



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Kuchynky a soudců JUDr. Václava Roučky a Mgr. Jaroslava Škopka v právní věci **žalobce: L.H.A., nar. ...**, státní příslušnost Vietnamská socialistická republika, v ČR bytem ..., *zastoupeného Mgr. Markem Sedlákem, advokátem, se sídlem Příkop 8, Brno*, proti **žalované: Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 17. 10. 2016, čj. MV-80707-4/SO-2016,

t a k t o :

- I. Žaloba se z a m í t á.
- II. Žádný z účastníků n e m á právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í:

I. Předmět řízení

Žalobce se žalobou ze dne 26. 10. 2016 domáhal zrušení shora označeného rozhodnutí žalované a vrácení věci žalované k dalšímu řízení. Napadeným rozhodnutím žalovaná podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (*dále jen*

„správní řád“), zamítla odvolání a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 2. 5. 2016, čj. OAM-581-11/ZR-2016, jímž bylo rozhodnuto tak, že platnost povolení k trvalému pobytu se dle ustanovení § 77 odst. 1 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (*dále jen „zákon o pobytu cizinců“*), ruší a dle ustanovení § 77 odst. 3 zákona o pobytu cizinců se stanovuje lhůta k vycestování z území České republiky (*dále jen „ČR“*) 30 dnů ode dne nabytí právní moci rozhodnutí.

II. Žaloba

Podle žaloby žalobce v odvolání uvedl, že platnost starého cestovního dokladu mu byla prodloužena, prodloužení platnosti cestovního dokladu však nenahlásil, a dále že nepobýval mimo území nepřetržitě po dobu delší než 6 let. Správní orgán I. stupně nesprávně vycházel ze svých evidencí, kde je platnost pasu uvedena do 27. 6. 2007, a podle tohoto údaje odvozoval poslední den, kdy žalobce mohl být na území ČR. Žalovaná na tuto odvolací argumentaci žalobce reagovala nepřezkoumatelně, když neobjasnila, proč by podle jejího názoru žalobce nemohl projít hraniční kontrolou s povolením trvalého pobytu v neplatném cestovním dokladu a s novým platným cestovním dokladem. Právnímu zástupci bylo z vlastní činnosti známo, že v praxi takto cizinci běžně cestují, když při hraniční kontrole může být v takových případech ověřeno z elektronických evidencí, že povolení k trvalému pobytu stále trvá. Právní zástupce poukázal například na obdobný případ vedený pod sp. zn. OAM-2063/ZR-2016, kde správní orgán sám argumentoval tím, že cizinec – občan Vietnamské socialistické republiky (*dále jen „VSR“*, „Vietnam“) přicestoval do ČR přesně tím způsobem, o kterém v případě žalobce tvrdil, že je vyloučený.

Nepřezkoumatelné bylo i kategorické tvrzení žalované, že platnost cestovního dokladu nelze prodloužit. Žalovaná neuvedla právní úpravu, podle které tento závěr učinila. Žalované přitom musí být stejně jako právnímu zástupci žalobce z vlastní činnosti známo, že platnost cestovních dokladů vydaných některými státy je možno prodloužit. Prodloužená doba platnosti se do cestovního dokladu uvede, čímž jsou splněny podmínky, aby cestovní doklad byl i nadále považován za platný z hlediska § 116 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Žalovaná navíc nijak nereagovala na argumentaci žalobce v odvolání, že k uvedení údajů o prodloužení platnosti cestovního dokladu, vydaného VSR, slouží str. 5, a neobjasnila, proč cestovní doklad VSR tuto str. 5 obsahuje.

Žalobce dále namítal, že řízení v jeho případě nebylo řádně zahájeno. V oznámení o zahájení správního řízení bylo uvedeno pouze zákonné ustanovení a jeho citace a nebyly uvedeny žádné skutkové okolnosti, na základě kterých správní orgán došel k závěru, že jsou důvody pro zahájení řízení. Nebyla zde uvedena ani žádná data, ze kterých by bylo možné dovodit, od kdy do kdy žalobce údajně pobýval mimo území. Tyto skutkové okolnosti se žalobce dozvěděl teprve z rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Takové vymezení předmětu řízení bylo v rozporu s ustanovením § 46 odst. 1 správního řádu, se závěrem č. 62 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 26. 11. 2007 a s rozhodnutím Nejvyššího správního soudu čj. 1 Afs 58/2009, neboť neobsahovalo skutkové vymezení předmětu řízení, které by žalobci umožňovalo plné uplatnění jeho procesních práv.

Správní orgán I. stupně také argumentoval tím, že pobyt žalobce mimo území ČR v rozhodném období prokazovala i přechodová razítka v žalobcově novém cestovním dokladu, resp. jejich absence. Žalovaná se s touto argumentací ztotožnila. Žalobce k tomu uvedl, že přechodová razítka v cestovním dokladu nemohou sloužit jako důkaz ke zjištění jeho skutečné (ne)přítomnosti v ČR. Žalované muselo být z její vlastní činnosti známo, že ne vždy jsou na hraničních přechodech cestovní doklady cizinců opatřovány přechodovým razítkem. Evropské předpisy (viz čl. 10 a 11 Schengenského hraničního kodexu) výslovně předpokládají, že ne vždy jsou cestovní doklady při vstupu do schengenského prostoru a výstupu z něj opatřovány přechodovým razítkem. Tvzení správního orgánu, že přechodová razítka v cestovních dokladech žalobce jsou dostatečným důkazem o jeho nepřetržitém šestiletém pobytu mimo území, neobstojí z hlediska § 3 správního řádu. Žalobce upozornil i na ustanovení § 119 odst. 1 písm. b) bod 8 zákona o pobytu cizinců, které navazuje na uvedené čl. 10 a 11 Schengenského hraničního kodexu. Pokud by byly cestovní doklady vždy automaticky opatřovány přechodovým razítkem, byl by zcela zbytečný požadavek na cizince, aby sám věrohodným způsobem prokazoval délku svého krátkodobého pobytu. Žalobce sice pobýval mimo území Evropské unie (*dále jen „EU“*) po dobu delší než 6 let, tento jeho pobyt mimo území však nebyl nepřetržitý, protože se pravidelně vracel ke své rodině žijící v ČR.

Žalobce měl rovněž za to, že správní rozhodnutí neobstojí z hlediska zásad správního řízení dle § 2 odst. 3 a § 6 odst. 2 správního řádu. Žalobce v současnosti prokazatelně fakticky žije v ČR, což žalovaná nijak nezpochybňuje, a má zájem na zachování svého povolení k trvalému pobytu. Žalované musí být zřejmé, že v případě pravomocného zrušení jeho trvalého pobytu se žalobce vrátí do Vietnamu pouze proto, aby si podal žádost o nové povolení k trvalému pobytu podle § 66 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Za této situace nemá žádný rozumný smysl ve veřejném zájmu dosavadní povolení k pobytu žalobci rušit a zatěžovat ho zbytečnými náklady, které by musel vynaložit na cestu a pobyt ve Vietnamu, jen proto, aby si vyřídil nové povolení k trvalému pobytu. Žalobce k tomu upozornil, že v případě návratu do Vietnamu nemá žádnou záruku, že se mu na Zastupitelském úřadu ČR v Hanoji žádost o trvalý pobyt podaří podat, protože podání žádosti je podmiňováno registrací v tzv. systému Visapoint, který má omezenou kapacitu (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2016, čj. 2 Azs 128/2016-57). Žalobci tak dokonce hrozí marné uplynutí lhůty tří let podle § 66 odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

Žalobce dále nesouhlasil se závěry správních orgánů stran neposuzování přiměřenosti dopadu rozhodnutí do jeho soukromého a rodinného života. Odkazoval k tomu na vázanost ČR Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod (*dále jen „Úmluva“*), konkrétně uvedl čl. 8 Úmluvy. Přiměřeností zásahu do soukromého a rodinného života se již opakovaně zabývaly také správní soudy a Evropský soud pro lidská práva. V žalobě je obsáhle popsán obsah předmětné judikatury včetně odkazů na konkrétní rozsudky, kdy leitmotivem celé argumentace žalobce v této pasáži je skutečnost, že i v případě zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu podle § 77 odst. 1 zákona o pobytu cizinců bylo povinností žalované zabývat se přiměřeností dopadu jejího rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce. V projednávané věci však žalovaná Úmluvu vůbec neaplikovala. Je pravdou, že jí § 77 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců výslovně neukládá, aby se přiměřeností zásahu do soukromého a rodinného života cizince zabývala, avšak obecné ustanovení § 174a zákona o pobytu cizinců odkazuje na všechna rozhodnutí podle tohoto zákona, hypotéza této právní

normy nerozlišuje mezi jednotlivými typy rozhodnutí. Pro úplnost žalobce zmínil test proporcionality jako obecný právní princip, který je obsažen v čl. 8 Úmluvy, a uzavřel, že ani jedno z jím citovaných ustanovení a principů týkajících se přiměřenosti žalovaná neuplatnila. Přitom všechny se na případ žalobce vztahovaly a judikatura správních soudů z čl. 8 Úmluvy a jím stanoveného testu přiměřenosti jednoznačně vychází.

V daném případě správní orgány při posouzení věci pochybily, obzvláště za situace, kdy žalobce uváděl a důkazy prokázal, že mimo území ČR pobýval pouze proto, že někdo z rodiny se musel ve Vietnamu starat o otce vzhledem k následkům jeho úrazu. Žalobce na tyto a další okolnosti svého soukromého a rodinného života upozornil ve vyjádření ze dne 14. 4. 2016 a v doplnění odvolání ze dne 9. 6. 2016.

Závěrem žalobce navrhl provedení důkazů spisem žalované a přiloženou pracovní smlouvou. Vzhledem k výše uvedenému pak navrhl, aby soud rozsudkem zrušil napadené rozhodnutí žalované, věc vrátil žalované k novému projednání a uložil žalované povinnost zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení k rukám právního zástupce.

III. Vyjádření žalované k žalobě

Podle vyjádření žalované k žalobě ze dne 12. 12. 2016 nepostrádalo rozhodnutí správního orgánu I. stupně ani napadené rozhodnutí řádné odůvodnění. Stěžejním zjištěním v případě žalobce bylo, že s doklady, jimiž v rozhodném období disponoval, nemohl úspěšně projít hraniční kontrolou, a tudíž ani nemohl do ČR legálně přicestovat. Žalobce byl držitelem cestovního dokladu, jemuž skončila platnost dne 27. 6. 2007. Rovněž byl držitelem průkazu o povolení k trvalému pobytu s platností do dne 3. 2. 2015. Tento průkaz obsahoval v den vydání (3. 2. 2005) údaj o konkretizaci cestovního dokladu cizince, v případě žalobce tedy odkaz na jeho cestovní doklad, jemuž končila platnost dne 27. 6. 2007. V případě, že by se žalobce při hraniční kontrole prokázal novým cestovním dokladem, touto kontrolou by neprošel, neboť by tento cestovní doklad nesouhlasil s údajem o cestovním dokladu uvedeným v průkazu o povolení k trvalému pobytu. Aby žalobce mohl v rozhodném období mezi svou vlastí a ČR cestovat, musel by se dostavit na Velvyslanectví ČR v Hanoji a požádat tam o zanesení nového cestovního dokladu a především o udělení dlouhodobého (D/VR) víza. Teprve po vyhovění žádosti by mohl do ČR přicestovat a dostavit se na pracoviště Ministerstva vnitra, kde by mu byl vydán nový průkaz o povolení k trvalému pobytu. Musel by tedy absolvovat stejný proces, jakým si prošel v únoru 2016. Jelikož však žalobce v rozhodném období (od 27. 6. 2007 do února 2016) tento proces neabsolvoval, je zřejmé, že na území ČR nemohl legálně přicestovat, a tudíž zde ani nemohl pobývat.

K námitce, že žalobce mohl cestovat jak se starým cestovním dokladem, tak s dokladem novým, přičemž v takovém případě by hraniční kontrolou jistě prošel, uvedla žalovaná toto. Pakliže by byla tato skutečnost pravdivá, pak by musel žalobce dostat do nového cestovního dokladu přechodové razítko, což se však nestalo. Žalovaná byla přesvědčena, že skutkový stav věci byl v daném případě zjištěn zcela dostatečně. Nebylo možno si nevšimnout, že právní zástupce žalobce stavěl svoji argumentaci též na tvrzení, že přechodová razítka v cestovním dokladu žalobce jsou neúplná, neprůkazná či nesprávná. Právní zástupce žalobce však po celou dobu správního řízení (jak před správním orgánem I. stupně, tak v odvolacím

řízení) nikterak neprokazoval, že žalobce se na území ČR opravdu zdržoval. Žalovaná konstatovala, že přítomnost žalobce v ČR by mohla být snadno doložena, např. předložením letenek, dokladů o platbách provedených v rozhodném období na území ČR apod. Takovými důkazy by mohly být vyvráceny skutečnosti, které vyplývají z cestovního dokladu žalobce. Žádné takové důkazy však nebyly ze strany právního zástupce žalobce doloženy či navrženy. Údaje uvedené v cestovním dokladu žalobce, který je veřejnou listinou, podléhají presumpci správnosti. Správní orgány tak byly oprávněny z těchto údajů vycházet. Jakékoli důkazy k prokázání přítomnosti žalobce v ČR nebyly navrženy ani ve správní žalobě. Žalovaná v tomto směru dále odkázala na rozsudek zdejšího soudu ze dne 31. 3. 2016, čj. 57 A 40/2015-61, body 20-24, a ze dne 19. 10. 2016, čj. 30 A 139/2015-52.

Žalovaná odmítla námitku, podle níž byla platnost žalobcova cestovního dokladu prodloužena. Na str. 5 tohoto dokladu se měl o této skutečnosti nacházet jakýsi záznam. Platnost daného cestovního dokladu skončila dne 27. 6. 2007, v souladu s ustanovením § 116 písm. a) zákona o pobytu cizinců se tak tento doklad od té doby považuje za neplatný. Je bezpředmětné, zda právní předpisy VSR umožňují prodloužit platnost prošlého cestovního dokladu, k čemuž má sloužit str. 5 cestovního dokladu (právní zástupce žalobce nadto toto tvrzení ničím nedokládá), neboť s takto „upraveným“ cestovním dokladem by žalobce v žádném případě nemohl úspěšně projít hraniční kontrolou v ČR, neboť by se prokázal neplatným cestovním dokladem. K řízení vedenému u Ministerstva vnitra pod sp. zn. OAM-2063/ZR-2016 žalovaná toliko uvedla, že se jedná o jiný případ, který nelze mechanicky srovnávat s nyní posuzovanou věcí.

K otázce předmětu řízení žalovaná sdělila, že tento byl dle jejího názoru vymezen zcela dostatečně, možnosti obrany žalobce nebyly postupem správního orgánu I. stupně nikterak dotčeny. Předmětem řízení bylo zrušení povolení žalobce k trvalému pobytu na území ČR dle § 77 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, tento předmět řízení zůstal po celou dobu správního řízení zachován. Žalobci bylo umožněno uplatnit v řízení veškerá procesní práva. Po správním orgánu I. stupně nelze logicky požadovat, aby již v oznámení o zahájení správního řízení uvedl, jaké konkrétní období nepřítomnosti na území ČR je žalobci vytýkáno, neboť na samém počátku správního řízení může stěžít disponovat poznatky o tom, kdy se cizinec v ČR nezdržoval. Zjištění období nepřítomnosti cizince naopak musí předcházet proces dokazování, toto období pak musí být řádně specifikováno v meritorním rozhodnutí. Žalovaná dodala, že správní orgán I. stupně se pokusil žalobce dne 7. 4. 2016 vyslechnout. Žalobce tak měl prostor pro sdělení všech rozhodných skutečností či pro navržení dalších důkazů, žalobce však bezdůvodně odmítl vypovídat. Žalobce zároveň do protokolu uvedl, že je mu znám důvod vedení správního řízení, a toto stvrdil svým podpisem.

Žalovaná dále nesouhlasila s námitkou o zbytečné či nevhodné aplikaci zákona o pobytu cizinců. V případě žalobce bylo spolehlivě zjištěno, že tento pobýval ve svém domovském státě po dobu více než osmi let. V takové situaci pak zákon o pobytu cizinců nedává správnímu orgánu možnost správního uvážení, což je patrné již ze samotné dikce § 77 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Stran námitky týkající se neposouzení přiměřenosti žalobou napadeného rozhodnutí žalovaná uvedla, že tato povinnost z dikce § 77 odst. 1 zákona o pobytu cizinců nevyplývá. V daném případě se nejedná o opomenutí zákonodárce, neboť při jiných rušeních povolení k trvalému pobytu (dle ustanovení § 77 odst. 2 a § 87l odst. 1 zákona

o pobytu cizinců) je tato povinnost zákonodárcem výslovně zmíněna. V minulosti byla i díky judikatuře správních soudů řada ustanovení zákona o pobytu cizinců novelizována, nikoli však § 77 odst. 1. Žalovaná odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2015, čj. 9 Azs 218/2015-51 (odstavec 21), kde tento soud výše uvedenou právní konstrukci potvrdil. Žalobce má možnost požádat si o jiné pobytové oprávnění. Po velmi dlouhou dobu v ČR nepobýval, čímž došlo k naplnění zákonných důvodů pro zrušení jeho povolení k trvalému pobytu, jakožto nejvyššího a nejtrvalejšího druhu pobytu na území ČR. Ve skutečnosti, že žalobce nyní může získat pouze nižší druh pobytového oprávnění, popř. bude muset o vydání povolení k trvalému pobytu znovu žádat dle ustanovení § 66 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, nelze spatřovat nepřiměřený zásah do jeho soukromého či rodinného života. Žalovaná na podporu své argumentace znovu odkázala na rozsudek zdejšího soudu čj. 57 A 40/2015-61, bod 26. Argumentu, že žalovaná porušila obecné ustanovení § 174a zákona o pobytu cizinců, žalovaná nepřisvědčila, neboť dané ustanovení se aplikuje právě a pouze v případě, kdy je zákonem o pobytu cizinců výslovně stanovena povinnost posoudit přiměřenost rozhodnutí. V takové situaci pak slouží ustanovení § 174a zákona o pobytu cizinců jako vodítko pro náležité posouzení přiměřenosti s ohledem na zde vyjmenovaná kritéria. Žalovaná opětovně poukázala na rozsudek zdejšího soudu čj. 30 A 139/2015-52.

V závěru žalovaná navrhla, aby soud po provedeném řízení shledal žalobu nedůvodnou a zamítl ji s tím, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

IV. Replika

V replice ze dne 17. 1. 2017 zástupce žalobce zdůraznil, že žalovaná ve svém vyjádření opět neuvedla žádný právní předpis, na základě kterého tvrdí, že by žalobce „nemohl úspěšně projít hraniční kontrolou“. I kdyby při hraniční kontrole při vstupu na území došlo k pochybnosti o platnosti průkazu o povolení k trvalému pobytu žalobce, platnost jeho trvalého pobytu by byla na místě ověřena z informačních systémů vedených členskými státy EU a poté by byl jako cizinec s povoleným trvalým pobytem propuštěn na území.

Dále bylo opětovně zdůrazněno, že nikoli vždy a nikoli na všech hraničních přechodech jsou cestovní doklady cizinců s povoleným pobytem v zemích EU opatřovány přechodovým razítkem. Žalovaná na tuto argumentaci z žaloby ve svém vyjádření nereagovala. K odkazu na rozsudek zdejšího soudu čj. 57 A 40/2015-61 žalobce uvedl, že cestovní doklad je veřejnou listinou státu, který jej vydal. Přechodová razítka umístěná do cestovního dokladu jsou dalšími samostatnými veřejnými listinami, které jsou do cestovního dokladu umísťovány dodatečně. Přechodová razítka osvědčují a mohou být důkazem, že cizinec přešel v určitý den hraniční přechod, neosvědčují a nejsou důkazem, že hraniční přechod nepřešel v jiný den.

Žalobce doplnil, že navrhl, aby si správní orgán I. stupně vyžádal kopii jeho starého cestovního dokladu, kterou si podle něj zastupitelský úřad pořídil. Tento důkazní návrh učinil jak ve svém vyjádření ze dne 14. 4. 2016, tak v odvolání v bodě 6. Není pravdou, že „žádné takové důkazy však nebyly ze strany právního zástupce doloženy či navrženy“. Konečně žalobce uvedl, že se ve Vietnamu staral o otce a do ČR jezdil na návštěvy za blízkými osobami. Žádné letenky ani doklady o platbách a jiné podobné důkazy neměl důvod si

schovávat. Navrhl proto soudu výslech své matky N. T. T. Ch., nar. ..., a bratra L. V. H., nar. ...

V. Vlastní argumentace soudu

V souladu s § 75 odst. 1, 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (*dále jen „s. ř. s.“*), vycházel soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů uplatněných v žalobě.

Soud ve věci rozhodoval bez nařízení ústního jednání, neboť žalobce i žalovaná vyslovili s takovým projednáním věci svůj souhlas (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).

Soud neshledal žalobu důvodnou.

Ustanovení § 77 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců stanoví: „*Ministerstvo zruší platnost povolení k trvalému pobytu, jestliže cizinec pobýval mimo území nepřetržitě po dobu delší než 6 let.*“

Podle § 116 písm. a) zákona o pobytu cizinců platí: „*Cestovní doklad se pro účely tohoto zákona považuje za neplatný, jestliže uplynula doba platnosti v něm uvedená.*“

Podle § 103 písm. e) zákona o pobytu cizinců je cizinec povinen „*hlásit změnu příjmení, osobního stavu, změnu údajů v cestovním dokladu, změnu údajů v dokladu vydaném podle tohoto zákona; změnu je cizinec povinen ohlásit orgánu, který mu vydal doklad opravňující k pobytu na území, a to do 3 pracovních dnů ode dne, kdy změna nastala, a jde-li o občana Evropské unie nebo jeho rodinného příslušníka, ve lhůtě do 15 pracovních dnů.*“

Pro rozhodování soudu byly klíčové následující okolnosti zjištěné ze správního spisu: Dne 30. 11. 2015 byla zastupitelským úřadem v Hanoji zaslána žádost o stanovisko k žalobcově žádosti o vydání D/VR víza; zároveň se jednalo o podnět k zahájení řízení o zrušení trvalého pobytu. Z výpisu z cizinecké evidence ze dne 14. 3. 2016 vyplývá, že u žalobce byly zaneseny záznamy o cestovním pasu č. PTA0311092B s platností do 27. 6. 2007 a o pobytovém štítku č. CA0062908 s platností od 3. 2. 2005 do 3. 2. 2015; nový cestovní pas č. B7664497 byl platný od 19. 2. 2013 do 19. 2. 2023. V oznámení o zahájení řízení ze dne 14. 3. 2016, čj. OAM-581-3/ZR-2016, byl identifikován žalobce jako účastník řízení s tím, že se zahajuje řízení ve věci zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu podle § 77 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, byla uvedena citace tohoto ustanovení a také poučení o právech a povinnostech účastníka řízení a o pořádkových opatřeních; v oznámení byl označen správní orgán, který řízení vede, i oprávněná úřední osoba, která připojila svůj podpis. V protokolu o výslechu účastníka řízení ve věci zrušení povolení k trvalému pobytu ze dne 7. 4. 2016 se uvádí, že „*účastník řízení po dohodě se svým právním zástupcem [Mgr. Markem Sedlákem] odmítl vypovídat na jakoukoli otázku správního orgánu. Zároveň účastník řízení uvádí, že je mu znám důvod, proč je s ním řízení vedeno.*“ Souhlas s obsahem protokolu stvrdili žalobce i jeho zástupce svými podpisy. Kopie žalobcova nového cestovního pasu obsahuje výstupní razítka VSR ze dnů 16. 1. 2016 a 13. 2. 2016, vstupní razítka VSR ze dne

18. 2. 2016, vstupní razítko Thajského království ze dne 16. 1. 2016 a výstupní razítko téhož státu ze dne 18. 2. 2016, dále vlepene D/VR vízum s platností od 16. 12. 2015 do 12. 6. 2016 a vstupní razítko z Prahy-Ruzyně ze dne 13. 2. 2016. Ve vyjádření ze dne 14. 4. 2016 zástupce žalobce mj. uvedl, že mu není zřejmé, z jakého důvodu bylo řízení zahájeno; spis neobsahuje podklady opravňující zahájení řízení nebo rozhodnutí o zrušení pobytu; spis není kompletní, protože neobsahuje kopii žalobcova starého cestovního pasu včetně záznamů o prodloužení jeho platnosti, vylepeného povolení k trvalému pobytu a vstupních a výstupních razítek, kterou si pořídil zastupitelský úřad; bylo dodáno, že žalobce ve Vietnamu pobýval z důvodu péče o otce, který je postižený po úrazu a bez péče další osoby se neobejde.

Rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 2. 5. 2016 vycházelo pro závěr o pobytu žalobce mimo území ČR po dobu delší než 6 let z konce platnosti žalobcova „starého“ cestovního pasu dne 27. 6. 2007 a ze dne vstupu do ČR – 13. 2. 2016 (dle vstupního razítka Praha-Ruzyně). K vyjádření ze dne 14. 4. 2016 správní orgán odkázal na obsah protokolu o výsledku, kde je jasně uvedeno, že žalobci je znám důvod vedení řízení; dále na žádost o stanovisko k vydání D/VR víza od zastupitelského úřadu v Hanoji, ze kterého nevyplývá, že by jakákoli kopie cestovního dokladu byla pořizována, a také na skutečnost, že původní cestovní doklady jsou ve Vietnamu při vydání nových ihned odebírány; konečně na to, že z hlediska použitého ustanovení zákona o pobytu cizinců nebyly důvody nepřítomnosti (péče o otce) relevantní. Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podal zástupce žalobce odvolání datované 6. 5. 2016, kde argumentoval 1) prodloužením platnosti původního cestovního pasu žalobce, k čemuž slouží jeho str. 5; 2) nedostatečným vymezením skutkových okolností v oznámení o zahájení řízení; 3) existencí kopií obou žalobcových cestovních pasů, které pořídil pracovník zastupitelského úřadu (byl slyšet zvuk kopírky); 4) nepravdivostí obsahu informace od zastupitelského úřadu ze dne 30. 11. 2015; 5) nezákonnou citací ze záznamu o podaném vysvětlení; 6) nesouhlasem s vymezenou dobou nepřítomnosti s ohledem na pořízenou kopii „starého“ cestovního pasu, kterou si správní orgán měl z úřední povinnosti vyžádat, a také s ohledem na důvod nepřítomnosti, jenž by vedl k předpokladu překvalifikování důvodu zrušení trvalého pobytu; 7) nepřezkoumatelností části rozhodnutí proto, že z nového cestovního pasu žalobce (veřejné listiny) si správní orgán nemohl učinit závěr, že žalobce mohl vycestovat z ČR do 27. 6. 2007. Žalobou napadené rozhodnutí bylo vydáno dne 17. 10. 2016. Hlavní rozhodovací důvody jsou zřejmé z obsahu žaloby a vyjádření žalované k žalobě (viz výše).

Soud se nejprve zabýval tím, zda bylo řízení ve věci zrušení žalobcova povolení k trvalému pobytu řádně zahájeno. Jednalo se o řízení zahajované z moci úřední, jež je ve smyslu § 46 odst. 1 věty první správního řádu „zahájeno dnem, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení účastníkovi [...] doručením oznámení nebo ústním prohlášením [...]“. Oznámení o zahájení řízení musí obsahovat správním řádem vyjmenované náležitosti: „označení správního orgánu, předmět řízení, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby“ (§ 46 odst. 1 věta druhá správního řádu). Ze shora uvedeného shrnutí obsahu správního spisu je patrné, že všechny náležitosti byly v předmětném oznámení fakticky obsaženy. Soud shledal, že i vymezení předmětu řízení v oznámení o zahájení řízení bylo dostatečné, neboť z tam citovaného ustanovení § 77 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců vyplývá, že předmětem řízení bylo zrušení povolení k trvalému pobytu z důvodu nepřetržité nepřítomnosti žalobce na území ČR po dobu delší než

6 let. Konstrukce tohoto ustanovení je taková, že předmět řízení je dostatečně zřejmý už ze samotného textu zákona o pobytu cizinců. Nadto se v nynější věci (oproti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, čj. 1 Afs 58/2009-541, jehož se dovolával žalobce) nejedná o řízení o uložení sankce, na něž by se vztahovaly přísnější podmínky stran vymezení předmětu řízení z důvodu „zakonzervování“ skutkové podstaty deliktu (srov. komentář k § 46 odst. 1 správního řádu in Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád. Komentář. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 251-252). Proto soud neshledal důvodnou žalobní námitku napadající vymezení předmětu řízení v rámci oznámení o zahájení řízení.

Soud následně považuje za nutné zdůraznit rozložení břemene tvrzení a břemene důkazního v rámci řízení o zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu. Této otázce se Nejvyšší správní soud obsáhle věnoval např. v rozsudku ze dne 17. 8. 2017, čj. 2 Azs 115/2017-45, kde mimo jiné uvedl: *„Ve správním řízení zahájeném z moci úřední spočívá povinnost zjištění skutečného stavu věci v míře nezbytné pro vydání rozhodnutí obligatorně na správním orgánu, fakultativně (lze-li ještě hovořit stricto sensu o “povinnosti”) pak i na účastníku řízení. To se projevuje tím, že míra zjištění skutkového stavu věci správním orgánem musí obstát i za situace, kdy účastník zůstane (jak je ostatně obecně jeho právem) v řízení zcela pasivní. Jak ovšem ve svém rozhodnutí uvedla již žalovaná – vyšetřovací povinnost správního orgánu není bezbřehá. Své meze nalézá zejména v konfrontaci se zásadou hospodárnosti řízení. Nehospodárným, ba až absurdním, by se ostatně jevil vůči správnímu orgánu požadavek na iniciativní vyhledávání a prokazování skutečností, o kterých by z povahy věci měl spíše mít povědomí účastník řízení a jejichž uplatnění by jemu bylo zjevně ku prospěchu. Na druhé straně to jistě neznamená, že v případě povědomosti o účastníku prospěšné skutečnosti by tuto snad správní orgán byl oprávněn opomenout, zamlčet či upozadit [...] unesl-li správní orgán prvního stupně důkazní břemeno stran jemu oznámené skutečnosti, jež vedla k zahájení řízení, načež stěžovatelka reagovala procesní obranou spočívající v uplatnění tvrzení zpochybňujícího správním orgánem provedené důkazy, přesunulo se pomyslné “kyvadlo” konkrétního rozložení důkazního břemene právě v souvislosti s uplatněným tvrzením na stěžovatelku. Ta ovšem žádné důkazní prostředky pro podporu svých tvrzení neoznačila a správním orgánem provedené důkazy se jí zpochybnit nepodařilo. Nejvyšší správní soud tudíž přisvědčuje krajskému soudu v názoru, že správní orgány zjistily skutkový stav dostatečným způsobem, v míře, o níž nejsou důvodné pochybnosti.“*

V nyní projednávané věci vycházely správní orgány obou stupňů z platnosti cestovních dokladů žalobce a z přechodových razítek otištěných v „novém“ cestovním pasu žalobce, přičemž tato zjištění byla řádně podložena především výpisem z cizinecké evidence. V průběhu správního řízení se žalobce snažil zpochybnit zjištění správního orgánu tvrzením, že mu platnost „starého“ cestovního pasu byla prodloužena a že tato skutečnost je seznatelná z kopie pasu, kterou si pořídil zastupitelský úřad; zde byla rovněž otištěna přechodová razítka, z nichž by bylo možno ověřit cesty žalobce do ČR. Žalobce nikde v průběhu správního řízení ani soudního řízení nezmínil, do kdy mu vlastně platnost cestovního pasu byla prodloužena, ani neuvedl, kdy se údajně měl na území ČR zdržovat. Jednalo se přitom o skutečnosti, o kterých mohl mít povědomí pouze sám žalobce, proto břemeno tvrzení spočívalo právě na

něm. Žalobce však toto břemeno neunesl. Jeho vágní tvrzení nebyla způsobilá k tomu, aby zpochybnila závěry správních orgánů.

Pokud žalobce navíc tvrdil, že v ČR v určitých časových obdobích pobýval, je nepředstavitelné, že by jeho pobyt nezanechal žádnou stopu. Žalobce se musel do ČR určitým způsobem dopravit, je pravděpodobné, že se za dobu svého pobytu viděl přinejmenším se svou matkou a bratrem, kteří disponují pobytoвыми oprávněními na území ČR, příp. se svými známými, dále je možné, že si žalobce vybíral hotovost z bankomatu či platil za zboží či služby platební kartou, potřeboval lékařské ošetření apod. Existuje tedy celá paleta skutečností, jimiž žalobce mohl v konkrétní rovině zpochybnit přesvědčení správního orgánu o nepřetržité a dlouhodobé nepřítomnosti na území ČR a k jejichž prokázání mohl správnímu orgánu navrhnout odpovídající důkazy (předloženou listinou, svědeckou výpovědí...). Přechodová razítka otištěná v cestovním pasu rozhodně nejsou jedinými důkazními prostředky, které mohly prokázat přítomnost žalobce na území ČR. K tomu lze odkázat na čl. 12 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2016/399 ze dne 9. 3. 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex), kde je upraveno, jak státní příslušník třetí země může vyvrátit domněnku nesplnění podmínky délky pobytu při neotištění přechodového razítka (předcházející nařízení č. 562/2006 tuto vyvratitelnou domněnku upravovalo v čl. 11 odst. 2). Ačkoliv tedy lze přisvědčit žalobci, že cestovní doklady nejsou (nemusejí být) příslušnými přechodovými razítky označovány vždy, již samotný Schengenský hraniční kodex s touto možností počítá a otevírá prostor pro prokázání (ne)přítomnosti v schengenském prostoru i jinými způsoby (pomocí letenek, svědectví apod.), kdy aktivita v tomto ohledu spočívá na státním příslušníkovi třetí země, neboť je to v jeho vlastním zájmu. Na druhou stranu však přechodová razítka nelze označit za neprůkazná bez dalšího, když čl. 11 Schengenského hraničního kodexu nadále upravuje systematické opatřování cestovních dokladů otiskem přechodových razítek. K charakteru přechodových razítek se vyjadřoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 3. 2. 2016, čj. 1 Azs 240/2015-35: „*Cestovní pas je veřejnou listinou (srov. § 108 odst. 1 a § 109 odst. 3 zákona o pobytu cizinců). Tuto skutečnost stěžovatel sám poznamenává, dle jeho názoru však nejsou veřejnou listinou přechodová razítka v něm uvedená. Charakter veřejné listiny vymezuje [správní řád] v § 53 odst. 3. Tyto listiny „potvrzují, že jde o prohlášení orgánu, který listinu vydal, a není-li prokázán opak, potvrzují i pravdivost toho, co je v nich osvědčeno nebo potvrzeno.“ Dle čl. 10 odst. 1 nařízení ES č. 562/2006 ze dne 15. 3. 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přihraniční pobyt osob (Schengenský hraniční kodex): „cestovní doklady státních příslušníků třetích zemí se při vstupu a výstupu systematicky opatřují otiskem razítka“. Právě vstupní či výstupní razítko má tedy charakter potvrzení, jehož pravdivost se, vzhledem k tomu, že je otištěno v cestovním pasu jakožto veřejné listině, presumuje.“ Soud se s argumentací Nejvyššího správního soudu plně ztotožnil a dále shledal, že vzhledem k ní nemohl přisvědčit žalobcově argumentaci z repliky již jen proto, že přechodové razítko vůbec není samostatnou listinou. Pravdivost otištěných přechodových razítek se žalobci nepodařilo vyvrátit.*

Lze tedy shrnout, že žalobce v rámci správního řízení neunesl břemeno tvrzení a břemeno důkazní, přestože k tomu měl v průběhu správního řízení dostatek příležitostí, a proto ani nezavdal příčinu k pochybám o dostatečnosti a podloženosti správním orgánem

zjištěného skutkového stavu věci. Soud k tomu také podotýká, že žalobce měl možnost osvětlit správnímu orgánu stav věci tím, že by dne 7. 4. 2016 vypovídal do protokolu, avšak žalobce tuto výpověď bez uvedení jakéhokoli konkrétního důvodu odmítl.

Žalobce v žalobě dále označoval za nepřezkoumatelné úvahy žalované stran možnosti žalobce projít hraniční kontrolou a stran možnosti prodloužení platnosti cestovního pasu VSR. Je třeba v první řadě konstatovat, že v odvolání na str. 1 i v podané žalobě je shodně uvedeno, že žalobce nenahlásil, že mu byla platnost cestovního pasu prodloužena. Přitom z výše citovaného ustanovení § 103 písm. e) zákona o pobytu cizinců vyplývá povinnost hlásit změny údajů v cestovním dokladu, ale i v dokladu vydaném podle tohoto zákona, kterým je i pobytový štítek, jímž žalobce disponoval od r. 2005 a jehož platnost skončila r. 2015. Již správní orgán I. stupně tuto žalobcovu povinnost zohlednil ve svém rozhodnutí – na str. 2 uvedl, že pro dobu mezi koncem platnosti „starého“ cestovního pasu a vydáním „nového“ cestovního pasu žalobce nepředložil jiný cestovní doklad; pokud by takový doklad vlastnil a pobýval na území ČR, bylo jeho povinností změnu nahlásit, aby byla provedena oprava v pobytovém štítku (nebo byl vydán nový); pokud by se nacházel mimo ČR a chtěl by se vrátit, musel by požádat o přenesení pobytového oprávnění tak, jak učinil s „novým“ cestovním pasem, tj. musel by požádat o vydání D/VR víza.

Do roviny možnosti projít hraniční kontrolou posunula žalobcův případ explicitně až žalovaná. Je nezbytné zdůraznit, že když tak učinila, odkázala výslovně na argumentaci správního orgánu I. stupně ze str. 2 jeho rozhodnutí (srov. první odstavec na str. 5 napadeného rozhodnutí) a dále vlastními slovy dovodila *de facto* totéž. Soud shledal, že úvahy žalované byly v napadeném rozhodnutí rozvedeny přezkoumatelným způsobem, když odpovídaly vzneseným odvolacím námitkám, byla z nich seznatelná východiska správních orgánů, která mají oporu ve spisu a která jsou rekapitulována v části I. odůvodnění (jde především o výpis z cizinecké evidence a tam zanesené doklady žalobce), a závěry žalované z těchto východisek logicky vyplývaly. Soud považoval použité žalobní námitky (námitky z repliky), které vyznívaly spíše hypoteticky a nekonkrétně, za nezpůsobilé zpochybnit argumentaci žalované. Žalobce neuvedl, zda a kdy se mu podařilo jím uváděným způsobem hraniční kontrolu úspěšně absolvovat, ani jiná konkrétní tvrzení (odkaz na jiné řízení soud za konkrétní tvrzení nepovažuje, neboť se nedotýká přímo situace žalobce).

Vznesená odvolací námitka prodloužené platnosti cestovního dokladu narazila už u žalované, která tvrzení žalobce označila za ničím nepodložené a institut prodloužení cestovního pasu za neexistující. Vzhledem k tomu, že soud již výše uzavřel i s ohledem na právě tuto námitku, že žalobce neunesl ve správním řízení břemeno tvrzení a břemeno důkazní, mohl toliko shledat námitku nedůvodnou. Kvalita formulace odvolacích námitek ovlivňuje i kvalitu jejich vypořádání. Jestliže žalobce pouze tvrdil, že platnost cestovního pasu mu byla prodloužena a k tomuto účelu slouží str. 5 cestovních pasů VSR, neměla se žalovaná o co opřít i vzhledem k tomu, že žalobce žádnou takovou změnu – za předpokladu, že by vůbec byla možná – nehlásil (viz výše). Pokud žalobce v žalobě namítal, že žalovaná neuvedla právní úpravu, podle níž nelze prodloužit platnost cestovního pasu VSR, lze to samé říci i o žalobci a o tom, že takový postup možný je – pokud se žalobce stále dovolává oné str. 5 cestovního pasu VSR, měl možnost přinejmenším předložit její kopii z „nového“ cestovního pasu žalobce, aby správní orgán (a soud) případně mohl jeho tvrzení potvrdit či

vyvrátit na základě listinného důkazu. Jistě by se nejednalo o neúměrně zatěžující a nehospodárný požadavek.

K námitce posuzování přiměřenosti se zdejší soud opakovaně staví tak, že v případě rušení platnosti povolení k trvalému pobytu podle § 77 odst. 1 zákona o pobytu cizinců není správní orgán povinen se přiměřeností zabývat. Vyplyvá to už ze samého porovnání dikce ustanovení § 77 odst. 1 zákona o pobytu cizinců a odst. 2 téhož, kde je naopak obsažen příslušný dovětek. Neposuzování přiměřenosti v případě rušení povolení k trvalému pobytu z důvodu podle písm. d) je navíc odůvodněno i dlouhodobým nepřetržitým pobytem cizince mimo území ČR, jenž s sebou nutně nese narušení jeho soukromých a rodinných vazeb na tomto území (srov. právní větu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 3. 2017, čj. 7 Azs 338/2016-39: „*Při rušení platnosti povolení k trvalému pobytu podle § 77 odst. 1 písm. d) zákona [o pobytu cizinců] není obecně potřeba posuzovat přiměřenost zásahu do soukromého nebo rodinného života cizince, neboť tento zásah je po pobytu mimo území po dobu delší než šest let prakticky vyloučen.*“). Konkrétní důvod nepřítomnosti žalobce na území ČR pak neměl s ohledem na znění § 77 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců jakoukoli relevanci, neboť dané ustanovení neobsahuje – na rozdíl od důvodu zrušení pobytového oprávnění pod písm. c) – žádné „liberační důvody“. Jak také judikoval Nejvyšší správní soud, „*na základě samotného § 174a zákona o pobytu cizinců nelze určit okruh rozhodnutí dle tohoto zákona, u nichž je povinností správního orgánu posoudit přiměřenost dopadů takového rozhodnutí. Z § 174a zákona o pobytu cizinců vyplývá pouze to, že v těch případech, kdy má správní orgán povinnost posoudit přiměřenost dopadů rozhodnutí, je nezbytné ji hodnotit z hledisek, která demonstrativně § 174a zákona o pobytu cizinců zmiňuje, jsou-li pro daný případ relevantní. Ze samotného jazykového vyjádření § 174a zákona o pobytu cizinců [...] lze dovodit jen to, jak se má postupovat při posuzování přiměřenosti dopadů. Dané ustanovení však neobsahuje žádné vodítko pro to, u jakých rozhodnutí se má k posuzování přiměřenosti přikročit.*“ (rozsudek ze dne 4. 1. 2017, čj. 9 Azs 288/2016-30). Ustanovení § 174a zákona o pobytu cizinců tak nepředstavuje obecnou klauzuli zakotvující zkoumání přiměřenosti u všech rozhodnutí. Postup správních orgánů obou stupňů spočívající v neposuzování přiměřenosti dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce proto nebyl v rozporu se zákonem o pobytu cizinců ani s mezinárodními závazky, jež pro ČR vyplývají z čl. 8 Úmluvy.

K námitce porušení zásad správního řízení dle § 2 odst. 3 a § 6 odst. 2 správního řádu soud uvádí, že shledaly-li správní orgány obou stupňů naplnění podmínek § 77 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, nezbylo jim nic jiného, než zrušit žalobcovo povolení k trvalému pobytu. Toto ustanovení nedává správním orgánům možnost správního uvážení. Další postup žalobce ohledně legalizace jeho pobytu na území ČR do budoucna je čistě jeho vlastní volbou a správnímu orgánu nelze klást k tíži, že postupoval podle zákona a nezohlednil při tom, jaké náklady žalobci vzniknou. Dovedené *ad absurdum* by úvahy uvedené v žalobě vedly k tomu, že nemá cenu rušit jakékoli pobytové oprávnění, když si cizinec stejně zažádá o jiné, což by institut zrušení pobytového oprávnění zcela zbavovalo jeho účelu i smyslu. Stran hrozby uplynutí lhůty dle § 66 odst. 2 zákona o pobytu cizinců z důvodu omezené kapacity systému Visapoint soud uvádí, že tato otázka není předmětem nynějšího řízení; pokud by však vyvstaly jakékoli problémy, žalobce bude v předmětném

řízení disponovat nástroji, které upravuje správní řád (např. opatření proti nečinnosti), a příp. též možností bránění svých práv soudní cestou.

Žalobce navrhoval provedení důkazů pracovní smlouvou, výsledkem své matky a svého bratra. Přiložená pracovní smlouva byla uzavřena dne 14. 4. 2016 (den nástupu do práce byl sjednán shodně), proto nemá jakoukoli relevanci pro nyní projednávanou věc, neboť rozhodným bylo období nepřítomnosti na území ČR od 27. 6. 2007 do 13. 2. 2016. Soud neprovedl navrhované důkazy výsledkem, neboť stav věci bylo možno ověřit z předloženého správního spisu, nejednalo se o důkazy, které žalobce nemohl navrhnout již ve správním řízení, a neunesení břemene důkazního ve správním řízení nelze zhojit důkazními návrhy v řízení před soudem.

VI. Celkový závěr a náklady řízení

Na základě výše uvedeného soud neshledal žádnou z uplatněných žalobních námitek důvodnou, a proto žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého by měla nárok na jejich náhradu žalovaná, která měla ve věci plný úspěch. Žalovaná však pro toto řízení neuplatňovala náhradu nákladů řízení, a tak jí náhrada nákladů řízení nebyla přiznána.

P o u č e n í : *Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.*

V Plzni dne 11. října 2017

JUDr. PhDr. Petr Kuchynka, Ph.D., v.r.
předseda senátu

Za správnost: K.