



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Daniely Zemanové a soudců Zdeňka Kühna a Miloslava Výborného v právní věci žalobce: **Y. H.**, zast. Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalovanému: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2, Praha 3, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 1. 2015, čj. CPR-21329-3/ČJ-2014-930310-V242, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 4. 2015, čj. 1 A 11/2015-38,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. 4. 2015, čj. 1 A 11/2015-38, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předmět řízení

[1] Rozhodnutím ze dne 26. 1. 2015 žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Policie České republiky, Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy, odbor cizinecké policie, ze dne 24. 11. 2014, čj. KRPA-317484-36/ČJ-2014-000022. Tímto rozhodnutím bylo žalobci uloženo správní vyhoštění ve smyslu ustanovení § 119 odst. 1 písm. c) bod 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR a o změně některých zákonů, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Doba, po kterou mu nelze umožnit vstup na území členských států Evropské unie, byla stanovena na jeden rok. Současně mu byla podle § 118 odst. 3 zákona o pobytu cizinců stanovena doba k vycestování z území, a to 10 dnů od nabytí právní moci rozhodnutí.

[2] Důvodem pro uložení správního vyhoštění byla dle závěrů správních orgánů skutečnost, že žalobce poté, co nebylo vyhověno jeho žádosti o změnu účelu dlouhodobého pobytu, nevycestoval z území České republiky ve lhůtě stanovené výjezdními příkazy.

[3] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který ji v záhlaví označeným rozsudkem zamítl.

II. Relevantní skutkové okolnosti projednávané věci

[4] Z obsahu předloženého spisového materiálu vyplývá, že stěžovateli byla rozhodnutím Ministerstva vnitra ze dne 15. 8. 2013 čj. OAM-69919-12/DP-2012, zamítnuta žádost o vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu za jiným než dosavadním účelem dle ustanovení § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Proti tomuto rozhodnutí bylo podáno odvolání, o kterém v době vydání rozhodnutí o správním vyhoštění nebylo rozhodnuto.

[5] Stěžovateli byl následně udělen výjezdní příkaz s platností od 18. 2. 2014 do 19. 3. 2014 a další s platností od 20. 3. 2014 do 18. 4. 2014. Stěžovatel ve stanovené lhůtě nevycestoval.

[6] Dne 18. 8. 2014 se stěžovatel za účelem řešení své pobytové situace dostavil na oddělení pobytové kontroly Policie České republiky. Po zjištění, že stěžovatel od 19. 4. 2014 pobývá na území České republiky neoprávněně, s ním bylo ještě téhož dne zahájeno řízení o správním vyhoštění.

[7] Ze správního spisu dále plyne, že správní orgán prvního stupně pro účely řízení o správním vyhoštění ověřoval stav řízení o pobytové žádosti stěžovatele. Ve sdělení Ministerstva vnitra ze dne 23. 10. 2014, čj. MV-142875-2/OAM-2014, je k jeho dotazu uvedeno, že rozhodnutí o pobytové žádosti bylo zástupci stěžovatele doručeno dne 29. 8. 2013, právní moci nabylo dne 14. 9. 2013 (kopie rozhodnutí s vyznačenou doložkou právní moci je založena ve správním spise) a bylo proti němu dne 16. 9. 2013 podáno opožděné odvolání. Dne 24. 4. 2014 byl v této věci podán podnět k zahájení přezkumného řízení. Odvolání i podnět byly postoupeny k projednání odvolacímu správnímu orgánu, přičemž o nich dosud nebylo pravomocně rozhodnuto. Současně je konstatováno, že jejich podáním stěžovateli oprávněnost (fikce) pobytu nevznikla.

[8] Správní orgán prvního stupně na základě shora uvedených skutečností přistoupil k vydání rozhodnutí o správním vyhoštění stěžovatele.

III. Kasační stížnost

[9] Rozsudek městského soudu napadl žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností. Je přesvědčen, že správní orgány nevycházely z dostatečně zjištěného skutkového stavu věci a krajský soud své rozhodnutí zdůvodnil nepřesvědčivě.

pokračování

[10] Stěžovatel předně namítá, že se městský soud nevypořádal s žalobní námitkou, že se na území České republiky nenacházel ilegálně. Uvádí, že rozhodnutí o zamítnutí žádosti o povolení k pobytu nebylo stěžovateli řádně doručeno, a proto právní moci nabylo pouze zdánlivě. V řízení o správním vyhoštění bylo proto namísto vyčkat výsledku odvolacího řízení ve věci jeho pobytové žádosti, neboť o tom, zda je odvolání opožděné, rozhoduje pouze odvolací orgán.

[11] Městský soud se dle názoru stěžovatele dále nedostatečně vypořádal s námitkou týkající se nepřiměřené délky uloženého správního vyhoštění a lhůty stanovené k vycestování. Stěžovatel se neztotožňuje se závěrem městského soudu, že pokud jsou uložené lhůty stanoveny v zákonném rozpětí, nelze než rozhodnutí správních orgánů s poukazem na možnost správního uvážení potvrdit. Správní uvážení nemůže být dle stěžovatele bezbřehé a městský soud byl povinen přezkoumat, zda správní orgány nevybočily z jeho mezí.

[12] Závěrem stěžovatel nesouhlasí s posouzením otázky zásahu do jeho soukromého a rodinného života ve smyslu ustanovení § 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Upozornil, že s ohledem na zavedenou správní praxi se jeho nucené opuštění republiky téměř jistě změní v opuštění trvalé a bude mu fakticky znemožněn návrat, což považuje za zcela nepřiměřené důvodům, pro které mu bylo správní vyhoštění uloženo. Správní orgány řádně nezkoumaly zásah do soukromého a rodinného života stěžovatele a stejně jako městský soud poukázaly pouze na ekonomickou aktivitu stěžovatele na území České republiky. Stěžovatel však díky této výdělečné činnosti pomáhal živit rodinu v domovském státě, což správní orgány nijak nehodnotily a městský soud jejich pochybení nenapravil.

[13] Městský soud argumentoval, že vazby stěžovatele na území České republiky jsou v důsledku ztráty možnosti zde legálně pracovat značně oslabeny. Stěžovatel je naproti tomu přesvědčen, že se mu oprávněnost jeho pobytu podaří prokázat; uložením správního vyhoštění však bude ovlivněn i výsledek řízení o povolení k pobytu.

[14] S ohledem na shora uvedené stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušila a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[15] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[16] Kasační stížnost je podle §§ 102 a násl. s. ř. s. přípustná a podle jejího obsahu jsou v ní namítány důvody dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., tj. nezákonnost, vady řízení před správním orgánem a nepřezkoumatelnost rozhodnutí městského soudu spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí. Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán.

[17] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu, neboť pouze v případě přezkoumatelného rozhodnutí je možno

hodnotit i jeho zákonnost. Nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů se Nejvyšší správní soud musí zabývat i tehdy, pokud by to stěžovatel nenamítal, tedy z úřední povinnosti [srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.].

[18] Stěžovatel spatřoval nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu v nedostatečném posouzení jeho žalobní námitky týkající se přiměřenosti délky lhůty k vycestování (10 dnů) a délky uloženého správního vyhoštění (1 rok). Vytýkal přitom městskému soudu, že pouze konstatoval dodržení zákonných mezí, ve kterých je možné předmětné časové úseky stanovit, na základě čehož shledal dodržení mezí správního uvážení.

[19] Nejvyšší správní soud k uvedené námitce na úvod konstatuje, že se ve své rozhodovací praxi opakovaně vyjadřoval k otázce přezkumu správního uvážení soudem, přičemž dospěl k závěru, že správní orgán je vázán zákazem libovůle a soud se zaměří na přezkoumání toho, zda správní orgán své uvážení nezneužil a nepřekročil meze uvážení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2003, čj. 3 Azs 12/2003 – 38, či ze dne 27. 10. 2007, čj. 4 As 10/2007-109).

[20] Z napadeného rozsudku městského soudu Nejvyšší správní soud ověřil, že se soud pečlivě zabýval otázkou přiměřenosti uložení správního vyhoštění na str. 4 až 5 rozsudku ve spojení se str. 8 rozsudku. Skutečnost, že pasáže rozhodnutí zabývající se otázkou přiměřenosti uloženého vyhoštění jsou vzájemně odděleny vypořádáním dalších žalobních námitek, nic nemění na tom, že ve svém souhrnu a celkovém kontextu městský soud posuzoval všechna kritéria, na základě kterých bylo správní vyhoštění uloženo, včetně okolností, ze kterých správní orgány vycházely při stanovení délky vyhoštění. Otázkou přiměřenosti délky lhůty pro vycestování se potom městský soud zabýval na str. 7 až 8 napadeného rozsudku, přičemž stejně jako v případě délky vyhoštění posuzoval i konkrétní okolnosti případu (předchozí udělení dvou výjezdních příkazů atd.).

[21] Rozsudek městského soudu není nepřezkoumatelný. Městský soud odůvodnil veškeré své úvahy, o které opřel výrok rozhodnutí, jeho závěry jsou srozumitelné a dostatečné. Nejvyšší správní osud ověřil, že vytýkané vady rozsudku městského soudu se zakládají pouze na odlišném právním názoru stěžovatele a výkladu městského soudu.

[22] Stěžovatel dále namítal nesprávné posouzení otázky zákonnosti jeho pobytu na území České republiky. Podstatou námitky je zpochybnění oprávněnosti vydat rozhodnutí o správním vyhoštění v situaci nepravomocně ukončeného pobytového řízení, a to bez ohledu na v úvahu přicházející opožděnost podaného odvolání.

[23] Městský soud předmětnou námitku shledal nedůvodnou, přičemž konstatoval, že podklady založené ve správním spise nepochybně dokládají nelegální pobyt stěžovatele na území České republiky. Ztotožnil se tak se zjištěním správních orgánů, dle něhož rozhodnutí o pobytové žádosti stěžovatele nabylo právní moci dne 14. 9. 2013 a teprve dne 16. 9. 2013 bylo podáno opožděné odvolání. Poukázal dále na to, že stěžovatel dne 24. 4. 2014 podal podnět k zahájení přezkumného řízení, z čehož usoudil, že si stěžovatel musel být vědom uplynutí lhůty pro podání řádného opravného prostředku. Současně stěžovateli

pokračování

vytkl, že v řízení nenamítal, že by uplatnil postup dle ustanovení § 24 odst. 2 a § 41 správního řádu, tedy požádal o určení neplatnosti doručení.

[24] Z obsahu kasační námitky lze usuzovat, že stěžovatel vychází z ustanovení § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, které stanoví, že *[p]okud doba platnosti víza k pobytu nad 90 dnů uplyne před rozhodnutím žádosti o povolení dlouhodobého pobytu, ačkoliv žádost byla podána ve lhůtě podle odstavce 1, považuje se vízum za platné do doby nabytí právní moci rozhodnutí o podané žádosti*. Judikatura Nejvyššího správního soudu dovodila, že předmětné ustanovení je aplikovatelné i na případ žádosti o změnu účelu pobytu dle ustanovení § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, a to i v situaci, kdy cizinec do té doby na území České republiky pobýval na základě povolení k pobytu, tedy nikoliv víza k pobytu nad 90 dní (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2011, čj. 7 As 96/2011-73).

[25] Dle ustanovení § 73 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), *[n]estanoví-li tento zákon jinak, je v právní moci rozhodnutí, které bylo oznámeno a proti kterému nelze podat odvolání*. Dle ustanovení § 85 správního řádu *má včas podané a přípustné odvolání odkladný účinek*.

[26] Postup správního orgánu prvního stupně po podání odvolání upravuje mimo jiné ustanovení § 87 a § 88 správního řádu, na základě kterých má správní orgán v první řadě prostor pro případnou autoremeduru a pokud pro ni neshledá podmínky, předá odvolání se svým stanoviskem k věci odvolacímu orgánu, event. sdělí, že se jedná o odvolání nepřipustné nebo podané opožděně.

[27] Ustanovení § 92 správního řádu ve vztahu k postupu odvolacího orgánu dále stanoví, že *[o]požděné nebo nepřipustné odvolání odvolací orgán zamítne* [odst. 1]. *Dojde-li odvolací správní orgán k závěru, že odvolání bylo podáno včas a že je přípustné, vrátí věc správnímu orgánu, který rozhodl v prvním stupni* [odst. 2]. Správní řád tedy výslovně předpokládá a řeší situaci, kdy hodnocení včasnosti podaného odvolání učiněné prvostupňovým správním orgánem je mylné. Z toho lze současně dovozovat, že s konečnou platností se k otázce opožděnosti odvolání vyjadřuje teprve odvolací správní orgán.

[28] Nejvyšší správní soud dotazem na Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců, tj. odvolací orgán příslušný rozhodovat v řízení o pobytové žádosti stěžovatele, ověřil, že o odvolání stěžovatele nebylo dosud rozhodnuto.

[29] Městský soud v projednávané věci učinil závěr o opožděnosti odvolání stěžovatele proti rozhodnutí o povolení k dlouhodobému pobytu pouze na základě sdělení Ministerstva vnitra ze dne 23. 10. 2014, tedy správního orgánu, který ve věci rozhodoval v prvním stupni, a kopie rozhodnutí s doložkou právní moci, kterou na rozhodnutí tento orgán vyznačil. Na základě shora uvedeného je nicméně zřejmé, že otázka včasnosti odvolání stěžovatele nebyla orgánem příslušným o tom rozhodovat dosud vyřešena. Odvolání není součástí správního spisu a jeho obsah nebyl v napadeném rozsudku městského soudu zmíněn. Za těchto okolností tedy nelze bez dalšího dovozovat důvody

odvolání a postavit najisto, že k chybnému doručení nedošlo. Městský soud odkázal na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2012, čj. 4 As 5/2012-22, dle kterého jsou rozhodnutí vydaná v řízení o pobytu a v řízení o správním vyhoštění i přes svoji návaznost samostatně přezkoumatelná, na základě čehož dospěl k závěru, že se námitkami směřujícími do pobytového řízení nemůže zabývat. Nejvyšší správní soud se se závěry vyslovenými v uvedeném rozhodnutí zcela ztotožňuje, nicméně v daném případě městský soud tím, že sám hodnotil včasnost odvolání podaného v pobytovém řízení, učinil přesný opak, tj. posuzoval právní otázku, která vystala ve zcela odlišném řízení.

[30] Závazný závěr o opožděnosti stěžovatelem podaného odvolání musí být v projednávané věci učiněn odvolacím orgánem v tomto řízení. Opožděnost nemůže být dovozována a závazně deklarována pouze na základě toho, že stěžovatel podal návrh na přezkum řízení. Pokud žalobce namítal nesprávnost doručení, pak mu nelze vytýkat, že nepoužil postup dle ustanovení § 24 odst. 2 a § 41 správního řádu, tedy požádal o určení neplatnosti doručení. Tento postup je určen pro situace, kdy adresát pro dočasnou nepřítomnost nebo z jiného vážného důvodu nemohl bez svého zavinění uloženou písemnost ve stanovené lhůtě vyzvednout, nikoliv tedy pro situace, kdy mu bylo správním orgánem doručováno například na nesprávnou adresu.

[31] Nejvyšší správní soud na základě shora uvedeného shledal námitku stěžovatele důvodnou, neboť žalovaný rozhodl o správním vyhoštění předtím, nežli měl najisto postaven výsledek řízení o žádosti o změnu účelu dlouhodobého pobytu. Tím řízení zatížil vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[32] Závěrem se stěžovatel neztotožnil s hodnocením městského soudu v otázce zásahu do jeho soukromého a rodinného života, který nastane důsledkem realizace správního vyhoštění. Poukázal přitom na faktickou nemožnost návratu na území České republiky a na skutečnost, že svými příjmy pomáhal živit svoji rodinu v domovském státě. Současně je přesvědčen, že se správní orgány zásahem do jeho soukromého a rodinného života zabývaly nedostatečně.

[33] Městský soud se v hodnocení možného zásahu do soukromého a rodinného života stěžovatele ztotožnil se správními orgány, které neshledaly natolik významné vazby stěžovatele na území České republiky, jež by dosáhly intenzity předpokládané zákonem o pobytu cizinců. Soud konstatoval, že v průběhu správního řízení nebyly stěžovatelem kromě ekonomických (zaměstnání) namítány žádné další (společenské či kulturní) vazby, jejichž zpretrhání by v důsledku správního vyhoštění představovalo nepřiměřený zásah.

[34] Nejvyšší správní soud se s hodnocením městského soudu plně ztotožňuje. Především je nutné poukázat na obecnost stěžovatelových námitek týkajících se jeho soukromého a rodinného života, které veskrze pouze negují závěry učiněné správními orgány a apelují na konkrétní posouzení stěžovatelovy situace, aniž stěžovatel sám ve vztahu ke svému soukromému a rodinnému životu na území České republiky cokoli uvádí. Namítaný zásah do soukromého a rodinného života stěžovatele spatřovaný ve faktické nemožnosti návratu na území České republiky s ohledem na zavedenou správní praxi není ve vztahu k posouzení správního vyhoštění relevantní. V daném případě je

pokračování

posuzován možný zásah ve vztahu k vyhoštění, nikoli případnému budoucímu návratu. Vznesenou námitku Nejvyšší správní soud shledal nedůvodnou.

[35] Námitka, že stěžovatel svými příjmy pomáhá živit svoji rodinu v domovském státě, nebyla v řízení před městským soudem uplatněna, ve smyslu ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. se tedy jedná o námitku nepřipustnou. Pouze nad rámec zdejší soud uvádí, že pouhé finanční zájmy na tom, aby cizinec zůstal na území hostitelské země a mohl tak podporovat rodinu v zemi původu, nepostačují k odůvodnění závěru, že by jeho vyhoštěním bylo zasaženo jeho právo na rodinný a soukromý život (blíže srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2014, čj. 3 As 84/2013-24).

V. Závěr a náklady řízení

[36] Nejvyšší správní soud dospěl na základě všech uvedených důvodů k závěru, že kasační stížnost je důvodná, dle § 110 odst. 1 s. ř. s. proto rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Městský soud v dalším řízení bude povinen zvážit, zda lze postavit najisto, že řízení o dlouhodobém pobytu žalobce je pravomocně ukončeno, a v návaznosti na to posoudit, zda lze učinit závěr o zákonnosti správního vyhoštění.

[37] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí dle § 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 22. července 2015

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu