se k podkladům pro vydání rozhodnutí).

5.3.3 Nahlížení do spisu

Správní řád přiznává účastníkům řízení celou řadu procesních práv, jejichž uplatněním mohou ovlivňovat průběh a výsledek správního řízení. Na druhou stranu nikoliv všem kategoriím účastníků řízení je přiznán stejný okruh procesních práv. Jeho rozsahem je proto určován status účastníků řízení.[457]

Mezi významné procesní právo účastníků řízení lze zařadit právo na nahlížení do spisu, které je výslovně zakotvené v § 38 SŘ. Na základě tohoto práva mohou účastníci řízení v průběhu celého správního řízení, včetně řízení o odvolání, nahlížet a pořizovat si výpisy ze spisu. V praxi je poměrně diskutována otázka možnosti nahlédnutí do té části spisu, která obsahuje utajované informace. Pozitivní právní úprava tuto možnost jednoznačně vylučuje. Podle § 38 odst. 6 SŘ jsou utajované informace vyloučeny z nahlížení, ledaže se jím má provádět důkaz. V takovém případě může nahlížet jen účastník řízení, případně jeho zástupce.

[454] obdobně BEZDĚK In: POŘÍZEK, JÍLEK, op. cit. sub 444, s. 415.

[455] rozsudek NSS ze dne 14.3.2019, č.j. 7 Azs 441/2018-32.

[456] rozsudek NSS ze dne 26.11.2020, č.j. 8 Azs 36/2019-42.

[457] KOPECKÝ, op. cit. sub 204, s. 348.

Zákonodárce však v kontextu cizinecko-správní řízení výše uvedenou výjimkou vyloučil, a to na základě § 169m odst. 1 ZPC, dle kterého se utajované informace uchovávají odděleně mimo spis a nestávají se jeho součástí. Na tomto místě je třeba zohlednit též § 17 SŘ, který bezprostředně navazuje na výše uvedený § 38 SŘ. Odstavec třetí *in fine* ustanovení § 17 SŘ stanoví, že na písemnosti nebo záznamy uchované mimo spis se ustanovení o nahlížení ve smyslu § 38 SŘ nepoužijí. Cizinci, kterému je povolení k trvalému pobytu zrušeno na základě utajované informace, tak není v důsledku absolutního vyloučení práva na nahlížení zřejmé, proč a na základě jakých skutkových okolností má správní orgán za to, že je nezbytné zrušit jeho povolení k pobytu.

V tomto směru lze sledovat dvě argumentační linie. První podporující absolutní nemožnost nahlížet, resp. seznámit se obsahem utajované informace vychází z legitimního zájmu státu na ochranu utajovaných informací, jejichž prostřednictvím jsou v širším slova smyslu chráněny státobezpečnostní zájmy. Na tomto místě lze přiměřeně odkázat na sérii judikatorních závěrů ÚS, které se skutkově týkaly zamítnutí žádosti o státní občanství na základě utajovaných informací.[458] Jak bude níže podrobněji rozebráno (kapitola 5.3.4), druhá argumentační linie do jisté míry zpochybňuje možnost absolutního vyloučení práva nahlížet, a to ve spojitosti s právem cizince se seznámit a vyjádřit se k podkladům rozhodnutí ve smyslu § 36 odst. 3 SŘ.

5.3.4 Vyjádření se k podkladům rozhodnutí

K právu účastníka řízení nahlížet do spisu je rovněž spjato další významné procesní právo. Ve smyslu § 36 odst. 3 SŘ má účastník řízení právo se vyjádřit k podkladům rozhodnutí. Z hlediska průběhu správního řízení se jedná o důležitý moment, neboť je cizinci poskytnuta příležitost, aby vlastní procesní aktivitou mohl odvrátit případný negativní výsledek správního řízení, v jehož důsledku by se mohl ocitnout bez platného pobytového oprávnění. Toto právo přirozeně zahrnuje právo se seznámit se podklady rozhodnutí, které společně s právem se vyjádřit k podkladům rozhodnutí tvoří nedílnou součást práva být slyšen. Není-li účastníkovi řízení poskytnuta možnost se vyjádřit k podkladům rozhodnutí, je porušeno jeho ústavně garantované právo být slyšen.

Prostřednictvím tohoto práva může účastník vyjádřit své stanovisko fakticky k čemukoli, co se týká řízení.[459] V kontextu řízení o zrušení povolení k trvalému pobytu lze

[458] nález ÚS ze dne 11.10.2016, sp. zn. Pl. ÚS 5/16; nález ÚS ze dne 2.7.2019, sp. zn. 39/17; nález ÚS ze dne 29.9.2020, sp. zn. III. ÚS 22/20.

[459] JEMELKA, PONDĚLÍČKOVÁ, BOHADLO, op. cit. sub 390, s. 228.

nicméně doporučit, aby účastníci řízení formulovali svá vyjádření obecně ve třech směrech, a to ve vztahu k hmotněprávním podmínkám zrušovacího důvodu (tj. ke skutkovým podstatám jednotlivých zrušovacích důvodů), k okolnostem soukromého a rodinného života (tj. k přiměřenosti rozhodnutí), případně k procesnímu postupu správního orgánu. V prvním okruhu argumentů je vhodné, aby účastník řízení uvedl, proč v jeho případě nebyla splněna skutková podstata zrušovacího důvodu. Například v případě zrušení povolení k pobytu pro trestnou činnost lze namítat, že povaha a závažnost již zahlazeného trestného činu nedosahuje takové intenzity, aby bylo možné učinit závěr, že cizinec představuje v současné době skutečné a dostatečně závažné ohrožení některého ze zájmu společnosti. Následně je v zájmu cizince, aby sám proaktivně namítal nepřiměřenost dopadu rozhodnutí do jeho soukromého a rodinného života. Připomeňme si, že u zrušovacích důvodů pod odstavcem prvním § 77 ZPC nemá správní orgán *ex lege* povinnost posuzovat přiměřenost rozhodnutí, ta vzniká až vznesením námitky nepřiměřenosti s ohledem na přímou aplikovatelnost čl. 8 EÚLP. Bez ohledu na zákonnou povinnost správního orgánu hodnotit přiměřenost rozhodnutí je dále v zájmu cizince, aby nabídl správnímu orgánu další podrobnosti o jeho životě a jiných vazbách, které z povahy věci správní orgán nemůže objektivně znát. Zůstane-li účastník řízení v tomto směru pasivní, případně se omezí na obecně formulovaná tvrzení, bude tomu odpovídat míra posouzení přiměřenosti rozhodnutí. Z procesní opatrnosti by bylo též vhodné, aby byly uvedeny okolnosti o nezletilých dětech, byť povinnost zjišťovat nejlepší zájem dítěte stíhá primárně správní orgán. Poslední okruh by se měl zaměřit především na otázku účastenství jiných osob odlišných od cizince, kteří by rozhodnutím mohly být přímo dotčeni na svém právu. Jmenovitě se bude jednat o členy rodiny, zejm. nezletilé děti. Byť otázka účastenství rodinných příslušníků ve správním řízení zůstává stále sporná, je třeba mít na paměti, že zásah do práva na rodinný život není u všech totožný, pročež je nutné zohlednit i jejich stanoviska k možnému odnětí pobytového oprávnění.

V návaznosti na předchozí část práce je vhodné vyřešit otázku možnosti nahlížet do utajovaných informací, resp. s možností se ní seznámit. Právní doktrína správně argumentuje textem zákona, kdy je třeba rozlišovat mezi nárokovými pobytovými oprávnění na straně jedné a nenárokovými na straně druhé. Není-li na určitou formu pobytového oprávnění právní nárok, tedy ani nárok na jeho zachování (nezrušení), nemá cizinec vůbec právo se seznámit

s utajovanou informací, ani v anonymizované či agregované podobě.[460] Významnou relevanci mají v tomto směru ústavněprávní východiska, která byla v úvodu této práce podrobně představena (kapitola 2.1.1). Z ní jednoznačně vyplývá, že občané třetích zemí (nikoliv občané EU a jejich rodinní příslušníci) nepožívají ústavně garantovaného subjektivního práva na pobyt na území ČR. V tomto směru lze odkázat na judikaturu správních soudů, která si správně všímá ústavního kontextu regulace vstupu a pobytu občanů třetích zemí, kteří nejsou ani občany EU ani jejich rodinnými příslušníky.[461] Nicméně ve vztahu k institutu povolení k trvalému pobytu vyslovila judikatura civilních soudů (!) názor, že splněním zákonných podmínek vzniká právní nárok na udělení oprávnění k trvalému pobytu ve smyslu § 68 ZPC.[462] Měl-li cizinec v řízení o vydání povolení k trvalému pobytu právo na pozitivní rozhodnutí, a tedy procesní právo se seznámit se s utajovanými informacemi, za použití argumentu *a fortiori* musíme trvat na přiznání předmětného procesního práva též v řízení o zrušení povolení k trvalému pobytu. Není rozumného důvodu, aby cizinci, jemuž hrozí ztráta pobytového oprávnění, bylo odepřeno právo se seznámit s obsahem utajované informace alespoň v omezené podobě za předpokladu, že jím není zmařen účel jejího utajení, pokud by mu toto právo náleželo při podání žádosti o vydání pobytového oprávnění, které je později předmětem řízení o jeho zrušení.

Pro úplnost je vhodné dodat, že u nenárokových pobytových oprávněních nemají cizinci garantované procesní právo být seznámen s utajovanou informací. Přesto správní soudy učinily z tohoto pravidla výjimku. Z absence předmětného procesního práva bez dalšího neplyne, že cizinec nemá právo na to, aby mu bylo alespoň v obecné rovině sděleno, jaké skutečnosti z utajovaných informací vyplývají.[463] Jinými slovy, cizinec má právo být seznámen alespoň s podstatou důvodů, na základě kterého správní orgán ruší povolení k trvalému pobytu.[464]

---

[460] POHOŘELÁ, Jaroslava. Utajovaná informace jako podklad pro vydání rozhodnutí v cizineckém správním řízení. In: POŘÍZEK, Pavel, JÍLEK, Dalibor. (eds.) *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2018.* Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2019, s. 442.

[461] rozsudek NSS ze dne 7.2.2022, č.j. 10 Azs 438/2021-47.

[462] rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27.3.2019, sp. zn. 30 Cdo 2672/2018, R 17/2020 civ. Na toto rozhodnutí rovněž odkazují správní soudy (viz rozsudek NSS ze dne 10.3.2022, č.j. 10 Azs 521/2021-43).

[463] obdobně též rozsudek NSS ze dne 4.11.2021, č.j. 10 Azs 270/2021-54, č. 4279/2022 Sb. NSS, nebo rozsudek NSS ze dne 22.9.2021, č.j. 1 Azs 153/2021-78.

[464] rozsudek velkého senátu SDEU ze dne 4.6.2013, *ZZ*, C-300/11, ECLI:EU:C:2013:363, či rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 15.10.2020, *Muhammad a Muhammad proti Rumunsku*, stížnost č. 80982/12.

5.4 Skončení řízení

V závěrečné fázi správního řízení může řízení o zrušení povolení k trvalému pobytu skončit dvěma způsoby, a to zastavením, anebo vydáním rozhodnutím, jímž se platnost povolení k trvalému pobytu zruší.

5.4.1 Lhůty pro vydání rozhodnutí

Úvodem je vhodné připomenout, že zahájení správního řízení vyvolává několik procesních následků, z nichž nejvýznamnější je povinnost správního orgánu vydat rozhodnutí ve smyslu § 71 SŘ. Z terminologického hlediska je vhodné poznamenat, že SŘ pracuje s klíčovým pojmem *rozhodnutí* ve dvojím smyslu.[465] Jednak jako zastřešující pojem pro rozhodnutí ve smyslu § 67 a násl. SŘ a jiné akty správního orgánu jako například usnesení ve smyslu § 76 SŘ (tj. správní akt rozhodující o právech a povinnostech), jednak jako konkrétní forma správního aktu, odlišná od jiných forem.[466]

Od okamžiku zahájení řízení totiž běží správnímu orgánu zákonné lhůty, které jsou určeny k tomu, aby bylo o předmětu řízení určitým způsobem rozhodnuto.[467] Zákonná úprava pobytu cizinců neobsahuje ve věcech zrušení pobytových oprávnění odchylnou úpravu, proto se subsidiárně použije ustanovení SŘ.[468] Pro úplnost dodejme, že se jedná o lhůty pořádkové, pročež případné nedodržení nemá za následek, že po překročení zákonné lhůty již nelze vydat rozhodnutí.[469]

5.4.2 Zastavení řízení o zrušení povolení k trvalému pobytu

Jedním ze způsobů rozhodnutí, jak řízení může skončit, je vydání, resp. oznámení usnesení o zastavení řízení ve smyslu § 66 SŘ. V kontextu zrušení povolení k trvalému pobytu si lze položit několik otázek. Za prvé, co je obecně důvodem pro nevydání meritorního rozhodnutí? Za druhé, na základě jakého zákonného ustanovení (právního důvodu) je třeba řízení zastavit? A za třetí, jaké účinky má usnesení o zastavení řízení o zrušení povolení k trvalému pobytu?

Na první otázku lze bez větších obtíží odpovědět, neboť okolností, pro kterou správní orgán nemůže odejmout pobytové oprávnění, je nepřiměřenost rozhodnutí z hlediska jeho dopadu do soukromého a rodinného života účastníka řízení. Dospěje-li správní orgán po

[465] HENDRYCH, op. cit sub 206, s. 270.

[466] KOPECKÝ, op. cit sub 204, s. 380.

[467] HENDRYCH, op. cit sub 206, s. 268.

[468] U řízení o žádostech k vydání povolení k pobytu a o správním vyhoštění jsou odchylné lhůty upraveny v § 169t ZPC.

[469] rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22.7.2011, č.j. 9 A 128/2010-33.

vyhodnocení skutkového stavu, že vydáním rozhodnutí by nepřiměřeně zasáhl do poměrů cizince, musí řízení zastavit. Tato situace vyvstane v okamžiku, kdy při poměřování kolidujících zájmů pomyslná miska reprezentující individuální zájem na zachování soukromého a rodinného života převáží protichůdný veřejný zájem sledující některý z legitimních cílů (např. prevence páchání trestné činnosti).

Nastane-li taková situace, je třeba identifikovat právní důvod zastavení řízení. Zvláštní právní úprava (ZPC) neobsahuje odchylnou úpravu pro zastavení řízení zahájené z moci úřední, proto se subsidiárně použije § 66 SŘ, a sice důvody pro zastavení řízení obsažené v odstavci druhém téhož ustanovení. Ze všech taxativně vymezených důvodů pro zastavení řízení z moci úřední je nejpřiléhavější absence či odpadnutí důvodu pro vedení řízení. Nepřiměřenost dopadu rozhodnutí tak může vést k závěru, že odpadl důvod, pro který bylo řízení zahájeno. Jinými slovy, skutečnost, že vydáním rozhodnutí by mohlo být nepřiměřeně zasaženo do soukromého a rodinného života, znamená, že již nadále neexistuje důvod pro vedení řízení o zrušení povolení k trvalému pobytu.

Zastaví-li správní orgán řízení o zrušení povolení k pobytu, je třeba se ptát, zda takové rozhodnutí zakládá překážku věci rozhodnuté. Jinak řečeno, zda zastavení řízení z důvodu nepřiměřenosti rozhodnutí jednou pro vždy znemožňuje správnímu orgánu, aby v budoucnu znovu zahájil řízení z moci úřední. Pokud bychom přijali tento závěr, fakticky by to znamenalo, že stát ztrácí právo na kontrolu vstupu a pobytu cizinců, neboť povolení k trvalému pobytu se skutečně stane „permanentním“ a nebude možné reagovat na jiné budoucí jednání cizince, pro které se jeho pobyt stane nežádoucím. Konkrétně by to vedlo k nepřijatelnému stavu, kdy tento cizinec by mohl kupříkladu pokračovat v trestné činnosti, aniž by byly vyvozeny cizinecko-právní důsledky. Z ústavněprávního hlediska takové závěry nemohou obstát, neboť jedním z projevů principu suverenity státu je právo regulovat a stanovovat podmínky vstupu a pobytu na vlastním území, byť v mezích regionálního (unijního) migračního režimu a lidskoprávních závazků. Nadto cizinci nejsou ani nositeli subjektivního práva pobytu na území cizího státu. Bylo by absurdním tvrdit, že jednou prohlášená nepřiměřenost rozhodnutí představuje takovou okolnost, která vylučuje právo státu reagovat na nežádoucí jednání cizince. Shrneme-li shora uvedené, lze uzavřít, že usnesení o zastavení řízení nezakládá překážku *rei iudicatae*.

5.4.3 Rozhodnutí o zrušení povolení k trvalému pobytu

Jak již vyplývá z § 9 SŘ, cílem správního řízení je vydat rozhodnutí podle § 67 a nás. SŘ, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby (tzv. konstitutivní rozhodnutí) nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti

má anebo nemá (tzv. deklaratorní rozhodnutí). *„Jedná se tedy o formalizovaný projev vůle orgánu veřejné správy vrchnostenského charakteru v konkrétní věci. Jde o individuální správní akt, který se týká (na rozdíl od právních předpisů a opatření obecné povahy) individuálně určené věci a individuálně určené osoby nebo skupiny osob“*.[470]

Na rozhodnutí o zrušení povolení k trvalému pobytu tak nahlížíme jako na konstitutivní rozhodnutí, neboť se jím ruší dříve založené právo k pobytu na území ČR. K jeho vydání musí být kumulativně splněna jednak hmotněprávní podmínka v podobě naplnění některých ze skutkových podstat zrušovacího důvodu (první podmínka) a jednak hmotněprávní podmínka přiměřenosti, ukládá-li ZPC správnímu orgánu povinnost posoudit dopady rozhodnutí anebo je-li vznesena námitka nepřiměřenosti (druhá podmínka).

Jako každé jiné rozhodnutí vydávané ve správním řízení i rozhodnutí o zrušení povolení k trvalému pobytu musí splňovat obsahové náležitosti, které lze členit do tří základních částí, a to výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků.

Pokud se jedná o výrokovou část, obsahuje rozhodnutí o zrušení povolení k trvalému pobytu vedle ostatních náležitostí dle § 68 odst. 2 SŘ dva výroky. Prvním správní orgán autoritativně ruší povolení k trvalému pobytu, přičemž musí uvést konkrétní zrušovací důvod. Druhým výrokem ukládá cizinci povinnost k vycestování z území ČR ve formě výjezdního příkazu a současně určí lhůtu, do které tak musí učinit (kapitola 5.4.4).

V části odůvodnění lze následující výklad rozdělit do dvou částí. Co se týče první hmotněprávní podmínky, musejí být z textu odůvodnění zřejmé důvody a úvahy, proč správní orgán dospěl k závěru, že byla naplněna některá ze skutkových podstat zrušovacího důvodu. Takový závěr se musí opírat o relevantní podklady, které obsahují důležité okolnosti pro ochranu veřejného zájmu, tj. takové okolnosti, po jejichž vyhodnocení lze usoudit, že byl porušen či ohrožen veřejný zájem, jenž je chráněn prostřednictvím zrušovacích důvodů. V případě, že podkladem rozhodnutí je utajovaná informace, vyžaduje recentní judikatura zmínění alespoň podstaty důvodů negativního rozhodnutí.[471] Pokud zrušovací důvod obsahuje neurčitý právní pojem, je úkolem správního orgánu jej nejprve vyložit a subsumovat zjištěné skutkové okolnosti pod tento vyložený pojem (kapitola 3.4.1). Ve vztahu k druhé hmotněprávní podmínce byly nezbytné požadavky již podrobně vyloženy. Lze toliko ve stručnosti uvést, že hodnocení přiměřenosti dopadu rozhodnutí musí být důkladné, nikoliv

[470] JEMELKA, PONDĚLÍČKOVÁ, BOHADLO, op. cit. sub 390, s. 356.

[471] rozsudek NSS ze dne 7.2.2022, č.j. 10 Azs 438/2021-47; rozsudek NSS ze dne 4.11.2021, č.j. 10 Azs 270/2021-54, č. 4279/2022 Sb. NSS.

formální, zejména pokud účastník řízení uvede zcela konkrétní podrobnosti ohledně jeho soukromého a rodinného života. Na druhou stranu nelze po správním orgánu požadovat přehnané požadavky, zůstává-li účastník řízení zcela pasivní nebo jsou-li jeho tvrzení obecného charakteru. Z toho je třeba učinit výjimku ve vztahu k nezletilým dětem – ať už jsou samy esenciálními účastníky řízení či jejich rodiči hrozí odnětí pobytového oprávnění –, u nichž je správní orgán naopak povinen důkladně posoudit a určit jejich nejlepší zájem. Závěr o převažujícím veřejném zájmu nad zájmem cizince na zachování soukromého a rodinného života musí taktéž jednoznačně vyplývat z textu rozhodnutí.

Na poučení účastníka se použije obecná právní úprava podle § 68 odst. 5 a 6 SŘ, přičemž u rozhodnutí založených na zrušovacích důvodech směřující k ochraně veřejného pořádku a bezpečnosti (kapitola 3.4) a prevenci páchání trestné činnosti, s výjimkou § 77 odst. 2 písm. g ZPC (kapitola 3.5), obsahuje ZPC zvláštní právní úpravu, která vylučuje možnost podání odvolání, tudíž nabývají právní moci již oznámením.[472]

5.4.4 Lhůta pro vycestování z území a výjezdní příkaz

Podle § 77 odst. 3 ZPC je-li povolení k trvalému pobytu správním orgánem zrušeno, je současně cizinci uložena povinnost, aby ve stanovené lhůtě vycestoval z území ČR na základě vydaného výjezdního příkazu, který je upraven v § 50 ZPC. Přirozeně se nabízí otázka, zda výjezdní příkaz je rozhodnutím ve smyslu § 67 SŘ, na což správní soudy odpověděly záporně. Podle nich se jedná o specifické administrativní opatření směřující k faktické realizaci povinnosti vycestovat z území ČR,[473] které vyplývá buď z rozhodnutí správního orgánu (např. o zrušení pobytového oprávnění) či ze zákonem předvídané právní události (např. uplynutí doby platnosti pobytového oprávnění).[474] Výjezdní příkaz tedy slouží pouze jako administrativní opatření, které cizince opravňuje k pobytu po nezbytnou dobu nepřekračující 60 dnů, a to za striktně stanoveným účelem, kterým je provedení neodkladných úkonů (např. obstarání jízdního dokladu) a vycestování z území.[475] Povaha výjezdního příkazu se tak odráží v povinnosti správních orgánů vydat toto specifické administrativní opatření, jakmile nastanou zákonem předvídané skutečnosti, v tomto případě zrušení povolení k trvalému pobytu.[476] Správním orgánům není dán žádný prostor k rozhodnutí, zda výjezdní příkaz udělí, či nikoli,

[472] § 168 odst. 3 ZPC.

[473] rozsudek NSS ze dne 15.12.2005, č.j. 3 Azs 16/2005, č. 808/2006 Sb. NSS.

[474] ČIŽINSKÝ, op. cit. sub 4, s. 60.

[475] rozsudek NSS ze dne 5.1.2017, č.j. 2 Azs 233/2016-34.

[476] § 50 odst. 1 písm. b) ZPC.

nýbrž jej musí z moci úřední vydat vždy, jsou-li naplněny důvody pro jeho udělení.[477] Jinak řečeno, výjezdní příkaz je vždy ukládán jako důsledek skutečností spočívající zpravidla v uplynutí platnosti, neprodloužení či zrušení povolení k pobytu.[478]

[477] § 50 odst. 1 a 2 ZPC.

[478] rozsudek NSS ze dne 29.4.2014, č.j. 6 Azs 21/2014-32.

Závěr

Předkládaná práce se zabývala problematikou odnímání pobytového oprávnění, a sice zrušením povolení k trvalému pobytu občanů třetích zemí, kterými na základě negativní definice rozumíme především fyzické osoby, jež nejsou ani občany EU ani jejich rodinnými příslušníky. V systému pobytových oprávnění je tento pobytový titul svou kvalitou považován za nejvyšší pobytové oprávnění, neboť cizinci přiznává nejvíce práv, resp. výhod, který cizí státní příslušník může na území hostitelského státu požívat. Vydáním předmětného pobytového oprávnění však stát neztrácí možnost, aby jej později odebral, tj. zrušil.

Z ústavněprávního hlediska zrušením dříve uděleného povolení k trvalému pobytu stát vykonává své oprávnění kontrolovat vstup a pobytu cizinců na vlastním území, které patří mezi jednu z nejcitlivějších oblastí práva. Toto právo je projevem principu suverenity státu, jehož rozsah je však v důsledku působení lidskoprávních závazků a závazků vyplývajících ze členství EU významně limitován. Především proces europeizace migračního práva podstatně omezil možnost státu volně stanovovat podmínky pro odnímání pobytových titulů jak ve vztahu k občanům EU a jejich rodinných příslušníků, tak ve vztahu k občanům třetích států. Tato skutečnost se rovněž promítla do problematiky aplikace a interpretace vnitrostátního práva v oblasti přistěhovalectví, kdy případné rozhodování o zrušení pobytového oprávnění musí odpovídat požadavkům vyplývajícím z unijního práva. V oblasti ochrany lidských práv je klíčovým zdrojem limitace právo na respektování soukromého a rodinného života, jehož význam je spojen s otázkou přiměřenosti rozhodnutí o zrušení povolení k trvalému pobytu. Z tohoto důvodu teze, že stát může absolutně volně stanovovat podmínky a rozhodovat ve věcech vstupu a pobytu cizinců, je nadále neudržitelná a je třeba ji považovat za překonanou.

Vzhledem ke skutečnosti, že zrušení povolení k trvalému pobytu je z povahy věci výkonem státní moci, musí být respektovány všechny aspekty zásady vázanosti státní moci zákonem. Ke zrušení předmětného pobytového oprávnění může dojít jen za předpokladu, že jsou zákonodárcem stanoveny jednotlivé zrušovací důvody (první hmotněprávní podmínka zrušení povolení k trvalému pobytu), jejichž neplnění nemůže bez dalšího znamenat, že cizinec ztrácí oprávnění k pobytu, neboť takové rozhodnutí musí být z hlediska jeho dopadu do soukromého a rodinného života přiměřené (druhá hmotněprávní podmínka zrušení povolení k trvalému pobytu). Současně ke zrušení může dojít toliko v rámci zákonem stanoveného postupu, v němž dotčenému cizinci musí být poskytnuta možnost, aby předložil argumenty k odvrácení případné ztráty pobytového oprávnění (procesněprávní podmínka zrušení povolení k trvalému pobytu).

Současnou platnou právní úpravu jednotlivých zrušovacích důvodů povolení k trvalému pobytu, jež je obsažena v ustanovení § 77 ZPC, lze charakterizovat jako poměrně kazuistickou, ba dokonce nepřehlednou a obtížně srozumitelnou. Legislativní deficit se nejvíc projevuje ve zrušovacích důvodech, jimiž zákonodárce reaguje na trestnou činnost páchanou cizinci, jejíž vyčlenění z obsahově širšího pojmu veřejného pořádku je v přímém rozporu s unijním právem. Tyto deficity mnohdy musí *ex post* korigovat judikatura správních soudů, což zcela popírá roli soudů jako orgánu veřejné moci, jež má primárně přezkoumávat zákonnost rozhodnutí veřejné správy, nikoliv dotvářením práva suplovat roli zákonodárce. Dalším charakteristickým znakem většiny zrušovacích důvodů je přítomnost tak zvaných neurčitých právních pojmů, které umožňují zahrnout všechna nežádoucí jednání cizinců, které s ohledem na obecnost zákona nemohou všechny zahrnuty v zákoně a které správnímu orgánu umožňují pružně reagovat na všechny nastalé situace. Jejich interpretace i výklad však musí být v důsledku unijního vlivu na vnitrostátní právo regulující problematiku vstupu a pobytu cizinců souladná se závazky vyplývajícími z unijního práva.

Naplněním skutkových podstat zrušovacích důvodů však správní orgán nemůže, jak bylo výše zdůrazněno, bez dalšího přistoupit ke zrušení povolení k trvalému pobytu. V tomto smyslu podmínka přiměřenosti představuje v pořadí druhou hmotněprávní podmínku zrušení povolení k trvalému pobytu, kdy se zabýváme dvěma klíčovými otázkami, a to kdy a jakým způsobem se posuzuje otázka přiměřenosti rozhodnutí o odnětí pobytového oprávnění. Podle platné právní úpravy se proporcionalita rozhodnutí zkoumá jen v případech, kdy to zákon výslovně stanoví. Výjimku z tohoto představuje lidskoprávní závazek vyplývají z čl. 8 EÚLP. Vznese-li cizinec námitku nepřiměřenosti rozhodnutí, zejména v případech, kdy má být pobytové oprávnění zrušeno, aniž by byly *ex lege* posuzovány dopady rozhodnutí do soukromého a rodinného života, nemůže být toto vnitrostátní pravidlo aplikováno a přímo se použije čl. 8 EÚLP, jehož prostřednictvím je založena povinnost posoudit přiměřenost rozhodnutí o povolení k trvalému pobytu.

Při hodnocení přiměřenosti vycházejí sice správní orgány primárně z kritérií, které jsou demonstrativně vyjmenovány v ustanovení § 174a odst. 1 ZPC, nicméně vzhledem k významné roli ESLP a jeho judikatury k čl. 8 EÚLP je žádoucí, aby při poměřování protichůdných zájmů – zrušení pobytového oprávnění na straně jedné a zachování soukromého a rodinného života na straně druhé – byla adekvátně reflektována aktuální judikatura štrasburského soudu, jehož rozhodovací praxe čím dál více zdůrazňuje roli principu nejlepšího zájmu dítěte ve smyslu čl. 3 ÚPD. Přesto je vhodné v obecné rovině připomenout, že procesní požadavky čl. 8 EÚLP

vyžadují, aby rozhodnutí bylo přesvědčivé a obsahovalo dostatečně přiměřené odůvodnění přiměřenosti, kdy jsou zohledněna nikoli všechna hlediska, nýbrž ta, která jsou pro konkrétní případ relevantní a rozhodující. V žádném případě nepostačuje povrchný přezkum bez vyvažování kolidujících zájmů.

A konečně k zrušení povolení k trvalému pobytu může dojít pouze ve správním řízení, které, s výjimkou jediného případu, je zahajováno z moci úřední. K vedení a rozhodování o zrušení povolení trvalému pobytu příslušný výlučně Ministerstvo vnitra. Jelikož cizinci hrozí ztráta pobytového oprávnění, musí být náležitě dbáno jeho procesních práv, obzvlášť tíží-li ho povinnost uvádět všechny skutečnosti jeho soukromého a rodinného života. Z tohoto důvodu by bylo žádoucí, aby jeho rodinným příslušníkům, především jeho nezletilým dětem, bylo přiznáno postavení fakultativních účastníků správního řízení. Lze se totiž domnívat, že touto cestou bude ostatním rodinným příslušníkům účinně umožněno, aby vyjádřili svůj vlastní postoj k otázce dopadu rozhodnutí do jejich dosavadního života, a tedy před samotným skončením řízení bude mít aplikující správní orgán dostatek podkladů pro komplexní posouzení věci.

Ačkoliv otázka zrušení povolení k trvalému pobytu představují toliko dílčí výseč právní úpravy vstupu a pobytu cizinců, je zřejmé, že se jedná o poměrně komplikovanou problematiku, v rámci které se prolínají všechny úrovně právní úpravy. U první hmotněprávní podmínky, tj. zrušovacích důvodů, se nejvíce profiluje unijní právo, které požaduje, aby jejich aplikace a interpretace byla souladná s právem EU. U druhé hmotněprávní podmínky se naopak silně projevují závazky vyplývající z čl. 8 EÚLP, a to otázce, kdy a jakým způsobem má posuzována přiměřenost rozhodnutí o zrušení povolení k trvalému. Procesněprávní podmínky jsou pak z větší části formovány vnitrostátní doktrínou a judikaturou správních soudů, byť vliv mezinárodního práva, zejména jedná-li se o práva nezletilých dětí, nelze přehlížet.

Seznam použité literatury

Komentářová literatura

GUILD, Elspeth, PEERS, Steve, TOMKIN, Jonathan. *The EU Citizenship Directive: A Commentary*. 2. vyd. Oxford: Oxford University Press, 2019, xxiv, 367 s. ISBN: 9780198849384.

HAILBRONNER, Kay, THYM, Daniel. (eds.) *EU Immigration and Asylum Law. Commentary.* 3. vyd. Mnichov: C. H. Beck, Hart, Nomos, 2022, xxxv, 1806 s. ISBN: 9783406779695.

HUSSEINI, Faisal, BARTOŇ, Michal, KOKEŠ, Marian, KOPA, Martin a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. 1. vyd. (1. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2021, xxxvii, 1413 s. ISBN: 9788074008122.

JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád: komentář*. 6. vyd. Praha: C.H.Beck, 2019,1011 s. ISBN: 9788074007514.

KLAMERT, Marcus, KELLERBAUER, Manuel, TOMKIN, Jonathan (eds.) *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*. 1. vyd. Oxford: Oxford University Press, 2019, clxxvi, 2328 s. ISBN: 9780198794561.

KMEC, Jan, KOSAŘ, David, KRATOCHVÍL, Jan, BOBEK, Michal. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář.* 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, 1687 s. ISBN: 9788074003653.

KOSAŘ, David a kol. *Zákon o azylu: komentář.* 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. 683 s. ISBN: 9788073574765.

PEERS, Steve, GUILD, Elspeth, ARCARAZO, Diego Acosta, GROENENDIJK, Kees, MORENO-LAX, Violeta (eds.) *EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary). Volume 2: EU Immigration Law.* 2. vyd. Leiden: Brill, Nijhoff, 2012, x, 590 s. ISBN: 9789004222236.

POSPÍŠIL, Ivo, LANGÁŠEK, Tomáš, ŠIMÍČEK, Vojtěch, WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod: Komentář.* 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2012, 931 s. ISBN: 9788073577506.

POTĚŠIL, Lukáš, HEJČ, David, RIGEL, Filip, MAREK, David. *Správní řád. Komentář.* 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2020, 916 s. ISBN: 9788074008047.

PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou: podle stavu k 1.7.2019*. 4. vyd. Praha: Leges, 2019, 533 s. ISBN: 9788075023551.

RYCHETSKÝ, Pavel, LANGÁŠEK, Tomáš, HERC, Tomáš, MLSNA, Petr a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář.* 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2015, xxv, 1196 s. ISBN: 9788074788093.

SCHABAS, William A. *The European convention on human rights: A commentary.* 1. vyd. Oxford: Oxford University Press, 2015, 1434 s. ISBN: 9780199594061.

SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan, SYLLOVÁ, Jindřiška. Ústava České republiky. Komentář. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, 1264 s. ISBN: 9788074005909.

ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní zákoník: komentář. II, § 140-421*. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012. xiv, s.1451-3586. ISBN: 9788074004285.

VANDENHOLE, Wouter, TÜRKELLI, Gamze Erdem, LEMBRECHTS, Sara. *Children's Rights. A Commentary on the Convention on the Rights of the Child and its Protocols.* 1. vyd. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2019, 560 s. ISBN: 9781786433121.

Odborné publikace

BEDNÁŘOVÁ, Markéta, LÁSKOVÁ, Eva. *Pobytová oprávnění studentů v České republice*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2020, 201 s. ISBN: 9788021097759.

BOBEK, Michal, BŘÍZA, Petr, KOMÁREK, Jan. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie.* 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, 633 s. ISBN: 9788074003776.

BOELES, Pieter, DEN HEIJER, Maarten, LODDER, Gerrie, WOUTERS, Kees. *European Migration Law*. 2. vyd. Antwerp: Intersentia, 2014, xxii, 458 s. ISBN: 9781780682532.

BRAŽINA, Radislav, BEDNÁŘOVÁ, Markéta, BOKOVÁ, Terezie. *Správní vyhoštění s důrazem na správní uvážení a neurčité právní pojmy*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2019, 196 s. ISBN: 9788021094956.

CAMBIEN, Nathan, KOCHENOV, Dimitry, MUIR, Elise (eds.) *European Citizenship under Stress*. 1.vyd. Leiden: Brill, Nijhoff, 2020, 562 s. ISBN: 9789004433076.

ČIŽINSKÝ, Pavel a kol. *Cizinecké právo*. 1. vyd. Praha: Linde, 2012, 373 s. ISBN: 9788072018871.

GARNER, Bryan A. *Black's law dictionary*. 8. vyd. St. Paul: West Group, 2004, xxv, 1810 s. ISBN: 0314151990.

GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 8. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2021, 341 s. ISBN: 9788073808389.

GUILD, Elspeth, MINDERHOUD, Paul. *The First Decade of EU Migration and Asylum Law*. Leiden: Brill, Nijhoff, 2011, 400 s. ISBN: 9789004215870.

HÁCHA, Emil, HOBZA, Antonín, HOETZEL, Jiří, WEYR, František, LAŠTOVKA, Karel (eds.) *Slovník veřejného práva československého. Svazek I. A až Ch*. Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1929, vii, 871 s.

HARRIS, David, O'BOYLE, Michael, BATES, Ed, BUCKLEY, Carla. *Law of the European Convention on Human Rights*, 4. vyd. Oxford: Oxford Uviversity Press, 2018, 1056 s. ISBN: 9780198785163.

HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část.* 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, xxix, 570 s. ISBN: 9788074006241.

HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo. Část všeobecná.* 2. vyd. Praha: Melantrich, 1937, 506 s.

JELÍNEK, Jiří a kol. *Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část.* 7. vyd. Praha: Leges, 2019, 1000 s. ISBN: 9788075023803.

KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 1995, xvi, 247 s. ISBN: 8071790281.

KOPA, Martin. *Doktrína prostoru pro uvážení (margin of appreciation) v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva.* Praha: Leges, 2014, 208 s. ISBN: 9788075020314.

KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část.* 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019, xxxii, 536 s. ISBN: 9788074007279.

KUČERA, Bohumil. *Mezinárodní základy cizineckého práva.* Sbírka spisů právnických a národohospodářských. Brno: Nakladatelství Barvič a Novotný, 1929, 201 s.

MATES, Pavel. *Správní uvážení.* 1. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, 120 s. ISBN: 9788073804244.

MCMAHON, Aoife. *The Role of the State in Migration Control: The Legitimacy Gap and Moves Towards a Regional Model*. 1. vyd. Leiden: Brill, 2016, 320 s. ISBN: 9789004330047.

MELONI, Annalisa. *Visa Policy within the European Union Structure*. 1. vyd. Berlin, Heidelberg: Springer, 2006, 232 s. ISBN: 9783540289708.

MOYA, David, MILIOS, Georgios. *Aliens before the European Court of Human Rights.* 1. vyd. Leiden: Brill, Nijhoff, 2021, 296 s. ISBN: 9789004465695.

PEERS, Steve. *EU Justice and Home Affairs Law: Volume I: EU Immigration and Asylum Law*. 4. vydání Oxford: Oxford University Press, 2016, lxxvi, 558 s. ISBN: 9780198776833.

PÍTROVÁ, Lenka a kol. *Aktuální právní aspekty migrace*. Praha: Leges, 2016, 176 s. ISBN: 9788075021625.

POBJOY, Jason M. *The Child in International Refugee Law*. 1. vyd. Cambridge: Cambridge University Press, 2017, xlvii, 317 s. ISBN: 9781316798430.

POŘÍZEK, Pavel. *Vstup cizince na území státu. Pohled mezinárodního, unijního a českého práva*. 1. vyd. Praha: Linde, 2013, 415 s. ISBN: 9788072019076.

RUBIO-MARÍN, Ruth (ed.). *Human Rights and Immigration*. 1. vyd. Oxford: Oxford University Press, 2014, xx, 315 s. ISBN: 9780198701170.

SCHEU, Harald Christian (ed.) *Migrace a kulturní konflikty.* 1. vyd. Praha: Auditorium, 2011, 322 s. ISBN: 9788087284070.

SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Správní právo: zvláštní část (vybrané kapitoly)*. 2. vyd. Praha: Leges, 2014, 494 s. ISBN: 9788087576489.

SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva.* 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010, 304 s. ISBN: 9788074003134.

TEWOCHT, Hannah. *Drittstaatsangehörige im europäischen Migrationsrecht.* 1. vyd. Baden-Baden: Nomos, 2016, 476 s. ISBN: 9783845274249.

TOMÁŠEK, Michal, TÝČ, Vladimír, PETRLÍK, David a kol. *Právo Evropské unie*. 3. vyd. Praha: Leges, 2021, 512 s. ISBN: 9788075024916.

VLÁČIL, Jiří. Právo na vstup a pobyt na území členských států Evropské unie. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016, 154 s. ISBN: 9788087975527.

WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva.* 5. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, 305 s. ISBN: 9788073808228.

WOLLENSCHLÄGER, Ferdinand (ed.) *Europäischer Freizügigkeitsraum – Unionsbürgerschaft und Migrationsrecht.* 1. vyd. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2021, 1090 s. ISBN: 9783845299464.

Odborné články

CHLEBNY, Jacek. Public Order, National Security and the Rights of Third-Country Nationals in Immigration Cases. *European Journal of Migration and Law*, 2018, roč. 20, č. 2, s. 115-134.

KASALOVÁ, Kateřina. Nejlepší zájem dítěte v řízení o správním vyhoštění v judikatuře soudů evropských i tuzemských. *Soudní rozhledy,* 2021, č. 3, s. 74.

KLAASSEN, Mark. Between Facts and Norms: Testing Compliance with Article 8 ECHR in Immigration Cases. *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2019, roč. 37, č. 2, s. 157-177.

KOSAŘ, David. Kolize základních práv v judikatuře Ústavního soudu ČR. *Jurisprudence*, 2008, č. 3, s. 3-19.

KUČERA, Viktor. Schengenský informační systém a přezkum ve správním soudnictví. *Právní rozhledy*, 2011, č. 2, s. 52.

MRÁZEK, Josef. K pojetí občanství EU z pohledu mezinárodního práva. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*, 2014, roč. 60, č. 2, s. 15-33.

PAWLIKOVÁ, Klára. Veřejný pořádek jako neurčitý právní pojem v PobCiz a judikatuře NSS. *Soudní rozhledy*, 2019, č. 9, s. 274.

WAIBEL, Michael. Brexit and Acquired Rights. *AJIL Unbound*, 2017, roč. 111, s. 440-444.

Odborné příspěvky ve sbornících

BEZDĚK, Tomáš. Vybrané aspekty rušení povolení k trvalému pobytu ve světle aktuální judikatury správních soudů. In: POŘÍZEK, Pavel, JÍLEK, Dalibor. (eds.) *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2018.* Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2019, 492 s. ISBN: 9788076310377.

BŘEŇ, Jan. Zrušení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu cizince na území České republiky. In: POŘÍZEK, Pavel, JÍLEK, Dalibor. (eds.) *Aktuální právní problémy azylového a cizineckého práva.* Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2016, 512 s. ISBN: 9788087949368.

HRUŠKA, Karel. Problematika rušení trvalých pobytů cizinců v návaznosti na soudní judikaturu. In: POŘÍZEK, Pavel, JÍLEK, Dalibor. (eds.) *Aktuální právní problémy azylového a cizineckého práva.* Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2016, 512 s. ISBN: 9788087949368.

KRATOCHVÍL, Jan. Posuzování přiměřenosti v cizineckém zákoně. In: POŘÍZEK, Pavel, JÍLEK, Dalibor. (eds.) *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2019*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2020, 352 s. ISBN: 9788076310452.

MOUDRÝ, Ondřej. Otázka posouzení přiměřenosti správních rozhodnutí ve věcech dlouhodobých pobytů trestně stíhaných občanů třetích zemí. In: POŘÍZEK, Pavel, JÍLEK, Dalibor. (eds.) *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2017.* Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2018, 596 s. ISBN: 9788087949917.

POHOŘELÁ, Jaroslava. Utajovaná informace jako podklad pro vydání rozhodnutí v cizineckém správním řízení. In: POŘÍZEK, Pavel, JÍLEK, Dalibor. (eds.) *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2018.* Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2019, 492 s. ISBN 9788076310377.

STEHLÍK, Josef. Posuzování přiměřenosti dopadu neudělení dlouhodobého víza za účelem strpění do soukromého a rodinného života cizince. In: POŘÍZEK, Pavel, JÍLEK, Dalibor. (eds.) *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2019.* Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2020, 352 s. ISBN: 9788076310452.

ŠMEJDÍŘ, Josef. K některým otázkám problematiky řízení o žádostech cizinců podaných podle § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. In: POŘÍZEK, Pavel, JÍLEK, Dalibor. (eds.) *Aktuální právní problémy azylového a cizineckého práva.* Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2016, s. 481-492. ISBN: 9788087949368.

ŠMEJDÍŘ, Josef. Přiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života cizince. In: POŘÍZEK, Pavel, JÍLEK, Dalibor. (eds.) *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2016.* 2. vyd. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2017, 652 s. ISBN: 9788087949672.

VĚTRONSKÝ, Jaroslav. *Pojem veřejný pořádek v rozhodnutích soudů: stanovení hranice významové neurčitosti.* In: JÍLEK, Dalibor, POŘÍZEK, Pavel (eds.) Pobyt cizinců: vybrané právní problémy. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2014, 394 s. ISBN: 9788087949023.

Důvodové zprávy

Důvodová zpráva k ústavnímu zákonu č. 395/2001 Sb., kterým se mění ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Dostupné z: https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=3&ct=884&ct1=0.

Důvodová zpráva k zákonu č. 379/2007 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Dostupné z: https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=4&ct=1107&ct1=0.

Důvodová zpráva k zákonu č. 428/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Dostupné z: https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=4&ct=916&ct1=0.

Elektronické zdroje

EVROPSKÁ KOMISE. Sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu o pokynech pro lepší provádění a uplatňování směrnice 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států. KOM (2009) 303 konečné znění. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX:52009DC0313.

ORGANIZACE SPOJENÝCH NÁRODŮ. VÝBOR PRO PRÁVA DĚTÍ. *Obecný komentář č. 14 z roku 2003 k právu dítěte na uplatňování jeho nejlepšího zájmu jako předního hlediska (čl. 3 odst. 1)*. 29.5.2013. CRC/C/GC/14. Český překlad dostupný z: https://www.vlada.cz/assets/ppov/rlp/vybory/pro-prava-ditete/Preklady-dokumentu-OSN.pdf

RADA EVROPY. EVROPSKÝ SOUD PRO LIDSKÁ PRÁVA. *Guide on Article 8 of the European Convention on Human Rights. Right to respect for private and family life, home and correspondence.* 31.8.2021. Dostupné z: https://echr.coe.int/Documents/Guide_Art_8_ENG.pdf.

RADA EVROPY. EVROPSKÝ SOUD PRO LIDSKÁ PRÁVA. *Guide on the case-law of the European Convention on Human Rights. Immigration.* 31.12.2021. Dostupné z: https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Immigration_ENG.pdf.

RADA EVROPY. *Explanatory Report to the Protocol No. 7 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.* Štrasburk: 22.11.1984. Dostupné z: https://rm.coe.int/16800c96fd.

TETOUROVÁ, Eva, VOLEK, Daniel, OBRAČAJOVÁ, Barbora, KUTA, Martin, ŠAMOVÁ, Monika. *Migrace, azyl a uprchlictví v EU.* Studie č. 3.178. Praha: Kancelář Poslanecké sněmovny, Parlamentní institut, 9/2015, aktualizováno 5/2016, 62 s. Dostupné z: https://www.psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=1&t=8.

ÚŘAD VYSOKÉHO KOMISAŘE ORGANIZACE SPOJENÝCH NÁRODŮ PRO UPRCHLÍKY. *Master Glossary of Terms*. Dostupné z: https://www.unhcr.org/glossary/#m.

VLKOVÁ, Markéta. Humanitární azyl, část I. *Právní prostor*. Dostupné z: https://www.pravniprostor.cz/clanky/mezinarodni-a-evropske-pravo/humanitarni-azyl-cast-i.

RODENHÄUSER, Tilman. The principle of non-refoulement in the migration context: 5 key points. *Humanitarian Law & Policy Blog*, 30.3.2018. Dostupné z: https://blogs.icrc.org/law-and-policy/2018/03/30/principle-of-non-refoulement-migration-context-5-key-points/.

Jiné

stanovisko generálního advokáta Szpunara Macieje ze dne 29.11.2016, *Fahimian*, C-544/15, ECLI:EU:C:2016:908.

stanovisko generálního advokáta Paola Mengozziho ze dne 4.10.2018, *Y.Z. a další*, C-557/17, ECLI:EU:C:2018:820.

rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu ze dne 29.5.2016, č.j. MV-124452-4/SO-2014.

Seznam judikatury

Evropský soud pro lidská práva

rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 5.10.2000, *Maaouia proti Francii*, stížnost č. 39652/98

rozsudek ESLP ze dne 2.8.2001, *Boultif proti Švýcarsku,* stížnost č. 54273/00

rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 9.10.2003, *Slivenko proti Lotyšsku*, stížnost č. 48321/99

rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 18.10.2006, *Üner proti Nizozemsku*, stížnost č. 46410/99

rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 23.6.2008, *Maslov proti Rakousku*, stížnost č. 1638/03

rozsudek ESLP ze dne 12.1.2010, *A.W. Khan proti Spojenému království*, stížnost č. 47486/06

rozsudek ESLP ze dne 27.9.2011, *Alim proti Rusku*, stížnost č. 39417/07

rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 3.10.2014, *Jeunesse proti Nizozemsku*, stížnost č. 12738/10

rozsudek ESLP ze dne 2.4.2015, *Sarközi a Mahran proti Rakousku*, stížnost č. 27945/10

rozsudek ESLP ze dne 14.1.2016, *Mandet proti Francii*, stížnost č. 30955/12

rozsudek ESLP ze dne 8.11.2016, *El Ghatet*, stížnost č. 56971/10

rozsudek ESLP ze dne 14.9.2017, *Ndidi proti Spojenému království*, stížnost č. 41215/14

rozsudek ESLP ze dne 9.4.2019, *I.M. proti Švýcarsku*, stížnost č. 23887/16

rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 15.10.2020, *Muhammad a Muhammad proti Rumunsku*, stížnost č. 80982/12

rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 7.12.2021, *Savran proti Dánsku*, stížnost č. 57467/15

Soudní dvůr Evropské unie

rozsudek SDEU ze dne 15.7.1964, *Costa v. ENEL*, 6/64, ECLI: EU:C:1964:66

rozsudek SDEU ze dne 4.12.1974, *Van Duyn*, 41/74, ECLI:EU:C:1974:133

rozsudek SDEU ze dne 5.4.1979, *Ratti*, 148/78, ECLI:EU:C:1979:110

rozsudek SDEU ze dne 3.7.1980, *Regina v Pieck*, C-157/79, ECLI:EU:C:1980:179

rozsudek SDEU ze dne 19.11.1991, *Francovich*, spojené věci C-6/90 a C-9/90, ECLI:EU:C:1991:428

rozsudek SDEU ze dne 17.9.2002, *Baumbast R*, C-413/99, ECLI:EU:C:2002:493

rozsudek velkého senátu SDEU ze dne 5.10.2004, *Pfeiffer*, C-397/01, ECLI:EU:C:2004:584

rozsudek velkého senátu SDEU ze dne 4.6.2006, *Adeneler*, C-212/04, ECLI:EU:C:2006:443

rozsudek SDEU ze dne 27.4.2006, *Komise v. Německo*, C-441/02, ECLI:EU:C:2006:253

rozsudek velkého senátu SDEU ze dne 23.11.2010, *Tsakouridis*, C-145/09, ECLI:EU:C:2010:708

rozsudek velkého senátu SDEU ze dne 15.11.2011, *Dereci*, C-256/11, ECLI:EU:C:2011:734

rozsudek SDEU ze dne 26.4.2012, *Evropská komise proti Nizozemsku*, C-508/10, ECLI:EU:C:2012:243

rozsudek velkého senátu SDEU ze dne 4.6.2013, *ZZ*, C-300/11, ECLI:EU:C:2013:363

rozsudek SDEU ze dne 16.1.2014, *Onuekwere*, C-378/12, ECLI:EU:C:2014:13

rozsudek SDEU ze dne 15.3.2017, *Al Chodor*, C-528/15, ECLI:EU:C:2017:213

rozsudek SDEU ze dne 26.7.2017, *Ouhrami*, C-225/16, ECLI:EU:C:2017:590

rozsudek velkého senátu SDEU ze dne 6.2.2018, *Altun*, C-359/16, ECLI:EU:C:2018:63

rozsudek velkého senátu SDEU ze dne 26.2.2019, *N Luxembourg 1*, C-115/16, ECLI:EU:C:2019:134

rozsudek SDEU ze dne 14.3.2019, *Y.Z. a další*, C-557/17, ECLI:EU:C:2019:203

rozsudek SDEU ze dne 3.9.2020, *UQ a SI*, spojené věci C-503/19 a C-592/19, ECLI:EU:C:2020:629

rozsudek SDEU ze dne 20.1.2022, *ZK*, C-432/20, ECLI:EU:C:2022:39

Ústavní soud

usnesení ÚS ČSFR ze dne 9.6.1992, sp. zn. I. ÚS 191/92

nález ÚS ze dne 13.9.1994, sp. zn. Pl. ÚS 9/94

nález ÚS ze dne 12.10.1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94

nález ÚS ze dne 9.4.1997, sp. zn. Pl. ÚS 31/96

nález ÚS ze dne 13.5.1998, sp. zn. Pl. ÚS 25/97

nález ÚS ze dne 30.10.2002, sp. zn. Pl. ÚS 4/02

nález ÚS ze dne 1.4.2003, sp. zn. II. ÚS 119/01

usnesení ÚS ze dne 26.5.2004, sp. zn. I. ÚS 290/04

usnesení ÚS ze dne 23.6.2004, sp. zn. III. ÚS 219/04

nález ÚS ze dne 11.2.2004, sp. zn. Pl.ÚS 31/03

nález ÚS ze dne 3.5.2006, *eurozatykač*, sp. zn. Pl.ÚS 66/04

nález ÚS ze dne 8.3.2006, *Cukerné kvóty*, sp. zn. Pl.ÚS 50/04

nález ÚS ze dne 15.11.2006, sp. zn. I. ÚS 310/05

nález ÚS ze dne 9.12.2008, sp. zn. Pl. ÚS 26/07

nález ÚS ze dne 12.5.2009, sp. zn. Pl. ÚS 10/08

nález ÚS ze dne 24.4.2012, sp. zn. Pl. ÚS 23/11

nález ÚS ze dne 11.10.2016, sp. zn. Pl. ÚS 5/16

usnesení ÚS ze dne 2.10.2018, sp. zn. II. ÚS 3155/18

nález ÚS ze dne 27.11.2018, sp. zn. Pl. ÚS 41/17

nález ÚS ze dne 2.7.2019, sp. zn. 39/17

nález ÚS ze dne 14.4.2020, sp. zn. IV. ÚS 950/19

nález ÚS ze dne 29.9.2020, sp. zn. III. ÚS 22/20

nález ÚS ze dne 16.12.2020, sp. zn. I. ÚS 945/20

Správní soudy

Nejvyšší správní soud

rozsudek NSS ze dne 29. 10. 2003, č.j. 4 Azs 4/2003-68

rozsudek NSS ze dne 28.7.2005, č.j. 5 Afs 151/2004, č. 701/2005 Sb. NSS.

rozsudek NSS ze dne 15.12.2005, č.j. 3 Azs 16/2005, č. 808/2006 Sb. NSS

rozsudek NSS ze dne 26.9.2007, č.j. 5 As 78/2006

rozsudek NSS ze dne 14.2.2008, č.j. 7 As 13/2007-56

rozsudek NSS ze dne 10.9.2009, č.j. 9 As 95/2008-45, č. 1955/2009 Sb. NSS

rozsudek NSS ze dne 25.2.2010, č.j. 2 As 77/2009-63

rozsudek NSS ze dne 31.3.2010, č.j. 1 Afs 58/2009-541, č. 2119/2010 Sb. NSS

usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 26.7.2011, č.j. 3 As 4/2010-151, č. 2420/2011 Sb. NSS

usnesení NSS ze dne 18.8.2011, č.j. 5 As 73/2011-100

rozsudek NSS ze dne 16.11.2011, č.j. 9 As 58/2010-119

rozsudek NSS ze dne 27.12.2011, č. j. 7 As 82/2011-81

rozsudek NSS ze dne 28.6.2012, č.j. 7 As 15/2012-33

rozsudek NSS ze dne 3.10.2013, č.j. 7 As 90/2013-41

rozsudek NSS ze dne 18.4.2013, č.j. 5 As 73/2011-146, č. 2882/2013 Sb. NSS

rozsudek NSS ze dne 6.2.2013, č.j. 1 As 175/2012-34, č. 2835/2013 Sb. NSS

rozsudek NSS ze dne 6.8.2013, č.j. 8 As 68/2012-39

rozsudek NSS ze dne 13.6.2013, č.j. 3 As 78/2012-32

rozsudek NSS ze dne 13.12.2013, č.j. 5 As 18/2013-30

rozsudek NSS ze dne 26.2.2014, č.j. 8 As 109/2013-34

rozsudek NSS ze dne 27.2.2014, č.j. 9 Azs 41/2014-34

rozsudek NSS ze dne 29.4.2014, č.j. 6 Azs 21/2014-32

rozsudek NSS ze dne 12.3.2014, č.j. 7 As 103/2013-37

rozsudek NSS ze dne 18.6.2015, č.j. 7 Azs 75/2015-34

rozsudek NSS ze dne 26.11.2015, č.j. 9 Azs 218/2015-51

rozsudek NSS ze dne 12.3.2015, č.j. 9 Azs 306/2014-50

rozsudek NSS ze dne 12.3.2015, č.j. 9 Azs 12/2015-38

rozsudek NSS ze dne 19.5.2016, č.j. 5 Azs 262/2015-35

rozsudek NSS ze dne 15.6.2016, č.j. 9 Azs 95/2016-29, č. 3448/2016 Sb. NSS

rozsudek NSS ze dne 7. 2. 2016, č.j. 1 Azs 273/2016-29, č. 3536/2017 Sb. NSS

rozsudek NSS ze dne 25.8.2016, č.j. 3 Azs 34/2016-39

rozsudek NSS ze dne 19.10.2016, č.j. 2 Azs 147/2016-30

rozsudek NSS ze dne 3.8.2017, č.j. 6 Azs 181/2017-32

rozsudek NSS ze dne 30.3.2017, č.j. 9 Azs 313/2016-41

rozsudek NSS ze dne 4.1.2017, č.j. 9 Azs 288/2016-30

rozsudek NSS ze dne 5.1.2017, č.j. 2 Azs 233/2016-34

rozsudek NSS ze dne 30.5.2017, č.j. 10 Azs 153/2016-52

rozsudek ze dne 17.8.2017, č.j. 2 Azs 115/2017-45

rozsudek NSS ze dne 30.8.2017, č.j. 2 Azs 179/2017-38

rozsudek NSS ze dne 9.3.2017, č.j. 7 Azs 338/2016-39

rozsudek NSS ze dne 26.10.2017, č.j. 2 Azs 305/2017-30

rozsudek NSS ze dne 23.11.2017, č.j. 7 Azs 326/2017-21

rozsudek NSS ze dne 14.3.2018, č. j. 6 Azs 422/2017-29

rozsudek NSS ze dne 19.4.2018, č.j. 3 Azs 234/2017-28

rozsudek NSS ze dne 6.9.2018, č.j. 7 Azs 279/2018-44

rozsudek NSS ze dne 24.7.2018, č.j. 5 Azs 102/2017-35

rozsudek NSS ze dne 14.8.2018, č.j. 4 Azs 153/2018-57

rozsudek NSS ze dne 26.9.2018, č.j. 10 Azs 68/2018-39

rozsudek NSS ze dne 10.5.2018, č.j. 6 Azs 201/2016-46

rozsudek NSS ze dne 13.12.2018, č.j. 7 Azs 360/2018-39

rozsudek NSS ze dne 31.1.2019, č.j. 2 Azs 204/2018-40

rozsudek NSS ze dne 14.3.2019, č.j. 1 Azs 367/2018-34

rozsudek NSS ze dne 14.3.2019, č.j. 7 Azs 441/2018-32

rozsudek NSS ze dne 25.4.2019, č.j. 9 Azs 90/2019-32

rozsudek NSS ze dne 7.2.2019, č.j. 7 Azs 540/2018-35

rozsudek NSS ze dne 18.7.2019, č.j. 7 Azs 96/2019-27

rozsudek NSS ze dne 10.4.2019, č.j. 9 Azs 392/2018-48

rozsudek NSS ze dne 19.12.2019, č.j. 10 Azs 263/2019-30

rozsudek NSS ze dne 23.12.2019, č.j. 10 Azs 262/2019-31

rozsudek NSS ze dne 22.1.2020, č.j. 10 Azs 256/2019-39

rozsudek NSS ze dne 14.2.2020, č.j. 5 Azs 383/2019-40

rozsudek NSS ze dne 16.3.2020, č.j. 5 Azs 404/2019-28

rozsudek NSS ze dne 23.4.2020, č.j. 5 Azs 189/2015-127, č. 4084/2020 Sb. NSS

rozsudek NSS ze dne 29.5.2020, č.j. 2 Azs 29/2019-33

rozsudek NSS ze dne 29.5.2020, č.j. 5 Azs 220/2019-33, č. 4034/2020 Sb. NSS.

rozsudek NSS ze dne 17.6.2020, č.j. 2 Afs 347/2018-51

rozsudek NSS ze dne 23.7.2020, č.j. 2 Azs 144/2020-33

rozsudek NSS ze dne 13.8.2020, č.j. 7 Azs 181/2020-37

rozsudek NSS ze dne 17.8.2020, č.j. 1 Azs 260/2020-27

rozsudek NSS ze dne 24.9.2020, č.j. 1 Azs 46/2020-40

rozsudek NSS ze dne 26.11.2020, č.j. 8 Azs 36/2019-42

rozsudek NSS ze dne 21.12.2020, č.j. 10 Azs 284/2019-29

rozsudek NSS ze dne 4.11.2021, č.j. 10 Azs 270/2021-54, č. 4279/2022 Sb. NSS

rozsudek NSS ze dne 8.10.2021, č.j. 5 Azs 314/2020-52

rozsudek NSS ze dne 22.9.2021, č.j. 1 Azs 153/2021-78

rozsudek NSS ze dne 7.2.2022, č.j. 10 Azs 438/2021-47

rozsudek NSS ze dne 10.3.2022, č.j. 10 Azs 521/2021-43

rozsudek NSS ze dne 27.4.2022, č.j. 2 Azs 17/2022-60

Krajské soudy (správní úsek)

rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, pobočky Pardubice, ze dne 8.12.2021, č.j. 52 A 46/2021-58

rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22.7.2011, č.j. 9 A 128/2010-33

rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31.3.2015, č.j. 5 A 25/2011-34

rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8.6.2015, č.j. 11 A 128/2012-51

rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 19.8.2015, č.j. 10 A 31/2015-38, č. 3299/2016 Sb. NSS

rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 9.6.2016, č.j. 46 A 2/2015-46, č. 3482/2016 Sb. NSS

rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 29.3.2018, č.j. 30 A 44/2017-33

rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17.7.2018, č.j. 14 A 59/2017-52

rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 17.12.2019, č.j. 57 A 84/2018-106

rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 8.7.2020, č.j. 54 A 81/2018-37

rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 31.8.2021, č.j. 31 A 21/2021-53

rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 10.11.2021, č.j. 15 A 83/2019-38

rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 15.12.2021, č.j. 77 A 89/2021-93

rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 22.12.2021, č.j. 51 A 95/2020-31

Nejvyšší soud České republiky

rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27.3.2019, sp. zn. 30 Cdo 2672/2018, R 17/2020 civ.

Nejvyšší soud Spojených států amerických

rozsudek Nejvyššího soudu Spojených států amerických, *Nishimura Ekiu v. United States*, 42 U.S. 651, 659 (1892)

Seznam právních předpisů

Právní předpisy Evropské unie

Dohoda o vystoupení Spojeného království Velké Británie a Severního Irsko z Evropské unie a Evropského společenství pro atomovou energii. Úř. věst. C 384 I, 12.11.2019, s. 1-177.

Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie *Úřední věstník Evropské Unie*, C 326, 26.10.2012, s. 47-390.

Úmluva k provedení Schengenské dohody ze dne 14. června 1985 mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích. *Úřední věstník Evropské Unie*, L 239, 26.9.2000, s. 19-62.

Směrnice Rady 2001/40/ES ze dne 28. května 2001 o vzájemném uznávání rozhodnutí o vyhoštění státních příslušníků třetích zemí. *Úřední věstník Evropské Unie*, L 149, 2.6.2001, s. 34-36.

Směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, ve znění pozdější právních předpisů. *Úřední věstník Evropské Unie*, L 16, 23.1.2004, s. 44-53.

Směrnice Rady 2009/50/ES ze dne 25. května 2009 o podmínkách pro vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci *Úřední věstník Evropské Unie*, L 155, 18.6.2009, s. 17-29.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS,

72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS *Úřední věstník Evropské Unie*, L 158, 30.4.2004, s. 77-123.

Právní přepisy České republiky

zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, ve znění pozdějších předpisů (kompetenční zákon).

ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti.

zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších zákonů.

Mezinárodní smlouvy

Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 104/1991 Sb., o sjednání Úmluvy o právech dítěte, ve znění pozdějších předpisů.

Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb. Sdělení o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících, ve znění pozdějších předpisů.

Sdělení ministerstva zahraničních věcí č. 208/1993 Sb., o sjednání Úmluvy o právním postavení uprchlíků a Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků, ve znění pozdějších předpisů.

Zrušení povolení k trvalému pobytu občanů třetích zemí

Abstrakt

Tato diplomová práce se zabývá problematikou zrušení povolení k trvalému pobytu občanů třetích zemí jako projevu výkonu státní moci v oblasti přistěhovalectví. Práce se zaměřuje na hmotněprávní a procesněprávní podmínky k odnětí předmětného pobytového oprávnění, kdy předmětem zájmu jsou na straně jedné jednotlivé důvody pro zrušení povolení k trvalému pobytu a s tím související role zásady přiměřenosti a na straně druhé samotné řízení o zrušení povolení k trvalému pobytu.

Cílem diplomové práce je tak poskytnout obecný vhled do platné právní úpravy zrušení povolení k trvalému pobytu jako nejvyššího a nejvýhodnějšího pobytového titulu, kterého může cizinec na území České republiky dosáhnout. Samotná práce se neomezuje na pouhou reprodukci doktrinálních a judikatorních závěrů, ale rovněž poukáže na problematická místa při odnímání tohoto pobytového oprávnění a nabídne jejich možná řešení.

Práce je tematicky rozdělena do tří okruhů, respektive pěti kapitol vyjma úvodu a závěru. První kapitola se vypořádává s klíčovými pojmy cizineckého práva. Jednak je vymezen pojem cizince jako ústředního pojmu v oblasti pobytu cizinců na území České republiky, včetně pojmu občan třetí země. Dále je nastíněn výklad o systematice pobytových oprávnění a charakteristice povolení k trvalému pobytu. Druhá kapitola pojednává o teoreticko-právních východiscích a vlivu unijního práva a lidskoprávních závazcích na výkon státní moci v oblasti kontroly vstupu a pobytu cizinců na území České republiky. Jmenovitě je rozporována tradiční teze o absolutní volnosti státu při stanovování pravidel vstupu a pobytu cizinců, do které spadá taktéž otázka zrušení pobytových oprávnění.

Třetí kapitola podrobně rozebírá jednotlivé důvody zrušení povolení k trvalému pobytu. Analyzuje platnou právní úpravu zrušovacích důvodů z hlediska jejich interpretace a aplikace. Čtvrtá kapitola obsahuje výklad o principu přiměřenosti a její roli při odnímání pobytových titulů. Samotná problematika přiměřenosti rozhodnutí o zrušení povolení k trvalému pobytu je rozdělena dvou tematických okruhů, a to kdy se přiměřenost rozhodnutí posuzuje a jakým způsobem je třeba jej provádět.

Pátá kapitola se zabývá procesní stránkou problematiky zrušení povolení k trvalému pobytu. Předmětem zájmu je především otázka subjektů správních řízení, zjišťování skutkového stavu věci, včetně obstarávání podklady pro vydání rozhodnutí, obsahovými požadavky na rozhodnutí o zrušení povolení k trvalému pobytu.

Klíčová slova

cizinec; občan třetí země; povolení k trvalému pobytu; zásada přiměřenosti; zrušovací důvody

Withdrawal of the permanent resident permit of a third-country national

Abstract

This master thesis deals with a topic of withdrawal of the permanent residence permit of a third-country national as a display of state power exercise in the field of immigration. The main focus is both substantive and procedural prerequisites for revocation of residence permit. Withdrawal grounds of the permanent residence permit together with the principle of proportionality as well as a withdrawal procedure as such will be dealt with.

The aim is provide general overview of applicable law regarding withdrawal of the permanent residence permit that is deemed to be as the highest and the most priviledged residence permit obtainable on the territory of the Czech republic. Yet this work shall not be limited merely to reproduction of its legal doctrine and case law, but aims to point out problematic moments in the course of withdrawal of the residence permit in question as well as to offer conceivable solution.

This work is divided into three topics, precisely into five chapters excluding its introduction and conclusion. First chapter deals with key terminology of immigration law or law of aliens. Firstly, a fundamental concept of a foreigner will be introduced. This includes a notion of third-country national as well. Furthermore, systematics of residence permit and feature of permanent residence permit will also be dealt with. Second chapter introduces theoretical background and influences of Union law as well as of human rights obligation on exercise of the state power regarding controlling entrance and stay of foreigner on the territory of the Czech republic. Namely, the traditional understanding of absolute, unfettered power to lay down rules for admitting and residence of foreigners will be disputed.

Third chapter focuses on each grounds for withdrawal of the residence permit, namely the analysis of applicable law in terms of their interpretation and application. Forth chapter deals with the principle of proportionality and its role in withdrawing residence permits. The chapter itself is further subdivided into two questions: when the proportionality of the withdrawal decision is assesed and how it shall be done.

Fifth chapter deals with procedural aspects of withdrawal of permanent residence permit. The main focus is subjects of the withdrawal proceeding, factual examination or finding of facts including gathering evidences necessary for issuing such decision, subtanstive requirements of any decision of withdrawal of the permanent residence permit.

Key words

foreigner; third-country national; permanent residence permit; principle of proportionality; withdrawal grounds