



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Miloslava Výborného a soudců JUDr. Milana Podhrázkého, Ph.D., a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobce: **J. B.**, zastoupený Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalované: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2, Praha 3, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) Z. B., II) M. B., proti rozhodnutí žalované ze dne 22. 5. 2018, čj. CPR-9455-5/ČJ-2018-930310-V230, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 8. 2018, čj. 2 A 59/2018-34,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. 8. 2018, čj. 2 A 59/2018-34, **se ruší**.
- II. Rozhodnutí žalované ze dne 22. 5. 2018, čj. CPR-9455-5/ČJ-2018-930310-V230, **se ruší** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.
- III. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 16 456 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí k rukám jeho zástupce.
- IV. Žalovaná **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- V. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalovaná v záhlaví označeným rozhodnutím zamítla odvolání žalobce a potvrdila rozhodnutí Policie České republiky, Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy (dále „správní orgán I. stupně“) ze dne 30. 1. 2018, čj. KRPA-381549-30/ČJ-2017-000022, kterým

správní orgán I. stupně rozhodl o správním vyhoštění žalobce podle § 119 odst. 2 písm. b) bod 9. zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), a doba, po kterou nelze umožnit vstup na území členských států EU, byla stanovena na 18 měsíců. Lhůta k vycestování byla stanovena do 30 dnů od nabytí právní moci rozhodnutí. Žalobce se na území České republiky zdržoval bez platného víza a opakovaně porušoval právní předpis. Již v minulosti zde pobýval po dobu tří dnů neoprávněně a za toto jednání mu byla uložena povinnost opustit území ČR dle § 50a odst. 3 písm. c) zákona o pobytu cizinců. Rozhodnutí o povinnosti opustit území bylo vydáno z důvodu, že správní vyhoštění by nepřiměřeně zasáhlo do soukromého a rodinného života. Žalobce proti rozhodnutí o povinnosti opustit území sice podal odvolání, ale to nemá ze zákona odkladný účinek. Žalobce ve stanovené lhůtě z území ČR nevycestoval, tudíž zde opět pobýval neoprávněně. Žalovaný se zabýval přiměřeností dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života, avšak nynější rozhodnutí o správním vyhoštění již nepřiměřeným neshledal.

[2] Žalobou podanou k Městskému soudu v Praze (dále „městský soud“) žalobce brojil proti rozhodnutí žalované. Namítal, že pokud žalovaná již jednou dospěla k závěru, že by bylo jeho správní vyhoštění nepřiměřené s ohledem na dopad do soukromého a rodinného života, pak nemohla při opakovaném rozhodování o správním vyhoštění při nezměněných skutkových okolnostech (kromě opakovaného několikahodinného nelegálního pobytu) dospět k opačnému závěru. Dále namítal, že se žalovaná nevypořádala s námitkou nemožnosti uložit správní vyhoštění s ohledem na dobu nelegálního pobytu a přístupu žalobce k řešení situace (dobrovolně se dostavil hned první den svého nelegálního pobytu), přičemž odkázal na rozdílnou rozhodovací praxi soudu v obdobných věcech. Rozhodnutí žalované rovněž nepřiměřeně zasahuje do soukromého a rodinného života žalobce. Žalovaná navíc vycházela z nedostatečně zjištěného skutkového stavu, neboť se rozhodla neprovést jím navržené důkazy.

[3] Městský soud žalobu zamítl v záhlaví specifikovaným rozsudkem. Poukázal na to, že v minulosti bylo s žalobcem zahájeno řízení o správním vyhoštění, které bylo zastaveno z důvodu nenaplnění podmínek pro uložení správního vyhoštění (žalobce zde pobýval na základě tzv. fikce pobytu). Následně bylo s žalobcem zahájeno řízení o uložení povinnosti opustit území ČR, v jehož rámci mu byla tato povinnost uložena. Odvolání proti tomuto rozhodnutí bylo zamítnuto. Z uvedeného vyplývá, že v případě žalobou napadeného rozhodnutí se nejednalo o opakované správní řízení ve věci správního vyhoštění a závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2015, čj. 3 Azs 240/2014-35, proto nejsou na věc přílehlavé. O správním vyhoštění žalobce bylo rozhodnuto z důvodu opakovaného vědomého nelegálního pobytu, neboť žalobce předchozí mírnější opatření nerespektoval. Podmínky pro uložení správního vyhoštění proto byly naplněny. Ve vztahu k posouzení dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života městský soud uvedl, že se správní orgány touto otázkou zabývaly dostatečně a přezkoumatelně a s jejich závěry se ztotožnil. Žalobce je zdravou, dospělou, svéprávnou osobou se středoškolským vzděláním, u které lze předpokládat, že si své záležitosti a obživu bude schopna obstarat sama. Žalobce sice namítal, že soud nedostatečně zjistil skutkový stav ohledně ztráty kontaktů se zemí původu, sám však žádné konkrétní skutečnosti netvrdil, ani nedokládal. Žalobce rovněž neprokázal, že studuje na vysoké škole, v současné době je účastníkem kurzu českého jazyka. Z uvedeného městský soud dovodil, že na žalobce nelze pohlížet jako na nezaopatřené dítě a účast na uvedeném kurzu nepředstavuje překážku správního

pokračování

vyhoštění. Jestliže žalobce namítal, že není výdělečně činný a je závislý na rodičích, podle městského soudu mu mohou rodiče pomoc poskytovat i z území ČR. Stejně tak se mohou po dobu jeho nepřítomnosti starat o byt a bar žalobce. V ČR sice žijí rodiče a nezletilí sourozenci žalobce, kteří zde mají trvalý pobyt, ale vyhoštění v délce 18 měsíců nepředstavuje trvalé odloučení. Co se týče argumentu nepřezkoumatelně stanovené délky správního vyhoštění, podle městského soudu postačuje, pokud žalovaný odkázal na odůvodnění rozhodnutí orgánu I. stupně, s nímž se ztotožnil. Soud se rovněž ztotožnil s odůvodněním žalované neprovést důkaz výsledkem rodičů a pobytovou kontrolou, neboť v řízení bylo prokázáno, že s nimi žalobce sdílí společnou domácnost a důkazy by nepřinesly nic nového. Žalovaný sice pochybil, když bez odůvodnění neprovedl důkaz spisem z řízení o uložení povinnosti opustit území, avšak toto pochybení nemělo vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

[4] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (dále „stěžovatel“) kasační stížnost, v níž rozporoval závěr městského soudu, že v jeho případě není aplikovatelný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2015, čj. 3 Azs 240/2014-35. Stěžovateli sice byla uložena povinnost opustit území, ale řízení bylo zahájeno jako řízení o správním vyhoštění a pouze v důsledku nepřiměřeného dopadu do soukromého a rodinného života bylo řízení překvalifikováno na řízení o povinnosti opustit území. Podstata argumentace uvedeného rozsudku je zřejmá a analogicky aplikovatelná i poté, kdy byl do zákona o pobytu cizinců včleněn institut povinnosti opustit území. Pokud správní orgány před několika měsíci dospěly k závěru, že správní vyhoštění by mělo nepřiměřené dopady do soukromého a rodinného života, nelze za stejných skutkových okolností o několik měsíců později, kdy došlo pouze k opakovanému několikahodinovému nelegálnímu pobytu, dospět k opačnému závěru.

[5] Stěžovatel trvá na tom, že rozhodnutí je nepřiměřené z hlediska dopadů do jeho soukromého a rodinného života, což ostatně správní orgány před několika měsíci potvrdily. Stěžovatel žije ve společné domácnosti s rodiči a dvěma nezletilými sourozenci, studuje na vysoké škole, není výdělečně činný, je proto nezaopatřeným dítětem. Správní orgány se namísto provedení stěžovatelem navržených důkazů uchýlily k závěrům na základě fabulací a domněnek, které jsou v příkrém rozporu se skutkovým stavem. Ve vztahu k vysokoškolskému studiu doplnil, že k němu byl přijat, ale nenastoupil na něj pouze z důvodu nejistoty o svůj pobytový status. Následně chtěl tuto neplánovanou pauzu ve studiu vyplnit studiem českého jazyka. Vzhledem k dlouhodobému *statu quo* toto studium ale dále neprodlužoval a nastoupil na Vysokou školu finanční a správní, neboť řádné vysokoškolské studium je pro něj velmi důležité.

[6] Podle stěžovatele se soud nevypořádal s argumentací, že postup žalovaného byl nepřiměřený vzhledem k době nelegálního pobytu a jeho přístupu k řešení situace. Sám se totiž dostavil na pracoviště správního orgánu I. stupně v první den nelegálního pobytu. Jak vyplývá z rozsudků městského soudu ze dne 8. 12. 2016, čj. 1 A 81/2016-22, a ze dne 11. 10. 2017, čj. 1 A 100/2017-33, tentýž soud vyjadřoval v jiných věcech pochybnosti o tom, zda je uložení správního vyhoštění přiměřené jako důsledek dvoudenního či několikahodinového nelegálního pobytu. Podle stěžovatele je rozhodnutí v rozporu s čl. 8 odst. 2 Úmluvy o

ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2014, čj. 5 As 102/2013-31, dle něhož je nutné přihlédnout k tomu, že protiprávní jednání stěžovatele souviselo výhradně s jeho nelegálním pobytem a nepředstavuje tedy samo o sobě nebezpečí pro veřejný pořádek nebo veřejnou bezpečnost ve smyslu čl. 8 odst. 2 Úmluvy. Městský soud pouze konstatoval, že porušení čl. 10 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 8 odst. 2 Úmluvy neshledal, aniž by to jakkoliv odůvodnil.

[7] Správní orgány tvrdily, že rodiče mohou se stěžovatelem odcestovat. Jejich dlouhodobá nepřítomnost by však vedla ke zrušení jejich trvalého pobytu. K tíži mu bylo rovněž kladeno vlastnictví nemovitosti a baru. Takový postup je v rozporu se zásadou legitimního očekávání, jelikož naopak neexistence majetkových poměrů bývá v řízení o správním vyhoštění kladena v jiných řízeních cizincům k tíži. Bez jakékoliv opory mu byla kladena k tíži také neznalost českého jazyka, která byla dovozena ze skutečnosti, že využil svého práva na tlumočníka. Z toho nelze dovozovat neznalost jazyka a nedostatečnou integraci. Žalovaný rovněž bez podkladů učinil závěr o tom, že stěžovatel neztratil kontakt se zemí původu, aniž by měl jakkoliv podloženo, kdo z příbuzných v zemi žije, kolikrát tuto zemi navštívil a že do ČR přicestoval jako nezletilý.

[8] Stěžovatel pobýval na území ČR na základě povolení k dlouhodobému pobytu, avšak v důsledku nezákonných rozhodnutí Ministerstva vnitra byla žádost o prodloužení pobytu pravomocně zamítnuta. Žalobce se proti tomu bránil žalobou podanou k městskému soudu, který však v rozporu s praxí správních soudů v jiných krajích těmto žalobám nepřiznává odkladný účinek, a žaloby projednává ve lhůtách 1 až 3 roky. Stěžovatel ze zákona není oprávněn požádat o jiné pobytové oprávnění, s výjimkou víza za účelem strpění pobytu na území dle § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, avšak jak je zástupci stěžovatele známo z jeho praxe, Ministerstvo vnitra nevydává toto oprávnění ani v případech ohrožení života a navíc o žádostech není schopno rozhodovat v zákonem stanovené lhůtě. Správní orgán I. stupně přesto absurdně uvedl, že si stěžovatel v patnáctidenní lhůtě k vycestování měl obstarat pobytové oprávnění.

[9] Podle stěžovatele byl ve věci rovněž nedostatečně zjištěn skutkový stav. Řízení o správním vyhoštění je vedeno z moci úřední a jako takové klade zvýšené nároky na správní orgán. Stěžovatel si je vědom, že tvrdit okolnosti týkající se nepřiměřenosti dopadů rozhodnutí je jeho povinnost, avšak nelze povinnost veškerých skutkových a důkazních zjištění přenášet na něj. Stěžovatel v souladu s § 36 odst. 1 a 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), vyjádřil své stanovisko a před vydáním rozhodnutí navrhl důkazy. Je naprosto bezpředmětné, že tak učinil den před vydáním rozhodnutí a nelze mu to klást k tíži. Správní orgány tyto důkazy v rozporu s § 52 správního řádu neprovedly. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2005, čj. 5 As 22/2004-52, zásadu hospodárnosti a rychlosti řízení nelze nadřadit zásadě materiální pravdy.

[10] Žalovaná ve vyjádření navrhla zamítnutí kasační stížnosti. Odkázala na vyjádření k žalobě s tím, že ve svém postupu a závěrech neshledává pochybení a plně souhlasí se závěry městského soudu.

pokračování

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[12] Kasační stížnost je důvodná.

[13] Stěžovatel uplatnil důvody kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Namítl, že správní orgány nemohly dospět k závěru o přiměřenosti dopadů rozhodnutí o správním vyhoštění do jeho soukromého a rodinného života, pokud o několik měsíců dříve dospěly za totožných skutkových okolností k závěru opačnému. Je tak přesvědčen o tom, že dopady rozhodnutí by byly stále nepřiměřené, a to jak s ohledem na jeho rodinnou situaci, tak s ohledem na nízkou závažnost porušení zákona. Zároveň namítl nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku městského soudu i rozhodnutí žalovaného, který měl navíc nedostatečně zjistit skutkový stav věci.

[14] Relevantní právní úpravu v dané věci představuje předně § 119 odst. 1 písm. b) bod 9. zákona o pobytu cizinců, podle něhož *„policie vydá rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který pobývá na území přechodně, s dobou, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států Evropské unie, a zařadí cizince do informačního systému smluvních států, až na 5 let, porušuje-li cizinec opakovaně právní předpis, je-li vydání rozhodnutí o správním vyhoštění přiměřené porušení tímto předpisem stanovené povinnosti, nebo maří-li výkon soudních nebo správních rozhodnutí.“* Podle § 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců *„rozhodnutí o správním vyhoštění podle § 119 nelze vydat, jestliže jeho důsledkem by byl nepřiměřený zásah do soukromého nebo rodinného života cizince.“*

[15] Podle § 50a odst. 3 písm. c) zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 30. 7. 2019, *„rozhodnutí o povinnosti opustit území policie vydá dále cizinci, u kterého nebyly shledány důvody pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění, není-li cizinec oprávněn pobývat na území“.*

[16] Před samotným posouzením námitek kasační stížnosti považuje Nejvyšší správní soud za vhodné zrekapitulovat podstatný obsah správního spisu. Stěžovatel na území republiky přicestoval spolu se svou rodinou (rodiči a dvěma nezletilými sourozenci) v roce 2011. Ostatní členové rodiny zde mají povolen trvalý pobyt. Stěžovateli pobyt nebyl prodloužen. Stěžovatel zde tudíž pobýval nelegálně a byl mu vydán výjezdní příkaz se lhůtou končící dne 22. 7. 2017. Dne 25. 7. 2017 se stěžovatel dostavil na Policii ČR. Jelikož zde stěžovatel pobýval tři dny neoprávněně, rozhodl správní orgán I. stupně o uložení povinnosti opustit území dle § 50a odst. 3 písm. c) zákona o pobytu cizinců a k vycestování stěžovateli stanovil lhůtu 15 dnů. V odůvodnění správní orgán I. stupně uvedl, že nebyly shledány důvody pro vydání správního vyhoštění, *„jelikož rozhodnutí o správním vyhoštění by bylo zjevně nepřiměřené s ohledem na dobu neoprávněného pobytu a vazeb k rodině cizince, které má na území ČR“.* Stěžovatel podal proti rozhodnutí odvolání, které však nemá

odkladný účinek. Den následující po skončení patnáctidenní lhůty se stěžovatel opět dostavil na Policii ČR a následně bylo vydáno žalobou napadené rozhodnutí žalované o správním vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bod 9. zákona o pobytu cizinců.

[17] Kromě výše uvedeného ze správního spisu vyplývá, že stěžovatel se svou rodinou sdílí společnou domácnost na území České republiky, otec zde podniká a sourozenci studují, stěžovatel vlastní bar a byt, který mu koupili rodiče, a bude se do něj moci přestěhovat po studiu, až bude sám výdělečně činný. V minulosti stěžovatel navštěvoval kurzy celoživotního vzdělávání na Metropolitní univerzitě v Praze, kam byl přijat a měl nastoupit na bakalářské studium, avšak ke studiu nenastoupil. Namísto toho se stal účastníkem intenzivních kurzů českého jazyka. Ke kasační stížnosti stěžovatel přiložil potvrzení o studiu na Vysoké škole finanční a správní vydané pro období od 25. 9. 2018 do 31. 8. 2019. K tomu je nicméně potřeba poznamenat, že správní soudy jsou vázány skutkovým stavem, který zde byl ke dni vydání rozhodnutí žalované (viz § 75 odst. 1 s. ř. s.).

III.A Nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu

[18] Nejvyšší správní soud se nejdříve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Ta má spočívat v tom, že se nevypořádal s argumentací stěžovatele týkající se zásahu do ústavně zaručeného práva na respektování soukromého a rodinného života, resp. nenaplnění podmínek pro omezení tohoto práva dle čl. 8 odst. 2 Úmluvy. Městský soud se podle stěžovatele rovněž nevypořádal s námitkou, že správní vyhoštění je nepřiměřené s ohledem na jeho aktivní přístup při řešení krátkého nelegálního pobytu. Teprve, dospěje-li kasační soud k závěru, že napadené rozhodnutí je přezkoumatelné, může se zabývat dalšími námitkami (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2005, čj. 3 As 6/2004-105, č. 617/2005 Sb. NSS). Dle konstantní judikatury se za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů považuje takové rozhodnutí, v němž nebyly vypořádány všechny žalobní námitky; dále rozhodnutí, z jehož odůvodnění není zřejmé, proč právní argumentaci účastníka řízení soud považoval za nedůvodnou a proč žalobní námitky považoval za liché, mylné či vyvrácené, rozhodnutí, z něhož není zřejmé, jak byla naplněna zákonná kritéria, případně by nepřezkoumatelnost rozhodnutí byla dána tehdy, pokud by z rozhodnutí nebylo zřejmé, které podklady byly vzaty v úvahu a proč (viz např. rozsudky ze dne 28. 8. 2007, čj. 6 Ads 87/2006-36, č. 1389/2007 Sb. NSS, ze dne 23. 6. 2005, čj. 7 As 10/2005-298, č. 1119/2007 Sb. NSS, ze dne 11. 8. 2004, čj. 5 A 48/2001-47, č. 386/2004 Sb. NSS, nebo ze dne 17. 9. 2003, čj. 5 A 156/2002-25, č. 81/2004 Sb. NSS).

[19] Městský soud v napadeném rozsudku poměrně obsáhle rekapituloval skutková zjištění pojící se k soukromému a rodinnému životu stěžovatele a přezkoumatelně uvedl, z jakého důvodu podle něj správní vyhoštění není nepřiměřeným zásahem do soukromého a rodinného života. Stěžovatel sice v žalobě tvrdil, že omezit jeho právo dle čl. 8 odst. 2 Úmluvy lze jen za podmínek tam uvedených („v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných“), přičemž městský soud výslovně neuvedl, který konkrétní z uvedených důvodů má za naplněný. Z jeho rozhodnutí je však zřejmá úvaha, která jej vedla k závěru, že správní vyhoštění nebude nepřiměřeným zásahem do práva na ochranu

pokračování

soukromého a rodinného života. Nutno též podotknout, že stěžovatel v kasační stížnosti věcně polemizuje se závěry městského soudu, což v případě nepřezkoumatelného rozhodnutí zpravidla nepřichází v úvahu.

[20] Městský soud se vyjádřil také k otázce přiměřenosti správního vyhoštění s ohledem na závažnost porušení právních předpisů. Zrekapituloval, co vedlo žalovanou k uložení stanovené délky doby správního vyhoštění, a připomněl, že správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí uvedl, že přihlédl k závažnosti neoprávněného pobytu a dospěl k závěru, že stěžovatel na území ČR pobýval neoprávněně opakovaně a v minulosti mu za toto jednání již byla uložena povinnost opustit území, kterou však nerespektoval. Soud výslovně uvedl, že se s tímto hodnocením ze strany správních orgánů ztotožnil a má za to, že stanovená doba je adekvátní. Odkaz žalované na odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně považoval městský soud za dostatečný způsob vypořádání námítky, přičemž Nejvyšší správní soud považuje toto odůvodnění ze strany městského soudu taktéž za dostačující.

[21] Pokud jde o nevypořádání argumentace stěžovatele, který poukazoval na nutnost přihlídnutí ke krátké době nelegálního pobytu a poukázal i na jiné rozsudky městského soudu, v nichž soud vyjadřoval své pochybnosti nad přiměřeností správního vyhoštění v případě nelegálních pobytů obdobné délky, odkazuje Nejvyšší správní soud na odst. 27. a 29. napadeného rozsudku, kde se městský soud ztotožnil se závěry správních orgánů co do posouzení přiměřenosti správního vyhoštění ve vztahu k závažnosti porušení právních povinností a dospěl k závěru, že rozhodnutí je přiměřené, neboť se sice jednalo o nelegální pobyt v řádu několika hodin, ale stěžovatel zde nelegálně pobýval vědomě a opakovaně.

[22] Městský soud se sice výslovně nevypořádal s odkazy stěžovatele na jeho dřívější rozhodovací praxi, avšak podle Nejvyššího správního soudu tento nedostatek odůvodnění nedosahuje takové intenzity, aby byl způsobilý zapříčinit nepřezkoumatelnost rozsudku. Podle konstantní judikatury zdejšího soudu je zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, které zapříčiňují, že pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů tak má místo zejména tehdy, opomene-li správní orgán či soud na námitku účastníka zcela (tedy i implicitně) reagovat (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, čj. 1 Afs 92/2012-45, či ze dne 29. 6. 2017, čj. 2 As 337/2016-64). Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu ze dne 19. 2. 2008, čj. 7 Afs 212/2006-76, zdůrazňuje, že „*při posuzování nepřezkoumatelnosti soudních rozhodnutí je nutno postupovat obezřetně a vyhradit tyto případy jen vážným vadám rozhodnutí. Zrušením rozhodnutí krajského soudu pro nepřezkoumatelnost se totiž oddaluje okamžik, kdy bude základ sporu správními soudy s konečnou platností vyřešen, což neprospívá zájmu účastníků řízení na projednání věci bez zbytečných průtahů ani veřejnému zájmu na hospodárnosti řízení.*“ Podle Nejvyššího správního soudu nelze přehlédnout, že stěžovatelem odkazované rozsudky městského soudu byly vydány ve skutkově odlišných věcech, ale především je třeba zdůraznit, že dřívější závěry městského soudu, jichž se stěžovatel dovolával, byly předmětem přezkumu ze strany zdejšího soudu, který se s nimi neztotožnil a daný rozsudek městského soudu zrušil (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2018, čj. 3 Azs 304/2017-34, kterým byl zrušen rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 10. 2017, čj. 1 A 100/2017-33). S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud dospěl k závěru,

že se v dané věci nejednalo o vadu takové intenzity, kvůli které by musel rozsudek městského soudu zrušit z důvodu nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

III.B Vady správního řízení

[23] Stěžovatel již v žalobě vznesl námitku, podle níž správní orgány vycházely ze skutečností, které nemají oporu ve spisu (neznalost českého jazyka, úroveň kontaktu se zemí původu). Městský soud jejich závěry převzal a zohlednil je v rámci posouzení podmínky přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života. Podle stěžovatele ze skutečnosti, že využil svého práva na tlumočníka, ještě nevyplývá, že neumí česky a není dostatečně integrován do společnosti. O tlumočníka požádal z důvodu, aby rozuměl drobným nuancím, které by mu mohly v češtině uniknout. Z § 16 odst. 3 správního řádu plyne, že na tlumočníka má právo ten, kdo prohlásí, že neovládá český jazyk. Nejvyšší správní soud zjistil, že součástí správního spisu je také rozhodnutí o uložení povinnosti opustit území ze dne 26. 9. 2017, čj. KRPA-269207-28/ČJ-2017-000022, v němž je citováno z protokolu o vyjádření účastníka: „v řízení vedeném pod č.j.: (...) žádám o tlumočníka, neboť českému jazyku nerozumím“. V nyní posuzovaném správním řízení byla tlumočnice ustanovena usnesením správního orgánu I. stupně ze dne 18. 10. 2017, čj. KRPA-381549/ČJ-2017-000022. Jestliže stěžovatel požádal o ustanovení tlumočníka, mohly správní orgány legitimně vycházet z toho, že českému jazyku nerozumí, jelikož tato skutečnost je podmínkou pro takové ustanovení. Podle Nejvyššího správního soudu se proto nejednalo o vadu, která by měla bez dalšího vliv na zákonnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

[24] Dále stěžovatel namítal, že žalovaný bez podkladů učinil závěr o tom, že stěžovatel neztratil kontakt se zemí původu. Dle protokolu o výsledku ze dne 18. 10. 2017 stěžovatel vypověděl, že v zemi původu nevlastní žádný majetek, na otázku, zda má po vyhoštění kde bydlet, odmítl vypovídat. Ve vyjádření k podkladům rozhodnutí ze dne 30. 11. 2017 stěžovatel mj. uvedl, že do České republiky přišel v roce 2011 s celou svojí rodinou. Správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí uvedl, že stěžovatel zde žije od roku 2011, což není zas tak dlouhá doba, aby ztratil kontakt se svou rodnou zemí. K tomu přispívá i to, že se nenaučil českému jazyku. Žalovaný doplnil že „nelze neodhlédnout, že cizinec o své situaci a poměrech v domovském státu nic neuvedl, i když správní orgán I. stupně tyto otázky uvedl. Zcela vhodně a logicky proto správní orgán I. stupně zohlednil pouze známá fakta o jeho životě a to, že cizinec v domovském státě byl do svých 16 let a že ovládá svůj rodný jazyk. (...) Cizinec je stále občanem Ázerbájdžánu, kdy tato země je jeho rodištěm, není osobou vysokého věku ani netrpí zdravotními problémy, které by ho v možnosti cestování zásadně limitovaly.“ Nejvyšší správní soud připouští, že pro uvedený závěr není ve správním spisu výslovná opora, přičemž vazby na zemi původu jistě nelze bez dalšího odvozovat pouze z toho, před kolika lety stěžovatel ze země odešel a zda hovoří svým rodným jazykem. Uvedený závěr však žalovaný do svého rozhodnutí takto kategoricky nepřevzal a poukazoval toliko na to, že správní orgány mohly vycházet pouze z informací, které stěžovatel při výsledku sdělil. Stěžovatel sice nebyl výslovně dotazován, jaké má v zemi původu zázemí (kromě majetkového), na druhou stranu je evidentní, že při výsledku stejně na položené otázky odmítal odpovídat. Ani tato námitka tedy není důvodná.

pokračování

[25] Co se týče námítky, podle které správní orgán I. stupně odmítl provést stěžovatelem navržené důkazy (výslech rodičů a pobytovou kontrolu v místě bydliště), tento návrh správní orgán I. stupně vypořádal tak, že nepopřel rodinné vazby stěžovatele, ale zároveň poukázal na to, že stěžovatel pobývá na území ČR bez pobytového oprávnění opakovaně. Podle správního orgánu I. stupně bylo prokazatelně zjištěno, že stěžovatel žije s rodinou ve společné domácnosti a výsledky by nepřinesly žádné podstatné skutečnosti. Žalovaný ve svém rozhodnutí uvedl, že skutková zjištění správního orgánu I. stupně byla podložena dostatečnými podklady, skutkový stav byl spolehlivě zjištěn a doložen, byly shromážděny dostatečné podkladové materiály a odůvodnění neprovedení důkazů považuje za správné. Výše uvedené akceptoval v napadeném rozsudku i městský soud. Nejvyšší správní soud v této souvislosti odkazuje na § 52 správního řádu, dle kterého není správní orgán vázán důkazními návrhy účastníků. Ze správních rozhodnutí je zřejmý závěr, dle kterého nebyl zpochybňován soukromý a rodinný život stěžovatele na území ČR. Správní orgány však byly přesvědčeny, že ten nemůže zabránit správnímu vyhoštění, pokud se cizinec na území ČR zdržuje opakovaně bez pobytového oprávnění. Je tedy evidentní, že provedení navržených důkazů by při posouzení této otázky nic dalšího nepřineslo, neboť vazby stěžovatele již byly jasně prokázány. Nejvyšší správní soud má tedy za to, že v dané věci se spíše než o otázku zjištění skutkového stavu jedná o právní posouzení toho, zda soukromé a rodinné vazby na ČR mohou být překážkou správního vyhoštění i v případě, že byla cizinci v minulosti uložena povinnost opustit území a on přesto nevystěhoval.

III.C Nesprávné právní posouzení otázky správního vyhoštění

[26] V tomto ohledu stěžovatel předně odkázal na shora již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 Azs 240/2014, z nějž dovozoval, že v případě, kdy správní orgány dospěly dříve u téhož cizince k závěru o nemožnosti správního vyhoštění z důvodu nepřiměřeného zásahu do soukromého a rodinného života, nelze jej při opětovném porušení zákona vyhostit, pokud se skutkové okolnosti nijak nezměnily.

[27] Nejvyšší správní soud se v uvedeném rozsudku zabýval situací, kdy s cizinkou bylo v minulosti dvakrát vedeno řízení o správním vyhoštění, které bylo vždy zastaveno, protože by se jednalo o závažný zásah do jejího soukromého a rodinného života. V rámci třetího správního řízení však již bylo rozhodnuto o správním vyhoštění. Nejvyšší správní soud se věcí zabýval na základě kasační stížnosti žalovaného poté, co městský soud rozhodnutí o správním vyhoštění zrušil s odkazem na to, že v minulosti bylo vždy zastaveno a rodinná situace se od té doby nijak nezměnila. Hrozící rozpad rodiny byl podle městského soudu daleko závažnější než to, že se cizinka opět dopustila porušení zákona. Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost žalované. Uvedl, že nezpochybňuje, že došlo k naplnění zákonných podmínek pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění, ale ztotožnil se s městským soudem, že nebyla dostatečně zkoumána přiměřenost dopadů rozhodnutí, a to za situace, kdy se oproti předcházejícím řízením o správním vyhoštění na rodinných poměrech nezměnilo nic.

[28] V nyní projednávané věci žalovaný k posouzení této otázky uvedl, že správní orgán I. stupně se jí zabýval dostatečně a námítky stěžovatele považuje za nedůvodné. Stěžovatel byl v minulosti „řešen pro neoprávněný pobyt“, tudíž měl být srozuměn, že když nebude mít platné pobytové oprávnění, může být rozhodnuto o jeho správním vyhoštění. Doba

zákazu vstupu byla stanovena pouze v délce 18 měsíců, což nesvědčí tomu, že by v důsledku správního vyhoštění měly být zpřetrhány rodinné vazby stěžovatele, který navíc může být s rodinou v kontaktu pomocí elektronických zařízení na dálku. Stěžovateli bylo 23 let a o svou obživu se může postarat sám. Nelze odhlédnout od toho, že o své situaci v zemi původu nic neuvedl, žil v ní do 16 let a ovládá rodný jazyk. Z jeho vyjádření ani nevyplynulo, že by si na území ČR vytvořil nějaké významné a rozhodující kulturní, sociální a ekonomické vazby. Kromě toho, že zde má rodinu, nesdělil žádné nové skutečnosti. Žalovaný dospěl zejm. s ohledem k stěžovatelem nerespektované povinnosti opustit území ČR k závěru, že rozhodnutí o správním vyhoštění nebude nepřiměřeným zásahem do soukromého a rodinného života stěžovatele. Městský soud následně k této otázce v napadeném rozsudku uvedl, že na věc nejsou použitelné závěry vyplývající z výše citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 Azs 240/2014, jelikož v případě stěžovatele nebylo, na rozdíl od dané věci, vedeno opakované řízení o správním vyhoštění, ale řízení o správním vyhoštění bylo vedeno poté, co stěžovatel nerespektoval předchozí mírnější opatření, kterým bylo rozhodnutí o povinnosti opustit území dle § 50a zákona o pobytu cizinců. Pokud jde o samotné posouzení přiměřenosti dopadu správního vyhoštění do soukromého a rodinného života, ztotožnil se městský soud s výše rekapitulovanými závěry žalovaného.

[29] Podle Nejvyššího správního soudu je třeba v nyní projednávané věci nejprve posoudit, zda na závěrech, které učinil Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku sp. zn. 3 Azs 240/2014, může něco změnit skutečnost, že do zákona o pobytu cizinců bylo vloženo ustanovení, dle kterého v případě, že správní orgány v řízení o správním vyhoštění dospějí k závěru o nepřiměřenosti, mohou rozhodnout o uložení povinnosti opustit území (§ 50a odst. 6 zákona o pobytu cizinců). Před přijetím tohoto ustanovení totiž bývalo v případě zjištění nepřiměřenosti dopadů správního vyhoštění řízení zastavováno, kdežto nyní se správními orgány nabízí ještě postup dle citovaného ustanovení.

[30] Nejvyšší správní soud je toho názoru, že tato změna právní úpravy na posouzení dotčené právní otázky nemůže mít vliv, neboť je z tohoto úhlu pohledu nepodstatné, zda řízení bylo zastaveno nebo se přetransformovalo v řízení o uložení povinnosti opustit území. V obou případech totiž došlo ke konstatování závěru, že správní vyhoštění by mělo nepřiměřené dopady do soukromého a rodinného života cizince. Nejvyšší správní soud se na jedné straně ztotožňuje s městským soudem v tom, že všechny závěry vyslovené v rozsudku sp. zn. 3 Azs 240/2014 nejsou bez dalšího plně aplikovatelné v nyní posuzované věci, avšak na druhé straně nelze pominout, že z citovaného rozsudku vyplývají i zobecnitelné závěry, které jsou bezpochyby pro nyní posuzovanou věc podstatné. Jedná se především o závěr, že pro posouzení zákonnosti rozhodnutí o správním vyhoštění je stěžejní především to, zda v mezidobí od předchozího rozhodnutí došlo ke změně okolností, za nichž správní orgány dospěly k závěru o (ne)realizovatelnosti správního vyhoštění s ohledem na možné dopady do soukromého a rodinného života stěžovatele.

[31] Mezi účastníky byla sporná také otázka, zda v případě stěžovatele bylo nejprve vedeno řízení o správním vyhoštění, které se transformovalo v řízení o uložení povinnosti opustit území, nebo bylo od počátku vedeno pouze řízení o povinnosti opustit území. Podle městského soudu totiž nelze výše uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu aplikovat za situace, kdy se stěžovatelem nebylo vedeno opakované řízení o správním

pokračování

vyhoštění, ale řízení o správním vyhoštění bylo vedeno po předchozím řízení o uložení povinnosti opustit území. Nejvyšší správní soud z rozhodnutí o uložení povinnosti opustit území, které je součástí správního spisu, zjistil, že v případě stěžovatele se nejednalo o „přetransformované“ řízení o správním vyhoštění, ale správní orgán I. stupně rovnou zahájil řízení o uložení povinnosti opustit území. Odkázal totiž na § 50a odst. 3 písm. c) zákona o pobytu cizinců. Dospěl totiž k závěru, že s ohledem na rodinnou situaci stěžovatele by rozhodnutí o správním vyhoštění stejně nemohlo být vydáno. Nejvyšší správní soud považuje pro posouzení řešené otázky za irelevantní, jaký procesní postup správní orgány zvolí. Je nerozhodné, zda je nejprve zahájeno řízení o správním vyhoštění, v jehož rámci je zjištěn nepřiměřený dopad správního vyhoštění a řízení se přetransformuje dle § 50a odst. 6 zákona o pobytu cizinců, nebo si správní orgány dle zjištěných skutečností posoudí otázku soukromého a rodinného života jako otázku předběžnou a v případě závěru o nerealizovatelnosti správního vyhoštění zahájí (procesně hospodárněji) rovnou řízení o uložení povinnosti opustit území dle § 50a odst. 3 písm. c). Podstatný je smysl uvedených procesních postupů spočívající ve stanovení povinnosti opustit ve stanovené lhůtě území ČR nebo EU, přičemž ten je v obou případech shodný.

[32] V rozsudku sp. zn. 3 Azs 240/2014, se sice jednalo o situaci, kdy na jedné straně stěžovatelka měla na území České republiky nezletilého syna se samostatným pobytovým oprávněním, který zde navštěvoval základní školu, tudíž do hry vstupovala při posuzování přiměřenosti také práva tohoto dítěte. Na druhé straně stěžovatelka stejně jako stěžovatel v nyní posuzované věci porušovala imigrační pravidla opakovaně, avšak na rozdíl od stěžovatele neprojevovala snahu si svůj pobyt na území ČR ani zlegalizovat. I přesto bylo shledáno její správní vyhoštění nepřiměřeným. U stěžovatele je situace odlišná. Stěžovatel zde legálně žil na základě pobytového oprávnění, které mu nebylo prodlouženo. Stěžovatel se proti tomuto bránil dostupnými právními prostředky, které však nemají odkladný účinek. Opakovaně se dobrovolně dostavil na Policii ČR krátce poté, co mu skončilo pobytové oprávnění, resp. uplynula lhůta k opuštění území ČR a snažil se situaci aktivně řešit.

[33] Jestliže správní orgány dříve konstatovaly, že v případě stěžovatele nelze rozhodnout o správním vyhoštění, jelikož by rozhodnutí mělo nepřiměřený dopad do jeho soukromého a rodinného života, nelze při nezměněných skutkových okolnostech automaticky rozhodnout o správním vyhoštění pouze na základě toho, že cizinec opětovně krátkodobě nelegálně pobýval na území České republiky. Pokud správní orgány takové rozhodnutí chtějí vydat, je jejich povinností přesvědčivě vyložit, v čem se skutkové okolnosti mezitím změnilly a z jakého důvodu již nyní správní vyhoštění nebude mít nepřiměřený dopad do soukromého a rodinného života, což se však v projednávané věci nestalo.

[34] Podle Nejvyššího správního soudu sice takovou změnou okolností může být i pasivita cizince, v jehož případě správní orgány rozhodly o povinnosti opustit území a jejich rozhodnutí zcela ignoroval, z území ČR ve stanovené době nevystoupal a ani nepodnikal žádné kroky, ze kterých by byla zjevná jeho reálná snaha o legalizaci pobytu. Nezbytným předpokladem pro závěr o pasivitě cizince a související změně skutkových okolností však musí být to, aby cizinec měl s ohledem na konkrétní okolnosti dané věci reálnou možnost některým z výše uvedených způsobů jednat – tedy buď vystoupat, nebo činit právní kroky, které fakticky mohou vést k legalizaci pobytu.

[35] V této souvislosti považuje Nejvyšší správní soud za vhodné upozornit také na judikaturu ESLP, ze které plyne, že v určitých mimořádných případech nelze z důvodu ochrany soukromého a rodinného života rozhodnout o správním vyhoštění ani u osob, které jinak na území státu pobývají dlouhodobě nelegálně, evidentně nerespektují migrační pravidla daného státu a v určité době mohly úspěšně požádat o povolení k pobytu, ale neučinily tak (viz věc *Rodrigues da Silva a Hoogkamer proti Nizozemsku*, rozsudek, 31. 1. 2006, č. 50435/99).

[36] Ačkoliv se nejedná o takovou mimořádnou situaci, na kterou by závěry ESLP bezprostředně dopadaly, lze nad rámec nosných důvodů tohoto rozsudku poukázat na to, že z okolností nyní posuzované věci plynou pochybnosti, zda správní orgány, resp. městský soud, který jejich rozhodnutí aproboval, stěžovateli tuto reálnou možnost poskytly. Jestliže správní orgány stanovily cizinci v rozhodnutí o povinnosti opustit území patnáctidenní lhůtu k vycestování ze země, kde má rodinné zázemí, žije v ní řadu let a podniká, zatímco v zemi původu žádné zázemí nemá (nebo to alespoň nebylo zjištěno), jeví se možnost respektování tohoto rozhodnutí a vyřízení všech podstatných záležitostí spojených s vycestováním ze země jako iluzorní či minimálně dosti komplikovaná. Stejně tak je podle Nejvyššího správního soudu iluzorní představa, že by stěžovatel mohl reálně v takto krátké době svůj pobyt úspěšně legalizovat. Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že § 50a odst. 4 zákona o pobytu cizinců umožňuje stanovit dobu k vycestování z území v rozsahu 7 až 60 dnů. Správní orgány však stanovily v případě stěžovatele tuto dobu takřka na spodní hranici a z jednání stěžovatele je zjevné, že podnikal právní kroky, kterými se efektivně může domoci legalizace svého pobytu. Protože tyto chybné závěry správních orgánů městský soud v napadeném rozsudku schválil a ztotožnil se s nimi, je jeho rozsudek podle Nejvyššího správního soudu nezákonný.

IV. Závěr a náklady řízení

[37] S ohledem na shora uvedené Nejvyšší správní soud shledal naplnění kasačního důvodu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a rozsudek městského soudu proto v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil. Vzhledem k tomu, že již v řízení před městským soudem byly dány důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí žalované, jejíž závěry fakticky městský soud převzal, Nejvyšší správní soud využil své pravomoci dané § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., městskému soudu nevrátil věc k dalšímu řízení a současně se zrušením rozsudku městského soudu rozhodl z důvodu procesní ekonomie také o zrušení žalobou napadeného rozhodnutí žalované a o vrácení věci žalované k dalšímu řízení [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., za přiměřeného použití § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s.]. V něm je žalovaná povinna respektovat zde vyslovený závazný právní názor Nejvyššího správního soudu.

[38] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. rozhodne soud v případě, že zruší rozhodnutí žalovaného, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před městským soudem. Podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. má úspěšný stěžovatel právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel měl ve věci plný úspěch, proto mu soud přiznal náhradu nákladů řízení proti žalovanému. Pro určení výše nákladů na zastoupení se užije vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Stěžovatel byl zastoupen advokátem již v řízení před městským soudem. Stěžovatelův zástupce učinil celkem čtyři úkony právní služby, kterými jsou převzetí a

pokračování

příprava zastoupení, podání žaloby, účast na soudním jednání dne 10. 8. 2018 a podání kasační stížnosti [§ 11 písm. a), d) a g) advokátního tarifu]. Za každý úkon právní služby náleží zástupci mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu]. Soud tedy přiznal stěžovateli zástupci odměnu za čtyři úkony právní služby ve výši 4 x 3 100 Kč a paušální náhradu hotových výdajů ve výši 4 x 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), tedy 13 600 Kč. Jelikož je zástupce registrovaným plátcem DPH, zvýšil soud přiznanou odměnu o částku 2 856 Kč, která odpovídá 21% sazbě této daně. Náklady řízení celkem činí 16 456 Kč. Uvedenou částku je žalovaný povinen zaplatit k rukám stěžovatelova zástupce Mgr. Petra Václavka ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

[39] Žalovaná neměla ve věci úspěch, právo na náhradu nákladů řízení jí tudíž nenáleží.

[40] Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť jim ve smyslu § 60 odst. 5 s. ř. s. soudy neuložily žádnou povinnost. Ze spisové dokumentace rovněž nevyplývá, že by osobám zúčastněným na řízení v průběhu soudního řízení vznikly nějaké náklady a že by důvody zvláštního zřetele hodné odůvodňovaly přiznání náhrady nákladů řízení.

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

V Brně 29. srpna 2019

JUDr. Miloslav Výborný
předseda senátu