



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobkyně: **D. T. D.**, zastoupená Mgr. Daliborem Lípou, advokátem se sídlem Jugoslávská 856/2, Karlovy Vary, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 3. 4. 2019, č. j. MV-38624-4/SO-2019, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 19. 11. 2019, č. j. 57 A 54/2019 – 55,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalované se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky svým rozhodnutím ze dne 28. 1. 2019, č. j. OAM-2406-36/ZR-2017, zrušilo podle § 87l odst. 1 písm. d) zákona č. 356/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) platnost povolení k trvalému pobytu žalobkyně, neboť nepobývala na území ČR po dobu delší než 2 po sobě jdoucí roky. V záhlaví specifikovaným rozhodnutím žalovaná zamítla odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Ministerstva vnitra.

[2] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalované žalobu u Krajského soudu v Plzni, který ji zamítl v záhlaví označeným rozsudkem (dále jen „krajský soud“ a „napadený rozsudek“).

II. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[3] Proti napadenému rozsudku krajského soudu brojí žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včas podanou kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), namítá tedy nesprávné právní posouzení krajským soudem, vady správního řízení a nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů.

[4] Podle stěžovatelky krajský soud pochybil, když nepřisvědčil žalobní námitce o nedostatečném zjištění skutkového stavu žalovanou, kdy ve správním řízení nebylo bez důvodných pochybností prokázáno naplnění aplikovaného důvodu pro zrušení povolení k trvalému pobytu. Samotný podnět ke zrušení pobytu a nezákonný a nesprávný úřední záznam správního orgánu prvního stupně ze dne 8. 10. 2018 nejsou pro to dostačující.

[5] Krajský soud dále nesprávně posoudil žalobní námitku, že se žalovaná nedostatečně a nesprávně vypořádala s odvolacími námitkami a některé z nich zcela opomenula, čímž nesplnila požadavky stanovené v § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“). Správní orgány pominuly návrh na provedení důkazu kamerovými záznamy a krajský soud považoval vyřešení této otázky za nadbytečné, neboť měl za to, že kamerový záznam incidentu na pracovišti prvostupňového správního orgánu nemohl mít vliv na rozhodnutí, s čímž však stěžovatelka nesouhlasí.

[6] Krajský soud dospěl k nesprávnému a důkazně nepodloženému závěru, že stěžovatelka vydala pracovníku správního orgánu prvního stupně svůj cestovní doklad dobrovolně a nepodala ve vztahu k tvrzenému incidentu spočívajícímu v násilném odebrání tohoto cestovního dokladu dotýčným pracovníkem stížnost podle § 175 správního řádu. Stěžovatelka sice nejprve předložila cestovní doklad dobrovolně, ale na základě žádosti zástupce stěžovatelky jej pracovník správního orgánu prvního stupně vrátil a až následně, když měl zástupce stěžovatelky doklad ve své dispozici, jej tento pracovník násilně odebral. Stížnost prostřednictvím svého zástupce podala ústně u vedoucího pracoviště správního orgánu prvního stupně, která ji zřejmě dosud neprošetřila a nerozhodla o ní. Stěžovatelka považuje provedení důkazu kamerovými záznamy za klíčové a nesouhlasí s tím, že krajský soud posoudil břemeno tvrzení a důkazní v její neprospěch.

[7] Třetí kasační námitka se týká porušení § 36 odst. 3 správního řádu správním orgánem prvního stupně, který stěžovatelku zkrátil na jejím právu vyjádřit se k podkladům před vydáním rozhodnutí a neprovedl bez náležitého odůvodnění navrhované důkazy. Žalovaná se s touto odvolací námitkou prakticky nevypořádala a krajský soud toto pochybení žalované a správního orgánu prvního stupně aproboval.

[8] Poslední námitka stěžovatelky míří proti nesprávnému posouzení přiměřenosti rozhodnutí o zrušení povolení k trvalému pobytu ve vztahu k dopadům do jejího soukromého a rodinného života. Nepřiměřenost dovozuje z toho, že důvodem zrušení

pokračování

pobytového oprávnění je pouze tvrzená nepřítomnost na území. Stěžovatelka se naopak domnívá, že ztráta pobytového oprávnění a možnosti žít v České republice představuje rozhodně nepřiměřenou újmu, neboť tady žije, je řádně zaměstnaná a přivyklá zdejšímu způsobu života. Rozhodnutí o zrušení povolení k trvalému pobytu by znamenalo faktickou ztrátu možnosti vrátit se do České republiky, kde má mnoho známých, přátel, zaměstnání a trvalé bydliště.

[9] Stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

[10] Žalovaná ve svém vyjádření setrvala na argumentaci uvedené ve svém rozhodnutí a se závěry napadeného rozsudku se ztotožnila.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud nejprve posuzoval splnění podmínek řízení. Shledal, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou a jedná se o kasační stížnost, která je ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a žádnou takovou neshledal.

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Stěžovatelka namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku krajského soudu spočívající v nedostatku důvodů zcela obecně. Krajský soud se podle ní dostatečně nevypořádal s námitkami obsaženými v žalobě, převzal argumentaci žalovaného správního orgánu a jeho postup a rozhodnutí aproboval, čímž vyjádřil souhlas i s postupem a rozhodnutím správního orgánu prvního stupně. Z odůvodnění rozsudku krajského soudu je však zřejmé, jaké skutečnosti krajský soud považoval za rozhodné a z jakých důvodů žalobu zamítl. Stěžovatelka ostatně ani konkrétně neuvedla, kterou žalobní námitku soud přehlédl nebo opomenul. Námitka nepřezkoumatelnosti je nedůvodná.

[14] Vůči stěžovateli bylo zahájeno řízení z úřední povinnosti podle § 871 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, podle nějž *„ministerstvo rozhodnutím zruší povolení k trvalému pobytu, jestliže držitel tohoto povolení nepobývá na území po dobu delší než 2 po sobě jdoucí roky, za podmínky, že rozhodnutí bude přiměřené z hlediska zásahu do jeho soukromého nebo rodinného života.“*

[15] Stěžovatelka v první řadě namítá, že ve správním řízení nebylo bez důvodných pochybností prokázáno naplnění aplikovaného důvodu pro zrušení jejího povolení k trvalému pobytu. Má za to, že nelze mít za prokázané naplnění důvodu pro zrušení trvalého pobytu toliko na základě podnětu ke zrušení pobytu a nezákonného a nesprávného úředního záznamu správního orgánu prvního stupně o skutečnostech zaznamenaných v cestovním pasu, jehož obsah nebyl nikterak ověřen, neboť byl vyhotoven a podepsán pouze pracovníky správního orgánu a stěžovatelka nemohla jeho obsah ovlivnit.

[16] Podle § 50 odst. 3 správního řádu je správní orgán povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. V řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena.

[17] Nejvyšší správní soud shodně s krajským soudem konstatuje, že důkazní břemeno o naplnění důvodu zrušení pobytového oprávnění spočívajícího v nepobývání stěžovatelky na území České republiky po dobu delší než 2 po sobě jdoucí roky nesly správní orgány, které postupovaly správně, když se nespokojily pouze se sdělením pracovníka konzulárního oddělení v Hanoji z 10. 10. 2016 o tom, že stěžovatelka od 19. 6. 2010 nepřetržitě pobývá na území Vietnamu, a období jejího pobytu na území ČR a související okolnosti ověřovaly z úředních evidencí, obrátily se na jiné správní úřady, policii a občanskoprávní soud. Ze správního spisu je dále zřejmé, že se správní orgány pokusily zjistit rozhodné skutečnosti rovněž výsledkem stěžovatelky, která však odmítla odpovědět na všech 32 otázek správního orgánu s odůvodněním, že by mohla sobě nebo osobě blízké způsobit nebezpečí stíhání pro správní delikt. Přítomný zástupce přes možnost danou mu správním orgánem nepoložil stěžovatelce žádnou doplňující otázku ani nevyužil možnosti vyjádřit se k výsledku stěžovatelky následně.

[18] Ačkoli lze souhlasit s tím, že samotné sdělení Velvyslanectví České republiky ve Vietnamské socialistické republice ze dne 10. 10. 2016, podle něž stěžovatelka od 19. 6. 2010 nepřetržitě pobývala na území Vietnamu (do ČR přicestovala v listopadu 2016), a úřední záznam správního orgánu prvního stupně z 8. 10. 2018 zachycující skutečnosti zjištěné jeho pracovníky z cestovního dokladu stěžovatelky, které jsou s tímto sdělením v souladu, by k prokázání naplnění důvodu podle § 87l odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců stačit nemusely, je zároveň třeba zdůraznit, že napadené rozhodnutí bylo odůvodněno ještě řadou dalších zjištění, které stěžovatelka vůbec nezpochybnila.

[19] Ze správního spisu je zřejmé, že žalovaná vycházela mimo jiné z údajů zjištěných z *Výpisu z evidence cizinců s povoleným pobytem na území ČR*, podle nichž stěžovatelka neměla v období od 21. 7. 2014 do 16. 11. 2016, tedy déle než dva roky, platný průkaz o povolení k trvalému pobytu – z tohoto důvodu také stěžovatelka dne 10. 10. 2016 požádala Velvyslanectví České republiky ve Vietnamské socialistické republice o udělení víza typu D/VR/99, tedy víza za účelem převzetí povolení k pobytu, na základě kterého pak v listopadu 2016 přicestovala do České republiky.

[20] Povolení k trvalému pobytu získala stěžovatelka v souvislosti s uzavřením manželství s českým občanem, proto se správní orgány zaměřily na ověření jeho trvání a následně i na zjištění okolností jeho ukončení. Vyšlo najevo, že manželé spolu nesdíleli společnou domácnost nejméně od roku 2009 a jejich manželství mělo formální charakter. Usnesením Okresního soudu v Mělníku ze dne 28. 11. 2011, č. j. 9 C 291/2009 - 37, bylo řízení o rozvodu zastaveno a v červnu roku 2012 se soudu při pokusu o vrácení soudního poplatku nepodařilo zjistit pobyt stěžovatelky; na místě svého tehdejšího jediného známého místa pobytu se nezdržovala. Manželství s K. V. (který jeho uzavření před soudem popřel) bylo rozvedeno až rozsudkem Okresního soudu v Mostě, č. j. 10 C 39/2012 - 29, ze dne 28. 1. 2013. Stěžovatelka si ukončení manželství nebyla vědoma, při

pokračování

žádosti o vízum podle sdělení pracovníka konzulárního oddělení uvedla, že se chce do ČR vrátit a zjistit, jak a kde její manžel žije. Nepřítomnosti stěžovatelky na území ČR v rozhodném období nasvědčuje rovněž sdělení Okresní správy sociálního zabezpečení Prachatic, že stěžovatelka nebyla k datu 12. 1. 2018 ani nikdy předtím vedena jako zaměstnanec ani jako osoba samostatně výdělečně činná. Pobytovou kontrolou provedenou Policií České republiky na adrese, kde měla stěžovatelka nepřetržitě hlášený pobyt v letech 2005 až 2016, bylo zjištěno, že zde ve skutečnosti nepobývala.

[21] Podle Nejvyššího správního soudu správní orgány založily svá rozhodnutí nejen na sdělení zastupitelského úřadu a na úředním záznamu o skutečnostech zaznamenaných v cestovním pasu stěžovatelky, ale i na dalších relevantních důkazech, které v souhrnu nevyvolávají důvodné pochybnosti o zjištěném stavu věci. K těmto podkladům pro vydání rozhodnutí měla stěžovatelka možnost se vyjádřit, což také učinila svým přípisem ze dne 4. 12. 2018, kde pouze obecně konstatovala, že správní spis neobsahuje důkazy svědčící o naplnění příslušného důvodu pro zrušení jejího povolení k trvalému pobytu, aniž by se k jednotlivým podkladům konkrétněji vyjadřovala nebo z nich plynoucí zjištění vyvracela. Stěžovatelka pouze obdobně jako v žalobě i v kasační stížnosti akcentovala nedostatečnost podnětu ke zrušení pobytu a nezákonnost a nesprávnost úředního záznamu správního orgánu prvního stupně. Za celou dobu správního řízení i řízení před správními soudy stěžovatelka nenabídla vlastní skutkovou verzi své pobytové historie a neuvedla nic, čím by zjištění správních orgánů o její dlouhodobé nepřítomnosti na území ČR zpochybňovala.

[22] Stěžovatelka dále brojila proti tomu, že žalovaná nevyhověla návrhu na provedení důkazu kamerovými záznamy, které mají prokazovat, že k získání jejího cestovního dokladu a k opatření úředních záznamů z tohoto dokladu došlo nezákonným způsobem. Krajský soud přitom dospěl k nesprávnému a důkazně nepodloženému závěru, že stěžovatelka vydala pracovníku správního orgánu prvního stupně svůj cestovní doklad dobrovolně.

[23] Nejvyšší správní soud v tomto ohledu konstatuje, že krajský soud se v napadeném rozsudku námitkou neprovedení důkazu kamerovými záznamy podrobně zabýval a odůvodnil, proč provedení tohoto důkazu považuje za irelevantní. Podle jeho názoru je z protokolu ze dne 8. 10. 2018 jednoznačně patrné, že stěžovatelka předložila na začátku výsledku svůj cestovní pas dobrovolně. To dokládá údaj na straně 1 *Protokolu o výsledku účastnice řízení ve věci řízení o zrušení povolení k trvalému pobytu* ze dne 8. 10. 2018, č. j. OAM-2406-23/ZR-2017, že její totožnost byla skutečně ověřena z tohoto konkrétního dokladu. Vzhledem k tomu, že protokol je opatřen podpisy pěti přítomných osob (stěžovatelky, jejího zástupce, tlumočníka a dvou pracovníků správního orgánu) a neobsahuje žádné výhrady, a jelikož stěžovatelka sama v podání ze dne 4. 12. 2018 i v kasační stížnosti uvedla, že nejprve cestovní pas předložila dobrovolně a až poté prohlásila, že ho chce zpět, nelze tento dílčí závěr krajského soudu považovat za nepodložený. Protože Nejvyšší správní soud nemá pochybnosti o tom, že předmětný cestovní doklad se musel do dispoziční sféry správního orgánu prvního stupně v určitý okamžik dostat, nemůže mít případné pozdější vyhocení situace, jež podle stěžovatelky přerostlo v násilné znovuzískání cestovního dokladu pracovníkem správního orgánu, význam pro posouzení zákonnosti opatření skutkových zjištění správním orgánem.

Provedení důkazu kamerovými záznamy chování pracovníků správního orgánu proto bylo správně vyhodnoceno jako nadbytečné.

[24] K tomu lze ještě dodat, že stěžovatelka v odvolacím správním řízení ani v žalobě nenamítala, že úřední záznam z 8. 10. 2018 obsahuje údaje neshodující se s tehdejší obsahem jejího cestovního pasu (resp. údaje neúplné). Pokud by tomu tak bylo, mohla by sama snadno rozptýlit pochybnosti o správnosti zjištění o datu opuštění území ČR a příletu do Vietnamu, stejně jako absenci otisků přechodových razítek z období let 2010 až 2016, pokud by poskytla součinnost a předložila cestovní doklad žalované k nahlédnutí.

[25] Nejvyšší správní soud proto musí přisvědčit názoru krajského soudu, že chtěla-li stěžovatelka vyvrátit závěr o své nepřítomnosti na území vyplývající z důkazů zajištěných správními orgány, měla ve správním řízení tvrdit opak, navrhnout důkazy k jeho prokázání, případně tyto důkazy předložit, k čemuž však nedošlo.

[26] Třetí důvod kasační stížnosti stěžovatelky spočívá v obecně formulovaném tvrzení, že se krajský soud dostatečně nevypořádal s její námitkou porušení § 36 odst. 3 správního řádu, podle níž správní orgán prvního stupně dostatečně nezohlednil vyjádření k podkladům před vydáním rozhodnutí a neprovedl bez náležitého odůvodnění navrhované důkazy. Nejvyšší správní soud shledal, že s ohledem na obecnost námítky a absenci uvedení konkrétních podkladů, k nimž se stěžovatelka ve správním řízení nemohla vyjádřit, respektive, u nichž nevzal správní orgán vyjádření stěžovatelky v potaz, a konkrétních důkazů, jež správní orgán neprovedl, se krajský soud nemohl s touto žalobní námitkou vypořádat podrobněji a pečlivěji, než jak to v napadeném rozsudku učinil. Argumentace stěžovatelky míří pravděpodobně opět k tvrzené nezákonnosti úředního záznamu o údajích v cestovním dokladu stěžovatelky a vůči souvisejícímu neprovedení důkazu kamerovými záznamy, k nimž se však krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku řádně vyjádřil.

[27] Pokud jde o námitku nesprávného posouzení dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatelky, krajský soud se jí podrobně a přesvědčivě zabýval v bodech 60. až 66. napadeného rozsudku a odkázal na relevantní judikaturu. Nejvyšší správní soud konstantně judikuje (srov. například jeho rozsudky ze dne 6. 12. 2011, č. j. 8 As 32/2011 - 60; ze dne 14. 3. 2019, č. j. 1 Azs 367/2018 - 34, a ze dne 7. 2. 2019, č. j. 7 Azs 540/2018 - 35), že obecná povinnost správních orgánů opatřovat podklady pro rozhodnutí a postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, je doplňována povinností účastníků řízení poskytnout potřebnou součinnost, případně označit důkazy na podporu svých tvrzení, tím spíše jedná-li se o otázky týkající se jejich soukromého života. Zde je nezbytné opět konstatovat, že stěžovatelka, ačkoliv k tomu byla řádně vyzvána, neposkytla ve správním řízení dostatečné vlastní vyjádření a důkazy o skutkovém stavu, které by závěry správních orgánů vyvrátily, resp. alespoň zpochybnil. Ze spisu plyne v souvislosti se soukromým či rodinným životem stěžovatelky pouze ta skutečnost, že byla po příjezdu do ČR od poloviny roku 2018 zaměstnaná, což doložila kopií pracovní smlouvy. Žádné další indicie, že stěžovatelka vede na území ČR rodinný život a vytvořila si zde pevné zázemí a vazby, ze spisu nejsou patrné a ani nebyly stěžovatelkou v kasační stížnosti konkrétněji namítány. Její tvrzení o množství známých a přátel zůstává pouze v obecné rovině. Více než šestiletá nepřítomnost

pokračování

stěžovatelky na území ČR spíše ukazuje, že vazby, které si před návratem do vlasti snad vytvořila, nebyly pro ni nijak významné a ani po opětovném příjezdu žádné relevantní nevznikly; stěžovatelka žije sama a český jazyk neovládá. Přiměřenost dopadů rozhodnutí nelze posuzovat ve vztahu k typu důvodu pro zrušení povolení k trvalému pobytu, neboť smyslem tohoto pravidla je eliminovat ta rozhodnutí, jež by extrémně zasáhla do soukromého života cizince a jeho rodiny, lhotejno na kterém zákonném důvodu ukončení pobytového oprávnění jsou založena.

[28] Co se týče intenzity potenciálního zásahu do rodinného a soukromého života stěžovatelky, Nejvyšší správní soud již v minulosti například ve svém rozsudku ze dne 10. 9. 2015, č. j. 2 Azs 122/2015 – 67, vyslovil, že „[p]okud jde o typovou intenzitu zásahu do soukromého a rodinného života cizince, jenž může být způsoben zrušením povolení k trvalému pobytu, je tato v zásadě mírnější než je tomu u potenciálního zásahu představovaného důsledky uložení správního vyhoštění či zamítnutí žádosti o udělení pobytového povolení.“ Pro úplnost Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovatelce bylo odňato povolení k trvalému pobytu, které je nejvyšším pobytovým statutem na území České republiky. Tato skutečnost však neznamená ztrátu možnosti stěžovatelky vrátit se do České republiky, neboť jí nic nebrání v tom, iniciovat řízení o udělení některého jiného vhodného typu pobytového oprávnění.

IV. Závěr a náklady řízení

[29] Protože kasační námitky stěžovatelky nebyly shledány důvodnými, Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[30] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud na základě § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované v tomto řízení nevznikly žádné náklady převyšující náklady běžné administrativní činnosti, proto jí soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 25. června 2020

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu