ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně senátu JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobkyně: **T. L. V.**, zastoupena JUDr. Janem Jiříčkem, advokátem se sídlem Legionářů 947/2b, Praha, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 30. 8. 2017, č. j. MV-85934-4/SO-2017, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 9. 10. 2018, č. j. 57 A 91/2017 - 74,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 9. 10. 2018, č. j. 57 A 91/2017 – 74, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a rozsudek krajského soudu

[1] Ministerstvo vnitra rozhodnutím ze dne 17. 3. 2017, č. j. OAM-2779-16/ZR-2016, zrušilo žalobkyni podle § 87l odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců"), platnost povolení k trvalému pobytu a udělilo žalobkyni výjezdní příkaz na 30 dnů od právní moci rozhodnutí.

[2] Žalovaná změnila výrok II. prvostupňového rozhodnutí tak, že žalobkyni stanovila k vycestování z území lhůtu 30 dnů od právní moci rozhodnutí, v ostatním napadené rozhodnutí potvrdila.

[3] Proti rozhodnutí žalované brojila žalobkyně žalobou u Krajského soudu v Plzni, který na jejím základu rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení.

[4] Krajský soud konstatoval, že v řízení o zrušení trvalého pobytu podle § 87l odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců musí správní orgány zkoumat dva základní okruhy otázek - jednak zda cizinec ohrožuje bezpečnost státu nebo závažným způsobem narušuje veřejný pořádek, dále pak přiměřenost rozhodnutí z hlediska dopadů do soukromého nebo rodinného života cizince. K oběma otázkám jsou správní orgány povinny vést důkazní řízení za účelem zjištění skutkového stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Ve vztahu k první otázce nebylo podle krajského soudu správním orgánům co vytknout. Soud nepřisvědčil ani námitce nedostatečného vymezení předmětu řízení v oznámení o zahájení řízení a neoznámení složení senátu žalované. Důvodnou však soud shledal námitku nedostatečného zjištění skutkového stavu ve vztahu k dopadům rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně. Soud se ztotožnil s úvahou žalované, že odpovědnost za uvedení tvrzení a popis rodinného a soukromého života leží na cizinci. Základním předpokladem pro uplatnění této úvahy je však skutečnost, že cizinec ve správním řízení dostane transparentním způsobem prostor k předestření skutkové verze reality stran této otázky. Ideální možnost pro uplatnění tvrzení cizince představuje jeho výslech, případně postačí, pokud správní orgán konkrétním způsobem formuluje dostatečně precizní výzvu k tomu, aby cizinec tvrdil relevantní skutečnosti stran dopadů rozhodnutí do jeho soukromého a rodinného života. Ani k jednomu z nastíněných postupů však v projednávané věci nedošlo. Výslech žalobkyně proveden nebyl, poučení obsažené v oznámení o zahájení řízení je formulováno naprosto obecně a je zaměnitelné s poučením o právech účastníka jakéhokoliv řízení vedeného podle správního řádu. V důsledku nevhodného způsobu vedení řízení nadále přetrvávají pochybnosti o tom, jaký dopad bude mít rozhodnutí o zrušení trvalého pobytu do rodinného života žalobkyně – zejména ve vztahu k jejímu nezletilému dítěti.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobkyně

[5] Žalovaná (stěžovatelka) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního („s. ř. s.“).

[6] Namítá, že ze spisového materiálu a z rozhodnutí správních orgánů vyplývá, že vydání rozhodnutí předcházelo zjištění stavu věci, o kterém nejsou důvodné pochybnosti. Přiměřeností rozhodnutí z hlediska dopadu do rodinného a soukromého života žalobkyně se správní orgány zabývaly dostatečně. Ministerstvo vnitra vycházelo z Cizineckého informačního systému a pobytové kontroly. Zjistilo, že žalobkyně nemá na území rodinné vazby, do nichž by zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu nepřiměřeně zasáhlo, neboť je rozvedená, její syn dlouhodobě pobývá v zahraničí, ačkoli má na území povolen trvalý pobyt. Stěžovatelka považuje provedení výslechu žalobkyně a vedení dalšího dokazování za nadbytečné. Žalobkyně v řízení o odvolání potvrdila pravdivost zjištěných skutečností. Neprovedení výslechu neznamená nemožnost dostatečného zjištění skutkového stavu, je-li z jiných podkladů zjištěna skutečnost pobytu rodinných příslušníků na území. Stěžovatelka má za nepřezkoumatelné tvrzení krajského soudu, že žalobkyni nebyl dán „transparentním způsobem prostor k předestření skutkové reality“; takový pojem správní řád nezná.

[7] Žalobkyně měla od zahájení řízení do vydání druhostupňového rozhodnutí dvacet měsíců k tomu, aby uvedla tvrzení týkající se jejího rodinného a soukromého života a

navrhla k nim důkazy. Žalobkyně byla již ve správním řízení zastoupena advokátkou. Měla dvakrát možnost seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí, byla poučena o možnosti navrhovat důkazy a činit návrhy po celou dobu řízení. Na rozdíl od krajského soudu má stěžovatelka zato, že poučení obsažené v oznámení o zahájení řízení bylo v souladu s § 4 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.

[8] Skutková zjištění obsažená ve spise umožňovala ministerstvu vnitra posoudit přiměřenost dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně. Stěžovatelka upozorňuje, že při posuzování přiměřenosti dopadu rozhodnutí je nutno brát v úvahu především závažnost nebo druh protiprávního jednání cizince. Žalobkyně páchala rozsáhlou drogovou trestnou činnost, nejméně v 485 případech sama a nejméně v 31 případech v rámci spolupachatelství útočila na chráněný zájem společnosti na ochranu před šířením drog a ochranu veřejného zdraví. Závažnost a rozsah úmyslné trestné činnosti představují důvody, pro které převažuje zájem české společnosti na její ochranu před žalobkyní nad právem žalobkyně na ochranu rodinného a soukromého života.

[9] Stěžovatelka požaduje zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení.

[10] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že rozsudek považuje za správný. Ministerstvo vnitra ani stěžovatelka neprovedly žádné kroky ke zjištění skutkového stavu věci. Stěžovatelka nemá žádné informace o manželovi a synu žalobkyně, jejich vztahu k České republice, jejich vzájemném vztahu ani vztahu k žalobkyni. Spis obsahuje pouze výpis z Cizineckého informačního systému a protokol pobytové kontroly. Žalobkyně navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení věci

[11] Soud nejprve konstatuje, že kasační stížnost má všechny zákonem požadované formální náležitosti a je projednatelná. Důvodnost kasační stížnosti soud přezkoumal v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[12] Kasační stížnost je důvodná.

[13] Podle § 87l odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců ministerstvo rozhodnutím zruší povolení k trvalému pobytu, jestliže držitel tohoto povolení ohrožuje bezpečnost státu nebo závažným způsobem narušuje veřejný pořádek, není-li zahájeno řízení o správním vyhoštění, za podmínky, že rozhodnutí bude přiměřené z hlediska zásahu do jeho soukromého nebo rodinného života.

[14] Ministerstvo vnitra zahájilo se žalobkyní dne 27. 12. 2016 z moci úřední řízení ve věci zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu na území České republiky, neboť z opisu z evidence Rejstříku trestů a z rozsudku Okresního soudu v Tachově ze dne 24. 11. 2015, č. j. 8 T 46/2015 – 2104, zjistilo, že byla odsouzena k trestu odnětí svobody v trvání tří let s podmíněným odkladem na zkušební dobu v trvání pěti let za spáchání pokračujícího zločinu nedovolené výroby a jiného nakládání s omamnými a psychotropními látkami a jedy (zčásti samostatným jednáním, zčásti ve spolupachatelství).

Ministerstvo vnitra upozornilo též na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 10. 3. 2016, č. j. 8 To 48/2016 – 2223, který se týkal odvolání spolupachatele žalobkyně a podle kterého měl žalobkyni postihnout přísnější trest.

[15] Společně s oznámením o zahájení řízení ministerstvo žalobkyni zaslalo poučení mj. o tom, že může v řízení uplatňovat svá práva a oprávněné zájmy, dát se zastupovat zmocněncem, navrhnout důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí, vyjádřit v řízení své stanovisko, požádat správní orgán o poskytnutí informací o řízení, vyjádřit se před vydáním rozhodnutí ve věci k podkladům rozhodnutí, nahlížet do spisu.

[16] V průběhu prvostupňového řízení ministerstvo
- z dostupných evidencí (cizinecký informační systém, živnostenský rejstřík),
- z pobytové kontroly provedené dne 19. 12. 2016 (v jejímž rámci poskytla sama žalobkyně k dotazům policejního orgánu vyjádření) a
- ze sdělení Okresního soudu v Tachově

k rodinnému a soukromému životu žalobkyně zjistilo, že žalobkyně je rozvedená (její manželství s V. K. K. bylo rozvedeno dne X, manželství s L. D. dne X), v místě svého pobytu žije bez syna (ročník narození X), který je v současnosti již delší dobu s jeho tetou v Anglii (případné datum návratu nebyla žalobkyně schopna blíže upřesnit).

[17] Ministerstvo vnitra dne 16. 1. 2017 žalobkyni vyrozumělo o možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Dne 25. 1. 2017 zástupkyně žalobkyně (advokátka) nahlížela do správního spisu. Dne 16. 2. 2017 opětovně vyrozumělo zástupkyni žalobkyně o možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, které zástupkyně nevyužila.

[18] Dne 17. 3. 2017 vydalo ministerstvo prvostupňové rozhodnutí, ve kterém vycházelo ze shora popsaných skutečností. Dopadem rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně se zabývalo na s. 3 – 5 rozhodnutí. Uvedlo, že žalobkyně je rozvedená, bydlí sama v nájmu, má živnostenské oprávnění, v současné době je zaměstnána, nezletilý syn žije delší dobu s tetou v Anglii. Dovodil, že žalobkyně nemá na území ČR natolik zásadní rodinné nebo soukromé vazby, aby v jejím případě bylo rozhodnutí o zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu nepřiměřené.

[19] V odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí žalobkyně uvedla, že je rozvedená, žije s přítelem (občan ČR) a synem, o kterého se nyní stará (má jej opět v osobní péči). Poté, co byla vzata do vazby, bylo zapotřebí zajistit, aby nezletilý syn byl předán do péče rodiny, neboť hrozilo jeho umístění do dětského domova. Předběžným opatřením proto byl svěřen do péče její sestry, se kterou žil ve Velké Británii. Po propuštění z vazby se snažila, aby jí syn byl navrácen do péče, ovšem pobytový úřad ve Velké Británii si ponechal doklady nezletilého, nemohl vycestovat zpět do ČR. Podařilo se to až 6. 3. 2017, kdy přicestoval do ČR, strýc mu zajistil přihlášení na zdravotní pojišťovnu, do školy a současně i nový průkaz s povolením k trvalému pobytu. V doplnění odvolání ze dne 23. 5. 2017 uvedla, že návrat nezletilého zpět do péče matky uspíšilo její rozhodnutí uzavřít manželství s dlouhodobým partnerem panem V. V., aby byl její syn vychováván v úplně rodině. Manželství uzavřeli dne X, žalobkyně přiložila oddací list. V odvolání navrhla důkaz pracovním posudkem a dohodou o změně pracovního poměru.

[20] Z odůvodnění rozhodnutí stěžovatelky vyplývá, že zohlednila nové skutečnosti, které žalobkyně tvrdila v odvolání (srov. s. 6 – 8 rozhodnutí). Potvrdila správnost závěrů ministerstva, které při zohlednění skutkových okolností v době vydání prvostupňového rozhodnutí neshledalo nepřiměřenost dopadu do soukromého a rodinného života žalobkyně. Stěžovatelka k novým skutečnostem obsaženým v odvolání uvedla, že ani uzavření sňatku s panem Veselým nemůže mít na tento závěr vliv. Vzhledem k délce trvání vztahu i manželství je zřejmé, že se nejedná o hluboce zakořeněný vztah. K rozvoji rodinného života žalobkyně došlo v době, kdy její další pobyt na území byl ohrožen vydaným rozhodnutím o zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu. Žalobkyně si v době sňatku se svým manželem musela být vědoma toho, že její další rodinný život na území ČR je ohrožen. K návratu syna ze zahraničí stěžovatelka uvedla, že vzhledem k nízkému věku syna žalobkyně, jeho předchozímu pobytu v zahraničí a ke státnímu občanství totožnému s žalobkyní je zřejmé, že mohou společně pobývat v zemi jejich původu. Na žalobkyni není nikdo pobytově závislý. Zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu neznamená zákaz kontaktu žalobkyně s jejím dítětem a manželem.

[21] S ohledem na shora uvedené se Nejvyšší správní soud neztotožňuje se závěrem krajského soudu, že řízení před správními orgány bylo stiženo takovou vadou, která způsobila nezákonnost rozhodnutí ve věci. Z argumentace obsažené v rozsudku krajského soudu vyplývá, že spíše než z důvodu podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. (podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem), krajský soud rozhodnutí stěžovatelky zrušil,

neboť podle něj bylo nutno provést zásadní doplnění skutkových zjištění, a to výzvou žalobkyni k uplatnění konkrétních tvrzení týkajících se jejího soukromého a rodinného života, či provedením jejího výslechu [důvod dle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.]. Ať již krajský soud zamýšlel zrušit rozhodnutí stěžovatelky podle kteréhokoli se shora citovaných ustanovení, Nejvyšší správní soud s jeho závěry nesouhlasí.

[22] Řádné a dostatečné zjištění skutkového stavu předpokládá správní řád v § 3 a § 50 odst. 3, z nichž vyplývá, že řízení, ve kterém má být z moci úřední uložena povinnost, je ovládáno zásadou vyšetřovací. Správní řád zdůrazňuje též zásadu objektivního a nestranného přístupu, podle které je správní orgán povinen zjišťovat veškeré rozhodné okolnosti ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena. Je to tedy správní orgán, který nese v tomto typu řízení odpovědnost za řádné soustředění podkladů pro rozhodnutí a případně také odpovědnost za nesplnění této povinnosti (viz rozsudek ze dne 19. 6. 2014, č. j. 2 As 52/2013 – 69). Nelze ovšem pominout, 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 jejich tvrzení (§ 50 odst. 2 a § 52 v návaznosti na § 3 správního řádu).

[23] Přestože bylo správní řízení o zrušení platnosti povolení k pobytu dle § 87l zákona o pobytu cizinců zahájeno z moci úřední, nelze po příslušném správním orgánu požadovat, aby pouze z vlastní iniciativy vyhledával všechny relevantní důkazy, které by případně prokazovaly skutečnosti svědčící ve prospěch žalobkyně, tedy rovněž nepřiměřenost tvrzeného zásahu do jejího soukromého a rodinného života, pokud sama žalobkyně takové skutečnosti ani neoznačí. Bylo tedy na samotné žalobkyni, aby přesvědčivým způsobem tvrdila, resp. nabídla důkazy o tom, že v jejím případě existuje překážka bránící vydání správního rozhodnutí (obdobně viz rozsudek ze dne 6. 12. 2011, č. j. 8 As 32/2011 – 60). V této souvislosti soud odkazuje také na rozsudek ze dne 29. 4. 2009, č. j. 5 As 101/2008 - 63, v němž uvedl: *„Nezbytným předpokladem pro to, aby správní orgán aplikaci ustanovení § 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců vážil, je však skutečnost, že existenci rodiny bude sám vyhošťovaný cizinec tvrdit, neboť účelem předmětného ustanovení je právě ochrana jeho práva na rodinný či soukromý život. Pokud se jedná o cizince plnoletého, způsobilého k právním úkonům, jak je tomu i v posuzovaném případě, je pouze na něm, aby se ochrany práva na rodinný život domáhal.“* Ačkoliv se v této věci jednalo o přezkum rozhodnutí o správním vyhoštění, lze uvedené závěry ohledně břemene tvrzení cizince přiměřeně aplikovat také na nyní projednávanou věc.

[24] Z obsahu správního spisu přitom vyplývá, že žalobkyni bylo umožněno, aby uplatnila svá tvrzení a důkazní návrhy ve vztahu ke skutečnostem, které by mohly prokázat, že rozhodnutí o zrušení platnosti povolení k pobytu představuje nepřiměřený zásah do jejího soukromého a rodinného života. Žalobkyně byla v oznámení správního orgánu I. stupně o zahájení správního řízení zejména poučena o možnosti uplatňovat svoje práva a oprávněné zájmy, navrhovat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí atd. Soud poučení, které se žalobkyni v oznámení o zahájení řízení dostalo, považuje za dostačující pro možnost plně uplatňovat její práva ve správním řízení (obdobně např. rozsudek ze dne 19. 5. 2016, č. j. 5 Azs 262/2015 – 35). Skutečnost, že je toto poučení formulováno obecně (není zde konkrétně uvedeno, ke kterým otázkám se má účastník řízení možnost vyjádřit), není na překážku tomu, aby žalobkyně mohla v řízení uplatnit svá konkrétní tvrzení. Správní orgán na počátku řízení nemohl předpokládat, ke

kterým skutečnostem bude žalobkyně muset (resp. chtít) doplňovat svá tvrzení, a to tím spíše za situace, kdy ke sporné rodinné a soukromé situaci již shromáždil dostatečné množství relevantních podkladů. Žalobkyně byla taktéž dvakrát v průběhu prvostupňového řízení poučena o možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí (které nevyužila).

[25] Za situace, kdy správní orgány z jim dostupných podkladů bezpečně zjistily osobní a rodinnou situaci žalobkyně a žalobkyně ohledně těchto zjištění ve správním řízení nic nenamítala, nebylo povinností správních orgánů vyzývat žalobkyni k dalšímu, konkrétnějšímu sdělení stran těchto skutečností. Správní orgány nezpochybňovaly tvrzení žalobkyně týkající se jejího rodinného života, která uvedla v odvolání (neměly pochybnost o jejich pravdivosti). Správním orgánům nelze ani vytýkat, že neprovedly důkaz účastnickým výslechem žalobkyně. V řízení o zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu zákon správnímu orgánu provést obligatorně výslech účastníka řízení neukládá. Jak soud již dříve konstatoval (srov. např. rozsudek ze dne 14. 8. 2018, č. j. 4 Azs 153/2018 – 57), v tomto typu řízení bývá zpravidla dostatečné písemné sdělení relevantních okolností vztahujících se k rodinnému a soukromému životu cizince (a to tím spíše, pokud je již v řízení před správními orgány zastoupen advokátem). Účastnický výslech bude nutno zpravidla provést k návrhu účastníka a pokud to současně bude nutné za účelem odstranění rozporů ve skutkových zjištěních. Žádná z těchto situací však v nynějším řízení nenastala – žalobkyně svůj výslech nenavrhla a o zjištěných skutkových okolnostech nepanoval spor.

[26] Nejvyššímu správnímu soudu není zřejmé, v jakém smyslu přetrvávají pochybnosti o dopadu rozhodnutí do rodinného života žalobkyně, a to zejména ve vztahu k jejímu synovi, jak uvedl krajský soud. Správní orgány vycházely z toho, že syn žalobkyně po pobytu u své tety ve Velké Británii v současnosti (od března 2017) žije v České republice se svou matkou. Tuto skutečnost, která vyplývá zejména z vlastního tvrzení žalobkyně obsaženého v odvolání, stěžovatelka nijak nezpochybnila. Konstatuje-li krajský soud, že je sporné, zda tento závěr může obstát, neboť není například zřejmé, jaký je zdravotní stav nezletilého, musí i zde Nejvyšší správní soud uvést, že žalobkyně v průběhu správního řízení ani v nejmenším nenaznačila, že by její rodinná situace byla komplikována neblahým zdravotním stavem jejího syna. Správní orgány proto za situace, kdy žalobkyně o zdravotním stavu svého syna ve správním řízení nic netvrdila, neměly povinnost se touto otázkou zabývat a z vlastní iniciativy žalobkyni vyzývat k jejímu objasnění. Je totiž iluzorní představa, že by správní orgány objektivně mohly z moci úřední samy bez součinnosti s účastníkem řízení zjistit veškeré skutečnosti týkající se jeho soukromého a rodinného života.

IV. Závěr a náklady řízení

[27] Z výše uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první, část věty před středníkem s. ř. s.); v něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[28] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 14. března 2019

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu