



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl soudcem Mgr. Janem Šmakalem ve věci

žalobkyně:

V. L., narozená X,
státní příslušnice X,
bytem X,
zastoupena advokátem Mgr. Petrem Václavkem,
sídlem Opletalova 1417/5, Praha,

proti

žalované:

Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie,
sídlem Olšanská 2, Praha,

o žalobě proti rozhodnutí žalované č. j. CPR-16669-6/ČJ-2020-930310-V248 ze dne 21. 6. 2020,

takto:

- I. Rozhodnutí Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie, č. j. CPR-16669-6/ČJ-2020-930310-V248 ze dne 21. 6. 2020 se ruší a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 12 342 Kč k rukám Mgr. Petra Václavka, advokáta se sídlem Opletalova 1417/5, Praha, do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

1. Protože žalobkyně nedisponovala platným pobytovým oprávněním, zahájila s ní Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Karlovarského kraje, řízení ve věci správního vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. c) bodu 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů. Po zjištění rodinných vazeb žalobkyně dospělo krajské ředitelství policie k závěru, že rozhodnutí o správním vyhoštění by nepřiměřeně zasáhlo soukromý život žalobkyně. Uložilo jí proto povinnost opustit území České republiky podle § 50a odst. 3 písm. c) zákona o pobytu cizinců.
2. Toto rozhodnutí žalovaná k odvolání žalobkyně potvrdila. Shledala, že již krajské ředitelství vzalo na zřetel, že žalobkyně má syna. Zároveň však musel zohlednit, že si žalobkyně sama zkomplikovala svou pobytovou situaci, včetně dopadů na synův život. Tuto situaci přitom nešlo zhojit vydáním dlouhodobého víza za účelem strpění pobytu na území. Žalobkyně přitom nadále má právo navštěvovat Českou republiku díky tomu, že je držitelkou biometrického cestovního dokladu X. Pro dlouhodobý pobyt na území ČR bude muset nejprve podat standartní žádost podle zákona o pobytu cizinců. Právo jejího syna na rodinný život lze prozatím realizovat péčí ze strany žalobkyniny matky. Při neschůdnosti tohoto řešení může syn vycestovat spolu se žalobkyní. Zde žalovaná podotkla, že Úmluva o právech dítěte nezakládá právo dítěte na pobyt v nedomovské zemi. Ve prospěch toho žalovaná zdůraznila, že krajské ředitelství jednalo i s orgánem sociálně-právní ochrany dětí. Žalovaná nemohla zastavit řízení o povinnosti žalobkyně opustit území, a to z důvodu, že žalobkyně není držitelkou žádného pobytového titulu, ani nevyužila všech zákonných možností k získání potřebného povolení. Dále žalovaná uvedla, že krajské ředitelství nemuselo zjišťovat bezpečnostní situaci na Ukrajině, neboť tím není podmíněno uložení povinnosti opustit území podle § 50a odst. 3 písm. c) zákona o pobytu cizinců.
3. Proti rozhodnutí žalovaného brojila žalobkyně žalobou, v níž namítla, že napadenému rozhodnutí nepřecházelo řádné zjištění skutkového stavu. Prvostupňový správní orgán ani žalovaná nezjistily všechny rozhodné okolnosti případu, poněvadž nezohlednily ty z nich svědčící ve prospěch žalobkyně. Zmíněné orgány též v rozporu s právem nešetřily oprávněné zájmy žalobkyně, dále jejího syna a matky, čímž nedostály závazkům nejen ze zákona o pobytu cizinců (§ 174a), ale rovněž z mezinárodních smluv a ústavního pořádku ČR. Konkrétně žalovaná porušila čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a čl. 3 a 9 Úmluvy o právech dítěte. Žalobkyně současně namítla ryze formální přístup ke skutečnostem. Žalovaná i prvostupňový správní orgán je sice shrnuly, avšak výsledná rozhodnutí neodpovídala jejich povaze. Toto se týkalo hlavně posouzení přiměřenosti co do vlivu na žalobkynin soukromý život. Žalovaná strana zatížila své rozhodování vadou nezákonnosti tím, že nezkoumala přiměřenost adresně ve vztahu k institutu opuštění území. Žalovaná měla také zohlednit procesní práva syna žalobkyně v jeho pobytovém sporu, které by při odchodu s matkou z ČR nemohl osobně uplatňovat.
4. Žalovaná ve vyjádření k žalobě sdělila, že podrobným a přezkoumatelným způsobem hodnotila přiměřenost zásahu do soukromého života žalobkyně. Na uložené povinnosti opustit území žalovaná trvala jako na přiměřeném opatření. V rámci správního řízení se žalovaná věnovala všem skutečnostem, včetně těch, na něž poukázala žalobkyně. Dále žalovaná odkázala na odůvodnění napadeného rozhodnutí, ve kterém se podrobně vypořádala s jednotlivými námitkami žalobkyně.

Posouzení věci

5. Žaloba je důvodná. Správní orgány sice správně přistoupily k hodnocení přiměřenosti

zásahu do rodinného a soukromého života žalobkyně, učinily tak ovšem na základě neúplných a v části spekulativních závěrů o skutkovém stavu.

6. Správní orgány rozhodly podle § 50a odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců ve znění od 31. 7. 2019, podle něhož policie vydá rozhodnutí o povinnosti opustit území členských států Evropské unie *cizinci, který není držitelem platného oprávnění k pobytu vydaného jiným členským státem Evropské unie a na území pobývá neoprávněně, u něhož ... by důsledkem rozhodnutí o správním vyhoštění byl nepřiměřený zásah do jeho soukromého a rodinného života*.
7. V rozhodovací činnosti správních soudů se k § 50a zákona o pobytu cizinců ustálil závěr, že i v případě vydání rozhodnutí o povinnosti opustit území je třeba posuzovat přiměřenost dopadů rozhodnutí, a to podle kritérií § 174a téhož zákona (srov. rozsudky NSS č. j. 7 Azs 24/2017-29 ze dne 28. 3. 2017, č. 3574/2017 Sb. NSS, č. j. 8 Azs 290/2018-27 ze dne 19. 12. 2018, č. 3852/2019 Sb. NSS). Přestože citované rozsudky Nejvyššího správního soudu v podrobnostech nevysvětlují svůj názor, že bez hodnocení přiměřenosti rozhodnutí o povinnosti opustit území by nebyl náležitě implementován čl. 5 směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2008/115/ES (tedy že k náležitému zohlednění kritérií čl. 5 nepostačuje již samotné nevyhoštění při uložení mírnějšího opatření, což je prvotní předpoklad přímého účinku směrnice), lze jejich závěr v zásadě přijmout. V každém případě aplikace § 50a zákona o pobytu cizinců totiž musí být přítomna alespoň nevyřčená úvaha, zda se přednostně neuplatní některý z přímo aplikovatelných pramenů mezinárodního (i unijního) práva, tedy i čl. 8 Úmluvy nebo některé pravidlo směrnice č. 2008/115/ES.
8. Platí však, že rozhodnutí o povinnosti opustit území je ve své podstatě nejmírnějším opatřením pro cizince neoprávněně pobývající na území ČR. Na rozdíl od správního vyhoštění zde totiž nejsou stanovena žádná negativní omezení do budoucna v podobě zákazu vstupu na území ČR po určitou dobu. Dopady tohoto rozhodnutí do soukromého a rodinného života tak jsou výrazně méně intenzivní. Samotná skutečnost, že cizinec má na území ČR rodinné vazby, neznamená, že by stanovení povinnosti opustit území představovalo nepřiměřený zásah do jeho soukromého a rodinného života. Je mimo jiné tedy třeba posuzovat, zda by vycestování (s ohledem na to, jak složitý je v daném případě návrat do ČR) mohlo nepřiměřeně zasáhnout jeho soukromý a rodinný život. Nepřiměřený zásah do soukromého a rodinného života cizince v důsledku vydání rozhodnutí o opuštění území bude zpravidla shledán pouze ve výjimečných situacích, které by ospravedlňovaly *naprostou nezbytnost přítomnosti cizince na území ČR* (srov. rozsudek NSS č. j. 1 Azs 296/2018-35 ze dne 24. října 2018).
9. Toto ovšem žalovaná i před tím krajské ředitelství policie v zásadě zohlednily. Nedůvodná tak je námitka, že nehodnotily přiměřenost svého rozhodnutí.
10. Je však třeba žalobkyni přisvědčit v tom, že toto hodnocení nevycházelo z dostatečně zjištěného skutkového stavu. Přiměřenost rozhodnutí totiž měly správní orgány hodnotit i s ohledem na dopad na ostatní rodinné příslušníky žalobkyně. To udělaly, avšak aniž by si dokazováním objasnily základní fakta:
11. Žalobkyně ve správním řízení uvedla, že má ve výlučné péči syna narozeného v roce 2005, který v České republice navštěvuje základní školu. V případě jejího vycestování by musel školu přerušit a nezvládl by přestup na školu v jiném státu (protokol o výsledku z 31. 7. 2019 na č. l. 84 správního spisu). Dále žalobkyně uvedla, že zásadně nepříznivý dopad na

syna by mělo i odloučení, pokud by vycestovala sama (vyjádření k podkladům pro rozhodnutí na č. l. 128 *verte* správního spisu). V reakci na to krajské ředitelství policie vyžádalo stanovisko orgánu sociálně právní ochrany dětí k dopadu na práva syna žalobkyně (č. l. 138 správního spisu). Ten však sdělil pouze, že syna žalobkyně neneviduje v evidenci sociálně-právní ochrany a k věci není schopen se vyjádřit (č. l. 143 správního spisu).

12. Je tedy krajně nadnesené tvrzení žalované, že správní orgán prvního stupně jednal s orgánem sociálně právní ochrany dětí a „zvážil veškeré skutečnosti, které během vedeného řízení vyšly najevo“ (str. 6 napadeného rozhodnutí). Žádné skutečnosti relevantní pro posouzení dopadu vycestování žalobkyně do postavení jejího syna totiž nebyly zjištěny. Nejde přitom o situaci, kdy by bylo nepochybně prokázáno, že žádné takové skutečnosti neexistují, ale o situaci, kdy jediný podklad pro zjištění skutkového stavu nemá žádnou vypovídací hodnotu. Nejistotu o skutkovém stavu, tak jak jej žalobkyně tvrdila, tedy krajské ředitelství policie nijak nerozptýlilo. Nadto jeho rozhodnutí vychází z toho, že se o syna žalobkyně může postarat jeho babička (tj. matka žalobkyně). K tomu však správní spis neposkytuje vůbec žádný podklad, který by takovou úvahu podporoval.
13. To také žalobkyně přiléhavě namítla v odvolání s tím, že nebylo zjištěno, zda je babička schopna se o syna žalobkyně postarat. Tuto námitku však žalovaná vypořádala toliko tím, že se žalobkyně má s matkou na péči domluvit, nebo musí se synem vycestovat. Žalovaná tedy přes odvolací námitky nijak nezjišťovala, zda je péče o syna žalobkyně na území České republiky ze strany jeho babičky fakticky možná. Jde přitom o 75letého člověka, na jehož fyzické a duševní schopnosti nelze bez dalšího spoléhat – soud považuje za notorietu, že v tomto věku jsou schopnosti dosti proměnlivé a závislé především na zdravotním stavu. Závěr o možnosti celodenní péče o 15letého mladistvého (který jí ovšem obvykle potřebuje méně než děti útlého věku), se tak musí zakládat na konkrétních poznatcích o skutkovém stavu ve věci. Nic takového ovšem spis ani obě správní rozhodnutí neobsahují.
14. Nelze tedy akceptovat hodnocení přiměřenosti povinnosti opustit území ČR ve vztahu k rodinnému životu žalobkyně, protože nevychází z úplně zjištěného skutkového stavu. Vztahy mezi žalobkyní a jejím synem by mohly založit nepřiměřenost povinnosti opustit území ČR, pokud by správní orgány zjistily, že žalobkyně musí péči o syna nezbytně vykonávat výhradně sama. Pokud by za takové situace zároveň nebylo možné od syna žalobkyně spravedlivě požadovat, aby území státu opustit s matkou, existovala by *neprostá nezbytnost přítomnosti žalobkyně* na území ČR ve smyslu cit. rozsudku č. j. 1 Azs 296/2018-35.
15. Pro náležité hodnocení těchto otázek je však třeba řádně zjistit skutkový stav (jde přitom o informace, které jsou především v dispozici žalobkyně, i ona tedy musí spolupracovat na jejich zjišťování). S ohledem na věk syna žalobkyně (15 let) lze předpokládat, že není odkázán na výlučně osobní péči matky. Zároveň jsou to především rodiče, kdo vybírá místo bydliště dítěte, péči o ně mohou svěřit jiné osobě a dítě je povinno svých rodičů i jejich rozhodnutí dbát (§ 857, 858, 881 občanského zákoníku). Nezbytnost výlučně osobní péče matky by tak mohla vyplynout ze skutkových zjištění o tom, že je vyloučeno, aby syn na území České republiky pobýval v péči otce či jiné, matkou určené osoby (například babičky, ale i kterékoliv jiné vhodné osoby).
16. V této souvislosti je třeba uvést, že Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 10 Azs 301/2019-40 ze dne 23. 12. 2019, č. 3988/2020 Sb. NSS, vyslovil že „nezletilé dítě závislé na výlučné

péči matky přirozeně sdílí matčin osud“ a jedinou alternativou je zanechání osamocené dítěte v České republice, které by „logicky vedlo k jeho umístění do ústavní výchovy.“ Jde o názor z níže uvedených důvodů právně i skutkově zjednodušující, a tudíž pro další rozhodovací praxi obtížně použitelný.

17. *Přirozené* je především to, že o dítěti rozhoduje jeho rodič s ohledem na zájem dítěte (§ 875 občanského zákoníku). Jestliže rodič dospěje k závěru, že dítě nebude sdílet jeho osud (zde v podobě opuštění území ČR), musí to každý státní orgán jako výkon rodičovských práv zásadně respektovat (čl. 32 odst. 4 Listiny základních práv a svobod). Apriorní představy státních orgánů o tom, že dítě musí vždy následovat osud rodiče, představují nemístný paternalismus, který nemá oporu ani v právní úpravě, ani ve skutkových okolnostech konkrétního případu, a ostatně ani v trpké zkušenosti řady rodičů, kteří v zájmu svých dětí důvodně svěřili péči o ně do rukou jiných osob. Stejně tak je vadný závěr, že jedinou alternativou vycestování dítěte je jeho umístění do ústavní výchovy. To nejen neodpovídá platnému právu (srov. podmínky § 971 občanského zákoníku), ale zcela pomíjí, že dítě obvykle mívá rodiče dva. Jen proto, že otec o dítě nepečuje, neznamená, že přestal být rodičem se všemi odpovídajícími povinnostmi, k nimž *přirozeně* (srov. § 139 a § 166 obecného zákoníku občanského) patří i povinnost zajistit péči, pokud jí dosud pečující matka není schopna. Zplozením dítěte na sebe *oba rodiče* berou povinnosti a odpovědnost, která je provází *po celý další život* (srov. usnesení NS č. j. 4 Tdo 250/2012-24 ze dne 18. 4. 2012). Je-li péče otce skutečně vyloučená či nedostupná, stále existuje možnost, aby matka svěřila péči o dítě jiné vhodné osobě, jak soud uvedl výše (nemusí to být ani rodinní příslušníci). Výše uvedený názor rozsudku č. j. 10 Azs 301/2019-40 se tak může uplatnit pouze tam, kde lze na základě konkrétních poznatků skutečně hovořit o *závislosti dítěte na vylučné péči matky, která nemůže být vykonávána nikým jiným*.
18. Pro posouzení toho, zda je přítomnost žalobkyně na území ČR naprosto nezbytná, je tak třeba vycházet nikoliv domněnek, ale z platné (účinné) právní úpravy vztahů mezi rodiči a dětmi a dostatečných skutkových zjištění. Ta zpravidla budou zahrnovat zjištění o věku a potřebách syna, dále o tom, kdo o syna pečuje, a zda existují nějaké alternativy této péče, popřípadě proč existující alternativy nechce žalobkyně využít. Stejně tak je třeba zabývat se tím, jak složitý by byl žalobkyně návrat do ČR, aby mohla pokračovat ve stávajícím rodinném životě se synem, pokud by nevycestoval s ní. Přitom není možné opomenout stávající nepříznivý stav veřejného zdraví, který je důvodem pro omezování vstupu cizinců na území ČR.

Závěr

19. V souzené věci si správní orgány nejasnily ani intenzitu zásahu do zájmů syna žalobkyně v případě vycestování s matkou (lze předpokládat zejména zásah do práva na vzdělání, které je ústavně zaručeno i cizincům legálně pobývajícím na území státu, popřípadě zásah do soukromého života v podobě existujících společenských vztahů na území ČR), ani možnost zajištění byť třeba dočasné péče o něj na území ČR v případě vycestování žalobkyně. Dále si nejasnily, jak složitý by byl případný návrat žalobkyně do ČR. Za toho stavu nemohly úplně hodnotit přiměřenost svého rozhodnutí.
20. Z toho důvodu soud dospěl k závěru, že skutkový stav v otázce rodinného života žalobkyně, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, dílem vyžaduje zásadní doplnění (ve vztahu k zásahu do práv syna žalobkyně), dílem nemá oporu ve spisu (schopnost matky žalobkyně převzít péči o vnuka). Rozhodnutí Ředitelství služby cizinecké policie č. j. CPR-16669-6/ČJ-2020-930310-V248 ze dne 12. 6. 2020 proto soud

zrušil pro vady řízení a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, ve kterém je žalovaná právním názorem soudu vázána (§ 78 odst. 1, 4 a 5 s. ř. s.). Jakkoliv skutkovými nedostatky trpí i předcházející rozhodnutí krajského ředitelství policie, soud nepřistoupil k jeho zrušení s tím, že bude na žalované, aby zvážila, zda může soudem označené vady odstranit sama.

21. Žalobkyně měla ve věci úspěch a náleží jí proto právo na náhradu nákladů řízení vůči procesně neúspěšné žalované (§ 60 odst. 1 věta první s. ř. s.). Náhrada nákladů se skládá z odměny advokáta za tři úkony právní služby po 3 100 Kč (převzetí a příprava zastoupení, žaloba jako podání ve věci samé a účast na ústním jednání) a tří režijních paušálů po 300 Kč dle § 9 odst. 2, § 7 bodu 5, § 11 odst. 1 písm. a), d) a g), § 13 odst. 4 advokátního tarifu. To vše zvýšeno o daň z přidané hodnoty ve výši 2 142 Kč.
22. Žalovaná je tak povinna zaplatit žalobkyni do jednoho měsíce ode dne právní moci tohoto rozsudku náhradu nákladů řízení v celkové výši 12 342 Kč k rukám advokáta Mgr. Petra Václavka.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost u Nejvyššího správního soudu do dvou týdnů od jeho doručení. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 21. prosince 2020

Mgr. Jan Šmakal v.r.
soudce