



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Tomáše Langáška a JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobce: **M. Ch.**, zastoupen Mgr. Ladislavem Bártou, advokátem se sídlem Purkyňova 6, Ostrava, proti žalované: **Policie ČR, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2, Praha 3, proti rozhodnutí žalované ze dne 24. 8. 2018, č. j. CPR-13278-2/ČJ-2018-930310-V-241, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 20. 12. 2018, č. j. 18 A 26/2018 - 32,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 20. 12. 2018, č. j. 18 A 26/2018 - 32, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.
- II. Ustanovenému zástupci žalobce Mgr. Ladislavu Bártovi **se přiznává** odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů ve výši 3 400 Kč, která mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Včas podanou kasační stížností napadl žalobce (dále též „stěžovatel“) rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 20. 12. 2018, č. j. 18 A 26/2018 - 32, (dále „napadený rozsudek“), jímž krajský soud zamítl žalobu stěžovatele proti rozhodnutí žalované ze dne 24. 8. 2018, č. j. CPR-13278-2/ČJ-2018-930310-V-241 (dále „napadené rozhodnutí“). Napadeným rozhodnutím bylo zamítnuto žalobcovo odvolání proti rozhodnutí Policie ČR, Krajského ředitelství policie Moravskoslezského kraje, odboru cizinecké policie

oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort Frýdek-Místek, (dále „správní orgán prvního stupně“) ze dne 5. 3. 2018, č. j. KRPT-26841-45/ČJ-2018-070022 (dále „prvostupňové rozhodnutí“).

[2] Prvostupňovým rozhodnutím bylo stěžovateli podle § 119 odst. 1 písm. c) bod 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o pobytu cizinců“), uloženo správní vyhoštění a stanovena doba, po kterou mu nelze umožnit vstup na území členských států Evropské unie, v délce 18 měsíců. Žalobci bylo uděleno správní vyhoštění z důvodu, že na území České republiky pobýval bez platného víza od 27. 1. 2018 do 29. 1. 2018. Správní orgán prvního stupně vycházel z následujících zjištění: Žalobce přicestoval v září 2015 na území Řecka, odkud následně pokračoval až do Německa, hranice překračoval nelegálně. Asi v březnu nebo dubnu 2015 se seznámil s přítelkyní z České republiky přes Facebook, poprvé se setkali v dubnu 2016, byli spolu v hotelu v Dortmundu, opětovně se setkali v srpnu 2016 a poté za ním přítelkyně jezdila každý měsíc až do března 2017. Dne 26. 9. 2016 podal žalobce v Německu žádost o azyl, ale ode dne 14. 12. 2016 byl považován za osobu, která se odstěhovala neznámo kam. Azylové řízení bylo proto dne 24. 3. 2017 zastaveno a žalobce byl upozorněn na nebezpečí jeho vyhoštění. Na území Německa byl vyhlášen v národním pátrání za účelem jeho zadržení a následného vyhoštění. Žalobce odcestoval dne 27. 1. 2018 autobusem do České republiky a dne 29. 1. 2018 požádal o mezinárodní ochranu. Vypověděl, že na území České republiky má družku a dceru narozenou v X. Z provedeného šetření ze dne 31. 1. 2018 nebylo prokázáno, že by žalobce sdílel společnou domácnost s družkou. Ta bydlí se svou matkou a svými třemi nezletilými dětmi. Žalobce nebyl uveden v rodném listu nezletilé dcery jako otec. Správní orgán vyhodnotil, že na žalobce nelze pohlížet jako na rodinného příslušníka občana EU, neboť bylo prokázáno, že nežije s nezletilou dcerou ve společné domácnosti a nevyplývalo, že by o ni skutečně pečoval. Partnerský vztah žalobce s jeho přítelkyní správní orgán nevyhodnotil jako trvalý, žalobce s přítelkyní nikdy nepobýval ve společné domácnosti. Správní orgán dospěl po poměřování žalobcových vazeb na území a veřejného zájmu na jeho vyhoštění k závěru, že rozhodnutí není nepřiměřeným zásahem do jeho soukromého a rodinného života. Žalovaná poté závěry prvostupňového rozhodnutí potvrdila, když dospěla k závěru, že rozhodnutí o správním vyhoštění zásahem do rodinného a soukromého života žalobce sice bude, nikoliv však zásahem nepřiměřeným. Skutečnost, že se žalobci a jeho přítelkyni narodila dcera, o kterou žalobce nikdy nepečoval, ani s ní či s účastnicí řízení nesdílel nikdy společnou domácnost, nemůže být důvodem pro uplatnění § 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

[3] V žalobě proti napadenému rozhodnutí žalobce namítal nesprávné posouzení přiměřenosti zásahu napadeného rozhodnutí do jeho soukromého a rodinného života. Podle žalobce bylo v jeho případě namísto postupovat podle § 50a odst. 3 písm. b) eventuálně písm. c) zákona o pobytu cizinců.

[4] Krajský soud v napadeném rozsudku zdůraznil, že je povinen vycházet ze skutkového a právního stavu, který tu byl dán v době vydání rozhodnutí žalované, tedy k datu 24. 8. 2018, kdy nebylo možno učinit závěr o existenci žalobcova rodinného vztahu k nynější manželce, tehdy přítelkyni M. K. a k nezletilé L. K.. Na tomto závěru nic nemůže změnit skutečnost, že v den vydání napadeného rozhodnutí žalobce uzavřel sňatek s M. K., a že později došlo k zápisu žalobce do rodného listu nezletilé L. jako otce. Rozhodnutí o

pokračování

správním vyhoštění považuje krajský soud za přiměřené a nesouhlasí s žalobní námitkou, že v případě žalobce bylo na místě postupovat podle § 50a odst. 3, písm. b) event. i c) zákona o pobytu cizinců. Krajský soud dále podrobněji popsal povahu a důsledky vydání rozhodnutí o povinnosti opustit území České republiky.

II. Kasační stížnost

[5] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podává kasační stížnost proti napadenému rozsudku, a to z důvodů, které podřadil podle § 103 odst. 1 písm. b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „s. ř. s.“).

[6] Stěžovatel předně namítá nezohlednění existence osob zúčastněných na řízení. Ve správním řízení vystupovala kromě stěžovatele jakožto účastníce řízení rovněž stěžovatelova tehdejší partnerka, v současnosti manželka paní M. Ch.. Krajský soud s ní nejednal jakožto s osobou zúčastněnou na řízení a upřel jí práva zakotvená v § 34 s. ř. s. Není rozhodné, že účastník správního řízení se svých práv v soudním řízení nedomáhal, neboť jeho právní zájem na účasti byl zřejmý již z napadeného rozhodnutí. Stěžovatel k tomu cituje z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2005, č. j. 1 As 39/2004 - 75: „(...)městský soud zatížil řízení vadou, když v rozporu s § 34 odst. 2 s. ř. s. nevyzval stěžovatele, aby jakožto stavebník a investor (a tedy účastník správního řízení) ve stanovené lhůtě oznámil, zda bude v řízení uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení, a zamezil tak jeho účasti na předmětném řízení. Na tom nic nemění skutečnost, že žalobce v žalobě žádnou takovou osobu neoznačil, neboť postavení stěžovatele coby případné osoby zúčastněné na řízení bylo jednoznačně patrné ze správního spisu.“ Stejně vady se dopustil krajský soud, přičemž tato vada mohla mít vliv na výsledek řízení. Předmětná vada není pouze formální, jelikož zásadním žalobním bodem byla námitka excesivního zásahu rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatele. Vyjádření stěžovatelovy manželky pak z logiky věci mohlo být klíčové k posouzení této otázky.

[7] Dále stěžovatel namítá nesprávné posouzení přiměřenosti zásahu rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatele a nezohlednění § 50a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Stěžovatel nesouhlasí s tím, jak vypořádal jeho žalobní námitku krajský soud. Již ve správním řízení bylo jednoznačně prokázáno, že v České republice žije jeho partnerka (v mezidobí manželka) a dcera, s nimiž stěžovatel žije v jedné domácnosti a podílí se na materiálním i citovém zabezpečení výchovy a výživy své dcery. Je nepopiratelné, že v České republice je střed stěžovatelových soukromých a rodinných zájmů, jakož i to, že stěžovatel vykonává vůči své nezletilé dceři svoji rodičovskou zodpovědnost. Již v době vydání napadeného rozhodnutí bylo nepochybné, že s ohledem na věk jeho nezletilé dcery a praktickou nemožnost vystěhování jeho ženy do Alžírsko způsobenou zásadními kulturními a společenskými důvody, je fakticky vyloučeno, že by stěžovatel svůj rodinný život mohl realizovat ve své vlasti, neboť je zřejmé, že by jej jeho rodina nemohla následovat.

[8] Krajský soud pouze popsal okolnosti a následky vydání rozhodnutí o povinnosti opustit území České republiky, a nijak se konkrétně nevypořádal s argumentací stěžovatele, který uvedl, z jakého důvodu nemělo být vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění, nýbrž proč postačovalo vydání rozhodnutí o povinnosti opustit území. Tvzení žalované, podle nějž neměl správní orgán prvního stupně jinou možnost než vydat rozhodnutí o správním vyhoštění, je zcela nesprávné. Správnímu orgánu prvního stupně muselo být zřejmé, že v případě stěžovatele bude jeho žádost o mezinárodní ochranu zastavena pro nepřislusnost a stěžovatel bude předán příslušnému státu k posouzení jeho žádosti (tj. Německu). V případě stěžovatele tedy bylo ve skutečnosti namístě postupovat podle § 50a odst. 3 písm. b), eventuálně písm. c) zákona o pobytu cizinců, neboť stěžovatel je cizincem, který neoprávněně vstoupil na území České republiky a má být na základě dublinského zařízení předán Německu, přičemž s ohledem na to, že nebyl zajištěn podle ustanovení § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, je rovněž splněna podmínka, že stěžovateli bylo umožněno dobrovolné vycestování.

[9] Celá řada důvodů tak svědčila pro to, aby správní orgán nepřistoupil k vyhoštění a na něj se vážící uložení zákazu vstupu na území EU, který znemožňuje stěžovateli podání žádosti o udělení dlouhodobého pobytu za účelem sloučení rodiny z Alžírsko. Jelikož tak správní orgán neučinil, zásah do soukromého života stěžovatele byl posouzen nedostatečně a chybně, což zakládá vadu, pro kterou rozhodnutí správních orgánů obou stupňů nemohou obstát. Z výše uvedených důvodů stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil.

[10] Žalovaná trvá na závěrech uvedených v napadeném rozhodnutí, plně souhlasí s názorem krajského soudu a odkazuje jak na spisový materiál ve věci, tak na vyjádření k žalobě. Žalovaná proto navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] 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. 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 **důvodná**.

[12] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nezohlednění existence osob zúčastněných na řízení. Postavení osob zúčastněných na řízení upravuje ustanovení § 34 odst. 1 s. ř. s., podle něhož „[o]sobami zúčastněnými na řízení jsou osoby, které byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, nejsou-li účastníky a výslovně oznámily, že budou v řízení práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat.“ Smyslem institutu osoby zúčastněné na řízení je umožnit osobě odlišné od účastníka bránit svá vlastní veřejná subjektivní práva, tj. sledovat své vlastní zájmy. Osoba zúčastněná na řízení musí splňovat kromě formální

pokračování

i materiální podmínku účastenství (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 2003, č. j. 5 A 31/2001 – 41, dostupné na www.nssoud.cz). Podle ustanovení § 34 odst. 2 s. ř. s. je navrhovatel povinen označit v návrhu osoby, které přicházejí v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení, jsou-li mu známy. Nejvyšší správní soud však již judikoval, že neoznačí-li žalobce osobu, která přichází v úvahu jako osoba zúčastněná na řízení, nezbavuje to předsedu senátu povinnosti zjistit okruh takových osob, vyrozumět je o probíhajícím řízení a vyzvat je, aby oznámily, zda budou svá práva v řízení uplatňovat (viz např. rozsudky ze dne 2. 5. 2007, č. j. 5 As 3/2007 - 68, ze dne 14. 10. 2010, č. j. 1 As 67/2010 - 97).

[13] V rozsudku ze dne 14. 1. 2016, č. j. 7 Azs 301/2015 - 26, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že je-li „*předmětem řízení před správním soudem rozhodnutí o vyhoštění cizince (resp. rozhodnutí o odvolání proti takovému rozhodnutí), přičemž cizinec tvrdí, že je rodinným příslušníkem občana Evropské unie a že správní rozhodnutí nepřiměřeně zasáhne do jejich rodinného života, a správní orgány s touto osobou jednají jako s účastníkem řízení, je ji nutno považovat za osobu přicházející v úvahu jako osoba zúčastněná na řízení.*“ Nejvyšší správní soud obdobné závěry vyslovil v rozsudku ze dne 15. 11. 2018, č. j. 5 Azs 61/2018 - 29, ve vztahu k řízení o povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU. Na druhou stranu v rozsudku ze dne 2. 4. 2015, č. j. 10 Azs 15/2015 - 33, ve věci správního vyhoštění konstatoval, že v dané věci „*přítelkyně stěžovatele materiální podmínku nesplňuje, neboť z tvrzení stěžovatele ani z jiných skutečností zjištěných v projednávané věci nevyplývá, že by její práva a povinnosti byla vydáním rozhodnutím o vyhoštění stěžovatele přímo dotčena. Příímým dotčením na právech ve smyslu § 34 odst. 1 s. ř. s. je nutno rozumět objektivní zásah do právní sféry určité osoby, za což nelze považovat zásah do neformalizovaného citového vztahu. Předmětem přezkumu je zde rozhodnutí o vyhoštění stěžovatele, tj. rozhodnutí, které se dotýká výhradně jeho práv a povinností.*“

[14] V posuzovaném případě stěžovatel v žalobě neoznačil svou přítelkyni jako možnou osobu zúčastněnou na řízení, jak však plyne z citované judikatury, nezbavuje to předsedu senátu povinnosti zjistit takový okruh osob. V napadeném rozhodnutí byla přítelkyně stěžovatele, státní příslušnice České republiky, označena jako účastnice řízení, ve správním řízení byla vyslechnuta jako účastnice řízení, rozhodnutí jí byla také doručována. V prohlášení o osobních, majetkových a výdělkových poměrech stěžovatel uvedl, že je ženatý a označil svou přítelkyni jako manželku, informace o manželství stěžovatele je uvedena i v doplnění žaloby. Stěžovatel dále v soudním řízení předložil kopii oddacího listu, podle kterého uzavřel s M. K. manželství dne X, a rodný list její dcery vystaven v X, v němž je uveden jako otec nezletilé. S ohledem na popsání skutečností a citovanou judikaturu měl krajský soud manželku stěžovatele vyrozumět o probíhajícím řízení a vyzvat ji, aby oznámila, zda bude v řízení uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Krajský soud se tedy dopustil procesního pochybení a tato kasační námitka je důvodná.

[15] Dále stěžovatel namítal, že krajský soud se nevypořádal s argumentací, že v jeho případě postačovalo vydání rozhodnutí o povinnosti opustit území České republiky. Tato kasační námitka je taktéž důvodná. Stěžovatel v žalobě namítal, že žalovaná neměla přistoupit k správnímu vyhoštění, ale měla využít možnosti vydat rozhodnutí o povinnosti opustit území podle § 50a odst. 3 písm. b) eventuálně písm. c) zákona o pobytu cizinců.

[16] Podle § 50a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců, policie vydá rozhodnutí o povinnosti opustit území „cizinci, který neoprávněně vstoupil nebo pobýval na území a má být předán podle mezinárodní smlouvy sjednané s jiným členským státem Evropské unie přede dnem 13. 1. 2009 nebo přímo použitelného právního předpisu Evropské unie a je mu umožněno dobrovolné vycestování,“ a podle § 50a odst. 3 písm. c) „cizinci, u kterého nebyly shledány důvody pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění, není-li cizinec oprávněn pobývat na území.“ Rozhodnutí o povinnosti opustit území se od vyhoštění liší v tom, že v případě vyhoštění je cizinci po určitou dobu zakázán vstup na území členských států Evropské unie (§ 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců), což z rozhodnutí o povinnosti opustit území činí méně intenzivní zásah do rodinného či soukromého života cizince (srov. bod 21 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2017, č. j. 7 Azs 24/2017 - 29, publ. pod č. 3574/2017 Sb. NSS).

[17] Krajský soud uvedl, že vydání rozhodnutí o správním vyhoštění považuje za přiměřené a nesouhlasí s žalobní námitkou, že v případě žalobce bylo na místě postupovat dle § 50a odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Poté však krajský soud tento závěr odůvodnil tím, že rozhodnutí o povinnosti opustit území je v podstatě nejmírnějším opatřením, na rozdíl od správního vyhoštění v tomto zákonném ustanovení nejsou stanovena žádná negativní omezení do budoucna a dopady tohoto rozhodnutí do soukromého a rodinného života budou právě s ohledem na absenci zákazu opětovného vstupu na území po určitou dobu méně intenzivní. Krajský soud tak posuzoval otázku přiměřenosti zásahu, jako kdyby bylo stěžovateli uloženo rozhodnutí o povinnosti opustit území, pominul však skutečnost, že napadeným rozhodnutím bylo stěžovateli uloženo právě rozhodnutí o správním vyhoštění, se kterým je spojen zákaz vstupu na území po určitou dobu.

[18] Jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces, je i povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit. Soudy jsou povinny též vysvětlit, proč se určitou námitkou účastníka řízení nezabývaly. Pokud tak nepostupují, porušují právo na spravedlivý proces garantované čl. 36 odst. 1 Listiny (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08, dostupný na nalus.usoud.cz). V nyní posuzované věci není z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, z jakého důvodu krajský soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě. Z hlediska stěžovatele jde přitom o právní argumentaci klíčovou, neboť stěžovatel v žalobě namítal nejen nesprávné posouzení přiměřenosti rozhodnutí, ale i to, že správní orgán měl s ohledem na okolnosti jeho soukromého a rodinného života nepřistoupit k vydání správního vyhoštění, namísto bylo podle stěžovatele postupovat dle § 50a zákona o pobytu cizinců (tedy vydat rozhodnutí o povinnosti opustit území). Krajský soud tak zatížil své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, a ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS)

[19] Vzhledem k výše uvedeným pochybením se Nejvyšší správní soud nemůže na tomto místě vyjádřit k otázce přiměřenosti zásahu rozhodnutí do soukromého a rodinného života, neboť je především na krajském soudě, aby tuto otázku znovu posoudil, a to ve vztahu k rozhodnutí o správním vyhoštění, které bylo stěžovateli uloženo. Zároveň se musí vypořádat i s žalobní námitkou, podle které by v případě stěžovatele postačovalo

pokračování

uložení rozhodnutí o povinnosti opustit území. Krajský soud však musí předně vyrozumět manželku stěžovatele o probíhajícím řízení a vyzvat ji, aby oznámila, zda bude uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení.

[20] Nejvyšší správní soud na závěr dodává, že nerozhodoval o návrhu na přiznání odkladného účinku, neboť stěžovatel požádal o přiznání odkladného účinku až v doplnění kasační stížnosti a k rozhodnutí o mimořádném opravném prostředku Nejvyšší správní soud přistoupil neprodleně.

IV. Závěr a náklady řízení

[21] Nejvyšší správní soud kasační námitky stěžovatele shledal důvodné, a proto rozsudek krajského soudu dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a vrátil věc tomuto soudu k dalšímu řízení. V něm je krajský soud vázán právním názorem výše vysloveným (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

[22] Zástupcem stěžovatele byl usnesením krajského soudu ze dne 29. 10. 2018, č. j. 18 A 26/2018 - 22, ustanoven advokát Mgr. Ladislav Bárta, jehož odměnu a hotové výdaje podle § 35 odst. 9 s. ř. s. hradí stát. Ustanovenému zástupci stěžovatele Nejvyšší správní soud přiznal odměnu za jeden úkon právní služby (podání kasační stížnosti) a dále 300 Kč jako paušální náhradu hotových výdajů v souladu s § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) a § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), celkem tedy 3 400 Kč. Zástupce nedoložil, že by byl plátcem daně z přidané hodnoty. Částka 3 400 Kč bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě třiceti dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

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

V Brně dne 3. dubna 2019

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu