



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové, soudce zpravodaje JUDr. Tomáše Langáška a soudce JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce: **A. H.**, zastoupený JUDr. Štěpánkou Mikovou, advokátkou, se sídlem 28. října 1001/3, Praha, proti žalované: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2, pošt. schránka 78, Praha, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalované ze dne 23. května 2015, č. j. CPR-14940-2/ČJ-2015-930310-C235, **za účasti** osoby zúčastněné na řízení: A. B., v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 24. února 2016, č. j. 52 A 89/2015 - 50,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobce **se zamítá.**
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalované **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.
Vymezení případu

[1] Žalobce je cizinec, státní příslušník Ukrajiny. Na území České republiky začal pobývat v roce 2006 na základě víza, jehož platnost však v roce 2010 vypršela. Žalobce přes tyto okolnosti území České republiky neopustil a ani nepožádal o udělení nového víza či povolení k pobytu. Na základě uvedených skutečností bylo Policií České republiky, Krajským ředitelstvím Policie Pardubického kraje, odboru cizinecké policie, oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort Pardubice (dále jen „správní orgán I. stupně“) rozhodnuto ve smyslu § 119 odst. 1 písm. c) bodu 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“), o správním vyhoštění žalobce a zároveň byla stanovena doba, po kterou nelze žalobci umožnit vstup na území členských států Evropské unie, v délce tři roky. Žalobci byla rovněž stanovena povinnost vycestovat z území České republiky do deseti dnů od nabytí právní moci rozhodnutí. O odvolání žalobce proti uvedenému rozhodnutí správního orgánu I. stupně žalovaná rozhodla tak, že je zamítla a prvostupňové rozhodnutí potvrdila.

[2] Žalobce proti rozhodnutí žalované podal žalobu podle § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), v níž napadal zejména způsob, jakým byla jeho věc žalovanou posouzena. Žalobce v první řadě tvrdil, že v jeho věci mělo být aplikováno ustanovení § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců, tedy že měl být žalovanou považován za rodinného příslušníka občana Evropské unie, neboť s osobou zúčastněnou na řízení udržuje vztah obdobný rodinnému a žije s ní ve společné domácnosti ve smyslu citovaného ustanovení. Žalobce dále nesouhlasil s hodnocením žalované, že v jeho případě správní vyhoštění neznamená nepřiměřený zásah do jeho soukromého a rodinného života ve smyslu § 119a odst. 2 ve spojení s § 174a zákona o pobytu cizinců. V dalším žalobním bodu žalobce napadl závazné stanovisko Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 16. března 2016 č. j. ZS 25572, dle něhož nebyly dány překážky správního vyhoštění žalobce, přičemž se neztotožnil zejména s hodnocením bezpečnosti situace na Ukrajině obsažené v tomto závazném stanovisku. Poslední žalobní bod brojil proti délce doby, po níž žalobci nelze umožnit vstup na území členských států Evropské unie, kterou žalobce označil za přehnaně přísný trest.

[3] V záhlaví citovaným rozsudkem rozhodl Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích (dále jen „krajský soud“) tak, že žalobu v plném rozsahu zamítl. V odůvodnění rozsudku se zejména ztotožnil s právním hodnocením skutkových okolností, jak bylo provedeno v řízení před správním orgánem I. stupně a potvrzeno žalovanou. V kontextu žalobních bodů krajský soud zejména uvedl, že ačkoli nový občanský zákoník (tj. zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník) pojem „domácnosti“ na rozdíl od předcházející úpravy nevymezuje, lze setrvat na stávajících judikatorních závěrech, které mimo jiné vylučují účast jedné osoby ve dvou domácnostech současně. Dle názoru krajského soudu tak nebylo možné, aby osoba zúčastněná na řízení vedla společnou domácnost jak s žalobcem, tak se svým manželem a dcerou. V situaci, kdy sám žalobce existenci domácnosti vedené osobou zúčastněnou na řízení s jejím manželem a dcerou uznal, krajský soud přisvědčil žalované, že žalobce a osoba zúčastněná na řízení společnou domácnost vést nemohli.

[4] Krajský soud dále neshledal, že by správní vyhoštění představovalo nepřiměřený zásah do soukromého a rodinného života žalobce ve vztahu k veřejnému zájmu na ochraně veřejného pořádku, bezpečnosti či veřejného zdraví, jenž je institutem správního vyhoštění a vůbec úpravou pobytu cizinců na území České republiky chráněn. Vyšel z předpokladu, že stěžovatel během svého pobytu v České republice – s výjimkou mileneckého vztahu s osobou zúčastněnou na řízení – příliš hodnotný soukromý a rodinný život nevedl, přičemž kulturní vazby na Českou republiku žalobce pouze tvrdil, aniž by je jakkoli prokázal. Krajský soud uvedl, že je nepřipustné, aby cizinec legalizoval svůj dlouhodobě protiprávní pobyt na území České republiky pouhým navázáním milostného vztahu

pokračování

s občankou Evropské unie, přičemž v tomto ohledu odkázal i na příslušnou judikaturu Evropského soudu pro lidská práva a Nejvyššího správního soudu.

[5] K délce doby, po niž nebude žalobci umožněn vstup na území Evropské unie, krajský soud konstatoval, že správní vyhoštění nelze považovat za trest, a nelze jej tak posuzovat v kontextu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Vzhledem k délce neoprávněného pobytu žalobce na území České republiky pak krajský soud shledal, že dobu tří let stanovenou v rozhodnutí správního orgánu I. stupně a potvrzenou rozhodnutím žalované lze považovat za přiměřenou.

II.

Kasační stížnost a řízení o ní

[6] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) v zákonem stanovené lhůtě kasační stížnost, později k výzvě Nejvyššího správního soudu doplněnou, jejíž důvody podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[7] Stěžovatel v první řadě nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že osoba zúčastněná na řízení nemohla vést dvě relativně oddělené domácnosti. Stěžovatel v rámci této kasační námítky zopakoval svoji argumentaci ze žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, přičemž uvedl, že pro hodnocení existence či neexistence společné domácnosti je rozhodná „*vůle dotčených osob společnou domácnost tvořit a ostatní znaky jsou již podružné*“. Dále namítal, že nový občanský zákoník souběžnou existenci více domácností ve vztahu k jedné osobě nevylučuje, a že je tak třeba revidovat dosavadní judikaturu. Stěžovatel rovněž uvedl, že z pohledu osoby zúčastněné na řízení existovala pouze jediná domácnost, do jejíhož rámce spadal jak on, tak manžel a dcera osoby zúčastněné na řízení, ovšem z jeho úhlu pohledu tvořil domácnost jen on a osoba zúčastněná na řízení. Stěžovatel k tomu zopakoval svoji žalobní argumentaci popisující jeho soužití s osobou zúčastněnou na řízení, na základě níž dovozuje, že on a osoba zúčastněná na řízení vedli společnou domácnost.

[8] Druhá kasační námitka směřuje proti vyloučení aplikace § 119a odst. 2 ve spojení s § 174a zákona o pobytu cizinců. Stěžovatel v první řadě uvedl, že jeho vztah s osobou zúčastněnou na řízení není účelový. Nesouhlasí tak s krajským soudem, potažmo žalovanou, že aplikace § 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců by v jeho případě vedla k legalizaci jeho pobytu, již by docílil právě navázáním milostného vztahu s osobou zúčastněnou na řízení. Uvedené ustanovení vykládá stěžovatel tak, že pouze zabraňuje správnímu vyhoštění cizince, představovalo-li by nepřiměřený zásah do jeho soukromého a rodinného života, aniž by však mělo vliv na protiprávnost jeho pobytu. K otázce zásahu do soukromého a rodinného života stěžovatel uvádí, že znění § 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců přikazuje soudu zabírat se pouze otázkou nepřiměřenosti tohoto zásahu a nikoli tím, zda veřejný zájem na vyhoštění cizince je vyšší. Alternativně pak stěžovatel argumentuje tím, že krajský soud veřejný zájem v této věci nesprávně vyhodnotil, a to ve světle skutečností, že stěžovatel se během svého pobytu s výjimkou absence oprávnění k tomuto pobytu nedostal do střetu se zákonem, a veřejný zájem tak nijak nenarušoval. Krajský soud dle názoru stěžovatele rovněž vůbec nezohlednil dopady správního vyhoštění

na život osoby zúčastněné na řízení, přičemž tyto dopady zakládají nepřiměřenost rozhodnutí o správním vyhoštění ve smyslu § 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

[9] Třetí kasační námitka brojí proti době, po niž stěžovateli nebude umožněno vstoupit na území členských států Evropské unie, jejíž délku považuje za nepřiměřeně dlouhou a neodpovídající závažnosti jeho jednání. Stěžovatel se domnívá, že je nutno odlišovat situace, kdy se cizinec pouze nelegálně zdržuje na území České republiky, od těch, kdy se krom toho dopouští ještě další protiprávní činnosti. Vzhledem k tomu, že on sám jiným způsobem, než neoprávněným setrváním na území České republiky po vypršení platnosti víza, zákon neporušil, považuje dobu zákazu vstupu na území Evropské unie „v maximální zákonem umožněné výměře za neodůvodněnou a disproportční“. Za přiměřenou by stěžovatel považoval dobu v délce jednoho roku.

[10] Stěžovatel v závěru kasační stížnosti navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil shora vymezený rozsudek krajského soudu a aby ve věci rozhodl dále sám tak, že zruší rozhodnutí žalované i rozhodnutí správního orgánu I. stupně a věc jim vrátí k dalšímu řízení. Alternativně pak navrhuje, neshledá-li Nejvyšší správní soud důvody pro rozhodnutí dle § 110 odst. 2 s. ř. s., aby rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[11] Žalovaná se ke kasační stížnosti vyjádřila pouze stručně tak, že neshledala ve svém postupu pochybení, a navrhla kasační stížnost zamítnout. Vzhledem k tomu, že její vyjádření neobsahovalo žádné skutečnosti nebo argumentaci, nezasílal je Nejvyšší správní soud stěžovateli na vědomí.

[12] Osoba zúčastněná na řízení kasační stížnost podpořila a požádala Nejvyšší správní soud, aby jí vyhověl a napadený rozsudek zrušil. Popsala genezi svého vztahu ke stěžovateli, trvala na tom, nebyl ani není účelový. V listopadu 2015 bylo její dosavadní manželství rozvedeno, se stěžovatelem, jehož označila za životního partnera, žije a vede společnou domácnost v garsoniére, kterou mají pronajatou.

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud po přezkoumání věci neshledal, že by rozsudek krajského soudu trpěl vadami, ke kterým by ve smyslu § 109 odst. 4 s. ř. s. byl povinen přihlížet z úřední povinnosti. Přezkoumal tak napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. intencích důvodů kasační stížnosti.

[14] Po uvedeném přezkumu dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

III.1. Podmínka spolužití ve společné domácnosti

[15] Ustanovení § 15 odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců (pozn. Nejvyššího správního soudu: ve znění účinném do 17. prosince 2015) považuje za rodinného příslušníka občana Evropské unie též „cizince, který prokáže, že má s občanem Evropské unie trvalý vztah obdobný vztahu rodinnému a žije s ním ve společné domácnosti“. Ze znění

pokračování

kasační stížnosti vyplývá, že stěžovatel nesouhlasí zejména s posouzením otázky existence společné domácnosti vedené jím a osobou zúčastněnou na řízení, jak je provedl krajský soud a před ním správní orgány. Domnívá se, že úprava nového občanského zákoníku, který pojem domácnosti nedefinuje (oproti zákonu č. 40/1964 Sb., dle jehož § 115 domácnost tvořily „fyzické osoby, které spolu trvale žijí a společně uhrazují náklady na své potřeby“), nevylučuje, aby osoba zúčastněná na řízení vedla společnou domácnost jak se svým manželem a dcerou, tak stěžovatelem. Krajský soud oproti tomu, setrvav na judikatuře občanskoprávních soudů k této otázce (usnesení Nejvyššího soudu ze dne 16. ledna 2002, č. j. 21 Cdo 436/2001, či usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. července 2002, sp. zn. 28 Cdo 1303/2002), konstatoval, že účast jedné osoby ve dvou domácnostech je vyloučena.

[16] Nejvyšší správní soud v první řadě připomíná, že citované ustanovení zákona o pobytu cizinců obsahuje dvě podmínky, při jejichž kumulativním splnění bude postavení cizince posuzováno obdobně jako postavení rodinného příslušníka občana Evropské unie. Těmito podmínkami jsou 1. trvalý vztah obdobný rodinnému mezi cizincem a občanem Evropské unie a 2. soužití mezi cizincem a občanem Evropské unie ve společné domácnosti. Vzhledem k tomu, že jak kasační stížnost, tak v zásadě i odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu se zabývají pouze hodnocením druhé z uvedených podmínek, omezí se v tomto směru i úvahy Nejvyššího správního soudu.

[17] Na úvod nutno předeslat, že aplikované ustanovení § 15 odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců je projevem harmonizace s právem Evropské unie, konkrétně s čl. 3 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států. Nejvyšší správní soud již dříve konstatoval, že podmínka soužití ve společné domácnosti, jež explicitně ve směrnici obsažena není, se ve světle judikatury Soudního dvora Evropské unie (rozsudek velkého senátu ve věci Rahman a další, C-83/11, z 5. září 2012) nedostává do rozporu s citovanou směrnicí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Azs 151/2015 - 35 ze dne 17. září 2015).

[18] V minulosti se Nejvyšší správní soud vyjádřil v tom smyslu, že ačkoliv zákon o pobytu cizinců neobsahuje legální definici pojmu „společná domácnost“, je pod tímto pojmem třeba rozumět „domácnost“ ve smyslu (předchozího) občanského zákoníku (§ 115 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů) a související judikatury, která tento pojem vykládá. Taková domácnost je tvořena osobami, které spolu trvale žijí a společně uhrazují náklady na své potřeby. Nejvyšší správní soud zdůraznil, že neexistuje důvod, proč vykládat pojem „společná domácnost“ obsažený v zákoně o pobytu cizinců odlišně (k tomuto viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. března 2010, č. j. 9 As 6/2010-73, publikovaný pod č. 2257/2011 Sb. NSS, nebo rozsudek ze dne 26. března 2014, č. j. 9 Azs 49/2014 - 27). Nový občanský zákoník (zákon č. 89/2012 Sb.) legální definici pojmu „domácnost“ skutečně neobsahuje. Pouhé vypuštění legální definice však samo o sobě neznamená, že by dosavadní judikatura k výkladu pojmu „domácnost“ nebyla použitelná při interpretaci pojmu „společná domácnost“ obsaženého v § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců; to by musela být dosavadní legální definice nahrazena zásadně jinou, anebo by se musel zásadně proměnit kontext právní úpravy oproti té dosavadní.

[19] Nic takového však podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu nenastalo. Nový občanský zákoník sice legální definici „domácnosti“ již neobsahuje, na řadě míst však v nejrůznějších kontextech o domácnosti hovoří, např. o „domácnosti“ (bez přívlastku), „společné domácnosti“ a „rodinné domácnosti“. Občanskoprávní doktrína chápe právě „společnou domácnost“ jako pojem obsahově návazný na „domácnost“ dle předcházející úpravy, přičemž ji vymezuje jako „alespoň dva lidi, kteří žijí společně, tj. mají společné příjmy a uhrazují společně náklady na živobytí, nejen na obydlí“ (srov. DVOŘÁK, J., ŠVESTKA, J., ZUKLÍNOVÁ, M. a kol. Občanské právo hmotné. Svazek 1. Díl první: Obecná část. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 246). Nejvyšší správní soud v tomto smyslu upřesňuje výše citovaný právní názor v tom smyslu, že pojem „společná domácnost“ ve smyslu zákona o pobytu cizinců obsahově odpovídá pojmu „společné domácnosti“, jak jej užívá nový občanský zákoník. Není tedy žádný důvod neaplikovat dosavadní judikaturu Nejvyššího správního soudu k výkladu pojmu společné domácnosti ve shodě s tehdy platným občanským zákoníkem (srov. též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 3. září 2015, č. j. 7 Azs 193/2015 - 28, či ze dne 4. března 2015, č. j. 1 Azs 160/2014 - 37).

[20] Nejvyšší správní soud tedy souhlasí se závěrem krajského soudu, s oporou v jím citované judikatuře soudů občanskoprávních, že jedna osoba může v jednom okamžiku vést vždy pouze jednu společnou domácnost. Nelze pak přijmout tvrzení stěžovatele, že osoba zúčastněná na řízení ze svého pohledu vedla pouze jednu společnou domácnost, jíž se účastnil jak stěžovatel, tak její manžel a dcera, zatímco z hlediska stěžovatele společnou domácnost tvořil pouze on a osoba zúčastněná na řízení. Vzhledem k tomu, že pojmovým znakem společné domácnosti je i vůle všech zúčastněných osob společnou domácnost vést, není možné, aby stěžovatel a manžel osoby zúčastněné na řízení tvořili společnou domácnost (byť pouze z pohledu osoby zúčastněné na řízení), když taková vůle u nich bezesporu absentovala. Není možné, aby se okruh osob tvořících v daný okamžik společnou domácnost měnil v závislosti na tom, z pohledu které z nich je existence společné domácnosti posuzována.

[21] Uvedený závěr posiluje i první podmínka § 15 odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců, tedy existence trvalého vztahu obdobného vztahu rodinnému, na niž druhá podmínka soužití ve společné domácnosti navazuje, resp. tu první rozvíjí jakožto typický znak soužití na základě trvalých vztahů v rodině. Má-li jít o vztah obdobný vztahu rodinnému, pak mezi dvěma dospělými osobami jde o vztah manželský, resp. partnerský a vztahy jim obdobné. Je-li pro tyto vztahy charakteristická morální povinnost (v případě manželů dokonce vyjádřena jako právní povinnost – srov. § 687 odst. 2 občanského zákoníku) věrnosti, vzájemnosti a rovnosti partnerů, není s ním v zásadě slučitelná představa více paralelních společných domácností, jejichž průnikem je jen jedna (nebo jen některé) z dotčených osob, *nota bene* v situaci, kdy jiní z „účastníků“ takových konstelací jsou do paralelních „domácností“ s dalšími osobami vtaženy proti své vůli nebo nevědomky. Na tomto závěru nic nemění ani skutečnost, že osobní vztahy nejsou statické, lidé se scházejí a zase rozcházejí a přechod z jedné rodinné konstelace do jiné si zpravidla vyžádá jistý čas. Ovšem právě tyto situace postihuje kvantitativní a kvalitativní stránka vztahu, jež musí být zkoumána při ověřování existence trvalého vztahu ve smyslu § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců, jak výstižně shrnul Nejvyšší správní soud

pokračování

v již citovaném rozsudku č. j. 4 Azs 151/2015-35. Ani tento rozsudek, který zkoumal splnění této podmínky v situaci cizince, jenž na území České republiky navázal vztah druhu a družky, přestože měl manželku a děti ve své domovské vlasti, které stále finančně podporoval, nedovodil možnost souběžné existence dvou společných domácností jedné a téže osoby, vycházel naopak z předpokladu, že je nutno za této situace zkoumat také důvody *odloučení* cizince od původní rodiny, či jinak řečeno, zda již došlo k faktickému rozvratu původního rodinného vztahu, neboť jediné za této situace je možno připustit, že – třeba i za formálního trvání původního manželství – může vzniknout nový trvalý vztah druhovský. Ten musí mít v našem kulturně civilizačním okruhu zásadně monogamní povahu. Obecně lze říci, že ustanovení § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců nelze interpretovat jako otevření prostoru pro přejímání cizích kulturních vzorců lidského soužití, *nota bene* za účelem získání pobytového oprávnění.

[22] Ve vztahu k nyní posuzovanému případu z toho plyne závěr, že jedna osoba může v jednom okamžiku vést pouze jednu společnou domácnost. V souvislosti s tím pak již Nejvyšší správní soud nepovažoval za nutné zabývat se tvrzenými znaky společné domácnosti v rámci vztahu stěžovatele s osobou zúčastněnou na řízení, neboť stěžovatel souběžnou existenci společné domácnosti mezi osobou zúčastněnou na řízení a její rodinou v době vydání rozhodnutí správního orgánu nepopíral.

[23] Nutno v této souvislosti ve shodě s krajským soudem připomenout, že správní soudy přezkoumávají napadené správní rozhodnutí podle skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud na tomto místě zdůrazňuje, že nijak nezpochybňuje opravdovost a hlubokost citového vztahu mezi stěžovatelem a osobou zúčastněnou na řízení, který plyne z jejich shodných vyjádření, tyto skutečnosti, resp. vývoj tohoto vztahu a rozvod dosavadního manželství osoby zúčastněné na řízení však již z uvedeného důvodu nemůže vzít v úvahu.

III.2. Přiměřenost správního vyhoštění a doby trvání zákazu vstupu do EU

[24] Druhou a třetí kasační námitku by bylo lze v zásadě spojit do jediné, alternativně formulované. Stěžovatel jednak brojí proti způsobu, jakým krajský soud posoudil otázku přiměřenosti zásahu do jeho soukromého a rodinného života v důsledku správního vyhoštění, a vedle toho namítá nepřiměřenost doby, po niž mu nemá být dle rozhodnutí žalovaného umožněn vstup na území členských států Evropské unie.

[25] Nejvyšší správní soud v první řadě upozorňuje, že „výrok rozhodnutí o správním vyhoštění, kterým se ukládá ukončení pobytu cizince na území a stanoví se doba, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území členských států Evropské unie, je nedělitelný“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. srpna 2013, č. j. 8 As 93/2012 - 41). Shledal-li by tedy Nejvyšší správní soud nepřiměřenou pouze jednu část tohoto výroku, muselo by to vést ke zrušení rozhodnutí o správním vyhoštění stěžovatele jako celku. S ohledem na zásadu procesní ekonomie však Nejvyšší správní soud posoudí nejprve přiměřenost dopadů rozhodnutí o správním vyhoštění jako takového, tedy zejména s ohledem na nucené vycestování stěžovatele z České republiky, a bude tak respektovat sled námitek uvedených v kasační stížnosti.

[26] Ustanovení § 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců stanoví, že „rozhodnutí o správním vyhoštění podle § 119 nelze vydat, jestliže jeho důsledkem by byl nepřiměřený zásah do soukromého nebo rodinného života cizince“. Stěžovatel nesouhlasí se způsobem, jakým krajský soud posoudil přiměřenost zásahu do jeho soukromého a rodinného života ve srovnání s veřejným zájmem na jeho správním vyhoštění. Dle názoru vysloveného v kasační stížnosti měl krajský soud zkoumat pouze nepřiměřený zásah do soukromého a rodinného života stěžovatele a dospět k závěru, že tento zásah tu je. Alternativně pak stěžovatel napadá způsob, jakým krajský soud posoudil veřejný zájem na jeho správním vyhoštění, neboť tento veřejný zájem podle svého přesvědčení nijak nenarušoval.

[27] Nejvyšší správní soud v první řadě konstatuje, že názor stěžovatele naznačující, že v rámci zvažování aplikace § 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců by měla být zkoumána pouze existence nepřiměřeného zásahu do soukromého a rodinného života cizince bez ohledu na veřejný zájem, nelze přijmout. »Ze samotné podstaty pojmu „přiměřenost“ vyplývá, že se tu poměřují minimálně dvě hodnoty, a to konkrétně právo na soukromý a rodinný život cizince s oprávněným zájmem státu na dodržování jeho právních předpisů« (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. července 2015, č. j. 3 Azs 240/2014 - 35). Nejvyšší správní soud se tak omezil na přezkum toho, zda krajský soud správně poměřil ochranu soukromého a rodinného života s ochranou veřejného zájmu, který v tomto případě spočívá v zájmu na dodržování právních předpisů České republiky.

[28] Stěžovatel v tomto ohledu uvádí, že krajský soud vycházel pouze z délky pobytu stěžovatele na území České republiky bez pobytového oprávnění, aniž by vzal v potaz například to, že po celou tuto dobu neměl stěžovatel jiný střet se zákonem a že tedy veřejný zájem jinak nenarušoval. Krajský soud nevzal v úvahu ani dopad, který by správní vyhoštění stěžovatele mělo na život osoby zúčastněné na řízení.

[29] Podle § 174a zákona o pobytu cizinců „při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona správní orgán 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“. Pro tyto úvahy jsou důležité rovněž závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. února 2014, č. j. 5 As 102/2013 - 31, dle nichž, „pokud cizinec založil svůj rodinný život v České republice s vědomím, že jeho pobyt na území ČR je od počátku neoprávněný, bude rozhodnutí o jeho správním vyhoštění představovat nepřiměřený zásah do jeho soukromého a rodinného života ve smyslu § 119a odst. 2 a § 174a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod pouze výjimečně, což však nevylučuje, že takové mimořádné okolnosti mohou v konkrétní věci nastat“.

[30] V první řadě je nutno odmítnout argument stěžovatele, dle kterého měl krajský soud v kontextu § 174a zákona o pobytu cizinců zohlednit dopad rozhodnutí o správním vyhoštění na život osoby zúčastněné na řízení. Ze znění § 119a odst. 2 tohoto zákona, v souvislosti s nímž musí být prvně uvedené ustanovení vykládáno, jasně vyplývá, že je posuzována přiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života cizince, tedy osoby, která je adresátem rozhodnutí o správním vyhoštění. Dopad rozhodnutí na život osoby

pokračování

zúčastněné na řízení lze posuzovat pouze v rámci hodnocení kvality rodinného života stěžovatele, nemůže být však samostatným kritériem hodnocení přiměřenosti rozhodnutí o správním vyhoštění.

[31] Při posuzování přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života stěžovatele pak, vycházejí z kritérií stanovených § 174a zákona o pobytu cizinců, Nejvyšší správní soud došel k následujícím závěrům.

[32] Protiprávní jednání stěžovatele sice spočívá pouze v pobytu na území České republiky bez platného víza či povolení k pobytu, avšak tento protiprávní stav trvá od roku 2010, v době rozhodování žalované tedy šlo o dobu v délce 5 let, předtím pobýval v České republice 4 roky.

[33] Věk ani zdravotní stav stěžovatele v tomto případě nepřiměřenost rozhodnutí o správním vyhoštění založit nemohou a stěžovatel v kasační stížnosti nezohlednění těchto faktorů ani nenamítá.

[34] K povaze a pevnosti rodinných vztahů stěžovatele se krajský soud vyjádřil poměrně podrobně v rámci hodnocení postavení stěžovatele jakožto rodinného příslušníka občana Evropské unie dle § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců (zejména str. 12 napadeného rozsudku). Nejvyšší správní soud zde konstatuje, že krajský soud vycházel z dostatečně zjištěného skutkového stavu, přičemž krajským soudem provedené právní posouzení není s takto zjištěným skutkovým stavem v rozporu. Stěžovatel během svého pobytu na území České republiky s výjimkou mileneckého vztahu s osobou zúčastněnou na řízení, který byl navíc po dlouhou dobu utajován a který v době rozhodnutí žalované nedosáhl kvality vztahu obdobného rodinnému, žádné další společenské či jiné vztahy nenavázal, resp. nic takového ze správního řízení nevyplynulo. I pokud by Nejvyšší správní soud odmítl závěr krajského soudu o tom, že vztah stěžovatele s osobou zúčastněnou na řízení byl pouze účelový a měl vést k vyloučení možnosti ukončení pobytu stěžovatele na území České republiky, nemůže stěžovateli přisvědčit v tom, že šlo o vztah, který by založil rodinný život znemožňující stěžovatelovo správní vyhoštění.

[35] Ekonomické poměry, společenské a kulturní vazby stěžovatele k České republice rovněž nemohou zvrátit posouzení správního vyhoštění stěžovatele jako přiměřeného zásahu do jeho soukromého a rodinného života. Stěžovatel během svého pobytu na území České republiky neměl stálé zaměstnání, pouze si příležitostně vydělával brigádami a, jak již bylo zmíněno, žádné pevnější společenské vztahy zde nenavázal. Ačkoli stěžovatel tvrdí, že si „*vybudoval vztah k ČR, její kultuře a společnosti*“, nepodařilo se mu, jak správně uvedl krajský soud, tento vztah hodnověrným způsobem prokázat, a jeho tvrzení tak lze hodnotit jako účelové a motivované přirozenou snahou vyhnout se nucenému opuštění České republiky.

[36] Nejvyšší správní soud rovněž vzal v úvahu skutečnost, že stěžovatel má na Ukrajině příbuzné. Lze se tak domnívat, že rodinné vazby stěžovatele zakládají stejně intenzivní, ne-li intenzivnější vztah vůči státu, jehož je státním příslušníkem, než k České republice.

[37] Ve světle výše citovaného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 102/2013 31 lze pak rovněž konstatovat, že stěžovatel navázal intimní vztah s osobou zúčastněnou na řízení až v době, kdy již na území České republiky pobýval bez platného víza či povolení k pobytu. V takovém případě by bylo možno nepřiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života stěžovatele konstatovat pouze za výjimečných okolností. Ve věci, v níž bylo uvedené rozhodnutí vydáno, však stěžovatel uzavřel s občankou České republiky sňatek a měl s ní dceru. Je zjevné, že vztah stěžovatele v této věci k osobě zúčastněné na řízení takové intenzity nedosahuje. Tím spíše jej tak nelze považovat za vztah zakládající rodinný život, do něhož by mělo být správním vyhoštěním stěžovatele nepřiměřeně zasaženo.

[38] Na tyto úvahy lze navázat poukazem na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. února 2007, č. j. 10 Ca 330/2006 - 89, dle kterého „*přiměřeným zásahem do soukromého a rodinného života cizince ve smyslu § 119 odst. 5 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky* [pozn. Nejvyššího správního soudu: ve znění účinném do 23. listopadu 2005], je rozhodnutí o správním vyhoštění cizince pouze tehdy, je-li takovým rozhodnutím dosaženo spravedlivé rovnováhy mezi zájmem státu na ochraně veřejné bezpečnosti, veřejného pořádku či veřejného zdraví na straně jedné a zájmem cizince na ochraně soukromého a rodinného života na straně druhé. Vždy je tedy třeba zvažovat závažnost spáchaného deliktu či jiného rizika, které cizinec pro zákonem chráněný veřejný zájem představuje, ve vztahu k jeho osobním a rodinným vazbám na území České republiky“. V této věci Nejvyšší správní soud uzavírá, že veřejný zájem na tom, aby na území České republiky nepobývali cizinci bez platného víza nebo povolení k pobytu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. června 2013, č. j. 4 As 87/2013 – 20), který vyplývá z práva státu kontrolovat vstup a pobyt cizinců na svém území a který lze považovat za součást veřejného pořádku v obecném slova smyslu, převážil nad společenskými vazbami stěžovatele, které, jak již bylo několikrát řečeno, nedosáhly takové kvality, aby mohly odůvodnit setrvání stěžovatele na území České republiky bez potřebného povolení.

[39] Uvedené závěry lze podpořit i judikaturou Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“). V první řadě je třeba konstatovat, že ESLP posuzuje zásahy do soukromého i rodinného života ve smyslu čl. 8 Úmluvy stejným mechanismem přezkumu (rozsudek ze dne 20. září 2011 ve věci *A. A. proti Spojenému království*, stížnost č. 8000/08). Při přezkumu, zda dojde ukončením pobytu stěžovatele na území státu k zásahu do jeho soukromého či rodinného života, je v zásadě nutno vždy posoudit rozsah, v jakém byl rodinný život narušen, rozsah vazeb na smluvní stát, zda neexistují nepřekonatelné překážky k rodinnému životu v zemi původu, imigrační historii dotčených osob a důvody veřejného pořádku (rozsudek ESLP ze dne 31. ledna 2006 ve věci *Rodrigues da Silva a Hoogkamer proti Nizozemsku*, stížnost č. 50435/99). Kritéria pro posouzení přiměřenosti zásahu jsou tedy v zásadě shodná s výčtem § 174a zákona o pobytu cizinců a lze tak odkázat na předcházející úvahy.

[40] ESLP dále zastává stanovisko, že v situaci, kdy je rodinný život založen až poté, kdy dotčené osoby věděly, že jejich imigrační status je takový, že bude jejich rodinný život od počátku nejistý, bude vyhoštění stěžovatele nesouladné s čl. 8 Úmluvy pouze výjimečně (viz již krajským soudem citovaný rozsudek ESLP ze dne 28. června 2011 ve věci *Nunez proti Norsku*, stížnost č. 55597/09, ze kterého vycházel i Nejvyšší správní soud ve výše

pokračování

zmiňovaném rozsudku č. j. 5 As 102/2013 - 31). V situaci, kdy je minimálně sporné, zda stěžovatel vůbec nějaký rodinný život ve smyslu § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců na území České republiky v době vydání rozhodnutí žalované vedl, a kvalita jeho soukromého života také nezakládá překážku správního vyhoštění, bezesporu nelze takovou výjimku shledat.

[41] Druhou kasační námitku stěžovatele je tak nutno rovněž zamítnout jako nedůvodnou.

[42] Třetí a zároveň poslední kasační námitka směřuje proti délce doby, po kterou nemá být dle rozhodnutí žalované stěžovateli umožněn vstup na území členských států Evropské unie. Stěžovatel dobu v délce tří let považuje za „neodůvodněnou a disproporční“, neboť neodpovídá závažnosti jeho činu, a již v řízení před krajským soudem požadoval její snížení na dobu nejvýše jednoho roku.

[43] V prvé řadě Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem v tom, že institut správního vyhoštění a stanovení doby trvání zákazu vstupu na území členských států Evropské unie nepředstavuje opatření trestní povahy, nýbrž jde o „*svou povahou specifické preventivní opatření v oblasti kontroly přistěhovalectví*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. července 2005, č. j. 5 Azs 94/2005 - 52). Délka doby, po kterou nebude stěžovateli umožněn vstup na území členských států Evropské unie, tak nemůže být posuzována přísnými měřítky přiměřenosti a individualizace trestů. Dle názoru Nejvyššího správního soudu však nejde ani o volné správní uvážení orgánů cizinecké policie. Přiměřenost délky doby, po niž nebude cizinci umožněn vstup na území členských států Evropské unie, je otázkou výkladu neurčitého právního pojmu, tedy oblastí interpretace a aplikace práva (srov. analogicky výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Azs 240/2014 - 35).

[44] Zákon o pobytu cizinců žádná kritéria, jimiž se mají orgány veřejné moci při rozhodování o délce doby, po niž nelze cizinci umožnit vstup na území členských států Evropské unie, s výjimkou obecného požadavku na přiměřenost rozhodnutí, nestanoví. Již pouhým jazykovým výkladem ustanovení § 119 odst. 1 písm. c) tohoto zákona, které tuto dobu stanoví „až na 3 roky“ lze však dospět k závěru, že zákonodárce počítal s tím, že její délka bude v rozhodovací praxi určitým způsobem odstupňována.

[45] O správním vyhoštění stěžovatele bylo rozhodnuto na základě § 119 odst. 1 písm. c) bodu 2 zákona o pobytu cizinců. Důvodem pro tento postup tedy byla skutečnost, že „*pobývá na území [České republiky] bez víza, ač k tomu není oprávněn, nebo bez platného oprávnění k pobytu*“. V rámci tohoto ustanovení pak správní orgány posuzují okolnosti každého jednotlivého případu, na základě nichž stanoví konkrétní dobu, po kterou nebude stěžovateli umožněn vstup na území členských států Evropské unie. V rámci citovaného ustanovení tak půjde zejména o chování cizince během jeho pobytu na území České republiky, případně též další okolnosti, jež správní orgán vezme v úvahu a vyjeví je v odůvodnění svého rozhodnutí.

[46] Na jedné straně je nutno konstatovat, že se stěžovatel v průběhu svého pobytu na území České republiky – s výjimkou samotného pobytu bez potřebného oprávnění –

nedopouštěl další protiprávní činnosti a obecně vedl život, který by bylo možno kvalifikovat jako řádný život ve smyslu trestněprávních předpisů, nepředstavoval tedy přímé ohrožení veřejného pořádku či bezpečnosti. Právní předpisy České republiky porušil stěžovatel pouze tím, že po vypršení platnosti víza z jejího území nevycestoval a nepožádal o povolení k pobytu. Nelze proto povrchně srovnávat jednání stěžovatele s jinými případy, kdy cizinci například mění svoji identitu či setrvávají na území České republiky v rozporu s již uloženou povinností vycestovat (jako tomu bylo v případě výše citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 87/2013 - 20, kdy stěžovatel uváděl Policii ČR v omyl tím, že vystupoval pod jinou identitou, přičemž v tomto případě byla správním orgánem stanovena a Nejvyšším správním soudem potvrzena doba, po níž nelze umožnit cizinci vstup na území členských států Evropské unie, v délce právě tří let). Na straně druhé však nutno vzít v úvahu, že stěžovatel na území České republiky pobýval nelegálně dlouhodobě, pět let, přičemž si musel být této skutečnosti vědom, přesto však po celou dobu nic nečinil k nápravě tohoto stavu. Nejde tedy o obdobu výjimečných situací, které v minulosti vedla Nejvyšší správní soud k vyhodnocení doby trvání zákazu vstupu jako nepřiměřené (srov. např. půlroční zákaz vstupu v souvislosti s nelegálním pobytem trvajícím jen jeden den – rozsudek č. j. 2 Azs 135/2015 - 32 ze dne 30. září 2015, nebo roční zákaz vstupu jako důsledek jednoměsíčního nelegálního pobytu v souvislosti s vyčkáváním na rozhodnutí o druhé žádosti o prodloužení pobytu – rozsudek č. j. 6 Azs 41/2016 - 28 ze dne 4. května 2016).

[47] Nejvyšší správní soud proto ve shodě s krajským soudem konstatuje, že doba zákazu vstupu na území členských států Evropské unie v rozsahu tří let, tj. maximálním podle § 119 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, je vzhledem k okolnostem případu přiměřená. Nejvyšší správní soud rovněž dodává, že stěžovatel může využít možností zakotvených v § 122 zákona o pobytu cizinců, které slouží ke zmírnění tvrdosti správního vyhoštění. V rámci těchto postupů lze zohlednit i skutečnosti, které nastaly po dni vydání rozhodnutí žalované.

IV. Závěr a náklady řízení

[48] Nejvyšší správní soud vyhodnotil kasační stížnost proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. jako nedůvodnou a zamítl ji.

[49] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1, 7 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona. Žalovaná měla ve věci úspěch, podle obsahu spisu jí však žádné náklady nad rámec její běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 31. května 2016

pokračování

6 Azs 58/2016 - 46

Mgr. Jana Brothánková
předsedkyně senátu