



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce: **V. S.**, zastoupen Mgr. Ing. Janem Procházkou, LL.M. eur., advokátem se sídlem Karolinská 2, Praha 8, proti žalované: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2, Praha 3, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 18. 10. 2016, čj. CPR-8247-5/ČJ-2016-930310-V231, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 12. 2016, č. j. 1 A 89/2016 - 18,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a rozsudek městského soudu

[1] Policie České republiky, Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy (dále jen „krajské ředitelství“) rozhodnutím ze dne 24. 2. 2016, č. j. KRPA-1660-37/ČJ-2016-000022, uložila žalobci správní vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bod 1 a § 119 odst. 1 písm. c) bod 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), neboť se žalobce při pobytové kontrole prokázal padělaným a pozměněným dokladem jako dokladem vlastním a pobýval na území bez platného víza, ač k tomu nebyl oprávněn. Doba, po kterou nelze žalobci umožnit vstup na území členských států Evropské unie byla stanovena na 3 roky od okamžiku, kdy žalobce pozbude

oprávnění k pobytu na území ČR. Žalovaná v záhlaví popsaným rozhodnutím zamítla žalobcovo odvolání a potvrdila prvostupňové rozhodnutí.

[2] Žalobce proti rozhodnutí žalované brojil žalobou u Městského soudu v Praze, který ji zamítl v záhlaví označeným rozsudkem. Městský soud uvedl, že otázka přisnosti rozhodnutí o vyhoštění spadá do oblasti správního uvážení správních orgánů a soud může pouze konstatovat, zda rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákonem a zda uložené opatření (správní vyhoštění) bylo žalobci uloženo v mezích zákonného rozpětí. Žalobci byla stanovena doba, po kterou mu nelze umožnit vstup na území, v délce 3 let, přičemž zákonná horní hranice je v daném případě 5 let. V tomto ohledu tudíž správní orgány z mezí správního uvážení nevybočily.

[3] Městský soud nesouhlasil s názorem žalobce, že by úvaha, proč správní orgány stanovily žalobci dobu zákazu vstupu právě v délce 3 let, byla nepřezkoumatelná. Již z odůvodnění prvostupňového správního rozhodnutí je dle městského soudu patrné, jaké okolnosti správní orgán zohlednil při rozhodování o délce zákazu vstupu. Jako okolnost polehčující vzal v potaz chování žalobce v průběhu správního řízení. Naproti tomu za okolnosti přitěžující shledal dobu vědomého nelegálního pobytu žalobce na území, která přesáhla 13 měsíců, dále skutečnost, že jeho nelegální pobyt byl zjištěn na základě náhodné policejní kontroly a nikoliv přičiněním žalobce a konečně k tíži přičetl žalobci také fakt, že padělaný doklad, kterým se při kontrole prokazoval, si opatřil úmyslně. Ani jedna z uvedených skutečností přitom není znakem skutkových podstat dle 119 odst. 1 písm. b) bod 1 a § 119 odst. 1 písm. c) bod 2 zákona o pobytu cizinců, dle kterých byl žalobce vyhoštěn. Městský soud uzavřel, že žalobci bylo správní vyhoštění dle § 119 odst. 1 písm. b) bod 1 a § 119 odst. 1 písm. c) bod 2 zákona o pobytu cizinců uloženo v souladu se zákonem.

II. Důvody kasační stížnosti

[4] Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a vrátil věc městskému soudu k dalšímu řízení, případně aby zrušil též rozhodnutí žalované.

[5] Stěžovatel spatřuje pochybení správního orgánu v tom, že napadené rozhodnutí neobsahuje jakékoli odůvodnění toho, proč byl stěžovateli uložen zákaz pobytu právě na dobu tří let. Rozmezí u skutkové podstaty, jakou správní orgán zvolil pro kvalifikaci jeho činu, je 0 až 5 let zákazu pobytu. Správní orgán tedy zvolil zákaz pobytu v délce v horní polovině dovoleného rozsahu. Z pohledu stěžovatele to tedy znamená, že přitěžující okolnosti provázající jeho jednání musely být početnější než okolnosti polehčující. Jaké okolnosti však správní orgán považoval za přitěžující, jaké za polehčující a jak je při ukládání zákazu pobytu stěžovateli vyhodnotil, a to i v jejich vzájemném vztahu, z napadeného rozhodnutí nikterak nevyplývá.

[6] K této otázce žalovaná ve svém rozhodnutí uvedla, že je podle jejího názoru jednoznačné, že za jedinou polehčující okolnost považoval správní orgán prvního stupně

pokračování

chování stěžovatele během správního řízení, naopak za přítěžující okolnost považoval jednak používání padělaného dokladu a jednak pobyt na území ČR bez víza po tam uvedenou dobu. K tomu stěžovatel poznamenává, že ve smyslu zásad správního trestání lze za přítěžující okolnosti považovat leda jen délku nedovoleného pobytu na území ČR, což ale redukuje počet přítěžujících okolností z původních tři na jedinou. V žádném případě pak nelze dle stěžovatele za přítěžující okolnost považovat držení padělaného dokladu ani pobyt na území ČR bez víza. Obě tyto skutečnosti jsou samotným předpokladem pro klasifikaci skutku jakožto přestupku dle § 119 odst. 1 písm. b) bod 1 a písm. c) bod 2 zákona o pobytu cizinců, a nemohou tudíž dle zásad správního trestání být použity znovu jako přítěžující okolnosti pro stanovení konkrétní výměry zákazu pobytu.

[7] Žalovaná se v soudem stanovené lhůtě ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost má požadované náležitosti a je projednatelná.

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Stěžovatel v kasační stížnosti uvedl, že uplatňuje též důvod podle § 103 odst. 1 písm. d). Tuto kasační námitku ovšem nijak nerozvádí ani nekonkretizuje. Nejvyšší správní soud proto v míře obecnosti odpovídající uplatněné kasační námitce konstatuje, že rozsudek městského soudu není nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, nesrozumitelnost ani pro jinou vadu řízení. Městský soud vypořádal všechny žalobní námitky a učiněné závěry v dostatečném rozsahu odůvodnil; jeho právní názory jsou srozumitelné a logické (k otázce přezkoumatelnosti srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, ze dne 28. 8. 2007, č. j. 6 Ads 87/2006 - 36, č. 1389/2007 Sb. NSS). Meritorní přezkoumání rozsudku městského soudu je tedy možné.

[11] To, zda jsou postup a závěry městského soudu a správních orgánů správné a zákonné, je pak předmětem posouzení dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2016, č. j. 4 Azs 107/2016 - 25).

[12] Nejvyšší správní soud předně podotýká, že důvody kasační stížnosti musí směřovat proti rozhodnutí krajského soudu, neboť podstatou řízení o kasační stížnosti je přezkum soudního rozhodnutí (§ 102 s. ř. s.). Převážná část kasační stížnosti (viz shrnutí námitek v odstavcích [5] a [6]) však pouze doslovně kopíruje žalobní námitky (které byly totožné také s námitkami uplatněnými v odvolání), aniž by reagovala na jejich vypořádání městským soudem. Řízení o kasační stížnosti není pokračováním řízení o žalobě, ale je samostatným řízením o mimořádném opravném prostředku za procesní situace, kdy řízení před krajským soudem již bylo pravomocně skončeno. Nejvyšší správní soud přezkoumává především rozhodnutí a postup krajského soudu, stěžovatel je proto povinen uvést konkrétní argumentaci zpochybňující závěry vyslovené v napadeném rozhodnutí krajského soudu (srov. např. rozsudky ze dne 29. 1. 2015, č. j. 8 Afs 25/2012 - 351, odst. 140, nebo ze dne 29. 3. 2013, č. j. 8 Afs 34/2012 - 64, odst. 21). V soudním řízení správním vymezuje hranice soudního přezkumu žalobce, resp. stěžovatel. Soud není povinen ani

oprávněn nahrazovat jeho projev vůle, domýšlet za něj argumenty a vyhledávat na jeho místě možné vady napadeného správního či soudního rozhodnutí, není-li k jejich přezkumu vázán z úřední povinnosti (viz např. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, č. 2162/2011 Sb. NSS).

[13] S ohledem na shora uvedené je v řízení o kasační stížnosti třeba posoudit jedinou otázku, a to zda správní orgány dostatečně odůvodnily délku doby, po kterou nelze stěžovateli umožnit vstup na území členských států Evropské unie. Nejvyšší správní soud se ztotožnil se závěrem městského soudu, že rozhodnutí krajského ředitelství a žalované jsou v tomto směru zákonná a přezkoumatelná, jak odůvodňuje níže.

[14] Stanovení doby, po kterou nelze cizinci povolit vstup na území, je podstatnou součástí výroku rozhodnutí o správním vyhoštění. Zákon o pobytu cizinců stanoví v § 119 odst. 1 písm. b), že pro zde uvedené případy lze dobu, po níž nelze cizinci povolit vstup na území, stanovit až na 5 let. Toto ustanovení tak zakládá správnímu orgánu prostor pro správní uvážení, které je limitováno pouze maximální dobou zákazu vstupu ve vztahu k jednotlivým porušením citovaného zákona (srov. rozsudek NSS ze dne 7. 12. 2011, č. j. 1 As 99/2011 - 55, či rozsudek NSS ze dne 14. 5. 2014, č. j. 4 Azs 7/2014 - 36). Výkon správního uvážení musí nalézt odraz v odůvodnění rozhodnutí, aby mohl soud přezkoumat, zda správní orgán správního uvážení nezneužil, či nepřekročil jeho meze (viz rozsudek NSS ze dne 22. 9. 2004, č. j. 2 As 19/2004 - 92, č. 430/2005 Sb. NSS, srov. též rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2004, č. j. 3 As 24/2004 - 79). V opačném případě je rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (rozsudek ze dne 17. 2. 2011, č. j. 1 As 105/2010 - 73, dále též rozsudek ze dne 19. 10. 2011, č. j. 1 As 93/2011 - 79).

[15] V rozhodnutí krajského ředitelství je uvedeno, že při stanovení doby, po kterou nelze stěžovateli povolit vstup na území, bylo možno jako polehčující okolnost zohlednit pouze chování stěžovatele v průběhu správního řízení. Na druhou stranu nelze přehlédnout, že se stěžovatel při pobytové kontrole prokázal padělaným občanským průkazem, který si úmyslně opatřil, pobýval na území České republiky bez víza, a to nejméně po dobu od 2. 12. 2014 do 3. 1. 2016, což je nutné vnímat jako zásadní a dlouhodobé porušování povinnosti plynoucí z § 103 písm. n) zákona o pobytu cizinců. Krajské ředitelství dále zohlednilo, že stěžovatel po celou dobu neoprávněného pobytu na území svou situaci legální cestou neřešil, naopak si úmyslně opatřil padělaný doklad. Jeho porušování předpisů bylo zjištěno na základě kontroly hlídky Policie.

[16] Žalovaná ve svém rozhodnutí k tomu dodala, že stěžovateli bylo již dříve vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění (ze dne 4. 11. 2014, č. j. KRPA-422392-16/ČJ-2014-000022, vykonatelné dne 2. 12. 2014), kterým byla stanovena doba, po kterou mu neměl být umožněn vstup na území členských států Evropské unie v délce 1 roku. Stěžovatel toto rozhodnutí nerespektoval, čímž se dopustil dalšího protiprávního jednání, neboť evidentně mařil správní rozhodnutí a nadále pokračoval v porušování své povinnosti dle § 103 písm. n) zákona o pobytu cizinců. Žalovaná konstatovala, že stěžovatel pobýval na území ČR v souladu se zákonem cca 7 dnů plynoucích mu ze schengenského víza a následně po dobu vedení řízení o správním vyhoštění.

pokračování

[17] Žalovaná i krajské ředitelství v rozhodnutí uvedly okolnosti, ze kterých vycházely při úvahách o délce uloženého vyhoštění; v tomto směru jsou tedy jejich rozhodnutí přezkoumatelná. Délka správního vyhoštění byla uložena v limitech zákona podle ustanovení § 119 odst. 1 písm. b) bodu 1 bodu zákona o pobytu cizinců a § 119 odst. 1 písm. c) bodu 2 tamtéž. Nejvyšší správní soud proto stejně jako městský soud neshledal u správních orgánů svévolné překročení správního uvážení. Pokud správní orgány mohly žalobce pro naplnění dané skutkové podstaty vyhostit s dobou, po kterou není možné umožnit vstup na území, až do pěti let, pak se uložení doby tří let jeví jako adekvátní posuzovanému případu.

[18] Stěžovatel v této souvislosti namítá porušení zásady zákazu dvojího přičítání při určování délky uloženého vyhoštění (jako přitěžující či polehčující okolnost nelze zohlednit zákonné znaky správního deliktu).

[19] K této dílčí námitce Nejvyšší správní soud v obecné rovině podotýká, že správní vyhoštění nemá charakter správního trestu, ale je svou povahou zvláštním preventivním opatřením v oblasti kontroly přistěhovalectví (viz např. rozsudky ze dne 26. 9. 2012, č. j. 8 As 28/2012 - 33, nebo ze dne 14. 7. 2005, č. j. 5 Azs 94/2005 - 52). Tento závěr je v souladu s judikaturou ESLP, který potvrdil, že řízení o správním vyhoštění není rozhodováním o „*oprávněnosti trestního obvinění*“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy (rozsudek velkého senátu ze dne 5. 10. 2002, *Maaouia proti Francii*, stížnost č. 39652/98). Proto námitka stěžovatele, vyplývající z jeho nesprávného právního názoru řadícího správní vyhoštění do oblasti správního trestání (tj. námitka porušení zásady zákazu dvojího přičítání), nemůže být důvodná. Zákaz vstupu se neukládá vedle správního vyhoštění, ale je jeho pojmovou součástí. Nejde tedy o „trest“ za porušení ustanovení zákona o pobytu cizinců, ale za pojmovou součást institutu správního vyhoštění. Výrok o ukončení pobytu cizince a o stanovení doby zákazu vstupu jsou na sobě závislé, protože teprve jejich společným naplněním dojde ke správnímu vyhoštění ve smyslu zákona o pobytu cizinců (srov. rozsudek NSS ze dne 28. 8. 2013, č. j. 8 As 93/2012 - 41).

[20] V tomto směru je třeba mírně korigovat odůvodnění rozsudku městského soudu, který tuto námitku (uplatněnou jako žalobní) věcně vypořádal a konstatoval, že zásada zákazu dvojího přičítání porušena nebyla. S ohledem na výše uvedené totiž v dané věci porušení zásady zákazu dvojího přičítání ani posuzováno být nemohlo. Uvedené pochybení městského soudu však není natolik závažné, aby způsobilo nezákonnost jeho rozhodnutí.

[21] Soud v této souvislosti připouští, že správní orgány při zvažování délky doby, po kterou nelze stěžovateli umožnit vstup na území v odůvodnění svých rozhodnutí používají trestněprávní pojmy „polehčující“ a „pritěžující“ okolnosti. Takto používané pojmy však nelze v řízení o správním vyhoštění možno vnímat v jejich trestněprávním smyslu, ale spíše jako okolnosti, které správní orgán zvažoval jako vodítka, pomocí kterých se při správním uvážení o délce uloženého správního vyhoštění pohyboval v zákonem stanovených mantinelech.

IV. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[22] Nejvyšší správní soud proto ze všech výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační námitky nejsou důvodné, a proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s., poslední věty, zamítl jako nedůvodnou.

[23] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalované v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se jí náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 2. března 2017

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu