



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Miluše Doškové a JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobkyně: **L. T. L.**, zastoupená advokátem Mgr. Markem Sedlákem se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalovanému: **Policie ČR, Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie**, se sídlem Olšanská 2, PP 78, Praha 3, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 9. 2004, sp. zn. 5 Ca 71/2004,

t a k t o :

I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**

II. Žalovanému **s e 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 :

Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včas podanou kasační stížností brojí proti shora označenému usnesení Městského soudu v Praze, kterým byla odmítnuta její žaloba proti rozhodnutí Policie ČR, Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie (dále jen „žalovaný“) ze dne 29. 3. 2004, č. j. SCPP-1365/C-255-2004, kterým bylo k odvolání stěžovatelky změněno rozhodnutí Policie ČR, Oblastního ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Brno, Oddělení cizinecké policie Brno-město ze dne 9. 2. 2004, č. j. SCPP-15/BR-I-SV-2003, jímž bylo stěžovatelce uloženo správní vyhoštění z ČR na tři roky a k vycestování z území ČR byla stanovena doba 15 dní.

Stěžovatelka v kasační stížnosti uplatňuje důvody obsažené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a e) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), a namítá tak nesprávné posouzení právní otázky městským soudem, vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, neměla oporu ve písech a nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí jejího návrhu.

Stěžovatelka nejprve namítá, že správní orgány obou stupňů nezjistily přesně a úplně skutkový stav věci v souladu se zákonem č. 71/1967 Sb., správním řádem. Skutková zjištění, která tyto orgány provedly, jsou částečně v rozporu s provedenými důkazy, některé důkazy opomíjí, a to vždy v neprospěch stěžovatelky. To se týká zejména tvrzení, že stěžovatelka překročila státní hranice v úkrytu, aniž se podrobila hraniční kontrole. Stěžovatelka oproti tomu uvádí, že na hraničním přechodu dobrovolně z úkrytu vystoupila, podrobila se hraniční kontrole a projevila úmysl požádat v ČR o azyl. Protestuje i proti tvrzení, že se na území ČR zdržovala bez víza, když ve skutečnosti hned při vstupu do ČR požádala o azyl, ovšem úředník na hraničním přechodu ji s touto žádostí odkázal do vnitrozemí, a stěžovatelka proto podala žádost o azyl až následujícího dne na Oddělení cizinecké policie Brno-město. Pobývala tedy na území ČR nelegálně jen několik hodin a to v důsledku pokynů úředníka na hraničním přechodu. Stejně tak není pravda, že by stěžovatelka svěřila svůj cestovní doklad záměrně cizí osobě, pouze ho svěřila své společnosti při cestě a ve spěchu na hranicích si jej zapomněla vyzvednout zpět.

Dále stěžovatelka kritizuje žalovaného za to, že nepřezkoumal její odvolání v celém rozsahu, když právní námitky nepřezkoumal vůbec, skutkové pak pouze částečně. Navíc výrok rozhodnutí žalovaného obsahuje rozšíření důvodů vyhoštění o ustanovení § 119 odst. 1 písm. c) bod 2 a písm. b) bod 6 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, přestože tyto důvody nebyly uvedeny ve sdělení o zahájení správního řízení.

Konečně pak stěžovatelka protestuje proti odmítnutí své žaloby městským soudem. Podle jejího názoru je třeba znění § 171 písm. c) zákona o pobytu cizinců vykládat tak, že je to procesní ustanovení vztahující se k neoprávněnosti zdržování cizince na území ČR v době zahájení správního řízení. Nelze je vykládat tak, že se vztahuje k neoprávněnosti pobytu kdykoliv v minulosti před zahájením správního řízení. Takový výklad by vedl k tomu, že by správní orgány mohly účelově ukládat správní vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bod 6 a písm. c) bod 1 a 2 tohoto zákona, aby svá rozhodnutí vyloučily ze soudního přezkumu. Navíc by takový výklad vedl k tomu, že by bylo možno ze soudního přezkumu vyloučit i rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který pobývá v ČR na základě víza, ztratí pas a tuto ztrátu půjde řádně nahlásit. Správný výklad § 171 písm. c) zákona o pobytu cizinců naopak je, že pokud cizinec pobývá v okamžiku zahájení správního řízení na území ČR na základě platného víza, není rozhodnutí správního orgánu vyloučeno ze soudního přezkumu. Tento případ dopadá i na stěžovatelku, která se dne 4. 2. 2004 dostavila v doprovodu právního zástupce na pracoviště Oddělení cizinecké policie Brno-město, kde učinila prohlášení o žádosti o azyl, poté jí bylo uděleno vstupní vízum a teprve pak bylo zahájeno řízení o jejím správním vyhoštění.

Z těchto důvodů označuje stěžovatelka napadené usnesení o odmítnutí její žaloby za nezákonné a žádá jeho zrušení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti pouze odkázal na své stanovisko k žalobě zaslané Městskému soudu v Praze.

V souzené věci Nejvyšší správní soud z předmětného správního spisu především zjistil, že dne 4. 2. 2004 učinila stěžovatelka prohlášení o azylu. Vzhledem k tomu, že pobývala na území ČR bez cestovního dokladu a nebyla k pobytu oprávněna, bylo s ní zahájeno řízení o správním vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. c) bod 1 zákona o pobytu cizinců. V tomto správním řízení podala stěžovatelka téhož dne vyjádření do protokolu, kde uvedla, že do ČR přicestovala dne 3. 2. 2004 v nákladovém prostoru kamionu společně

s jednou spolucestující. Na hraničním přechodu projevily úmysl požádat o azyl, tamní úředník jim však sdělil, že nemá čas, a odkázal je s jejich žádostí do vnitrozemí. Byla si tedy vědoma, že po dobu jednoho dne pobývala na území ČR nelegálně, jednala tak však v dobré víře a podle pokynů úředníka na hraničním přechodu. Na území ČR vstoupila ještě s platným cestovním dokladem a předpokládala, že její spolence, které doklad předtím svěřila do úschovy a která se od ní oddělila po opuštění hraničního přechodu, tento doklad odevzdá úřadům.

Na základě těchto podkladů vydalo Oddělení cizinecké policie Brno-město výše uvedené rozhodnutí ze dne 9. 2. 2004. Zde bylo stěžovatelce podle § 119 odst. 1 písm. c) bod 1 zákona o pobytu cizinců uloženo správní vyhoštění s dobou platnosti na tři roky a podle § 118 odst. 1 téhož zákona stanovena lhůta 15 dní k vycestování z ČR. Zde prvostupňový správní orgán uvedl, že stěžovatelka pobývala na území ČR bez platného cestovního dokladu, který vědomě předala jiné osobě, porušila zákonem stanovená pravidla pro vstup na území ČR a pobyt zde, a pro udržení veřejného pořádku bylo proto nezbytné jí uložit správní vyhoštění. Správní orgán přitom přihlédl i k tomu, že zde stěžovatelka nemá žádné příbuzné, takže vyhoštění není zásahem do jejího rodinného života. Počátek platnosti rozhodnutí byl stanoven od nabytí právní moci rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení azylu nebo zastavení řízení o ní, jestliže marně uplyne lhůta pro podání žaloby proti rozhodnutí ve věci azylu. Zároveň bylo stěžovatelce vydáno vstupní vízum s platností do 6. 2. 2004, aby se mohla dostavit do Přijímacího střediska V. L.

Proti tomuto rozhodnutí podala stěžovatelka odvolání, kde uvedla, že její spolucestující dostala její cestovní doklad od úředníka na hraničním přechodu, nikoli přímo od stěžovatelky, pak si jej od ní ale zapomněla vyzvednout. Podle stěžovatelky nelze ustanovení § 119 odst. 1 písm. c) bod 1 zákona o pobytu cizinců použít v každém případě, když u sebe cizinec nemá cestovní doklad, ale pouze tehdy, kdy to cizinec sám zavíní nebo kdy o doklad přijde nezaviněně, ale neučiní nic pro nápravu tohoto stavu. Naopak stěžovatelka přišla o pas neúmyslně a hned následující den jeho ztrátu ohlásila.

O tomto odvolání rozhodl žalovaný svým rozhodnutím ze dne 29. 3. 2004, kterým změnil prvostupňové rozhodnutí tak, že uložil stěžovatelce správní vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. c) bod 1 a nově také bod 2 a písm. b) bod 6 zákona o pobytu cizinců. V odůvodnění uvedl, že svým pobytem na území ČR bez cestovního dokladu naplnila podmínky pro aplikaci § 119 odst. 1 písm. c) bod 1 citovaného zákona; tím, že neměla příslušné vízum, splnila také podmínky bodu 2 téhož písmene; a konečně byl dán i důvod k aplikaci písm. b) bodu 6 téhož odstavce, neboť překročila státní hranici v úkrytu. Dále uvedl, že v rámci přezkumu neshledal, že by orgán prvního stupně porušil některé z ustanovení správního řádu, naopak dostatečně zjistil skutečný stav věci a přihlédl ke všem podstatným skutečnostem.

Proti tomuto rozhodnutí podala stěžovatelka žalobu k městskému soudu. Zde protestovala proti nedodržení některých ustanovení správního řádu a uvedla skutkové námitky obdobné těm, které nyní opakuje v kasační stížnosti, tedy námitky, že na hraničním přechodu dobrovolně vystoupila, že pobývala na českém území nelegálně jen několik hodin a že o svůj cestovní doklad nepřišla záměrně. Stejně tak protestovala i proti tomu, že prvostupňové rozhodnutí nebylo přezkoumáno v celém rozsahu.

Tuto žalobu městský soud odmítl svým usnesením ze dne 30. 9. 2004 s odkazem na § 68 písm. e) s. ř. s., podle nějž je žaloba nepřijatelná, domáhá-li se přezkoumání rozhodnutí,

které je z přezkoumání podle tohoto nebo zvláštního zákona vyloučeno. Soud konkrétně shledal, že mezi povinnosti cizince patří podle § 3 odst. 1 zákona o pobytu cizinců také povinnost vstoupit na území ČR přes hraniční přechod v místě a čase určeném k provádění hraniční kontroly a pobývat na tomto území pouze s platným cestovním dokladem a vízem. Sloveso „pobývat“ obsažené v § 119 zákona o pobytu cizinců, na jehož základě žalovaný rozhodoval, je synonymem ke slovesu „zdržovat se“, jež zmiňuje § 171 písm. c) téhož zákona, který vymezuje rozhodnutí vydávaná podle zákona o pobytu cizinců, která jsou vyloučena ze soudního přezkumu. Uzavřel tedy, že rozhodnutí o správním vyhoštění cizince založená na jeho neoprávněném pobytu na území, v daném případě tedy rozhodnutí o správním vyhoštění podle § 119 zákona o pobytu cizinců, jsou vyloučena ze soudního přezkumu ve smyslu § 68 písm. e) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení Městského soudu v Praze v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s) a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Stěžovatelka brojí proti napadenému usnesení ze zákonných důvodů obsažených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a e) s. ř. s. Nejvyšší správní soud je ovšem v posouzení její kasační stížnosti omezen pouze na přezkum pohledem důvodu spadajícího pod písmeno e). Takový postup je jediný možný pohledem dosavadní judikatury zdejšího soudu, jak byla vyjádřena např. v jeho rozsudku ze dne 21. 4. 2005, sp. zn. 3 Azs 33/2004 (publ. pod č. 625/2005 Sb. NSS): *„Je-li kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí žaloby, přicházejí pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Pod tento důvod spadá také případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu, a dále vada řízení spočívající v tvrzené zmatečnosti řízení před soudem.“* Zdejší soud tak nemůže posuzovat ty body, kterými stěžovatelka brojí proti obsahu správních rozhodnutí, či kterými zpochybňuje skutková zjištění v její věci, a zaměří se pouze na otázku, zda městský soud pochybil, když její žalobu odmítl pro nepřípustnost.

Městský soud odkazuje ve svém odmítavém usnesení na § 171 zákona o pobytu cizinců. Toto ustanovení v rozhodné době, tedy v době vydání napadeného rozhodnutí žalovaného, stanovilo:

„Z přezkoumání soudem jsou vyloučena

- a) rozhodnutí o neudělení víza,*
- b) rozhodnutí o odepření vstupu,*
- c) rozhodnutí o správním vyhoštění, pokud se před zahájením řízení o tomto vyhoštění zdržoval cizinec na území nebo v tranzitním prostoru mezinárodního letiště neoprávněně,*
- d) rozhodnutí o ukončení pobytu, pokud se cizinec před zahájením řízení o ukončení pobytu zdržoval na území nebo v tranzitním prostoru mezinárodního letiště neoprávněně.“*

Podle městského soudu spadal stěžovatelčin případ pod písmeno c) tohoto ustanovení. Naopak stěžovatelka tvrdí, že toto ustanovení nelze vztáhnout na ty případy, kdy cizinec v okamžiku zahájení správního řízení pobývá na území ČR na základě platného víza. Při hledání odpovědi na tuto otázku se Nejvyšší správní soud uchýlil jednak k výkladu jazykovému, jednak k výkladu teleologickému.

Striktní jazykový výklad by opravdu mohl naznačovat, že by do výluky obsažené v daném ustanovení spadaly všechny případy, kdy cizinec kdykoli před zahájením správního

řízení o správním vyhoštění pobýval na území ČR neoprávněně, což by vedlo k neodůvodněným tvrdostem, jak namítá stěžovatelka. Stejně tak však jazykový výklad připouští i možnost, že pod toto ustanovení spadají pouze ty případy, kdy cizinec nepobýval na území ČR legálně v době těsně předcházející zahájení správního řízení o správním vyhoštění, a právě z toho důvodu je mu správní vyhoštění výsledným rozhodnutím uděleno. Tomuto druhému závěru nasvědčuje i výklad teleologický, vycházející z důvodové zprávy k ustanovení § 171 zákona o pobytu cizinců: „*Ustanovení, v souladu s Listinou základních práv a svobod, vylučuje z možnosti soudního přezkumu ta rozhodnutí, kterými nedochází k zásahům do základních práv a svobod.*“

Rozhraničení situací, ve kterých cizinci, kterému bude uděleno správní vyhoštění, svědčí právo na soudní přezkum, a ve kterých nikoli, tak bude těsně souviset s tím, jak významný zásah do jeho práv a právem chráněných zájmů v jeho případě správní vyhoštění představuje. Právě proto je zde zakotveno kritérium neoprávněnosti předchozího pobytu, které odráží zásadu, že pro cizince, který v ČR pobýval dosud legálně, určitým způsobem zde zakotvil a vytvořil zde v době svého předchozího legálního pobytu různé osobní či ekonomické vazby, představuje správní vyhoštění výrazně větší zásah, než pro cizince, který buď do ČR teprve přichází – na tyto situace dopadá písmeno b) zkoumaného ustanovení – nebo který zde pobýval nelegálně a nepříslušelo mu tedy nikdy legitimní očekávání, že zde bude moci i setrvat. Právě proto, jak naznačuje důvodová zpráva, nesvědčí této druhé skupině cizinců právo na soudní přezkum rozhodnutí o jejich vyhoštění, neboť toto rozhodnutí pro ně není zásahem do základních práv a svobod.

Do této druhé skupiny patří i stěžovatelka. Z výše uvedených důvodů zdejší soud upustil od dalšího přezkoumávání jejích skutkových tvrzení. Nicméně i kdyby tento soud akceptoval jejich pravdivost a přistoupil tedy například na to, že v době zahájení správního řízení o správním vyhoštění jí již bylo díky podání žádosti o azyl poskytnuto vízum za účelem pobytu na českém území po dobu řízení o této stížnosti, nemění to nic na faktu, že v době zahájení správního řízení o správním vyhoštění spadala stěžovatelka do té skupiny cizinců, pro niž nepředstavuje správní vyhoštění zásah do základních práv a svobod, neboť zde předtím nepobývala legálně, a pokud ano, pak po zanedbatelně dlouhou dobu přičitatelnou spíše vhodné procesní taktice, neschopné založit důvody, pro které by nebylo možno na rozhodnutí v její věci ustanovení § 171 odst. c) zákona o pobytu cizinců aplikovat.

Tento přístup k posuzování výluky ze soudního přezkumu rozhodnutí o správním vyhoštění odůvodněně tím, že takové rozhodnutí nepředstavuje zásah do základních práv a svobod, potvrzuje i dosavadní publikovaná správní judikatura vyřčená v usnesení Městského soudu v Praze ze dne 25. 2. 2004, sp. zn. 10 Ca 206/2003 (publ. pod č. 575/2005 Sb. NSS): „*Výluka ze soudního přezkumu uvedená v § 171 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, není protiústavní ani v rozporu s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, neboť správní vyhoštění ve smyslu judikatury Evropského soudu pro lidská práva je zákonné, sledující legitimní cíl a nezbytné v demokratické společnosti. Posouzení přiměřenosti tohoto zásahu s ohledem na změny skutkového stavu lze ostatně dosáhnout v rámci jiných institutů, např. odstranění tvrdosti správního vyhoštění (§ 122 tohoto zákona), popř. cestou mimořádných opravných prostředků (§ 65 správního řádu ve spojení s § 168 citovaného zákona).*“ Nejvyšší správní soud se s názorem v tomto rozhodnutí vysloveným plně ztotožňuje. Protizákonným by byl postup, kdyby krajské soudy vylučovaly ze soudního přezkumu paušálně všechna rozhodnutí o správním vyhoštění podle § 119 zákona o pobytu cizinců. I pohled na správní judikaturu však naznačuje, že taková obava je lichá.

Tak například v rozsudku Nejvyššího správního ze dne 27. 10. 2004, sp. zn. 5 Azs 125/2004, byl přezkoumáván rozsudek Městského soudu v Praze, ve kterém městský soud meritorně posuzoval rozhodnutí Policie ČR, Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie ve věci uložení správního vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. c) bod 3 zákona o pobytu cizinců. Jednalo se přitom o cizince, který na území ČR legálně pobýval na základě víza, ovšem následně v řízení ve věci prodloužení platnosti víza nad 90 dnů za účelem podnikání uvedl nepravdivé informace s úmyslem ovlivnit rozhodnutí správního orgánu. I tento příklad, stejně jako řada dalších a jako výše provedené úvahy, jasně potvrzují, že rozhodujícím kritériem pro uplatnění výluky ze soudního přezkumu je, zda cizinec před nastáním okolností, pro něž bylo správní vyhoštění uloženo, na území ČR legálně pobýval, či nikoliv. Tuto podmínku stěžovatelka nesplňovala a vyloučení její věci ze soudního přezkumu podle § 171 písm. c) zákona o pobytu cizinců bylo tedy namístě.

Stěžovatelka přitom dále nemá pravdu, když tvrdí, že pouhým účelovým podřazením pod § 119 odst. 1 písm. b) bod 6 a písm. c) bod 1 a 2 zákona o pobytu cizinců by mohl správní orgán vyloučit soudní přezkum svých rozhodnutí. Vyloučení ze soudního přezkumu totiž není implikováno podřazením pod tyto jednotlivé skutkové podstaty, ale výhradně vymezením skutkových podstat v § 171 zákona o pobytu cizinců, přičemž hranice skutkových množin mezi těmito ustanoveními nejsou totožné. Zejména splnění skutkových hypotéz uvedených v § 119 odst. 1 písm. c) bod 1 a 2 tohoto zákona neimplikuje vždy vyloučení ze soudního přezkumu. Podle těchto ustanovení *„policie vydá rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který pobývá na území přechodně, s dobou platnosti... až na 3 roky,*

1. pobývá-li cizinec na území bez cestovního dokladu, ač k tomu není oprávněn,
2. pobývá-li cizinec na území po uplynutí doby platnosti víza nebo doby pobytu na území stanovené vízem nebo bez víza, ač k tomu není oprávněn...“ Z tohoto vymezení je zjevné, že si lze představit situace, kdy bude cizinci na základě těchto ustanovení uloženo správní vyhoštění i přesto, že předtím pobýval na území legálně, a takové rozhodnutí pak nebude spadat pod výluky ze soudního přezkumu obsažené v § 171 písm. c) zákona o pobytu cizinců. Stěžovatelka sama takový příklad v kasační stížnosti uvádí, je si tedy této teoretické možnosti vědoma. Je tak lichá její obava, že by mohl správní orgán vylučovat ze soudního přezkumu svá rozhodnutí pouhým účelovým podřazením pod některá konkrétní ustanovení § 119 zákona o pobytu cizinců. Jednak by takový postup odporoval ústavně zakotvené zásadě zákazu libovůle veřejné moci opakovaně zmiňované i v judikatuře zdejšího soudu – viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, sp. zn. 2 Ans 1/2005 (publ. pod č. 605/2005 Sb. NSS); jednak pak krajský soud, který obdrží žalobu proti takovému rozhodnutí, posuzuje, zda konkrétní skutkový případ spadá do některé ze skutkových podstat § 171 zákona o pobytu cizinců, nikoliv podle kterého bodu ustanovení § 119 téhož zákona bylo napadené správní rozhodnutí vydáno.

Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že se Městský soud v Praze napadeným usnesením nedopustil nezákonnosti ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., když z výše uvedených příčin již zdejší soud neposuzoval toto usnesení pohledem ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

Z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud dospěl po přezkoumání kasační stížnosti k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Stěžovatelka, která neměla v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.) a Policii ČR, Ředitelství služby cizinecké a pohraniční

policie náklady řízení nevznikly. Proto soud rozhodl, že se žalovanému nepřiznává právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 14. února 2006

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu