



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka a JUDr. Marie Žiškové v právní věci žalobce: **V. S.**, zastoupeného JUDr. Tomášem Hlaváčkem, advokátem se sídlem Praha 5, Kořenského 15, proti žalovanému: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie**, se sídlem Praha 3, Olšanská 2, v řízení o kasační stížnosti proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 1. 2005, č. j. 9 Ca 75/2004 - 28,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II.** Žalovanému **se n e p ř i z n á v á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalobce jako stěžovatel domáhal zrušení shora označeného rozsudku Městského soudu v Praze, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 3. 2004, č. j. SCPP-559/C-246-2004. Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto stěžovatelovo odvolání proti rozhodnutí Policie České republiky, Oblastního ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie České Budějovice, Oddělení cizinecké policie v Jindřichově Hradci ze dne 30. 12. 2003, č. j. SCPP-2024/CB-IV-2003, kterým mu bylo podle § 119 odst. 1 písm. b) bod 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále též zákon o pobytu), uloženo správní vyhoštění z území České republiky s dobou platnosti na 2 roky, tj. do 30. 12. 2005, a stanovena lhůta k vycestování v trvání 30 dnů ode dne nabytí právní moci rozhodnutí.

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), tedy nezákonnost rozhodnutí spočívající v nesprávném právním posouzení věci městským soudem. Předně stěžovatel zdůraznil, že správní vyhoštění není sankcí, nýbrž správním opatřením. Přestože oba instituty (sankce i správní opatření) mají společné prvky, mají i řadu odlišností. Významnou odlišností je smysl jejich použití. Správní opatření má za cíl předejít některým nežádoucím stavům, popřípadě tyto stavy odstranit a je ukládáno bez vztahu k sebemenšímu zavinění toho, vůči komu směřuje. Správní opatření musí vykazovat účinnou vazbu mezi chráněným zájmem a svým předpokládaným účinkem. Naopak smyslem správního trestání je ukládání sankce, tedy potrestání adresáta bez přímé vazby na chráněný zájem do budoucna. Podle stěžovatele pak v daném řízení nakládaly správní orgány se správním opatřením jako se sankcí a stěžovatel proto považuje postup soudu za vadný. V řízení o uložení správního opatření nebyla provedena žádná úvaha, čemu má být předejito, či čeho má být jeho uložení dosaženo. Argument o povinnosti ukládání tohoto opatření neobstojí jednak s ohledem na znění zákona, který dolní hranici délky správního vyhoštění nestanoví a rozsah správního uvážení tedy začíná u jeho neuložení, a jednak v konfrontaci s principem přiměřenosti obecně, který vyžaduje povinný vztah mezi každým omezením jakéhokoli práva a zájmem, který je tímto omezením chráněn. Ve správním řízení byly zkoumány pouze náležitosti, které se obvykle zkoumají u přestupků nebo jiných správních deliktů (např. četnost podobných jevů, závažnost pro společnost), ale zavinění zkoumáno nebylo. Soud rovněž uvedl, že otázka pobytu není věc nároková a že k jeho omezení nelze přihlížet jako k relevantnímu omezení. K tomu stěžovatel poukazuje na skutečnost, že rozhodování o statusových záležitostech, která nejsou nároková, musí vykazovat některé náležitosti typické pro právní stát (rovnost, zákaz diskriminace, účelnost, přiměřenost). Dále stěžovatel zdůrazňuje, že český právní řád vytváří odlišný právní režim pro rozhodování o udělení pobytového statusu (formou víza či povolení), které je ze soudního přezkumu vyloučeno, a jeho prodloužení, které tomuto přezkumu naopak podléhá. Podle stěžovatele se tak projevuje úmysl zákonodárce poskytnout osobám, které se na území České republiky oprávněně zdržují, zvýšenou právní ochranu při posuzování prodlužování pobytu. Stěžovatel uzavírá s tím, že soud pochybil, když rozhodnutí žalovaného nezrušil, neboť použití správního opatření bez dalšího jako sankce, byť zdánlivě odpovídá literě zákona, je v rozporu s principy uvedenými v žalobě. Navrhuje proto, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný nevyužil svého oprávnění a ke kasační stížnosti se nevyjádřil.

Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., přičemž nezákonnost spatřuje v tom, že městský soud rozhodnutí žalovaného nezrušil přesto, že správní orgány postupovaly při uložení správního vyhoštění, které je správním opatřením, stejně jako při uložení sankce.

Ze správního a soudního spisu k tomu vyplynulo, že při pobytové kontrole konané Policií ČR, Oddělení cizinecké policie v Jindřichově Hradci, dne 7. 10. 2003 předložil stěžovatel hlídce cizinecké policie společně se svým cestovním pasem doklad o zdravotním pojištění - smlouvu uzavřenou se společností C.-R. G. č., která se ukázala být padělkem. Rozhodnutím Policie České republiky, Oblastního ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie České Budějovice, Oddělení cizinecké policie v Jindřichově Hradci ze dne

30. 12. 2003 bylo stěžovateli uloženo správní vyhoštění z území České republiky s dobou platnosti na 2 roky, tj. do 30. 12. 2005, a to podle § 119 odst. 1 písm. b) bod 1 zákona o pobytu. Proti tomu podal stěžovatel odvolání, které však bylo rozhodnutím žalovaného ze dne 16. 3. 2004 zamítnuto. V žalobě pak tvrdil, že žalovaný pochybil, nezjišťoval-li, proč se stěžovatel padělaným dokladem prokázal. Dále zpochybnil posuzování správního vyhoštění jako sankce, přestože se jedná o opatření, které má preventivní povahu. Rovněž vytýkal žalovanému porušení principu přiměřenosti. Městský soud však shledal žalobu nedůvodnou a zamítl ji.

Uvedený skutkový stav je mezi účastníky nesporný, stěžovatel jej totiž nezpochybnil ani v žalobě ani v kasační stížnosti. Kasační stížnost naopak zaměřil spíše na teoretickou rovinu, neboť pochybení městského soudu primárně shledává v tom, že nezrušil rozhodnutí žalovaného, který posuzoval správní vyhoštění jako sankci, přestože se jedná o správní opatření. Neuvádí však žádné konkrétní skutečnosti, které by nasvědčovaly nezákonnému rozhodnutí žalovaného ani městského soudu. Naopak sám v kasační stížnosti připouští, že postup žalovaného byl v souladu „s literou zákona“.

Pokud jde o stěžovatelovy úvahy o charakteru správního vyhoštění jako opatření a nikoli sankce, nelze jinak než s ním souhlasit. Správní vyhoštění ve smyslu § 118 odst. 1 zákona o pobytu je definováno jako ukončení pobytu cizince na území, které je spojeno se stanovením doby vycestování z území a doby, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území. Správní vyhoštění je svým obsahem rozhodnutím nikoli sankční povahy, ale správním rozhodnutím, které obsahově vyjadřuje zájem státu na tom, aby se jím dotčený cizinec na území státu nezdržoval. Uvedený zákaz pobytu není sankcí, resp. trestem uloženým v trestní řízení, ale správním opatřením omezujícím cizince ve svobodě jeho volného pohybu. (K tomu viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 5 Azs 94/2005 - 52 a ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 Azs 125/2004 - 54).

K charakteru správního vyhoštění se vyjadřoval i Evropský soud pro lidská práva, který se dne 5. 10. 2000 ve věci Maaouia proti Francii vyslovil tak, že přijetím čl. 1 Protokolu č. 7, který obsahuje specifické záruky týkající se řízení o vyhoštění cizinců [*1. Cizinec, který má povolen pobyt na území některého státu, může být vyhoštěn pouze na základě výkonu rozhodnutí přijatého v souladu se zákonem a musí mít možnost: a) uplatnit námitky proti svému vyhoštění; b) dát přezkoumat svůj případ; c) dát se zastupovat za tímto účelem před příslušným úřadem nebo před osobou nebo osobami tímto úřadem určenými. 2. Cizinec může být vyhoštěn před výkonem práv uvedených v odstavci 1 a), b) a c) tohoto článku, je-li takové vyhoštění nutné v zájmu veřejného pořádku nebo je odůvodněno zájmy národní bezpečnosti.*], daly státy jasně najevo svou vůli nezahrnovat tato řízení do pole působnosti čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále též „Úmluva“), a tudíž že rozhodnutí týkající se vstupu, pobytu a vyhoštění cizinců nedávají vzniknout sporu o občanská práva nebo závazky stěžovatele ani v nich nejde o oprávněnost trestního obvinění proti němu ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy. V téže věci pak uvedl, že opatření zákazu pobytu se netýká ani oprávněnosti trestního obvinění. Kvalifikace takového opatření ve vnitrostátním právním řádu může mít různé výklady. Soud konstatoval, že zákaz pobytu na území státu nemá v členských státech Rady Evropy obecně trestní charakter. Toto opatření, které ve většině států může být rovněž přijato správním orgánem, je svou povahou specifickým preventivním opatřením v oblasti kontroly přistěhovalectví a netýká se oprávněnosti trestního obvinění proti stěžovateli ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Skutečnost, že je přijato případně i v rámci trestního řízení, nemůže změnit jeho preventivní podstatu.

Evropský soud pro lidská práva v r. 1998 rovněž poukázal na to, že Úmluva negarantuje právo cizince vstoupit na území nebo se usadit v konkrétní zemi (ve věci Daliova proti Francii). Cizinec nacházející se na území členského státu Rady Evropy, který je předmětem vyhošťovacího opatření, však již požívá některých záruk. Jedná se především o ty, které poskytují čl. 3 (zákaz nelidského a ponižujícího zacházení) a 8 (právo na respektování soukromého a rodinného života) ve spojení s čl. 13 (právo na účinný vnitrostátní právní prostředek nápravy) Úmluvy, tak jak jsou interpretovány Evropským soudem a Evropskou Komisí pro lidská práva.

V podmínkách České republiky je v daném případě zákaz pobytu vyslovován v rámci správního řízení, a proto se v plné míře uplatní závěry Evropského soudu pro lidská práva o tom, že jde o opatření v oblasti kontroly přistěhovalectví, nikoli o trestní sankci. Uložením správního opatření pak je zásadně sledována právě kontrola v oblasti přistěhovalectví.

V daném případě správní orgán při uložení správního vyhoštění postupoval podle § 119 odst. 1 písm. b) bod 1 zákona o pobytu. Uvedené ustanovení ukládá správnímu orgánu (policii) vydat rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který pobývá na území přechodně, s dobou platnosti až na 5 let, prokáže-li se cizinec při hraniční nebo pobytové kontrole dokladem, který je padělán, anebo dokladem jiné osoby jako dokladem vlastním. V daném případě není pochyb, že se stěžovatel při pobytové kontrole prokázal padělaným dokladem o zdravotním pojištění. Správní orgán tudíž neměl jinou možnost, než rozhodnutí o správním vyhoštění vydat. Ve svém rozhodnutí také náležitě odůvodnil cíl, který vyhoštěním sleduje, totiž zájem státu na dodržování podmínek stanovených pro pobyt cizinců na území České republiky. Rovněž vyslovil domněnku, že stěžovatelovo jednání nedává záruku, že jeho další pobyt na území České republiky bude v souladu se zákonem o pobytu a proto mu muselo být správní vyhoštění uloženo. Nelze tak souhlasit se stěžovatelem, že správní orgán neprovedl žádnou úvahu o tom, čeho má být uložení správního vyhoštění dosaženo a že správní orgány nakládaly se správním vyhoštěním jako se sankcí. K takovému pojetí nepřistoupil ani soud v napadeném rozsudku.

Doba vyhoštění (dva roky s možností žádat o zrušení platnosti rozhodnutí, pokud pominuly důvody jeho vydání) je věcí úvahy správního orgánu; soud je oprávněn tuto úvahu podrobit zkoumání jen z hlediska, zda nevybočila ze zákonných mezí. V daném případě tomu tak nebylo a žalovaný řádně vážil i přiměřenost doby vyhoštění ve vztahu ke skutkovým zjištěním. Rovněž zcela správně a přiměřeně posoudily správní orgány i případné použití § 119 odst. 5 zákona o pobytu, *(rozhodnutí o vyhoštění nelze vydat, jestliže by jeho důsledkem byl nepřiměřený zásah do soukromého nebo rodinného života cizince)*, dospěly-li k závěru, že důvody pro jeho aplikaci nejsou dány. Uvedené ustanovení zákona o pobytu je odrazem judikatury Evropského soudu pro lidská práva, podle jehož názoru musí za určitých okolností respektování rodinného života převážet nad požadavkem ochrany veřejného pořádku. Zejména se tedy bude jednat o situaci, kdy cizinec vede skutečný rodinný život na území České republiky a se státem, jehož je státním příslušníkem, jej ve skutečnosti nic nespojuje. V daném případě tomu tak však nebylo, neboť jak zjistil správní orgán prvního stupně, stěžovateli dva synové žijí na Ukrajině. Lze sice obecně souhlasit se stěžovatelem v tom, že je možno si představit situaci, kdy správní vyhoštění nebude uloženo, přestože budou naplněny podmínky pro jeho uložení, a to právě s ohledem na shora popsání respektování soukromého a rodinného života, ale v daném případě se o takto zohlednitelnou situaci nejednalo. Hodnocení skutkových okolností z tohoto hlediska, jak žalovaným, tak soudem, odpovídá zákonu.

Poukazuje-li stěžovatel na to, že i rozhodování o statusových záležitostech, které nejsou nárokové, musí vykazovat některé náležitosti typické pro právní stát (rovnost, zákaz diskriminace, účelnost, přiměřenost), nelze jinak než mu opět dát za pravdu. Stěžovatel však neuvádí a ani soud ze spisu nezjistil, že by tomu v daném případě nebylo a že by k porušení některého ze shora uvedených principů právního státu došlo.

Zdejší soud považuje rovněž za vhodné stěžovatele upozornit na to, že ze soudního přezkumu jsou vyloučena nejen rozhodnutí o neudělení víza (§ 171 písm. a/ zákona o pobytu), ale také rozhodnutí o prodloužení doby platnosti víza (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 10. 2003, č. j. 2 As 29/2003 - 36, uveřejněný pod č. 224/2004 Sb. NSS, kde soud vyslovil, že *z ustanovení § 33 odst. 1 ve spojení s § 51 odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, vyplývá, že tu není subjektivní právo nejen na udělení víza, ale ani na jeho prodloužení*). Jen pro úplnost soud také poznamenává, že uvedený rozsudek prošel i testem ústavnosti (usnesení Ústavního soudu ze dne 12. 7. 2005, sp. zn. I. ÚS 38/04).

Správní rozhodnutí vycházelo z dostatečně zjištěného skutečného stavu věci, správní orgány obou stupňů zjištěné skutečnosti hodnotily v souladu se zákonem a jejich závěry byly řádně zdůvodněny. Městský soud v Praze rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů, v plném rozsahu se s nimi vypořádal, a stěžovateli nelze přisvědčit v tom, že měl správní rozhodnutí zrušit. Naplnění žádného ze stěžovatelem uplatněných důvodů kasační stížnosti shledáno nebylo.

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení a úspěšnému žalovanému náklady řízení nevznikly. Proto soud rozhodl, že se žalovanému právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává (§ 60 odst. 1, § 120 s. ř. s.).

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

V Brně dne 1. února 2006

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu