



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců Mgr. Jany Brothánkové a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobkyně: **M. K.**, zastoupena Mgr. Filipem Schmidtem, LL.M., advokátem, se sídlem Helénská 1799/4, Praha 2 – Vinohrady, proti žalovanému: **Policie ČR, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2, Praha 3, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 1. 2015, č. j. CPR-18335 6/ČJ-2014-930310-V234, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. 4. 2015, č. j. 2 A 13/2015 - 30,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. 4. 2015, č. j. 2 A 13/2015 - 30 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.
- II. Ustanovenému advokátovi žalobkyně Mgr. Maroši Matiaškovi, LL.M. **se přiznává** odměna za zastupování ve výši **6.800 Kč**. Tato částka bude vyplacena k rukám zástupce na základě substituční plné moci Mgr. Filipu Schmidtovi z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

Žalobkyně podala kasační stížnost proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. 4. 2015, č. j. 2 A 13/2015 - 30 (dále jen „napadený rozsudek“), jímž Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) zamítl žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 1. 2015, č. j. CPR-18335-6/ČJ-2014-930310-V234 (dále jen „napadené rozhodnutí“). Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Policie České

republiky, Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy, Odboru cizinecké policie, Oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort (dále také „správní orgán prvního stupně“) ze dne 11. 10. 2014, č. j. KRPA-208895-68/ČJ-2014-000022 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“).

Prvostupňovým rozhodnutím bylo žalobkyni uloženo správní vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 1, 9 a § 119 odst. 1 písm. c) bodu 1, 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Žalobkyně naplnila ustanovení § 119 odst. 1 písm. b) bodu 1 a 9 tím, že se při kontrole prokázala pozměněnými doklady Bulharské republiky a Českou republiku neopustila poté, co jí bylo uloženo dne 2. 10. 2007 správní vyhoštění, přičemž opětovně pobývala na území České republiky ode dne 15. 10. 2009 do 27. 5. 2014 bez víza a bez cestovního dokladu a opakovaně tak porušovala právní předpisy. Ustanovení § 119 odst. 1 písm. c) bodu 1 a 2 žalobkyně naplnila tím, že na území České republiky pobývala nejméně od srpna roku 1999 do 27. 5. 2014 bez cestovního dokladu, a po pozbytí postavení žadatele o mezinárodní ochranu pobývala od 15. 10. 2009 do 27. 5. 2014 bez víza. Doba, po kterou nesmí žalobkyně vstoupit na území členských států Evropské unie, byla stanovena v délce čtyř let.

Napadeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Žalovaný v odůvodnění uvedl, že není žádných pochyb o tom, že došlo k naplnění skutkové podstaty ustanovení § 119 odst. 1 písm. b) bodu 1 a 9 a § 119 odst. 1 písm. c) bodu 1 a 2 zákona o pobytu cizinců. K námitce žalobkyně proti obsahu závazných stanovisek k možnosti vycestování žalovaný uvedl, že dne 19. 12. 2014 vydal ministr vnitra závazné stanovisko, kterým potvrdil původní závazná stanoviska ze dne 7. 7. 2014 a ze dne 6. 10. 2014 a konstatoval, že vycestování je možné. Správní orgán, který rozhoduje v navazujícím správním řízení, je ze zákona obsahem závazného stanoviska vázán a nedisponuje oprávněním jakýmkoliv způsobem toto stanovisko interpretovat anebo jej obsahově měnit. K námitce nepřiměřeného zásahu do soukromého a rodinného života žalovaný uvedl, že dcera žalobkyně taktéž nedisponuje žádným pobytovým statutem v České republice. Jak žalobkyně, tak její dcera pobývají v České republice neoprávněně. Během správního řízení nebyla prokázána taková integrace dcery, která by bránila jejímu vycestování na Ukrajinu. Vycestování bude zásahem do rodinného a soukromého života žalobkyně a rodinného a soukromého života její dcery, ale ne zásahem nepřiměřeným. K námitce, že rozhodnutí o správním vyhoštění je nadbytečné, když bude potrestána soudem, jelikož je s ní vedeno trestní řízení před Obvodním soudem pro Prahu 7, žalovaný konstatoval, že rozhodnutí o správním vyhoštění není trestem, ale opatřením.

Proti napadenému rozhodnutí podala žalobkyně **žalobu**, přičemž namítala nepřiměřenost zásahu do rodinného a soukromého života svého a její dcery. Žalobkyně napadla taktéž závazná stanoviska ze dne 7. 7. 2014 a ze dne 6. 10. 2014, protože vycestování na Ukrajinu za současné bezpečnostní a politické situace není v souladu se zásadou nenavrácení. Žalovaný si měl při přezkumu závazného stanoviska obstarat podrobnější zprávy o zemi původu. Na závěr namítla nedostatek poučení o možnosti podat žalobu.

Městský soud v odůvodnění **napadeného rozsudku** nejprve zrekapituloval všechny zjištěné skutečnosti. Poté uvedl, že nesídlí námitku žalobkyně, že rozhodnutí

pokračování

představuje nepřiměřený zásah do jejího rodinného a soukromého života a do rodinného a soukromého života její dcery. Pokud se od doby vydání rozhodnutí správním orgánem I. stupně změnila situace potud, že k ní přicestovala a žije ve společné domácnosti její matka, která předtím žila na Ukrajině, doba soužití žalobkyně s matkou, která navíc pobývá na území České republiky pouze na základě pobytového oprávnění, není časově tak dlouhá, aby správní vyhoštění žalobkyně mohlo podstatným způsobem zasáhnout do jejích vztahů. Navíc žalobkyně je osobou zletilou, která je schopna sama o sebe se starat a na soužití se svojí matkou není ani natolik závislá. Žalobkyně nenahlásila policii ztrátu dokladu a od roku 1999 pobývala na území České republiky bez cestovního dokladu. Zároveň poté, co jí vypršelo povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky v roce 2000, neučinila žádný krok k tomu, aby si dlouhodobý pobyt prodloužila. Nepovolený pobyt žalobkyně byl přerušován pouze dobou řízení o jejích žádostech o udělení mezinárodní ochrany. Z rodného listu dcery žalobkyně pak bez jakýchkoliv pochybností vyplývá, že žalobkyně se před orgány České republiky vykazovala pozměněným průkazem a snažila se tímto svým jednáním zakrýt svoji identitu, aby z důvodu jejího neoprávněného pobytu na území České republiky nebylo vůči ní zasahováno. Žalobkyně se zcela úmyslně vyhýbala své povinnosti opustit území České republiky na základě rozhodnutí o správním vyhoštění ze dne 2. 10. 2007. Podstatnou dobu svého pobytu na území České republiky žalobkyně pobývala neoprávněně v rozporu se zákonem o pobytu cizinců, kdy tento svůj neoprávněný pobyt řešila neúspěšnými žádostmi o udělení azylu. I když žalobkyně pobývá na území České republiky od doby svého příjezdu 12. 2. 1997, podstatnou dobu svého pobytu na území České republiky pobývá neoprávněně, z toho prakticky 15 let bez platného cestovního dokladu. Není možné zohledňovat pouze délku pobytu žalobkyně na území České republiky, ale je nutno tuto délku poměřit s délkou neoprávněného pobytu, a snahou žalobkyně zmást správní a policejní orgány vykazováním se cizí identitou. Žalobkyně nemá zásadní sociální a kulturní vazby na Českou republiku, do veřejného dění se nezapojuje, a to, že rozumí českému jazyku, ještě neznamená její plnou integraci do společnosti na území České republiky, neboť znalost českého jazyka je pouze předpokladem pro integraci, nikoliv integrací samotnou. Předtím než v roce 1997 žalobkyně Ukrajinu opustila, žila na v Zakarpatské oblasti ve městě R., a proto není nikterak v rozporu s § 120a zákona o pobytu cizinců pokud v případě možnosti vycestování žalobkyně do vlasti byla tato možnost pro vycestování posuzována dle jejího posledního bydliště na Ukrajině. S ohledem na jednání žalobkyně nelze považovat rozhodnutí o správním vyhoštění za zjevně nepřiměřené.

K další žalobní námitce městský soud uvedl, že rozhodnutí o správním vyhoštění není trestem, nemá sankční povahu a je toliko správním rozhodnutím, které obsahuje vyjádření zájmu státu na tom, aby se jím dotčený cizinec na území státu nezdržoval. Nesdílí ani námitku žalobkyně, pokud se týká závazného stanoviska ministra vnitra ze dne 19. 12. 2014. Trvalé bydliště žalobkyně, kde žijí i její příbuzní, není v současné době střety ukrajinských vládních vojsk a povstalců, ze strany separatistů, nikterak zasaženo, a z toho důvodu neexistují žádné důvody a překážky, které by vycestování žalobkyně do místa jejího posledního trvalého pobytu na Ukrajině dle § 179 zákona o pobytu cizinců, znemožňovaly. Poučení proti oprávněnému prostředku dle § 68 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř.“), na který odkazuje žalobkyně, se týká pouze možnosti podání řádného odvolání proti rozhodnutí vydanému ve správním řízení, kdy nelze toto poučení rozšiřovat i na poučení o možnosti podání

žaloby, která není řádným opravným prostředkem. Tato povinnost správního orgánu pak ze zákona o pobytu cizinců nevyplývá. Městský soud proto z výše uvedených důvodů žalobu zamítl.

II. Kasační stížnost

Proti napadenému rozsudku podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) **kasační stížnost**. V kasační stížnosti napadá napadený rozsudek z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). (pozn. NSS: stěžovatelka označuje svojí dceru jako stěžovatelku 2, NSS upustil od tohoto označení, důvody viz níže). Pro přehlednost rozdělil Nejvyšší správní soud kasační námítky do čtyř okruhů.

II. A Nepřiměřenost zásahu do rodinného života stěžovatelky a její dcery, neposouzení nejlepšího zájmu dcery stěžovatelky a zásahu vyhoštění do jejích práv

Podle stěžovatelky správní orgány i městský soud pochybily v závěru, že rozhodnutí o správním vyhoštění stěžovatelky nepředstavuje nepřiměřený zásah do rodinného a soukromého života stěžovatelky a její dcery. Navíc nezjistily skutkový stav způsobem nezbytným pro náležité posouzení přiměřenosti zásahu. Správní orgány i městský soud vycházely primárně z protokolu o vyjádření ze dne 28. 5. 2014. Šlo o vyjádření, které stěžovatelka poskytla po noci strávené v policejní cele, ve strachu o nezletilou dceru po incidentu domácího násilí. Správní orgány ani soud nereflektovaly skutečnost, že se k nim přestěhovala matka stěžovatelky a že v České republice žijí tři ze čtyř sester stěžovatelky. Na Ukrajině stěžovatelka a její dcera nemají žádné vazby, žijí tam pouze strýcové, jeden v R. v Zakarpatské oblasti a druhý v O., ani s jedním ze strýců není stěžovatelka v kontaktu. Stěžovatelka žije v České republice již nepřetržitě po dobu 18 let, na Ukrajině není registrovaná, nemá tam žádné trvalé bydliště. Proto nesouhlasí s názorem správního orgánu a soudu, kdy možnost jejího vycestování byla posuzována „vzhledem k místu jejího trvalého bydliště“ v R. v Zakarpatské oblasti. Dcera stěžovatelky se v České republice již narodila, na Ukrajině nikdy ani nebyla.

Správní orgány a následně i městský soud dezinterpretoval vyjádření sestry, která byla v řízení vyslechnuta jako svědek. Z tohoto vyjádření zcela jistě neplyne, že by stěžovatelka vlastnila dům ve městě R. Stěžovatelka na Ukrajině nevlastní žádný majetek. V případě realizace vyhoštění by s dcerou neměly kde bydlet. Správní orgán a soud naopak ve svých rozhodnutích uvádějí, že stěžovatelka s dcerou by v případě návratu na Ukrajinu měly zázemí rodinného domu. Stěžovatelka je svobodná matka a tento faktor měl být vzat v potaz. Závěry o vlastnictví domu na území Ukrajiny by správní orgán i soud měly podložit relevantními důkazy. Vlastnictví nemovitosti s sebou pojí i institut tzv. publicity, přičemž je možné dohledat, komu daná nemovitost patří.

Stěžovatelka dále nesouhlasí se závěrem, že nemá zásadní sociální a kulturní vazby na území České republiky. Odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 3. 2014, č. j. 3 As 120/2013 – 30, a rozsudek ze dne 16. 4. 2015, č. j. 5 Azs 6/2015 – 31. Správní orgán ani soud nepřiznaly znalosti českého jazyka v jejich případě žádný význam.

pokračování

Městský soud ani náznakem nevyjádřil obsah pojmu „sociální a kulturní zapojení do společenského a veřejného života“, přičemž pod tímto vágním konstatováním si lze představit prakticky jakoukoliv činnost, při které dochází k interakci mezi lidmi. Stěžovatelka neví, z jakých informací při posouzení onoho zapojení do společenského a veřejného života městský soud vycházel, neboť žádné podklady ohledně její socializace si neobstaral. Stěžovatelka nesouhlasí se závěrem, že na území se nenachází žádná osoba, která by její případné správní vyhoštění pocítovala jako nepřiměřený zásah do svých práv a svobod. Na území České republiky se nachází jak její sestry, tak její matka. Stěžovatelka dále poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2008, č. j. 5 Azs 46/2008 – 71, a naznačila, že již nutnost vycestování a odloučení od zbytku rodiny je v jejich případě nepřiměřeným zásahem do rodinného či soukromého života.

Stěžovatelka dále namítala neposouzení všech faktorů, které v obdobných případech vyžaduje judikatura Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“), např. v případě Radovanic proti Rakousku, Boulitif proti Švýcarsku, Ůner proti Holandsku. Stěžovatelka má za to, že správní orgány ani městský soud nevzaly v potaz veškeré výše uvedené faktory, zejména nejlepší zájem nezletilého dítěte a závažnost problémů, se kterými by se v případě návratu do země původu setkala. Dále vůbec nepoměřily závažnost jednání stěžovatelky k zásahu do rodinného a soukromého života jí a její dcery v případě vyhoštění. Správní orgány a městský soud vůbec neposuzovaly dopad rozhodnutí do rodinného a soukromého života nezletilé dcery stěžovatelky. Tato se na území České republiky narodila a jiné prostředí než české nezná. V České republice bude od září navštěvovat mateřskou školu. Správní orgány nevzaly v potaz, kde by dcera s matkou bydlela, jestli by měla materiální zabezpečení a nepřihlédly ani k informacím o domácím násilí ze strany otce dcery vůči její matce, jež by v případě jejich návratu mohlo mít vliv na fyzický a duševní vývoj nezletilé. Dcera se nachází v pro vývoj velmi podstatném stádiu a má zájem na klidném a nerušeném vývoji a dětství bez nutnosti měnit prostředí, na které je zvyklá a kde má rodinné příslušníky a kamarády. Soud se měl držet i názoru, který vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 1. 2015, č. j. 1 Azs 140/2014 – 42. Celé řízení vytváří zásadní psychický tlak na nezletilou dceru stěžovatelky, jejíž ochrana by měla být stěžejní. Tento závěr podporuje i rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2015, č. j. 1 Azs 174/2014 – 41. V souvislosti s jejich rodinným životem je na místě posoudit i vztah mezi její dcerou a matkou a dále mezi nezletilou dcerou a její babičkou a tetami, které žijí na území České republiky. K tomu stěžovatelka odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2014, č. j. 2 As 69/2013 – 35.

II. B Zmatečnost závazného stanoviska ministerstva vnitra

Závazná stanoviska ze dne 7. 7. 2014 a ze dne 6. 10. 2014 trpěla zmatečností, neboť uváděla neúplné či nesprávné informace (např. že stěžovatelka má tři dcery). Závazná stanoviska neobsahují konkrétní navázání na oblast, do které by stěžovatelka s dcerou měly po svém vyhoštění vycestovat. Závazné stanovisko k možnosti vycestování je předčasné, nakolik v jejím případě probíhá řízení o mezinárodní ochraně, ve kterém se posuzuje, jestli stěžovatelce v případě návratu do země původu nehrozí skutečné nebezpečí vážné újmy. Stěžovatelka má za to, že žalovaný si měl při přezkumu závazného stanoviska obstarat podrobnější zprávy o zemi původu, odkazuje přitom na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 1. 2015, č. j. 8 Azs 110/2014 - 53. Správní orgány i Městský soud

nevycházely z aktuálních a relevantních zpráv o zemi původu a tyto nebyly dohledatelné. Závazné stanovisko je v rozporu s realitou v zemi původu.

II. C Rozhodnutí o správním vyhoštění je v rozporu s principem proporcionality

Stěžovatelka má za to, že napadené rozhodnutí je nepřiměřeným opatřením vzhledem k jejímu předchozímu jednání, rodinným a osobním poměrům, stupni integrace a vztahům navázaným na území. Trestní řízení je podle ní dostatečně represivní reakcí státu a řízení o správním vyhoštění je za těchto okolností nadbytečné. Důsledky správního vyhoštění jsou v podstatě stejné jak důsledky trestu vyhoštění. Trestní soud vzhledem k rodinným poměrům stěžovatelky nepřistoupil k uložení trestu vyhoštění z důvodů uvedených v § 80 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní zákoník“). Je proto zarážející, že správní orgány a městský soud dospěly k opačnému závěru. Stěžovatelka je toho názoru, že v jejím případě existují okolnosti, které převažují nad narušením veřejného pořádku, neboť protiprávní jednání nebylo povahy úmyslně poškozující jiné osoby, a směřovalo toliko k tomu, aby mohla zůstat na území České republiky, kde měla vytvořené silné vazby a narodila se zde její dcera. Správní orgány ani soud neposuzovaly zejména délku pobytu na území a stupeň integrace. Stěžovatelka odkázala na usnesení rozšířeného senátu ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010 - 151, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 3. 2014, č. j. 3 As 120/2013 - 30, a má za to, že její jednání spočívající v neoprávněném pobytu nelze považovat za skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti.

II. D Absence poučení o možnosti podat opravný prostředek

Stěžovatelka namítá, že nebyla v napadeném rozhodnutí poučena o možnosti podat správní žalobu podle § 172 odst. 2 a 3 zákona o pobytu cizinců. Městský soud opomněl § 4 odst. 2 s. ř., v případě stěžovatelky byla potřeba řádného poučení o právech a povinnostech zesílena, stěžovatelka má malé povědomí o řízení před českými orgány a soudy. Dále stěžovatelka citovala komentář k s. ř. a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2008, č. j. 7 Azs 3/2008 - 64. Za následek to mělo, že stěžovatelka byla ve znevýhodněném postavení. Podle stěžovatelky musí být bráno na zřetel její znevýhodnění (matka samoživitelka s nezletilým dítětem) např. z hlediska chybějící podrobné znalosti právních předpisů u cizinců. Žalovaný tak porušil právo stěžovatelky na spravedlivý proces. Ze všech výše uvedených důvodů navrhla zrušit napadený rozsudek, zrušit napadené rozhodnutí i prvostupňové rozhodnutí.

Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil tak, že v plné míře odkazuje na napadené rozhodnutí a napadený rozsudek, se kterým se naprosto ztotožňuje.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána osobou oprávněnou, je včasná a je proti označenému rozsudku přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 s. ř. s.

pokračování

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 a dospěl k závěru, že kasační stížnost **je zčásti důvodná**.

Nejvyšší správní soud předně uvádí, že stěžovatelka v kasační stížnosti označila jako druhou stěžovatelku svoji dceru, která nebyla účastníkem řízení před městským soudem. Podle § 105 s. ř. s. jsou účastníky řízení o kasační stížnosti stěžovatel a všichni, kdo byli účastníky původního řízení. Vzhledem k tomu že dcera stěžovatelky nebyla ani žalobkyní, ani osobou zúčastněnou na řízení o žalobě, nemůže být nyní ani v pozici druhé stěžovatelky oprávněné podávat kasační stížnost. Dále je z podané kasační stížnosti na č. l. 1 zřejmé, že ji podala pouze žalobkyně a ne její dcera. Nejvyšší správní soud nadále považoval za stěžovatelku pouze žalobkyni, a v rekapitulaci kasační stížnosti upustil od označení osob, které používala stěžovatelka.

Nejvyšší správní soud se v rámci všech okruhů kasačních námitek nejprve musel zabývat obecně pojatou námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu, neboť v případě zjištění její důvodnosti by tato okolnost musela směřovat ke zrušení napadeného rozsudku. V rozsudku ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, publ. pod č. 689/2005 Sb. NSS (všechna zde citovaná judikatura dostupná na www.nssoud.cz), Nejvyšší správní soud dospěl k závěru: „*Není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby. Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá.*“

III. A Nepřiměřenost zásahu do rodinného života stěžovatelky a její dcery, neposouzení nejlepšího zájmu dcery stěžovatelky a zásahu vyhoštění do jejích práv

Podle § 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců rozhodnutí o správním vyhoštění podle § 119 nelze vydat, jestliže by jeho důsledkem byl nepřiměřený zásah do soukromého nebo rodinného života cizince. Při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí vydaných podle zákona o pobytu cizinců správní orgán podle § 174a 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.

Nejvyšší správní soud ve své judikatuře opakovaně uvádí, že v případech, kdy se řeší otázka nuceného vycestování cizince a možné porušení práva na respektování rodinného a soukromého života, je nezbytné vycházet především z judikatury ESLP, vztahující se ke čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „EÚLP“). ESLP ve své judikatuře při výkladě pojmu „*nepřiměřeného zásahu do soukromého nebo rodinného života*“ zohledňuje zejména: (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 a další faktory. (viz např. rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 18. 10. 2006, *Üner proti Nizozemsku*, stížnost 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, srovnej rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 3. 2013, č. j. 8 As 118/2012 – 45, ze dne 30. 7. 2013, č. j. 1 As 50/2013 – 51, ze dne 3. 7. 2013, č. j. 1 As 17/2013 – 50)

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 2. 2014, č. j. 8 As 109/2013 – 34, konstatoval, že „[r]ozhodnutí o správním vyhoštění musí sledovat zásadu proporcionality, která spočívá v požadavku, aby intenzita zásahu do práv cizince byla přiměřená významu veřejného zájmu, k jehož ochraně má zásah, reprezentovaný rozhodnutím o správním vyhoštění, sloužit. Ustanovení § 174a zákona o pobytu cizinců obsahuje výčet kritérií, které je nutno vážit při rozhodování o možnosti správního vyhoštění cizince. Správní orgán musí vedle jednotlivých aspektů obsažených v § 174a zákona o pobytu cizinců zohlednit i další obdobná kritéria, budou-li v konkrétním řízení zjištěna. Správní orgán nemusí všech jedenáct kritérií v rozhodnutí výslovně vyjmenovávat. Je však třeba trvat na požadavku, aby z rozhodnutí bylo zřejmé, že ve vztahu k nim činil skutková zjištění a posuzoval je. (...)“ Z výše uvedeného vyplývá, že správní orgány nejsou povinny při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí o správním vyhoštění v odůvodnění správních rozhodnutí vyjmenovat veškerá kritéria obsažená v § 174a zákona o pobytu cizinců, přiměřenost dopadů rozhodnutí je však nezbytné posoudit komplexně, na základě informací zjištěných v konkrétní věci.

V rámci prvního okruhu kasačních námitek stěžovatelka uvedla několik dílčích námitek, ke kterým Nejvyšší správní soud uvádí následující. Stěžovatelka byla dne 10. 10. 2014 seznámena se správním spisem a byla ji daná možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Pokud nyní tvrdí, že vyjádření ze dne 28. 5. 2014 poskytla po noci strávené v policejní cele, lze jen konstatovat, že v rámci správního řízení měla možnost se znovu vyjádřit ke všem shromážděným podkladům. V žalobě a kasační stížnosti uvedla, že na území Ukrajiny nemá trvalé bydliště, nemůže však vytýkat žalovanému, že možnost vycestování byla posuzována ve vztahu k adrese jejího trvalého bydliště, neboť v průběhu celého správního řízení včetně odvolání stěžovatelka nezpochybnila tento údaj, pouze tvrdila, že v místě jejího posledního trvalého pobytu již nemá žádné zázemí. Nadto je logické, že posouzení proběhlo ve vztahu k poslednímu bydlišti stěžovatelky v zemi původu, neboť je to oblast, která je stěžovatelce známa. Pokud stěžovatelka namítá dezinterpretaci vyjádření její sestry, Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že sama stěžovatelka do protokolu o vyjádření účastníka řízení ze dne 28. 5. 2014 uvedla, že spolu s maminkou má na Ukrajině dům. Stěžovatelka sice v odvolání a v žalobě konstantně tvrdila, že na Ukrajině žádný majetek nevlastní, městský soud však v souladu s tím v odůvodnění netvrdil, že by tento dům stěžovatelka vlastnila. Tuto otázku městský soud posoudil tak, že stěžovatelka žádnou překážku vycestování do vlasti neuváděla a nic jí nebrání v obnově života v místě svého posledního pobytu. Se stěžovatelkou nelze souhlasit v tom, že by nebylo vzato v potaz, že je svobodná matka, městský soud na s. 11 napadeného rozsudku uvádí, že stěžovatelka je schopna sama o sebe se starat, přičemž toto

pokračování

tvrzení je v souladu s obsahem správního spisu, mimo jiné např. v souladu s vyjádřením svědka, sestry stěžovatelky. Městský soud posuzoval to, že stěžovatelka má znalost českého jazyku, jedná se však pouze o jedno z kritérií posuzováno v kontextu individuální situace cizince. Městský soud neměl povinnost definovat, co znamená pojem sociální a kulturní zapojení do společenského a veřejného života. Pokud stěžovatelka ve vyjádření účastníka řízení uvedla, že se nezapojuje do veřejného dění, nemá vazby k České republice, a není jí známa překážka vycestování, přičemž chce vycestovat za sestrou do Rakouska, nelze žalovanému a městskému soudu vytknout závěr o neexistenci zásadních sociálních a kulturních vazeb na území České republiky.

Stěžovatelka na jedné straně tvrdí, že žalovaný měl přihlédnout k informacím o domácím násilí ze strany otce dcery vůči její matce, na druhé straně uvádí, že otec žije se svojí původní rodinou. Žalovaný sice provedl úvahu, že na Ukrajině žije otec dcery a nedojde tedy k rozdělení rodiny, stěžovatelka však až v žalobě uvedla, že otec o dceru nejeví zájem. Městský soud na žalobu adekvátně zareagoval, když poukázal na to, že tento muž ani není zapsán jako otec v rodném listě a není potřeba posuzovat možnost žít s ním na Ukrajině.

Nejvyšší správní soud však shledal, že kasační stížnost je zčásti důvodná, a to co se týče námitky nezkoumání nejlepšího zájmu nezletilého dítěte a dopad vyhoštění do jeho života. Tuto námitku stěžovatelka uvedla již v žalobě a městský soud se jí nezabýval. Je zřejmé, že správní vyhoštění matky je v nyní posuzovaném případě nezbytně spojeno s tím, že její dcera ji bude muset na Ukrajinu následovat. Podle čl. 3 Úmluvy o právech dítěte by primárním hlediskem při jakékoli činnosti orgánů veřejné moci týkající se dětí měl být nejlepší zájem dítěte, jak vyplývá i z rozsudku velkého senátu ESLP ze dne 6. 7. 2010, Neulinger a Shuruk proti Švýcarsku, stížnost č. 41615/07, bod 135. Judikatura ESLP potvrzuje nutnost respektovat zájem dítěte při posuzování nezbytnosti a přiměřenosti zásahu do jeho rodinného života [viz např. rozsudek ze dne 13. 7. 2000 ve věci Elsholz proti Německu (stížnost č. 25735/94)]. Pokud městský soud tuto námitku nevypořádal, nemohl ani adekvátně posoudit přiměřenost zásahu správního vyhoštění do rodinného a soukromého života stěžovatelky. V této části je proto napadený rozsudek nepřezkoumatelný.

III. B Závazné stanovisko ministerstva vnitra

Druhý okruh kasačních námitek se týkal závazného stanoviska ministerstva vnitra. Podle § 120a odst. 1 zákona o pobytu cizinců: „*Policie v rámci rozhodování o správním vyhoštění podle § 119 a 120 je povinna si vyžádat závazné stanovisko ministerstva, zda vycestování cizince je možné (§ 179); to neplatí, rozhoduje-li policie o správním vyhoštění při vycestování cizince na hraničním přechodu a cizinec výslovně uvede, že jeho vycestování je možné.*“

Závazné stanovisko ze dne 6. 10. 2014 skutečně obsahuje informaci, že v Zakarpatské oblasti na Ukrajině má stěžovatelka tři děti. Tento nedostatek však napravilo závazné stanovisko ze dne 19. 12. 2014, v němž se již správně uvádí, že v Zakarpatské oblasti žijí příbuzní stěžovatelky. Další nesprávné informace stěžovatelka nekonkretizovala. Závazná stanoviska konkretizují oblast, do které by mohla stěžovatelka

s dcerou vycestovat, a to město R. v Zakarpatské oblasti. Logicky vycházejí z adresy posledního trvalého pobytu stěžovatelky na Ukrajině. K námitce předčasnosti závazného stanoviska Nejvyšší správní soud uvádí, že řízení o správním vyhoštění a řízení o mezinárodní ochraně jsou samostatná řízení zakončená samostatnými rozhodnutími, jež jsou samostatně přezkoumatelná. Probíhající řízení o mezinárodní ochraně nezabývá správní orgán v řízení o správním vyhoštění povinností vyžádat ve smyslu § 120a zákona o pobytu cizinců závazné stanovisko. Správní orgán nemůže v řízení o uložení správního vyhoštění rezignovat na řádné zjištění skutkového stavu s tím, že obdobné otázky budou řešeny v řízení o mezinárodní ochraně, ale musí posoudit podmínky, které mu ukládá § 120a ve spojení s § 179 zákona o pobytu cizinců. Rozhodnutí o správním vyhoštění musí obstát samo o sobě. K tomuto závěru dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 6. 1. 2015, č. j. 8 Azs 110/2014 - 53. V citovaném rozhodnutí dále dospěl k právnímu závěru, že *„(s)oud musí mít možnost ověřit obsah, relevanci a věrohodnost informací o zemi původu, na nichž je založeno závazné stanovisko k posouzení podmínek § 179 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, vydané v rámci řízení o uložení správního vyhoštění. Tyto informace proto musí být součástí správního spisu.“*

Stěžovatelka nyní namítá, že správní orgány i městský soud nevycházely z aktuálních a relevantních zpráv o zemi původu a tyto nebyly dohledatelné. Závazné stanovisko je podle ní v rozporu s realitou v zemi původu. Je potřebné zdůraznit, že výše citované rozhodnutí se týkalo specifické situace, kdy závěr závazného stanoviska byl zjevně nesprávný a v rozporu se skutečnostmi ve správním spisu. Závazné stanovisko se v daném případě vyjadřovalo k jiným skutečnostem, než jaké uváděl stěžovatel. V nyní posuzované věci vycházelo závazné stanovisko z konkrétně označených dokumentů, které však nebyly součástí správního spisu. Stěžovatelka v žalobě odkázala na citovaný rozsudek č. j. 8 Azs 110/2014 - 53 a žádala o přehodnocení závazného stanoviska, respektive doplnění relevantních zpráv o zemi původu a náležité zjištění skutkového stavu. Uvedla přitom, že zprávy o zemi původu nebyly dohledatelné. Stejně námitky zopakovala i v kasační stížnosti. Městský soud k tomu pouze uvedl, že *„(n)esdílí ani námitku žalobkyně pokud se týká Závazného stanoviska Ministra vnitra ČR, ze dne 19.12.2014, po přezkoumání Závazných stanovisek vydaných Ministerstvem vnitra ČR, Odbor azylové a migrační politiky ze dne 7.7. a 6.10.2014 dle § 120a zákona o pobytu cizinců, tak že posoudil možnost vycestování žalobkyně na Ukrajinu do posledního místa jejího pobytu v Zakarpatské oblasti město R., došel k závěru, že trvalé bydliště žalobkyně kde žije i její příbuzní, není v současné době střety ukrajinských vládních vojsk a povstalců, ze strany separatistů, nikterak zasaženo, a z toho důvodu neexistují žádné důvody a překážky, které by vycestování žalobkyně do místa jejího posledního trvalého pobytu na Ukrajině dle § 179 zákona o pobytu cizinců, znemožňovaly. Neobstojí tedy námitka žalobkyně vztahující se k Závaznému stanovisku Ministerstva vnitra ČR, o možnosti jejího vycestování dle § 120a zákona o pobytu cizinců.“*

Pokud žalobní námitka směřovala do obsahu závazného stanoviska a městský soud potřeboval posoudit jeho zákonnost, měl si, podle názoru Nejvyššího správního soudu, podklady pro závazné stanovisko, pokud tyto nebyly součástí správního spisu, vyžádat od správního orgánu, aby mohl ověřit obsah, relevanci a věrohodnost informací o zemi původu, na nichž bylo závazné stanovisko založeno. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka v žalobě současně namítala nemožnost dohledat tyto podklady, bylo nezbytné se s celou touto námitkou (správní orgány i městský soud nevycházely z aktuálních a relevantních

pokračování

zpráv o zemi původu a tyto nebyly dohledatelné) přezkoumatelným způsobem vypořádat. Městský soud si tyto podklady nevyžádal a neučinil žádnou úvahu ve vztahu k této žalobní námitce. Z jeho odůvodnění tak vůbec nevyplývá, proč považovat tuto žalobní námitku stěžovatelky za lichou. I v této části je proto napadený rozsudek nepřezkoumatelný.

III. C Námitka rozporu s principem proporcionality

K třetímu okruhu námitek Nejvyšší správní soud předně uvádí, že dcera stěžovatelky se narodila v roce 2011, tedy v době, kdy stěžovatelka na základě správního vyhoštění ze dne 2. 10. 2007 pobývala po skončení druhého řízení o mezinárodní ochraně na území České republiky nelegálně. Stěžovatelka tedy zakládala rodinu s vědomím, že na území pobývá nelegálně, navíc si v roce 2009 obstarala pozměněné doklady. Nejvyšší správní soud se proto neztotožňuje se stěžovatelkou v tom, že protiprávní jednání směřovalo toliko k tomu, aby mohla zůstat na území České republiky, kde měla vytvořené silné vazby a narodila se zde její dcera, neboť k tomuto jednání docházelo z její strany již v době, kdy na území České republiky měla pouze jednu sestru. Stěžovatelka uvedla, že trestní soud vzhledem k rodinným poměrům stěžovatelky nepřistoupil k uložení trestu vyhoštění z důvodů uvedených v § 80 trestního zákoníku, přičemž důsledky správního vyhoštění jsou v podstatě stejné jak důsledky trestu vyhoštění. Ze správního spisu vyplývá, že stěžovatelka byla rozsudkem Obvodního soudu v Praze ze dne 19. 11. 2014, č. j. 24 T 91/2014-122, uznána vinnou tím, že spáchala přečin padělání a pozměnění veřejné listiny podle § 348 odst. 1 věty první trestního zákoníku, a byla odsouzena k trestu odnětí svobody na jeden rok s podmíněným odkladem v trvání dvou let. Z rozsudku, který je ve smyslu § 129 odst. 2 zákona č. 141/1961 Sb., trestního řádu, ve znění pozdějších předpisů, vyhotoven bez odůvodnění, nelze dovodit, proč obvodní soud neuložil trest vyhoštění, proto je tvrzení stěžovatelky, že to bylo s ohledem na rodinné poměry, pouhou spekulací. Nadto, na rozdíl od trestu vyhoštění, který je trestněprávní sankcí, je správní vyhoštění správním rozhodnutím, které vyjadřuje zájem státu na tom, aby se jím dotčený cizinec na území České republiky nezdržoval. Každé z těchto rozhodnutí má zcela odlišný charakter, a proto nelze souhlasit se stěžovatelkou, že trestní řízení je dostatečně represivní reakcí státu a řízení o správním vyhoštění je za těchto okolností nadbytečné (srovnej také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 5 Azs 94/2005 - 52). Nejvyšší správní soud má za to, že žalovaný i městský soud posuzovaly kritéria délky pobytu na území a stupeň integrace. Pokud stěžovatelka tvrdí, že jednání spočívající v neoprávněném pobytu nelze považovat za skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti, k tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že usnesení rozšířeného senátu č. j. 3 As 4/2010 - 151, se zabývalo výkladem pojmu „závažné narušení veřejného pořádku“ v kontextu § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, jenž se týká správního vyhoštění občana Evropské unie nebo jeho rodinného příslušníka. Pokud stěžovatelka naznačila, že samotný nelegální vstup nebo pobyt není závažným ohrožením některého ze základních zájmů společnosti a že v jejím případě existují okolnosti, které převažují nad narušením veřejného pořádku, jedná se o námitku, která se vztahuje k otázce posouzení přiměřenosti zásahu do rodinného a soukromého života, viz část III. A. Vzhledem k tomu, že městský soud bude znovu muset posoudit přiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života, bude se znovu zabývat i poměřováním zájmu státu na zabránění neoprávněného pobytu cizinců na straně jedné a právem na soukromý a rodinný život cizince na straně druhé, tedy proporcionalitou zásahu.

III. D Absence poučení

K námitce absence poučení o možnosti podání žaloby Nejvyšší správní soud uvádí, že ze správního řádu neplyne povinnost žalovaného poučovat o možnosti podání žaloby. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 6. 2008, čj. 8 Afs 47/2007 - 90, dospěl k závěru, že „(z) § 68 odst. 1, 5 a 6 správního řádu z roku 2004, nelze dovodit povinnost správního orgánu poučit účastníky řízení o možnosti napadnout správní rozhodnutí žalobou včetně uvedení lhůty pro podání této žaloby.“ Odkaz stěžovatelky na rozsudek ze dne 26. 3. 2008, č. j. 7 Azs 3/2008 - 64, je nepřiléhavý, neboť Nejvyšší správní soud v něm poukazoval na zásadu součinnosti ve vztahu k pořizování kopií ze spisu. Nadto stěžovatelka žalobu podala, a Nejvyššímu správnímu soudu není zřejmé, jak mělo být zasaženo do jejího práva na spravedlivý proces. Tato námitka proto není důvodná.

IV. Závěr a náklady řízení

Nejvyšší správní soud tedy shledal kasační stížnost zčásti 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 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 konečném rozhodnutí ve věci (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Usnesením ze dne 3. 6. 2015, č. j. 6 Azs 114/2015 - 17, byl stěžovatelce pro řízení o kasační stížnosti ustanoven zástupce advokát JUDr. Maroš Matiaško, LL.M. Ustanovený zástupce učinil úkon převzetí zastoupení a úkon doplnění kasační stížnosti. Dne 31. 12. 2015 obdržel Nejvyšší správní soud oznámení o změně právního zastoupení z důvodu pozastavení výkonu činnosti advokacie ustanoveným zástupcem. Od 19. 12. 2015 převzal zastoupení na základě substituční plné moci advokát Mgr. Filip Schmidt, LL.M. Zástupce na základě substituční plné moci neučinil žádný úkon. Původně ustanovenému zástupci náleží v souladu s § 11 písm. b) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), odměna za dva úkony právní služby učiněné v řízení o kasační stížnosti, tj. převzetí a přípravu zastoupení a písemné podání soudu, ve výši 6.200 Kč, a dále náhrada hotových výdajů ve výši paušální částky 600 Kč za dva úkony právní služby podle § 13 odst. 3 cit. vyhlášky. Zástupce stěžovatele nedoložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty, náhrada nákladů za řízení o kasační stížnosti tedy činí celkem 6.800 Kč a bude vyplacena ve lhůtě podle výroku II.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 27. ledna 2016

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu