



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě, složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Jana Vyklického a JUDr. Jaroslava Vlašína, v právní věci žalobců: **a) N. S., b) A. S.**, oba zastoupeni JUDr. Ludvíkem Hynkem, advokátem se sídlem Václavské náměstí 2074/37, Praha 1, proti žalované: **Policie ČR**, Ředitelství služby cizinecké policie se sídlem Olšanská 2, Praha 3, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 8. 2013, č. j. CPR-6537-3/ČJ-2013-930310-V242, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu Praze ze dne 23. 10. 2013, č. j. 2A 57/2013 - 27,

t a k t o :

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žádnému z účastníků se nepřiznává náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Rozhodnutím Policie České republiky, Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy ze dne 2. 5. 2013, č. j. KRPA-77515/ČJ-2013-000022, bylo žalobkyni N. S. (dále „žalobkyně“) uloženo správní vyhoštění a doba, po kterou jí nelze umožnit vstup na území členských států Evropské unie, byla stanovena v délce 1 roku. K odvolání žalobců bylo uvedené rozhodnutí zčásti změněno a ve zbytku potvrzeno rozhodnutím Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie (dále „stěžovatelka“) ze dne 8. 8. 2013, č. j. CPR-6537-3/ČJ-2013-930310-V242. Uvedeným rozhodnutím stěžovatelka zkrátila dobu, po kterou nelze žalobkyni umožnit vstup na území členských států Evropské unie, na šest měsíců.

Rozhodnutí stěžovatelky napadli žalobci správní žalobou, v níž především poukazovali na nepřiměřenost rozhodnutí o správním vyhoštění ve vztahu k jejich právu

na soukromý a rodinný život. Tvrdili, že jejich manželský vztah je intenzivní a trvalý, do české společnosti jsou plně integrováni a již nemají žádné významné vazby k zemi původu. Dle jejich názoru by došlo vyhoštěním žalobkyně k zásahu do jejich práv garantovaných především čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Namítali rovněž porušení § 119a odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců (dále „zákon o pobytu cizinců“).

Rozsudek Městského soudu v Praze

Městský soud v Praze (dále „městský soud“) rozsudkem ze dne 23. 10. 2013, č. j. 2 A 57/2013 – 27, napadeným nyní posuzovanou kasační stížností, rozhodnutí stěžovatelky zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení.

Městský soud nejprve popsal průběh správního řízení, zrekapituloval relevantní skutkové okolnosti a následně se věnoval přiměřenosti správního rozhodnutí. Konstatoval, že se stěžovatelka zabývala otázkou přiměřenosti pouze formálně a v obecné rovině. Dle městského soudu dostatečně nezkoumala jednotlivé aspekty přiměřenosti, vyjmenované v § 174a zákona o pobytu cizinců. Především nezohlednila závažnost a délku protiprávního jednání žalobkyně v kontrastu s délkou jejího legálního pobytu na území České republiky, její věk, zdravotní stav, povahu a pevnost rodinných vztahů, ekonomické poměry, vazby k České republice a k zemi původu. Městský soud poukázal i na pracovní povolení žalobkyně, míru její integrace do české společnosti a snahu řešit problémy spojené s pobytem.

Městský soud dospěl k závěru, že přiměřenost rozhodnutí o správním vyhoštění nebyla stěžovatelkou řádně zkoumána, stejně tak dopad rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně ve smyslu § 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Vzhledem k těmto skutečnostem městský soud napadené rozhodnutí zrušil a stěžovatelce uložil, aby se v dalším řízení podrobněji zabývala přiměřeností správního vyhoštění dle ustanovení § 174a a 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

Kasační stížnost

Kasační stížností ze dne 2. 12. 2013 napadá stěžovatelka rozsudek městského soudu z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Na výzvu zdejšího soudu byla kasační stížnost doplněna podáním ze dne 18. 12. 2013, ve kterém byly jednotlivé kasační důvody blíže specifikovány.

Stěžovatelka se především domnívá, že přiměřeností uloženého správního vyhoštění se dostatečně a přezkoumatelně zabýval prvostupňový správní orgán, na jehož závěry v rozhodnutí navázala. Upozorňuje také na skutečnost, že v podaném odvolání žalobci neuvedli žádné nové okolnosti, které by prvostupňový orgán nehodnotil či pominul.

Stěžovatelka dále konstatuje, že se i přes značnou obecnost odvolacích námitek problematikou přiměřenosti zabývala, avšak dospěla ke stejnému závěru jako správní orgán prvního stupně. Konkrétně poukazuje na hodnocení délky legálního pobytu žalobkyně a jejich vazeb k ČR i k zemi původu. Nesouhlasí s názorem, že měla zohlednit pracovní povolení žalobkyně. Uvádí, že v době nelegálního pobytu nemohlo pracovní povolení

pokračování

existovat a jeho existence byla navíc v řízení explicitně popřena. Hodnocení závažnosti a délky protiprávního jednání žalobkyně se dle stěžovatelky promítly ve zkrácení doby, po kterou jí nelze umožnit vstup na území členských států Evropské unie. Zkoumán byl rovněž zdravotní stav žalobkyně.

Stěžovatelka dodává, že vzala v potaz i námitky dotýkající se rodinného života žalobkyně, které však automaticky neznamenají, že by jim správní orgán musel vyhovět. Dle stěžovatelky byly všechny skutečnosti podrobeny správnímu uvážení dostatečně a přezkoumatelně. Obě správní rozhodnutí tak splňují veškeré náležitosti dle § 174 zákona o pobytu cizinců i § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.

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 přihlédnout z úřední povinnosti.

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. Z obsahu kasační stížnosti je nicméně patrné, že námitky směřují ke kasačnímu důvodu dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť stěžovatelka pokládá napadený rozsudek za nepřesvědčivý a v rozporu se skutečnostmi uvedenými v předcházejících rozhodnutích správních orgánů. Za klíčovou lze přitom označit otázku, zda se správní orgány dostatečně zabývaly přiměřeností rozhodnutí o správním vyhoštění ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců. Stěžovatelka má za to, že se přiměřeností zabývala dostatečně a její závěry navazují na podrobné a přezkoumatelné prvostupňové rozhodnutí.

Podle § 174a zákona o pobytu cizinců správní orgán při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí podle uvedeného zákona zohlední zejména závažnost nebo druh protiprávního jednání cizince, délku pobytu cizince na území, jeho věk, zdravotní stav, povahu a pevnost rodinných vztahů, ekonomické poměry, společenské a kulturní vazby navázané na území a intenzitu vazeb ke státu, jehož je cizinec státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, ke státu jeho posledního trvalého bydliště. Z pohledu kritérií uvedených v § 174a zákona o pobytu cizinců, kterými se dle městského soudu stěžovatelka dostatečně nezabývala, obsahuje její rozhodnutí následující argumentaci.

Závažnost protiprávního jednání žalobkyně spatřovala stěžovatelka v tom, že nerespektovala zákony České republiky a na území pobývala nelegálně. Přesto v další části rozhodnutí vzala v úvahu krátkou dobu nelegálního pobytu žalobkyně a zkrátila

dobu, po kterou žalobkyni nelze umožnit vstup na území členských států Evropské unie na 6 měsíců – tedy o polovinu. Lze souhlasit, že nelegální pobyt cizince může, za určitých okolností sám o sobě, znamenat dostatečný důvod pro správní vyhoštění, kdy zájem společnosti převáží nad ochranou práva cizince na soukromý a rodinný život, a správní vyhoštění se tak bude jevit přiměřené. V žádném případě ale nelze tento aspekt interpretovat paušálně. Naopak, vždy je nutné vážit konkrétní specifika daného případu.

Závažnost „skutkové podstaty vyhoštění“ spočívající v nelegálním pobytu je nutné poměřovat především z pohledu délky neoprávněného pobytu, okolností a souvislostí, které k neoprávněnému pobytu vedly a rovněž snahou cizince neoprávněný stav odstranit. Jak bylo uvedeno, délkou neoprávněného pobytu se stěžovatelka zabývala – v tomto ohledu je tedy chybné tvrzení městského soudu o opaku. Dostatečně však nebyly hodnoceny další aspekty, které jsou pro určení závažnosti podstatné. V daném případě byl neoprávněný pobyt žalobkyně způsoben jejím opomenutím, respektive spolehnutím se na jinou osobu, která za ní zajišťovala potřebné úkony k prodloužení pobytu. Jistě, takové spoléhání se žalobkyni nezbavuje odpovídající povinnosti řádně dbát o splnění podmínek prodloužení pobytu na území ČR. Nepochybně se jednalo o pochybení, avšak z pohledu jeho významu se nejedná o pochybení závažné, které by naznačovalo nedostatečný respekt žalobkyně k zákonům České republiky. Z jejího dalšího chování lze naopak usoudit, že skutečně měla zájem pobývat na území České republiky legálně, nechtěla se povinnosti vyhnout a vědomě tak porušovat zákonné normy. Právě v kontextu těchto a dalších skutečností a údajů ze života žalobkyně v České republice je namísto hodnocení relevantních okolností stěžovatelkou označit za nedostatečné a paušální, případně vůbec absentující. Závažnost provinění žalobkyně nebyla posuzována ani ve světle jejího následného jednání. Ze správního spisu vyplývá, že se sama žalobkyně v poměrně krátké době přihlásila u příslušného správního orgánu s cílem nastalou situaci řešit, což pro ni ovšem v konečném důsledku znamenalo správní vyhoštění. Právě snahu žalobkyně o řešení problému obnovení legálního pobytu a dobrovolné dostavení se na policii lze vnímat jako okolnost snižující závažnost jejího protiprávního jednání. Význam této osobnostně charakterizující a objektivně významné okolnosti stěžovatelka rovněž neposuzovala. Je tedy zřejmé, že otázka závažnosti jednání žalobkyně nebyla posouzena komplexně, neboť stěžovatelka se příliš zaměřila na jedno dílčí kritérium a ostatní pominula.

Dalším aspektem plynoucím z § 174a zákona o pobytu cizinců je délka pobytu cizince na území České republiky. Ani ta nebyla dle městského soudu hodnocena dostatečně. Délkou pobytu žalobkyně se stěžovatelka zabývala jen stručně zmínkou, že pobyt žalobkyně nebyl tak dlouhý, aby znemožňoval zpětnou integraci žalobkyně v zemi původu. Poukázala přitom na rodinné a přátelské vazby žalobkyně na Ukrajině.

Nejvyšší správní soud má za to, že délku pobytu cizince na daném území nestačí zkoumat pouze z pohledu možnosti zpětné integrace cizince do společnosti v zemi původu, nýbrž výrazně v souvislosti s vazbami, které si za dobu pobytu mohl ke státu, z něhož má být vyhoštěn, vytvořit. Je nepochybně rozdíl mezi vazbami, které se vytvoří při pobytu v délce půl roku a při pobytu dlouhodobém, v řádu několika let. V případě žalobkyně se jednalo o pobyt v délce přesahující šest let (do České republiky přicestovala v roce 2006) s tím, že v zemi původu byla naposledy v roce 2010, kdy jí zemřela matka. Takovou délku lze obecně považovat za významnou, způsobilou založit silné osobní, přátelské či pracovní

pokračování

vztahy a vazby cizince k České republice. Jistě nelze přehlédnout, že takový pobyt je dostatečně dlouhý i pro udělení trvalého pobytu – tedy nejvýznamnějšího pobytového režimu (srov. § 68 zákona o pobytu cizinců). Z výše uvedeného vyplývá, že ani druhý sporný aspekt přiměřenosti nebyl hodnocen komplexně. Stěžovatelka opomenula hodnotit vliv délky pobytu žalobkyně na její vazby v České republice.

Městský soud stěžovatelce taktéž právem vytkl, že dostatečně nehodnotila povahu, délku a pevnost rodinných vztahů mezi žalobci a společenské a kulturní vazby navázané na území České republiky. V případech, v nichž jde o posouzení otázky možného porušení práva na respektování rodinného či soukromého života cizince v důsledku jeho nuceného vycestování, nelze přehlížet judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) vztahující se k čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). V rozsudku ze dne 5. 3. 2013, č. j. 8 As 118/2012 – 45 Nejvyšší správní soud vyvodil z judikatury ESLP jednotlivá kritéria, která by měla být správními orgány v řízení o správním vyhoštění zkoumána. Jedná se zejména o: *„(1) rozsah, v jakém by byl rodinný nebo soukromý život narušen, (2) délku pobytu cizince ve smluvním státě, který hodlá cizince vyhostit, (3) rozsah sociálních a kulturních vazeb na tento stát, (4) existenci nepřekonatelné překážky k rodinnému či soukromému životu v zemi původu, např. nemožnost rodinného příslušníka následovat cizince do země jeho původu, (5) „imigrační historii“ cizince, tedy porušení pravidel cizineckého práva v minulosti, (6) povahu a závažnost porušení veřejného pořádku či trestného činu spáchaného cizincem (viz např. rozsudek velkého senátu ze dne 18. 10. 2006, Úner proti Nizozemsku, č. 46410/99, body 57-58, a rozsudky ze dne 31. 1. 2006, Rodrigues da Silva a Hoogkamer proti Nizozemsku, stížnost č. 50435/99, bod 39, či ze dne 28. 6. 2011, Nunez proti Norsku, stížnost č. 55597/09, bod 70)“*. V citovaném rozsudku zdejší soud rovněž dodal: *„uvedená kritéria je třeba posoudit ve vzájemné souvislosti a porovnat zájmy jednotlivce na pobytu v dané zemi s opačnými zájmy státu, např. nebezpečím pro společnost či ochranou veřejného pořádku. Právo vyplývající z čl. 8 Úmluvy totiž není absolutní a je zde prostor pro vyvažování protichůdných zájmů cizince a státu“*. Uvedené závěry jsou do jisté míry východiskem i pro posouzení, zda byly vazby mezi žalobci hodnoceny dostatečně ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců, neboť toto ustanovení výše zmiňovaná kritéria ve velké míře reflektuje. Jednotlivé aspekty přiměřenosti obsažené v § 174a se tak promítají i do posouzení, zda je vůbec možné rozhodnutí o správním vyhoštění vydat (§ 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců).

Stěžovatelka se rodinnými vztahy mezi žalobci zčásti zabývala, některá kritéria ovšem zcela opomenula. V rozhodnutí stěžovatelky i v rozhodnutí prvostupňovém je silně akcentován názor, že žalobci A. S. nic nebrání, aby svou manželku (žalobkyni) na Ukrajinu následoval. Z této skutečnosti správní orgány vyvodily závěr, že rodinné soužití žalobců nebude vyhoštěním žalobkyně narušeno, tedy se jedná o opatření přiměřené. Z pohledu výše uvedených kritérií byl tak jistým způsobem hodnocen pouze bod č. 4. Ani ten však správní orgány neposoudily komplexně. Vůbec se například nezabývaly délkou pobytu druhého žalobce na území České republiky a s tím spojený jeho vztah k České republice, nezabývaly se dopadem vycestování na jeho soukromý život a pracovní vztahy a povinnosti, demonstrované kupříkladu podnikatelskou činností, kterou v České republice vyvíjí a dalšími dílčími aspekty ztěžující mu vycestování za žalobkyní. Především však správní orgány nedostatečně hodnotily jednotlivá kritéria v odpovídajících souvislostech a také z pohledu žalobkyně. Stěžovatelka se podrobněji nezabývala intenzitou vztahu mezi

žalobci, ačkoli skutkové okolnosti nasvědčují tomu, že se jedná o vztah velmi intenzivní a dlouhodobý (společná domácnost, snaha založit rodinu, atd.). Znalost českého jazyka a délka pobytu žalobců naznačují existenci silné sociální a kulturní vazby obou žalobců k České republice. Stěžovatelce lze přisvědčit, že znalost jazyka nemůže být sama o sobě důvodem, pro který by nebylo možné správní vyhoštění uložit, avšak důležité je si na druhou stranu uvědomit, že bezvýznamná okolnost to není v případech, kdy naznačuje určitou kvalitu vztahu cizince k novému prostředí. Všechna kritéria je nezbytné posuzovat ve vzájemné souvislosti a až poté vyslovit závěrečné hodnocení. To se v dané věci nestalo, neboť stěžovatelka setrvala u poněkud paušalizujícího a povrchního způsobu hodnocení posuzovaného případu.

Stěžovatelka v kasační stížnosti uvedla, že jednotlivými aspekty přiměřenosti se dostatečně zabýval prvostupňový správní orgán a v odvolání žalobci žádné nové skutečnosti neuvedli, nýbrž jen obecně popisovali svůj vztah k České republice. Nejvyšší správní soud ovšem zdůrazňuje, že i tuto okolnost je možné vyložit jiným způsobem. Pokud měli žalobci pocit, že je prvostupňové rozhodnutí nepřiměřené, nemuseli hledat nové skutečnosti, které by jejich tvrzení podporovaly. Žalobci srozumitelně zopakovali, proč považují rozhodnutí o správním vyhoštění za nepřiměřené a jeho nepřiměřenost ilustrovali popisem vazeb k České republice. Následně bylo na stěžovatelce, aby dostatečně komplexně zhodnotila, zda se prvostupňový správní orgán všemi aspekty přiměřenosti zabýval, a zda jeho rozhodnutí ob stojí ve smyslu ustanovení § 174a a § 119 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Stěžovatelka však svůj úkol splnila jen z části a relevantní kritéria přiměřenosti hodnotila nedostatečně, jak je shora uvedeno. Za takové situace lze s městským soudem souhlasit, že stěžovatelka vydala rozhodnutí povrchní, nenaplňující požadavky vyplývající z § 174a zákona o pobytu cizinců.

Stěžovatelka má jistě pravdu v tom, že městský soud chybně usuzoval na existenci pracovního povolení žalobkyně. Ze správního spisu vyplývá, že žalobkyně nepracuje a pracovním povolením ani nedisponuje. Uvedené pochybení však nepředstavuje vadu, která by mohla mít vliv na zákonnost rozsudku jako celku a pro osud kasační stížnosti proto není významná.

Lze tedy uzavřít, že kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. nebyl dán. Celkově tak Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost jako nedůvodnou a jako takovou ji dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka (žalovaná) neměla ve věci úspěch, proto jí právo na náhradu nákladů nenáleží. Toto právo by náleželo žalobcům, protože však žalobci náhradu nákladů řízení nežádali, a případné vzniklé náklady ani jinak ze spisu nevyplývají, Nejvyšší správní soud náhradu nákladů žalobcům nepřiznal. Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že podání žalobců ze dne 2. 1. 2014 nazvané jako vyjádření ke kasační stížnosti, nelze považovat za úkon právní služby, za který by advokátovi žalobců náležela mimosmluvní odměna.

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

pokračování

V Brně dne 5. března 2014

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu