



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Filipa Dienstbiera a JUDr. Marie Žiškové v právní věci žalobce: **A. M.**, zastoupeného Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalované: **Policie ČR, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2, Praha 3, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 19. 8. 2015, č. j. CPR-8858-3/ČJ-2015-930310-V231, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 10. 2015, č. j. 2 A 60/2015 - 26,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 10. 2015, č. j. 2 A 60/2015 - 26, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí Policie ČR, Ředitelství služby cizinecké policie, ze dne 19. 8. 2015, č. j. CPR-8858-3/ČJ-2015-930310-V231, **se zrušuje a věc se vrací** žalované k dalšímu řízení.
- III. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti částku 12.342 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Petra Václavka, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] V záhlaví označeným rozhodnutím žalovaná částečně změnila a částečně potvrdila rozhodnutí Policie ČR, Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy, odboru cizinecké policie, oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort (dále jen „správní orgán prvního stupně“), ze dne 11. 2. 2015, č. j. KRPA-105775-76/ČJ-2013-000022. Správní orgán prvního

stupně rozhodl o správním vyhoštění žalobce podle § 119 odst. 1 písm. c) bod 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), na dobu dvou let. Žalovaná změnila výrok pouze ve specifikaci území, na které žalobci nelze umožnit vstup. Žalobce podle správních orgánů pobýval v České republice od 16. 2. 2012 do 21. 3. 2012 a od 21. 4. 2012 do 17. 3. 2013 bez platného víza, ačkoliv k tomu nebyl oprávněn. Tím naplnil podmínky pro uložení správního vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. c) bodu 2 zákona o pobytu cizinců.

[2] Žalobce napadl rozhodnutí žalované u Městského soudu v Praze. Správní orgán prvního stupně prakticky vůbec nezhodnotil zásah do soukromého a rodinného života žalobce ve smyslu kritérií vyplývajících z § 174a zákona o pobytu cizinců. Pouze suše konstatoval, že jde o přiměřený zásah, zcela ale chybí úvahy, které ho k tomuto závěru vedly. Správní orgány zcela ignorovaly fakt, že žalobce má na území České republiky silné vazby. Žije tu jeho matka, která v roce 2013 prodělala infarkt. Žalobce o ni pečuje a poskytuje jí veškerou pomoc v domácnosti. Žijí zde také dva jeho bratři. Věnuje se týmovým sportům a žije kulturním životem, přičemž se již plně začlenil do chodu české společnosti, o čemž svědčí, že mluví plynule česky. Dále namítal, že délka uloženého správního vyhoštění, která je stanovena na horní hranici, je nepřiměřená a není náležitě zdůvodněna. Správní orgány vůbec nezohlednily skutečnosti svědčící v jeho prospěch. Dodával, že správní orgány také vyšly ze zcela neaktuálního závazného stanoviska Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „Ministerstvo vnitra“). Žalovaná se nevypořádala dostatečně s odvolacími námitkami proti tomuto stanovisku. V rozporu s § 149 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), si nevyžádala potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného Ministerstvu vnitra. Jen sama spekulovala o jeho správnosti.

[3] Městský soud žalobu zamítl. Správní orgány odpovídajícím způsobem vyhodnotily přiměřenost uloženého správního vyhoštění vůči rodinnému životu žalobce. Městský soud se opřel o kritéria, která ve své judikatuře dovodil Nejvyšší správní soud (viz rozsudek ze dne 3. 7. 2013, č. j. 1 As 17/2013 - 50). Mimo jiné uvedl, že matka žalobce pracuje jako pokojská a dojíždí navštěvovat svou vlastní matku na Ukrajině. Její zdravotní stav proto nevyžaduje péči žalobce. Soud také podle svých slov „nemohl nevidět“, že žalobce po prvním uložení správního vyhoštění odcestoval na Ukrajinu, kde si změnil jméno, a v listopadu 2010 po uplynutí doby vyhoštění přicestoval zpět do České republiky. Rozhodnutím o správním vyhoštění tedy nebyl jeho soukromý a rodinný život narušen. Na Ukrajině, kde navíc žije ostatní jeho rodina, v dané době i pracoval. Neuvedl také žádné konkrétní sociální a kulturní vazby, které tu navázal. Městský soud doplnil, že žalobce nerespektoval výjezdní příkazy a dokonce bez pracovního povolení a živnostenského oprávnění v České republice pracoval (§ 178b zákona o pobytu cizinců). Správní orgán prvního stupně pak náležitě odůvodnil délku nyní uloženého správního vyhoštění. Opřel se také o skutečnost, že žalobce opakovaně porušil režim zákona o pobytu cizinců. Žalobce výslovně v odvolání nenapadl závazné stanovisko Ministerstva vnitra. Jeho námitka porušení povinností plynoucích z § 147 odst. 4 správního řádu proto není důvodná. Bydliště žalobce je navíc v západní části Ukrajiny, kde neprobíhají ozbrojené střety. Žalobce se tam proto může vrátit.

II. Obsah kasační stížnosti

[4] Žalobce (dále též „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností, ve které se opírá o důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Navrhuje zrušení rozsudku městského soudu spolu s vrácením věci k dalšímu řízení, případně zrušení rozhodnutí správních orgánů a vrácení věci k novému projednání.

[5] Stěžovatel je přesvědčen, že ve správním řízení nebyl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Správní orgány nepřihlédly ke specifickým okolnostem řešeného případu a nešetřily oprávněné zájmy stěžovatele. Městský soud nevyhodnotil správně námitky stěžovatele ve vztahu k naplnění podmínek pro uložení správního vyhoštění. Stěžovatel odkazoval mj. na nestabilní geopolitickou situaci v jeho vlasti. Již v odvolání vyjadřoval nesouhlas se souvisejícím závazným stanoviskem Ministerstva vnitra, podle něž může vycestovat zpět na Ukrajinu, kde ovšem může být ohrožen na životě s ohledem na boje, které tam probíhají. Žalovaná měla povinnost vyžádat si změnu nebo potvrzení závazného stanoviska ze strany orgánu nadřízeného Ministerstvu vnitra. Podle městského soudu stěžovatel závazné stanovisko v odvolání nenapadal. Z textu odvolání je ovšem patrný opak (viz jeho str. 3 a 4). Soud porušil své přezkumné povinnosti, protože zcela nedostatečně odůvodnil své rozhodnutí a vycházel z nedostatečně zjištěných skutečností, nedostatečně vypořádal námitky uplatněné v žalobě a nezbýval se ani skutečným stavem věci. Tento jeho postup měl vliv na zákonnost jeho rozhodnutí ve věci. Pokud zcela pomíjí prokazatelné chyby v postupu správních orgánů, je zjevné, že jeho rozhodnutí bylo vydáno v důsledku libovůle a v rozporu s právem spravedlivý proces.

[6] Správní orgány dále nedbaly požadavků § 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců, podle kterého rozhodnutí o správním vyhoštění nelze vydat, pokud by jeho důsledkem byl nepřiměřený zásah do soukromého nebo rodinného života cizince. Městský soud a žalovaná přikládají váhu zcela jiným skutečnostem, než které jsou pro věc podstatné. Akcentují v minulosti uložené správní vyhoštění a následnou změnu jména na Ukrajině, ačkoliv v době jeho opětovného přicestování do České republiky bylo jemu uloženo správní vyhoštění dávno vykonáno. Změna jména pak není žádným protiprávním jednáním. Proto není důvod tyto dvě skutečnosti přičítat stěžovateli k tíži. Současně městský soud a žalovaná nevěnují dostatečnou pozornost jeho vazbám na území České republiky, které bagatelizují.

III. Vyjádření žalované

[7] Žalovaná zdůraznila, že žalobce již v minulosti pobýval na území České republiky bez platného víza po dobu cca tří let, za což mu bylo uloženo správní vyhoštění ve stejné délce. Musel si být vědom toho, že opakovaně porušuje pobytový režim cizinců na území České republiky. Po změně identity na Ukrajině přicestoval zpět do České republiky na turistické vízum. Po skončení řízení o jeho žádosti o udělení přechodného pobytu však nevycestoval, a to ani na základě výjezdního příkazu, který mu byl udělen. Opětovně a vědomě po dobu téměř jednoho roku pobýval na území České republiky bez platného víza. Žalovaná proto navrhuje zamítnutí jeho kasační stížnosti.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Kasační stížnost je přípustná. Její důvodnost Nejvyšší správní soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[9] Kasační stížnost je důvodná.

[10] Stěžovatel namítá, že si žalovaná v rozporu s § 149 odst. 4 správního řádu nevyžádala potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízenému správnímu orgánu příslušnému k jeho vydání. Městský soud k příslušné žalobní námitce uvedl, že stěžovatel v odvolání závazné stanovisko nenapadl. Stěžovatel ovšem tvrdí opak a odkazuje na text svého odvolání. Podle § 149 odst. 4 správního řádu platí: *„Jestliže odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska. Tomuto správnímu orgánu zasílá odvolání spolu s vyjádřením správního orgánu prvního stupně a s vyjádřením účastníků. Po dobu vyřizování věci nadřízeným správním orgánem správního orgánu, který je příslušný k vydání závazného stanoviska, lhůta podle § 88 odst. 1 neběží.“* Nejvyšší správní soud pak ve své judikatuře zdůraznil: *„Jestliže odvolací orgán rozhodne o odvolání, které směřuje proti obsahu závazného stanoviska dotčeného správního orgánu, aniž by si v souladu s § 149 odst. 4 správního řádu z roku 2004 vyžádal potvrzení či změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného dotčenému správnímu orgánu, dopustí se podstatného porušení ustanovení o řízení, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.“* (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.09.2010, č. j. 5 As 56/2009 - 63).

[11] V posuzované věci závazné stanovisko vydalo Ministerstvo vnitra. Pokud by tedy odvolání stěžovatele směřovalo proti obsahu jeho závazného stanoviska, mělo být toto závazné stanovisko potvrzeno nebo změněno nadřízeným správním orgánem. Tím je v souladu s § 178 odst. 2 správního řádu ministr vnitra (viz také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 1. 2015, č. j. 8 Azs 110/2014 - 53). Tuto konstrukci, kterou zvolil zákonodárce, nelze zbortit například s odkazem na skutečnost, že závazné stanovisko vydal ústřední správní úřad. Tím by byl stěžovatel připraven o možnost ochrany a následné soudní kontroly. Povinnost odvolacího orgánu vyžádat si potvrzení nebo změnu závazného stanoviska je obzvláště zesílena ve věcech správního vyhoštění, ve kterých má obsah závazného stanoviska přímý dopad na splnění závazku státu nevyhostit jednotlivce do země, kde by mu hrozilo ohrožení života, či mučení nebo nelidské a ponižující zacházení a jiná závažná porušení jeho lidských práv (tzv. zásada *non-refoulement*; viz v rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2014, č. j. 4 Azs 119/2014 - 43; ze dne 4. 2. 2013, č. j. 8 Azs 27/2012 - 65; ze dne 22. 4. 2011, č. j. 5 Azs 3/2011 - 13; či ze dne 28. 1. 2015, č. j. 1 Azs 200/2014 - 27 aj.).

[12] Ze spisového materiálu vyplývá, že stěžovatel své odvolání směřoval proti obsahu závazného stanoviska. Na str. 3 podaného odvolání výslovně uvádí: *„Účastník řízení se taky neztotožňuje se závěrem závazného stanoviska Ministerstva vnitra ČR, odboru azylové a*

migrační politiky ze dne 16. 11. 2014, které je součástí spisového materiálu.“ Na str. 4 pak vznáší odvolací námitky, které svým obsahem směřují proti závěrům závazného stanoviska. Zdůrazňuje, že na Ukrajině probíhá občanská válka a bezpečnostní situace v zemi se zhoršuje. Země je od prosince roku 2014 destabilizována, což dokládá i rozhodovací praxe správního orgánu prvního stupně. Podle stěžovatele také nelze označit nějakou část území za bezpečnou či konfliktem nezasáženou. Pravděpodobnost nasazení jeho osoby v otevřeném bojovém konfliktu je velmi vysoká. Stěžovatel dále odkazuje na své rodinné vazby v České republice, které byly v závazném stanovisku hodnoceny. Závěrem doplňuje, že konflikt na Ukrajině se neustále stupňuje a situace je nadále velmi kritická. Pokud tedy městský soud shledal námitku stěžovatele na porušení § 149 odst. 4 správního řádu za nedůvodnou, protože v odvolání závazné stanovisko nenapadl, pak tento jeho závěr neodpovídá skutečnosti. Městský soud tím zatížil své rozhodnutí vadou, která měla za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.), protože uvedené skutkové zjištění, že stěžovatel závazné stanovisko v odvolání nenapadl, je v rozporu se obsahem spisu.

[13] Žalovaná pak ve svém rozhodnutí o odvolání stěžovatele dokonce výslovně zmiňuje, že „[ú]častník řízení se dále neztotožňuje se závěrem závazného stanoviska Ministerstva vnitra České republiky, odboru azylové a migrační politiky ze dne 16. 11. 2014, které je součástí spisového materiálu“. Nejvyššímu správnímu soudu přitom není z jejího rozhodnutí zřejmé, proč nepostupovala podle § 149 odst. 4 správního řádu a nevyžádala si potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od ministra vnitra. Ze spisového materiálu vyplývá, že v řízení před městským soudem žalovaná použila stejný argument jako městský soud. Stěžovatel podle ní závazné stanovisko konkrétně nenapadl a nežádal prověření překážek k vycestování. Odvolání pak podle žalované obsahuje pouze informace obecného charakteru bez uvedení konkrétních či specifikovaných aktuálních důvodů, pro které by vycestování nebylo možné, a pro které by bylo nezbytné vyžádat vydání nového závazného stanoviska. Jak ovšem Nejvyšší správní soud uvedl výše, stěžovatel odvolání proti závaznému stanovisku směřoval. Správní řád ani judikatura správních soudů pak na jeho odvolací námitky neklade žádná kritéria konkrétnosti, která by musel splnit. Stejně tak ze správního řádu ani z judikatury správních soudů neplyne, že povinnost postupovat podle § 149 odst. 4 správního řádu vzniká až v případě nezbytnosti vydání nového závazného stanoviska na základě odvolacích námitek, které jsou podle odvolacího orgánu dostatečně konkrétní a způsobilé závazné stanovisko dostatečně zpochybnit. Podle Nejvyššího správního soudu naopak odvolací námitky stěžovatele ke spuštění mechanismu § 149 odst. 4 správního řádu nepochybně postačovaly. Rozhodnutí žalované proto neobstojí ze stejných důvodů jako rozsudek městského soudu. Tato kasační námitka je tak důvodná.

[14] Vzhledem k výše uvedenému se Nejvyšší správní soud blíže nezabýval dalšími námitkami stěžovatele. Skutkový stav totiž po splnění povinností žalované vyplývajících z § 149 odst. 4 správního řádu může ještě doznat změn a žalovaná může nově posuzovat přiměřenost uloženého správního vyhoštění vůči rodinnému životu stěžovatele a své závěry přezkoumatelně odůvodnit.

V. Závěr a náklady řízení

[15] S ohledem na shora uvedené rozhodl Nejvyšší správní soud o zrušení napadeného rozsudku krajského soudu. Podle § 110 odst. 1 s. ř. s. platí, že pokud Nejvyšší správní soud dospěje k závěru o důvodnosti kasační stížnosti, rozsudkem zruší rozhodnutí krajského soudu a věc mu vrátí k dalšímu řízení, pokud ve věci sám nerozhodl způsobem podle odst. 2. Podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. platí, že pokud Nejvyšší správní soud zruší rozhodnutí krajského soudu a již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu může podle povahy věci sám rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu nebo vyslovení jeho nicotnosti; ustanovení § 75, § 76, a § 78 se použijí přiměřeně. Pravomoc k současnému zrušení rozhodnutí správního orgánu přitom není vázána na návrh stěžovatele; je to tento soud, který zváží, zda je namíste pouze zrušení rozsudku krajského soudu a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení, či zda je racionální současné zrušení rozhodnutí správního orgánu.

[16] V daném případě jsou dány důvody k postupu podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. Rozhodnutí žalované nemůže obstát z obdobných důvodů jako rozsudek městského soudu. Byla to žalovaná, kdo měl v prvé řadě naplnit požadavky § 149 odst. 4 správního řádu. A je to žalovaná, kdo může toto své procesní pochybení nyní napravit. Podle § 78 odst. 5 ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. budou správní orgány při dalším rozhodování ve věci vázány právním názorem Nejvyššího správního soudu (k možnosti obdobného postupu srov. např. rozsudek NSS ze dne 11. 7. 2012, č. j. 1 As 78/2012 – 35, či rozsudek NSS ze dne 22. 8. 2013, č. j. 1 As 67/2013 – 42).

[17] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. platí, že pokud Nejvyšší správní soud v případě zruší rozhodnutí žalovaného podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., rozhodne o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem. Stěžovatel měl ve věci úspěch, podle § 60 odst. 1 s. ř. s. mu tedy přísluší právo na náhradu nákladů řízení. Náklady řízení stěžovatele tvoří mimosmluvní odměna jeho zástupce podle § 11 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Nejvyšší správní soud proto přiznal stěžovateli částku 3.100 Kč za tři úkony právní služby, spočívající v podání žaloby, účasti na jednání před soudem a podání kasační stížnosti [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu]. Dále přiznal třikrát částku 300 Kč jako paušální náhradu výdajů s těmito úkony spojenou (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Protože advokát stěžovatele doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady o částku odpovídající dani, kterou je povinen odvést podle zvláštního zákona z odměny za zastupování a náhrad, a to o 2.142 Kč. Celková náhrada nákladů řízení o žalobě a kasační stížnosti tedy činí 12.342 Kč. Tuto částku je žalovaný povinen zaplatit žalobci na účet advokáta Mgr. Petra Václavka do 30 dnů od právní moci rozsudku.

[18] Nejvyšší správní soud stěžovateli nepřiznal náklady za převzetí věci v řízení o kasační stížnosti, protože ze spisu vyplývá, že Mgr. Petr Václavek stěžovatele zastupoval již v řízení před krajským soudem. Z obdobného důvodu ostatně Nejvyšší správní soud nepřiznává stěžovateli mimosmluvní odměnu jeho zástupce v řízení před krajským soudem, protože ze spisového materiálu vyplývá, že ho zastupoval již ve správním řízení.

Nepřebíral proto novou věc, která by vyžadovala jeho přípravu za účelem seznámení se s ní.

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

V Brně dne 9. března 2016

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu