



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Jitky Zavřelové v právní věci žalobce: **V. H. P.**, zastoupen Mgr. Emilem Doleželem, advokátem se sídlem Na Strži 2102/61a, Praha 4, proti žalované: **Policie ČR, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2, Praha 3, za účasti osoby zúčastněné na řízení: T. T. H. T., proti rozhodnutí žalované ze dne 3. 12. 2020, čj. CPR-23856-3/ČJ-2020-930310-V248, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 5. 2023, čj. 16 A 76/2020-72,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovaná **je p o v i n n a** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši **4 114 Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce Mgr. Emila Doležela, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Předmětem sporu v dané věci je otázka, zda se žalovaná dostatečně zabývala přiměřeností zásahu rozhodnutí o povinnosti opustit území do rodinného a soukromého života žalobce (cizince). Konkrétně se Nejvyšší správní soud zabýval tím, zda v rámci posouzení přiměřenosti měla být zohledněna pandemie nemoci covid-19 a omezení, která tato pandemie způsobila v možnosti vycestování a návratu zpět do ČR.

[2] Při pobytové kontrole dne 17. 10. 2016 bylo v dané věci zjištěno, že žalobce nedisponuje platným oprávněním k pobytu na území ČR ani vízem. Neoprávněně zde pobýval od 13. 10. 2013. Krajské ředitelství policie hl. m. Prahy, Odbor cizinecké policie, Oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort (správní orgán I. stupně) proto opakovaně

rozhodl o správním vyhoštění žalobce. Žalovaná tato rozhodnutí k odvolání žalobce zrušila, mimo jiné z důvodu nepřiměřenosti s přihlédnutím k rodinné situaci žalobce. Rozhodnutím ze dne 22. 6. 2020, čj. KRPA-432808-65/ČJ-2016-000022-50, pak správní orgán I. stupně uložil žalobci podle § 50a odst. 3 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (ve znění účinném do 31. 5. 2017) povinnost opustit území ČR a stanovil mu k tomu dobu 30 dnů. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaná zamítla a v záhlaví označeným rozhodnutím potvrdila rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

[3] Proti rozhodnutí žalované podal žalobce žalobu k Městskému soudu v Praze. Ten dospěl v záhlaví označeném rozsudku k tomu, že při posuzování proporcionality zásahu do rodinného života žalobce (respektive ochrany zájmů jeho nezletilých dětí) žalovaná neověřovala možnost žalobce fakticky vycestovat do země původu a zpět. Namísto toho zjišťovala pouze právní omezení vstupu na území ČR, přestože v roce 2020 pandemická situace způsobila zásadní komplikace v mezinárodní dopravě osob. Podle soudu však byla žalovaná v rámci úvah o přiměřenosti zásahu do rodinného života povinná zjistit, zda případná omezení dopravy nebrání žalobci v návratu do ČR. Jelikož tak neučinila, nezjistila dostatečně skutkový stav pro přijetí závěru o přiměřenosti zásahu do rodinného života žalobce. Skutkový stav, který vzala za základ napadeného rozhodnutí, vyžadoval v době vydání rozhodnutí zásadní doplnění. Městský soud proto napadené rozhodnutí zrušil podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Použil také zrušující důvod dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. s tím, že správní orgány nedostatečně posoudily kritéria dle § 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Ostatní žalobní námitky městský soud za důvodné nepovažoval.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[4] Proti rozsudku městského soudu podala žalovaná (stěžovatelka) kasační stížnost.

[5] Namítá, že časově omezená překážka v provedení stanovené povinnosti není skutečností, která by mohla ovlivnit přiměřenost dopadů rozhodnutí do rodinného a soukromého života a byla podřaditelná pod kritéria přiměřenosti dle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. 12. 2008, o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, resp. § 174a zákona o pobytu cizinců. Pro řešení případů, kdy cizinec nemůže splnit uloženou povinnost, může správní orgán podle § 101 písm. c) správního řádu vydat nové rozhodnutí, kterým z vážných důvodů dodatečně změní lhůtu ke splnění povinnosti. Nemožnost okamžitého návratu do ČR z důvodu dočasně omezeného leteckého spojení mezi ČR a domovským státem cizince tedy není relevantní skutečností pro posouzení dopadů přiměřenosti.

[6] Napadený rozsudek je též nepřezkoumatelný z důvodu nesrozumitelnosti. Podle § 78 odst. 5 s. ř. s. musí ve zrušovacím rozsudku správní soud vyslovit právní názor, kterým je správní orgán v dalším řízení vázán. Městský soud však sice konstatoval vadu v rozhodnutí stěžovatelky, jelikož nezjistila omezení způsobená pandemií covid-19, ale zároveň konstatuje, že v době rozhodování správního orgánu (*zřejmě míněno správního soudu, pozn. NSS*) již tato pandemie netrvá, proto nelze stěžovatelce uložit povinnost zjistit faktické dopravní možnosti návratu cizince.

pokračování

[7] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že posouzení přiměřenosti dopadů do soukromého a rodinného života je vždy pojmově nutně otázkou skutkovou. Povinnost opustit území ČR žalobce nemohl splnit, jelikož nebylo možné odcestovat. To by však mělo vážné důsledky, mimo jiné spáchání trestného činu maření výkonu úředního rozhodnutí a uvěznění ve vyhošťovací vazbě. Takový výsledek je možné označit za nepřiměřený dopad rozhodnutí do jeho soukromého a rodinného života. Dodal, že správnímu orgánu I. stupně podal žádost o prodloužení lhůty k vycestování podle stěžovatelkou zmiňovaného § 101 písm. c) správního řádu. Správní orgán I. stupně však řízení o této žádosti zastavil, jelikož omezení dopravy neodůvodňuje zahájení řízení o prodloužení lhůty. Tato žádost se tedy v dané situaci neukázala jako účinné řešení nemožnosti opustit území ČR a nemožnosti se do ČR posléze s novým oprávněním vrátit.

III. Přijatelnost kasační stížnosti

[8] Nejvyšší správní soud po posouzení formálních náležitostí kasační stížnosti nejprve přistoupil ke zkoumání její přijatelnosti ve smyslu § 104a s. ř. s., neboť se jedná o věc, v níž po 1. 4. 2021 rozhodoval samosoudce (usnesení NSS ze dne 15. 10. 2021, čj. 8 Azs 236/2021-34, bod 6). Pro vlastní vymezení institutu nepřijatelnosti a jeho dopadů do soudního řízení správního Nejvyšší správní soud odkazuje na své usnesení ze dne 26. 4. 2006, čj. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS, v němž vyložil neurčitý právní pojem „přesah vlastních zájmů stěžovatele“ a jehož závěry se použijí, i pokud podává kasační stížnost žalovaný (rozsudek NSS z 31. 1. 2007, čj. 2 Azs 21/2006-59, č. 1143/2007 Sb. NSS). Podle tohoto usnesení je kasační stížnost přípustná v následujících typových případech: (1) kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či nebyly plně řešeny judikaturou; (2) kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně; (3) kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit judikaturní odklon; (4) pokud by bylo v napadeném rozhodnutí krajského (městského) soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele.

[9] Stěžovatelka v kasační stížnosti uplatnila dva okruhy kasační argumentace. Předně s odkazem na § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. poukazuje na nesprávné právní posouzení městského soudu týkající se požadavků na hodnocení přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce. Napadený rozsudek je podle ní rovněž nepřezkoumatelný [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

[10] Jde-li o otázku srozumitelnosti napadeného rozsudku, lze předeslat, že vadou, která způsobuje přijatelnost kasační stížnosti, je právě i nepřezkoumatelnost soudního rozhodnutí (rozsudek NSS z 23. 2. 2023, čj. 3 Azs 410/2021-60, bod 18, či rozsudek NSS ze dne 24. 4. 2023, čj. 8 As 295/2021-35, č. 4488/2023 Sb. NSS). V nynější věci však Nejvyšší správní soud v této části kasační stížnost přijatelnou neshledal. Podle konstantní judikatury se za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost považuje takové rozhodnutí, ze kterého nelze jednoznačně dovodit, jakým právním názorem je správní orgán po zrušení jeho rozhodnutí vázán a jak má v dalším řízení postupovat, nebo pokud z něj nevyplývá, podle kterých ustanovení a podle jakých právních předpisů byla v kontextu podané správní žaloby posuzována zákonnost napadeného správního rozhodnutí, nebo pokud je jeho odůvodnění vystavěno na rozdílných a vnitřně rozporných právních hodnoceních téhož skutkového stavu či pokud jsou jeho výroky vnitřně rozporné nebo z nich nelze zjistit, jak vlastně soud rozhodl, a v některých jiných speciálních případech (rozsudek NSS ze dne 25. 4. 2013, čj. 6

Ads 17/2013-25). Nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost je podle ustálené judikatury také rozhodnutí, jehož důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné (rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Azs 47/2003-130, č. 244/2004 Sb. NSS.).

[11] Z bodu 33 odůvodnění napadeného rozsudku vyplývá, že stěžovatelka měla podle městského soudu při posuzování dopadů rozhodnutí do rodinného života žalobce vzít do úvahy také jeho možnosti fakticky vycestovat do země původu a zpět. V bodě 34 pak městský soud uvádí, že stěžovatelce (kvůli tomu, že pandemie již netrvá) nelze uložit povinnost zjistit faktické dopravní možnosti návratu žalobce. Toto své tvrzení zasadil do kontextu § 75 odst. 1 s. ř. s., podle kterého při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Městský soud tak pouze konstatoval, že ačkoliv se skutková situace v dané věci již změnila (pandemie už netrvá), jeho rolí je přezkoumat zákonnost správního rozhodnutí v právním a skutkovém stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. V tomto ohledu pak rozhodnutí stěžovatelky shledal nezákonné. Uvedené závěry napadeného rozsudku nejsou ve vzájemném rozporu (stejně jako ostatní části rozsudku). Jde-li tedy o tvrzenou nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, Nejvyšší správní soud neshledal žádné zásadní pochybení městského soudu, které by mohlo přijatelnost kasační stížnosti založit.

[12] V případě druhého okruhu kasační argumentace však Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že se napadený rozsudek dotýká právních otázek, které dosud nebyly plně vyřešeny judikaturou (k možnosti shledání přijatelnosti kasační stížnosti jen ve vztahu k některým kasačním námitkám viz rozsudek NSS ze dne 1. 12. 2021, čj. 10 Azs 147/2021-56, body 6 a 7). Judikatura tohoto soudu se totiž doposud nezabývala tím, zda správní orgány mají při ukládání povinnosti opustit území ČR (a s tím souvisejícím posuzováním dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince) posoudit i mimořádná omezení v mezinárodní dopravě v důsledku pandemie, která by cizinci bránila vycestovat do země původu a zpět. Nejvyšší správní soud z tohoto důvodu proto shledal přijatelnou kasační námitku, která se týká posouzení této otázky.

IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud tedy posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a přijatelných kasačních námitek a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] Stěžovatelka tvrdí, že při ukládání povinnosti opustit území ČR (a s tím souvisejícím posuzováním dopadu rozhodnutí do rodinného a soukromého života žalobce) nemusela posuzovat případná omezení v mezinárodní dopravě, která by žalobci bránila vycestovat do země původu a zpět. Zatímco podle městského soudu bylo žalobou napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné a pro přijetí závěru o přiměřenosti zásahu do rodinného života žalobce též nebyl dostatečně zjištěn skutkový stav, stěžovatelka má za to, že úkony ke zjištění omezení dopravy z Evropy do Vietnamu (a zpět) činit nemusela, a to ani v době trvání pandemie nemoci covid-19.

[16] Jde-li o relevantní právní úpravu, na kterou i stěžovatelka v kasační stížnosti odkazuje, lze shrnout, že jak směrnice 2008/115/ES (čl. 5), tak i zákon o pobytu cizinců (§

pokračování

174a) předpokládají při svém použití zohlednění „rodinného života“, resp. „povahu a pevnost rodinných vztahů“ cizince. V tomto směru především není zřejmé, že by se závěry městského soudu těmito východiskům jakkoli přičily. Městský soud napadený rozsudek postavil právě na tom, že pokud by žalobce opustil území ČR, v důsledku pandemie nemoci covid-19 by pro něj rozhodnutí o povinnosti opustit území ČR mohlo mít s ohledem na přítomnost jeho tří nezletilých dětí (o které s družkou pečuje) identické účinky jako správní vyhoštění, k němuž však podle samotné stěžovatelky nelze v případě žalobce přistoupit. Jinak řečeno, podle městského soudu se stěžovatelka zásahem svého rozhodnutí do rodinného života žalobce nezabývala dostatečně. V tomto směru je třeba zdůraznit, že smyslem § 174a zákona o pobytu cizinců je mimo jiné právě to, aby případné nesplnění zákonných podmínek pro určité pobytové povolení nemělo nepřiměřený dopad do soukromého a rodinného života cizince, tedy do základního práva chráněného na ústavní i mezinárodní úrovni, a také do života jeho rodinných příslušníků (viz samotnou stěžovatelkou odkazovaný rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2017, čj. 7 Azs 24/2017-29, č. 3574/2017 Sb. NSS, bod 27).

[17] S ohledem na výše uvedené se proto nelze ztotožnit se stěžovatelkou, která závěry městského soudu vztáhla pouze k otázce nemožnosti cizince vycestovat v určené lhůtě a nezohlednila důsledky, které v tomto směru městský soud ve vztahu k rodinnému životu žalobce dovedl a výslovně popsal. Závěry městského soudu nepochybně nesměřují k tomu (jak by se z argumentace stěžovatelky mohlo zdát), aby dočasná omezení v mezinárodní dopravě byla standardním kritériem posouzení přiměřenosti dopadu rozhodnutí do rodinného soukromého života cizince, a nejsou ani rozporné s odkazovanými ustanoveními.

[18] Nejvyšší správní soud nezpochybňuje stanovisko stěžovatelky v tom směru, že nemožnost vycestování z ČR a poté návratu zpět způsobená dočasným zrušením (omezením) mezinárodní letecké přepravy obvykle nebude skutečností odůvodňující závěr o nepřiměřenosti vydaného rozhodnutí, resp. kritériem, jež bude třeba při posouzení přiměřenosti hodnotit. V nyní projednávané věci však nelze odhlédnout od mimořádnosti situace, která v době pandemie nemoci covid-19 nastala a jejíž součástí byly též zcela zásadní obtíže spojené s cestováním (tím spíše mezi kontinenty). Nejednalo se o běžnou situaci, kterou je například rušení individuálních letů, nýbrž o nestandardní událost celosvětového rozsahu, která nejenže byla dána objektivně (tedy bez jakéhokoliv přičinění žalobce), ale především byla mimořádná i z hlediska trvání a rozsahu právních i faktických důsledků. Lze ostatně také vzpomenout, že v době pandemie nebylo jasné, kdy a jestli omezení s ní spojená skončí. Stěžovatelka proto nemohla předjímat, nakolik jde o časově omezenou překážku. Proto také pro danou věc není přílehlavý stěžovatelkou odkazovaný rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2018, čj. 1 Azs 296/2018-35, který se týkal krátkodobého rozdělení rodiny cizince, přičemž zdůraznil, že vyřešení vzniklé situace v dané věci bude záležet na aktivitě cizince (viz bod 20 odkazovaného rozsudku).

[19] Vzhledem k výše uvedenému a s přihlédnutím k rodinné situaci žalobce (tu stěžovatelka v kasační stížnosti nijak nezpochybňuje a městský soud ji v napadeném rozsudku podrobně shrnul) je podle Nejvyššího správního soudu zřejmé, že rozhodnutí o povinnosti opustit území ČR skutečně mohlo za popsanych okolností představovat nepřiměřený zásah do rodinného života žalobce. Ten by byl nucen opustit území ČR, přestože jeho družka i jejich společné děti by zde nadále pobývaly, aniž by bylo zřejmé, kdy a jak by nastala situace a případná omezení žalobci umožňovala návrat do ČR. V rámci

posuzování přiměřenosti zásahu do rodinného života žalobce tedy stěžovatelka s ohledem na okolnosti dané věci měla zohlednit také to, zda omezení v mezinárodní letecké dopravě způsobené pandemií nemoci covid-19 nebrání žalobci ve vycestování z ČR a především návratu zpět. Jelikož tak neučinila, Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s městským soudem v tom, že nebyl dostatečně zjištěn skutkový stav pro přijetí závěru o přiměřenosti zásahu do rodinného života žalobce, resp. tento závěr nebyl dostatečně odůvodněn. Nejvyšší správní soud v tomto směru považuje za nutné zdůraznit, že uvedené závěry nelze bez dalšího zobecňovat na všechny možné situace (nezávislé na vůli cizinců), které mohou nastat a znemožnit cizincům vycestování a návrat zpět do ČR. Pandemie nemoci covid-19 však byla natolik mimořádnou událostí, že stěžovatelka měla i s přihlédnutím k rodinné situaci žalobce již v rámci posuzování přiměřenosti zásahu do jeho rodinného života podle § 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců zohlednit omezení, která z pandemie plynula, a posoudit, nakolik žalobci brání ve vycestování z ČR a případném návratu zpět.

[20] Aniž by Nejvyšší správní soud mohl hodnotit správnost postupu správního orgánu I. stupně, k němuž došlo až po vydání žalobou napadeného rozhodnutí, je namístě zdůraznit, že stěžovatelkou odkazovaná možnost použití § 101 písm. c) správního řádu (tedy možnost dodatečně změny stanovení lhůty ke splnění povinnosti) nemohla v dané věci s ohledem na popsanou mimořádnost dané situace nahradit posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí do rodinného života žalobce přímo v rozhodnutí o povinnosti opustit území. Ani v tomto směru se tedy Nejvyšší správní soud s kasační argumentací neztotožnil, a ta je proto v části týkající se nesprávného právního posouzení městským soudem nedůvodná.

V. Závěr a náklady řízení

[21] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost je zčásti nepřijatelná a zčásti není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[22] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[23] Procesně úspěšnému žalobci se přiznává právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 3 100 Kč jako odměna zástupce za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti), a náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč [§ 7 bodu 5. ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) a § 13 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Výslednou odměnu (zvýšenou o 21 % DPH v částce 714 Kč) v celkové výši 4 114 Kč je stěžovatelka povinna zaplatit žalobci do 30 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 25. ledna 2024

pokračování

8 Azs 133/2023-41

Milan Podhrázký
předseda senátu