



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu, složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Jana Vyklického a JUDr. Jaroslava Vlašína, v právní věci žalobce: **T. N. V.**, zastoupeného JUDr. Lilkou Horákovou, advokátkou se sídlem Drtinova 24, Praha 5, proti žalované: **Policie České republiky**, Ředitelství služby cizinecké policie, se sídlem Olšanská 2, Praha 3, proti rozhodnutí žalované ze dne 1. 3. 2013 č. j. CPR-13179-2/ČJ-2012-930310-V238, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 4. 2013, č. j. 1 A 17/2013-24,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 4. 2013, č. j. 1 A 17/2013 – 24, **s e r u š í a v ě c s e v r a c í** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie (dále „stěžovatelka“) ze dne 1. 3. 2013, čj. CPR-13179-2/ČJ-2012-930310-V238 bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Policie České republiky, Krajského ředitelství policie hl. m. Praha, odboru cizinecké policie ze dne 21. 10. 2012, čj. KRPA-97010/ČJ-2012-000022, kterým bylo žalobci uloženo správní vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. c) bod 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále „zákon o pobytu cizinců“) a doba, po kterou mu nelze umožnit vstup na území členských států Evropské unie, byla stanovena v délce jednoho roku.

Rozhodnutí stěžovatelky bylo napadeno správní žalobou, ve které žalobce tvrdil, že stěžovatelka nedostatečně zjistila skutkový stav, z něž vyvodila chybný závěr o neoprávněnosti jeho pobytu na území ČR. Nesouhlasil rovněž s názorem, že se dopustil obcházení zákona v případě uzavření manželství, na jehož základě získal povolení

k trvalému pobytu. Stěžovatelce dále vytkl, že nezohlednila jeho předchozí legální pobyt na území ČR a dobu, kdy pobýval na území ČR v dobré víře. Poukázal také na osobní a ekonomické vazby, které si na území ČR vytvořil.

Rozsudek Městského soudu v Praze

Městský soud v Praze (dále „městský soud“) rozsudkem ze dne 17. 4. 2013, čj. 1 A 17/2013 – 24, napadeným nyní posuzovanou kasační stížností, rozhodnutí stěžovatelky zrušil dle § 78 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“), pro nezákonnost a věc jí vrátil k dalšímu řízení.

Městský soud zrekapituloval průběh správního řízení a poté se vyjádřil k jednotlivým žalobním námitkám. K pobytu žalobce na území ČR v dobré víře poznamenal, že se stěžovatelka měla zajímat o to, zda byl žalobce informován svým právním zástupcem o rozhodnutí, kterým mu byl zrušen trvalý pobyt. Měla tak ověřit pravdivost tvrzení žalobce, který namítal, že se od svého právního zástupce o daném rozhodnutí nedověděl a předpokládal proto, že na území ČR pobývá legálně.

V další části rozsudku se městský soud věnoval problematice možného porušení práva na respektování rodinného a soukromého života. Vyšel přitom z judikatury Evropského soudu pro lidská práva a čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Uvedl, že vyhoštění osoby ze země, kde žijí její blízcí příbuzní, může představovat zásah do práva na respektování rodinného života. Zvláště potom v případě pokud tento zásah není odůvodněný naléhavou společenskou potřebou a pokud není přiměřený ke sledovanému cíli. Městský soud upozornil, že zasáhnout do rodinného života a práva na volný pohyb uložením správního vyhoštění lze jen tehdy, pokud dojde k porušení veřejného pořádku. Relevantní porušení veřejného pořádku městský soud spatřuje v případě nejzávažnější trestné činnosti, jelikož pouze v takových případech je odloučení od nejbližší rodiny přiměřené k uložení správního vyhoštění. S odkazem na rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010 – 151, uvedl, že za porušení veřejného pořádku nelze považovat obcházení zákona o pobytu cizinců či uzavření nelegálního sňatku s cílem získat trvalý pobyt na území ČR.

Dle městského soudu tedy správní orgány zjistily správně skutečný stav věci, ale nesprávně posoudily závažnost jednání žalobce. Městský soud má rovněž za to, že správní orgány nemohly bez dalšího konstatovat, že rodina žalobce může žít v jiné zemi, kde budou mít všichni povolení k pobytu.

Kasační stížnost

Kasační stížností ze dne 29. 4. 2013 napadá stěžovatelka rozsudek městského soudu z důvodu nezákonnosti a nepřezkoumatelnosti a uplatňuje přitom kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Jednotlivé kasační důvody byly posléze konkretizovány podáním ze dne 17. 5. 2013.

Stěžovatelka se nejprve vyjádřila k otázce žalobcova pobytu v dobré víře. Domnívá se, že nebylo třeba žádat právního zástupce žalobce o sdělení, jak byl žalobce o rozhodnutí

pokračování

o zrušení trvalého pobytu informován. Má za to, že je pouze věcí právního zástupce a jeho klienta, jak se budou ve věci vzájemně informovat, a případné nedostatky nelze přičítat k tíži správního orgánu.

V další části se stěžovatelka zabývá porušením veřejného pořádku v dané věci. Konstatuje, že její rozhodnutí bylo vydáno v intencích § 119 odst. 1 písm. c) bod 2 zákona o pobytu cizinců a důvodem vyhoštění tak byl neoprávněný pobyt žalobce na území ČR, nebylo proto na místě, aby správní orgány zkoumaly, zda jednání cizince představuje závažné ohrožení základních zájmů společnosti. Podotýká dále, že žalobce rozvodem manželství s občankou ČR ztratil postavení rodinného příslušníka EU, správní vyhoštění tedy nebylo uloženo z důvodu narušení veřejného pořádku. Městským soudem zmiňované rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu však dopadá na situace podle § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, a nelze jej proto v dané věci aplikovat.

Na závěr stěžovatelka rozporuje tvrzení městského soudu, že žalobce zabezpečuje svou rodinu z peněz získaných legální prací. Uvádí k tomu, že žalobce neměl oprávnění k pobytu na území ČR a z toho důvodu nemohl svou rodinu živit legálně.

Stěžovatelka tedy trvá na názoru, že správně posoudila závažnost protiprávního jednání žalobce, který pobýval na území ČR na základě účelově uzavřeného manželství a posléze bez platného víza. Domnívá se proto, že zájem na správním vyhoštění převážil nad ochranou soukromého a rodinného života žalobce.

Žalobce svého práva vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužil

Posouzení Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval problematikou přípustnosti kasační stížnosti a dalších podstatných náležitostí. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, stěžovatelka je v řízení zastoupena zaměstnancem, který má vysokoškolské vzdělání, jež je vyžadováno pro výkon advokacie a jsou splněny i obsahové náležitosti dle § 106 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud následně přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Pro lepší orientaci v dané věci je vhodné rekapitulovat podstatné okolnosti, které vyplynuly ze správního a soudního spisu. Žalobce přicestoval na území ČR dne 24. 11. 2003 s povolením k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání. Dne 17. 6. 2004 uzavřel žalobce sňatek, na základě kterého získal dne 25. 6. 2004 povolení k trvalému pobytu. To bylo žalobci rozhodnutím Ministerstva vnitra ze dne 10. 2. 2012, čj. OAM-32615-10/MC-2010 zrušeno podle § 871 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, ve znění v rozhodné době, neboť se ukázalo (viz rozsudek Okresního soudu v Ústí nad Labem, čj. 13 C 154/2005-36), že manželství bylo uzavřeno účelově. Uvedené správní rozhodnutí bylo

doručeno právnímu zástupci žalobce dne 1. 3. 2012 a právní moci nabylo dne 19. 3. 2012. Dne 31. 7. 2012 se žalobce, z důvodu ohlášení nového cestovního dokladu, dostavil na pracoviště OAMP Praha – Bohdalec, kde bylo zjištěno, že mu byl trvalý pobyt zrušen. Přivolaná Policie ČR posléze zjistila, že na území ČR pobývá nelegálně, což vedlo k zahájení řízení o správním vyhoštění. Během správního řízení bylo dále zjištěno, že žalobce má na území ČR manželku (státní příslušnost vietnamská, oddáni 10. 3. 2010) a dceru (narozena dne 24. 7. 2010).

Stěžovatelka napadá rozsudek městského soudu pro důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., avšak jednotlivé námitky pod ně blíže nepodřazuje. Ze samotného znění kasační stížnosti je patrné, že námitky stěžovatelky zásadně směřují k nesprávnému posouzení právní otázky a tudíž ke kasačnímu důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Za stěžejní lze označit problematiku právního významu respektování rodinného či soukromého života žalobce. Hlavním úkolem Nejvyššího správního soudu tak bylo vyřešit otázku, zda uložením správního vyhoštění došlo k nepřiměřenému zásahu do soukromého nebo rodinného života žalobce ve smyslu § 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

Pro zvýšení přesvědčivosti rozhodnutí považuje Nejvyšší správní soud za důležité vyjádřit se nejprve k otázce týkající se žalobcova pobytu na území ČR v dobré víře. S tím souvisí otázka existence povinnosti správního orgánu ověřit, zda se žalobce s rozhodnutím o zrušení trvalého pobytu, které bylo jeho předchozímu právnímu zástupci řádně doručeno, skutečně seznámil.

Komunikace mezi účastníkem a jeho řádným zástupcem v rámci konkrétního řízení je záležitostí vztahu těchto osob. Vztahu soukromoprávního (§ 31 a násl. zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník), s povinností mlčenlivosti zástupce chráněné zákonem. Právním zástupcem v takovém vztahu určitě není proti vůli klienta zamlčet obsah doručeného rozhodnutí, na druhé straně ovšem nelze ani zpochybnit právo účastníka se o to vůbec nezajímat, například na základě důvěry v kompetentní jednání zástupce. Bez ohledu na to vnější procesní důsledky zůstávají vždy stejné a je výhradně v zájmu zastoupeného na tuto skutečnost pamatovat. Doručení zástupci představuje důkaz řádného zákonného doručení zastoupenému účastníku řízení, v jeho zájmu a se všemi z toho plynoucími důsledky – pro povinnost plnit, pro běh lhůt a podobně. Zastoupený účastník musí svému zástupci věřit, a jestliže by tomu tak nebylo, ve vlastním zájmu by měl usilovat o změnu zastoupení. Nic takového se v posuzované věci nestalo. Tedy, jen ve shora uvedeném smyslu lze vůbec zvažovat smysl dobré víry v uvedených souvislostech. Institut dobré víry v konkrétním případě posuzované věci v žádném případě nemůže být interpretován jako nástroj k nápravě případných chyb právního zástupce účastníka a už vůbec ne jako omluva případné nečinnosti zastoupeného. Jiný přístup by ostatně mohl vést ke zcela nežádoucím důsledkům, k vysloveně účelovým námitkám zastoupených osob i zástupců podle vývoje situace, s ničivým dopadem na princip právní jistoty a průběh konkrétních řízení. Na okraj je vhodné připomenout, že k tvrzenému případu údajně vážnoucí komunikace žalobce a jeho zástupce došlo v jiné věci, než která je nyní posuzována.

Nejvyšší správní soud tak dává stěžovateli za pravdu, že nebylo její povinností, ale ani možností a nemělo by to žádný smysl, zjišťovat, zda se žalobce s rozhodnutím (řádně doručeným zástupci) o zrušení trvalého pobytu skutečně seznámil. Naopak bylo její povinností vycházet z toho, že se tak stalo, a to právě proto, že žalobce byl řádně

pokračování

zastoupen, zastoupení nijak nezpochyboval a rozhodnutí bylo jeho zástupci řádně doručeno. V rámci řízení o kasační stížnosti se ovšem jedná o vysloveně okrajovou problematiku. Kasační stížnost tvrdící nesprávné posouzení právní otázky soudem může totiž účinně mířit toliko proti těm důvodům rozhodnutí městského soudu, na nichž je toto rozhodnutí zbudováno (srovnej také usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2007, č. j. 8 As 52/2006 - 74).

Nejvyšší správní soud se dále zabýval samotnou problematikou zásahu do soukromého nebo rodinného života žalobce.

Městský soud správně vyšel z judikatury Evropského soudu pro lidská práva (jde o standardní postup odpovídající také judikatuře Nejvyššího správního soudu, viz rozsudek ze dne 5. 3. 2013, č. j. 8 As 118/2012 - 5), ze které správně vyvodil nutnost porovnávat na straně jedné zájem státu na tom, aby se cizinec dotčený správním vyhoštěním na území státu nezdržoval, a na straně druhé zásah do soukromého nebo rodinného života cizince.

Nejvyšší správní soud připomíná, že v případě občanů EU a jejich rodinných příslušníků jsou možnosti správního vyhoštění upraveny dost restriktivně (viz § 119 odst. 2 zákona o pobytu cizinců): To však není případ žalobce, který navíc o chráněné postavení přišel vlastní vinou v důsledku uzavření a následně rozvodu účelově uzavřeného manželství, které bylo dostatečným způsobem prokázáno. Zásadní je zdůraznit, že žalobci nebylo správním vyhoštěním uloženo pro narušení veřejného pořádku, nýbrž z důvodu neoprávněného pobytu v důsledku zrušení jeho práva trvalého pobytu. Závěr usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010 - 151: *„při výkladu pojmů „veřejný pořádek“, resp. „závažné narušení veřejného pořádku“, používaných v různých kontextech zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, je třeba brát v úvahu nejen celkový smysl dané právní úpravy, ale přihlížet i k rozdílným okolnostem vzniku, původu a účelu jednotlivých ustanovení, v nichž jsou tyto pojmy užity“* v zásadě nelze v nyní posuzované věci přímo aplikovat. Městský soud postupoval chybně a důvody pro správní vyhoštění žalobce nepřijatelně (a v rozporu s napadeným rozhodnutím) zúžil na úvahy o narušení veřejného pořádku jednáním žalobce. Prakticky vůbec se přitom nezabýval stěžejním důvodem žalobcova vyhoštění, totiž jeho neoprávněným pobytem na území ČR po zrušení povolení k trvalému pobytu v důsledku prokázaného účelového sňatku s občankou České republiky. Teprve v této souvislosti by bylo možné poukázat na judikaturu zdejšího soudu navazující na citované usnesení rozšířeného senátu, ze které vyplývá, že v případě kumulace protiprávního jednání cizince lze zohlednit intenzitu protiprávního jednání ve vzájemném souběhu, který již může svou celkovou intenzitou dosahovat podmínek pro uložení správního vyhoštění v důsledku relevantního narušení veřejného pořádku (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2012, č. j. 4 As 56/2012 - 66, také rozsudek ze dne 17. 5. 2012, č. j. 6 As 28/2010 - 89).

Nejvyšší správní soud konstatuje, že městský soud neposoudil otázku správního vyhoštění žalobce komplexně, jak bylo jeho povinností podle zákona i s přihlédnutím k citované judikatuře. Je nepochybně právem každého státu regulovat pobyt cizinců na svém území. Tato pravidla jsou cizinci povinni dodržovat s vědomím, že jejich porušení může být následováno zásahem do jejich soukromého nebo rodinného života. Nelze

přehlédnout, že žalobce měl v úmyslu získat právo pobytu v ČR nelegální cestou, když uzavřel účelové manželství. Musel si tudíž být vědom i následků, které mohou být takovým jednáním vyvolány. V daném případě to znamenalo ztrátu pobytového oprávnění, v návaznosti na to také rozhodnutí o správním vyhoštění a neoprávněný pobyt na území ČR. V žalobcově případě došlo tedy ke kumulaci více protiprávních jednání (vědomé užití nelegálního prostředku účelovým sňatkem, pobyt bez povolení, nelegální zaměstnání), kterou se však městský soud nezabýval. Za takové situace nelze vyloučit přiměřenost správního vyhoštění společně s dobou zákazu vstupu na území v délce jednoho roku (maximem by v daném případě byly až 3 roky).

Náležitě je zcela jistě nutné prověřit míru integrace žalobce a jeho manželky do české společnosti. Sami nevylučují, že příliš integrování nejsou (neznalost českého jazyka, omezené sociální vazby, zachované vazby ve Vietnamu) a jejich dcera v rozhodné době neměla oprávnění k pobytu vyřízeno. Žádné ze zjištěných skutečností neukazují ani na existenci problému, díky kterému by nemohl žalobce soukromý či rodinný život realizovat v zemi původu (extrateritoriální účinky článku 8 Úmluvy). Ze správního spisu vyplývá, že žalobce má v zemi původu rodinné zázemí a k zemi původu má stále silný vztah stejně jako jeho manželka (manželství uzavřeli ve Vietnamu). Vyjádření manželky žalobce nepopisuje možnost návratu do Vietnamu jako subjektivně vyloučené řešení, byť přednost dává pobytu v ČR. Vzhledem k uvedenému a také tomu, že v ČR nemá kromě manžela a dcery žádné jiné významnější vazby, nedopadá na danou věc ani rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Boultif versus Švýcarsko* ze dne 2. 8. 2011, z něž městský soud rovněž vycházel.

Nejvyšší správní soud se nakonec stručně věnuje námitce, že žalobce nemůže svou rodinu žít legálně, pokud nemá oprávnění k pobytu. Podle § 89 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti může být cizinec přijat do zaměstnání a zaměstnáván jen tehdy, „*má-li platné povolení k zaměstnání a platné povolení k pobytu na území České republiky nebo je-li držitelem zelené karty nebo modré karty, pokud tento zákon nestanoví jinak; za zaměstnání se pro tyto účely považuje i plnění úkolů vyplývajících z předmětu činnosti právnické osoby zajišťovaných společníkem, statutárním orgánem nebo členem statutárního nebo jiného orgánu obchodní společnosti pro obchodní společnost nebo členem družstva nebo členem statutárního nebo jiného orgánu družstva pro družstvo*“. Je tedy patrné, že platné povolení k pobytu na území ČR je jednou z podmínek pro legální zaměstnání. Pokud tedy žalobce nemá oprávnění k pobytu, a není zároveň držitelem zelené či modré karty, nemůže být v ČR legálně zaměstnán. Ze správního spisu lze zjistit, že jediný pracovní příjem žalobce plyne z jeho zaměstnání v bistro Panda. V tomto ohledu je tedy chybný také názor městského soudu, že rodinu „*žalobce zabezpečuje z peněz získaných legální prací*“. Minimálně v době rozhodování stěžovatelky totiž žalobce pracoval nelegálně.

Lze tedy shrnout, že městský soud pochybil, když své rozhodnutí vybudoval na nepřijatelně zúžených důvodech, pro které ve skutečnosti nebylo správní vyhoštění žalobci uloženo, a neposoudil danou věc ve všech souvislostech, jak bylo jeho povinností. Na rozdíl od městského soudu nemůže Nejvyšší správní soud vyloučit přiměřenost rozhodnutí stěžovatelky, a to i ve vztahu k namítanému zásahu do soukromého či rodinného života žalobce. Závěr v tomto směru nelze spolehlivě formulovat bez doplnění argumentace, případně také dokazování, v naznačeném směru, které Nejvyšší správní soud

pokračování

nahradiť nemůže. Městský soud vyložil (za daného skutkového stavu) ustanovení zákona o pobytu cizinců chybně [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] a opomenutím povinnosti komplexního posouzení věci zatížil své rozhodnutí takovou vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., která by mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé.

Nejvyšší správní soud tedy shledal kasační stížnost důvodnou a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude Městský soud v Praze vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne Městský soud v Praze v konečném rozhodnutí ve věci (§ 110 odst. 3 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 28. srpna 2013

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu