

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Marie Turkové a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobkyně: **V. P. (dříve Y.),** zast. Mgr. Pavlínou Zámečníkovou, advokátkou, se sídlem Brno, Příkop 8, proti žalovanému: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie**, se sídlem Praha 3, Olšanská 2, poštovní schránka 78, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 28. 7. 2005, č. j. 10 Ca 233/2004 – 41,

takto:

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 28. 7. 2005, č. j. 10 Ca 233/2004 – 41, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Rozhodnutím ze dne 15. 9. 2004, č. j. SCPP-3367/C-246-2004, žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí prvostupňového správního orgánu ze dne 19. 7. 2004, č. j. SCPP-292/OV-OPK-PŘ-2004, kterým jí bylo 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 platném ke dni vydání rozhodnutí (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), uloženo správní vyhoštění s dobou platnosti na dva roky, tj. do 19. 7. 2006. Prvostupňový správní orgán přitom vycházel ze zjištění, že žalobkyně pobývala na území České republiky na základě víza, jehož platnost skončila 7. 2. 2004. Po této lhůtě pak pobývala v České republice neoprávněně, a to od 8. 2. 2004 až do 11. 7. 2004 (tedy 154 dnů), kdy se dostavila do Přijímacího střediska uprchlického zařízení ve V. L., kde projevila úmysl požádat na území České republiky o azyl.

Žalobkyně napadla citované rozhodnutí včas podanou žalobou, ve které žalovanému vytkla porušení § 3 odst. 4, § 32 odst. 1, § 34 odst. 1 a 5 a § 46 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád). V doplnění žaloby poukázala na to, že v rozporu s § 119 odst. 5 zákona o pobytu cizinců a čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod

žalovaný vydal rozhodnutí, kterým došlo k nepřiměřenému zásahu do soukromého a rodinného života žalobkyně. Uvedla, že od svých 12 let žije v České republice, od roku 2003 žije ve společné domácnosti se svým druhem (nyní manželem), veškeré zázemí má na území České republiky. Naopak k Ruské federaci, odkud odešla, nemá žádné vazby. V této souvislosti se dovolávala rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva, ze kterého vyplývá, že respektování rodinného a soukromého života musí někdy převážit nad požadavkem ochrany veřejného pořádku, přičemž právo na respektování soukromého a rodinného života je třeba garantovat i rodině nezaložené manželstvím, tedy i faktický svazek muže a ženy, kteří neuzavřeli manželství, je třeba chránit obdobně jako rodinu. Žalobkyně dále zdůraznila, že prvostupňový správní orgán vydal své rozhodnutí v době, kdy jí bylo uděleno vstupní vízum opravňující ji k pobytu na území České republiky od 11. 7. 2004 do 20. 7. 2004. Tato skutečnost je přitom podle názoru žalobkyně v rozporu s § 3c odst. 2 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“), který brání tomu, aby po dobu, kdy je cizinec oprávněn k pobytu na území České republiky na základě vstupního víza, bylo možno mu ukončit pobyt na základě úředního rozhodnutí.

Městský soud v Praze usnesením ze dne 28. 7. 2005, č. j. 10 Ca 233/2004 - 41, žalobu odmítl, když konstatoval, že podle § 171 písm. c) zákona o pobytu cizinců jsou ze soudního přezkumu vyloučena rozhodnutí o správním vyhoštění, pokud se před zahájením řízení o tomto vyhoštění zdržoval cizinec na území nebo v tranzitním prostoru mezinárodního letiště neoprávněně. Žalobkyni přitom bylo správní vyhoštění uloženo podle § 119 odst. 1 písm. c) bod 2 zákona o pobytu cizinců z toho důvodu, že se v době od 8. 2. 2004 do 11. 7. 2004, tedy před zahájením správního řízení o vyhoštění, zdržovala na území České republiky neoprávněně. Městský soud tak dospěl k závěru že napadené rozhodnutí žalovaného je z přezkoumání soudu vyloučeno. Podaná žaloba je proto podle § 68 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), nepřípustná a městský soud ji v souladu s ustanovením § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl.

Proti rozsudku Městského soudu v Praze podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včas kasační stížnost, a to z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. b) a e) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatelka především namítá, že prvostupňový správní orgán rozhodl v rozporu s § 119 odst. 5 zákona o pobytu cizinců a čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, neboť jeho rozhodnutím došlo k nepřiměřenému zásahu do jejího soukromého a rodinného života. V této souvislosti poukazuje na to, že v době, kdy jí bylo ukládáno správní vyhoštění, žila na území České republiky se svým druhem (nyní manželem), na kterém byla citově i finančně zcela závislá. Již v době rozhodování o správním vyhoštění byla stěžovatelka a její druh osobami blízkými podle § 116 občanského zákoníku. Stěžovatelka se dovolává rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva, ze kterého vyplývá, že respektování rodinného a soukromého života musí někdy převážit nad požadavkem ochrany veřejného pořádku, přičemž právo na respektování soukromého a rodinného života je třeba garantovat i rodině nezaložené manželstvím, tedy i faktický svazek muže a ženy, kteří neuzavřeli manželství, je třeba chránit obdobně jako rodinu. Stěžovatelka je dále toho názoru, že ustanovení § 171 písm. c) zákona o pobytu cizinců se vztahuje pouze na neoprávněný pobyt cizince na území České republiky v době zahájení správního řízení a nikoli na neoprávněný pobyt kdykoli v minulosti před zahájením správního řízení. Podle stěžovatelky ho nelze ani vykládat tak, že se vztahuje k hmotněprávním důvodům uvedeným v § 119 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, pro které je uloženo vyhoštění. Tento výklad by totiž znamenal, že by správní orgány mohly zcela účelově ukládat správní vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bod 6 a písm. c)

bod 1 a 2 zákona o pobytu cizinců, aby svá rozhodnutí vyloučily ze soudního přezkumu. Stěžovatelka proto uzavírá, že pokud cizinec, stejně jako stěžovatelka, pobývá v okamžiku zahájení správního řízení na území České republiky na základě platného víza, není rozhodnutí správního orgánu vyloučeno ze soudního přezkumu. Stěžovatelka proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud usnesení Městského soudu v Praze ze dne 28. 7. 2005, č. j. 10 Ca 233/2004 - 41, zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Své vyjádření k podané kasační stížnosti žalovaný do dne tohoto rozsudku nezaslal.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil ve své kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.

Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení.

Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že stěžovatelce bylo rozhodnutím Policie České republiky, Oblastním ředitelstvím služby cizinecké a pohraniční police Ostrava, Oddělením cizinecké policie Frýdek – Místek ze dne 11. 7. 2004, č. j. SCPP-2518/OV-III-Z-2004 uděleno podle § 3f zákona o azylu vstupní vízum opravňující ji k pobytu na území České republiky od 11. 7. 2004 do 20. 7. 2004. Dne 19. 7. 2004 pak bylo se stěžovatelkou zahájeno správní řízení ve věci udělení správního vyhoštění z území České republiky, přičemž ještě téhož dne ji toto vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. c) bod 2 zákona o pobytu cizinců rozhodnutím Policie České republiky, Oblastním ředitelstvím služby cizinecké a pohraniční policie Ostrava, odborem pátrání a kontroly pobytu Frýdek – Místek, č. j. SCPP-292/OV-OPK-PŘ-2004, bylo na dva roky, tj. do 19. 7. 2006, uděleno, a to z důvodu neoprávněného pobývání na území České republiky v době od 8. 2. 2004 až do 11. 7. 2004.

S ohledem na to, že otázka samotné přípustnosti soudního přezkumu správního rozhodnutí má z hlediska procesní logiky přednost před zkoumáním toho, zda městský soud správně vyhodnotil závěry žalovaného ohledně skutkového stavu věci, zabýval se Nejvyšší správní soud nejprve druhou ze stěžovatelčiných námitek.

Ustanovení § 171 písm. c) zákona o pobytu cizinců stanoví, že z přezkoumání soudem jsou vyloučena rozhodnutí o správním vyhoštění, pokud se před zahájením řízení o tomto vyhoštění zdržoval cizinec na území nebo v tranzitním prostoru mezinárodního letiště neoprávněně. Zákon o pobytu cizinců tak připouští soudní přezkum uděleného vyhoštění pouze pro ty, kteří na území České republiky před zahájením správního řízení pobývali oprávněně (na základě uděleného víza, povolení k pobytu apod.), zatímco osobám,

které na území České republiky před zahájením správního řízení pobývaly neoprávněně, je soudní přezkum odepřen.

Nejvyšší správní soud vychází z toho, že soudní přezkum rozhodnutí správního orgánu v otázkách rozhodování o veřejných subjektivních právech fyzických i právnických osob je, jak vyplývá z platné právní úpravy správního soudnictví dané především zákonem č. 150/2002 Sb., soudním řádem správním (dále jen „s. ř. s.“), jednou ze základních a pravidelných záruk zákonnosti výkonu veřejné správy, jíž je realizován čl. 36 Listiny základní práv a svobod (dále jen „Listina“), podle kterého kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak; z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny. Jak vyplývá z judikatury Evropského soudu pro lidská práva (např. ve věci Maaouia proti Francii), mezinárodní ochrana základních lidských práv a svobod, jíž je Listina vnitrostátní reflexí, nechápe právo cizince na pobývání na určitém území jako základní lidské právo a tudíž absence soudního přezkumu vyhoštění z území státu není nedostatkem standardů ochrany, jež by základní práva a svobody měly požívat. Evropský soud pro lidská práva dovodil, že na vyhoštění cizince z území státu se nevztahuje čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod týkající se práva na spravedlivý proces (*„Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu.“*), vyhlášené jako sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí pod č. 206/1992 Sb., nýbrž že základní procesní záruky jsou upraveny čl. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě (*„Cizinec, který má povolen pobyt na území některého státu, může být vyhoštěn pouze na základě výkonu rozhodnutí přijatého v souladu se zákonem a musí mít možnost: a) uplatnit námitky proti svému vyhoštění; b) dát přezkoumat svůj případ; c) dát se zastupovat za tímto účelem před příslušným úřadem nebo před osobou nebo osobami tímto úřadem určenými.“*). Nejvyšší správní soud tak právní úpravu, která nepřipouští soudní přezkum u některých případů vyhoštění – u těch, kdy vyhošťovaný cizinec nepobývá na území České republiky před zahájením správního řízení oprávněně – pokládá za přípustnou výjimku ze soudního přezkumu rozhodování veřejné správy o otázkách veřejných subjektivních práv. Sporným v souzené věci je však výklad zákonodárcem zvoleného kritéria, na základě něhož má či nemá dojít k soudnímu přezkumu.

Je nepochybné, že otázku přípustnosti žaloby si musí soud posoudit sám. Skutečnost, že cizinec se před zahájením řízení o vyhoštění zdržoval na území nebo v tranzitním prostoru mezinárodního letiště neoprávněně, musí soud zkoumat bez ohledu na skutečnosti, jimiž je vyhoštění cizince odůvodněno. Toto Nejvyšší správní soud zdůrazňuje s ohledem na to, že v dané věci je textové znění skutkového základu vyhoštění (§ 119 písm. c) bod. 2 zákona o pobytu cizinců) podobné důvodům, které vylučují rozhodnutí o vyhoštění ze soudního přezkumu.

V případě § 171 písm. c) zákona o pobytu cizinců je třeba vycházet z toho, že toto ustanovení tvoří výjimku z jinak pravidelného soudního přezkumu rozhodování veřejné správy. Je tedy při aplikaci této výluky dbát zásady, že v případě pochybností je zapotřebí jakékoli výluky ze soudního přezkumu interpretovat restriktivně, tj. ve prospěch soudního přezkumu; jiný přístup by ve svých důsledcích mohl být odepřením spravedlnosti – *denegatio iustitiae* (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2005, čj. 3 As 28/2005 - 89, www.nssoud.cz). Nejvyšší správní soud v citovaném

rozsudku rovněž poukázal na to, že i Ústavní soud uvedl k výlukám ze soudního přezkumu vztahujícím se ještě k části páté o. s. ř., ve znění účinném do 31. 12. 2002, že z ustanovení čl. 4 odst. 4 Listiny nutno dovodit, že žádné ustanovení vylučující soudní přezkum správních rozhodnutí nelze vykládat extenzivně; namístě je naopak maximální zdrženlivost, tedy v pochybnostech postup ve prospěch zachování práva na přístup k soudu (viz nález Ústavního soudu ze dne 17. 5. 2001, sp. zn. IV. ÚS 393/2000, zveřejněný pod č. 76 v svazku č. 22 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu).

Stěžovatelka se dovolává špatné aplikace výluky soudního přezkumu městským soudem, který dovodil, že podmínka „před zahájením řízení o tomto vyhoštění“ byla splněna, neboť stěžovatelka se v době od 8. 2. 2004 do 11. 7. 2004, tedy před zahájením správního řízení o vyhoštění, zdržovala na území České republiky neoprávněně, ačkoli v době zahájení správního řízení (19. 7. 2006) již stěžovatelka na území České republiky pobývala oprávněně. Nejvyšší správní soud je toho názoru, že městským soudem zvolená a časově těžko definovatelná široká interpretace onoho „před zahájením“ je z hlediska shora uvedené zásady, jakož i celkového pojetí soudní ochrany v případě vyhošťování, nesprávná. Zaprvé, je-li třeba výjimky interpretovat restriktivně, pak není možné zaujmout jiné stanovisko, než že podmínka výluky soudního přezkumu bude splněna jen tehdy, pokud cizinec bezprostředně před zahájením řízení o vyhoštění, tj. v den zahájení správního řízení, bude na území České republiky pobývat neoprávněně. Pokud ještě před zahájením správního řízení o vyhoštění bude již pobyt cizince na území České republiky legalizován (v případě stěžovatelky udělením vstupního víza), pak nelze rozhodnutí o správním vyhoštění ze soudního přezkumu vyloučit. Jen taková interpretace totiž poskytuje požadovanou míru právní jistoty a předvídatelnosti a brání nežádoucí extenzi výluky soudního přezkumu.

Učiněný závěr má i své racionální odůvodnění, které ospravedlňuje procesní diferenciaci. Jakkoli principy moderního demokratického státu odporují projevům svévole ze strany státních orgánů, i v rámci mezinárodní ochrany lidských práv a svobod se přiznává státům právo kontrolovat vstup a pobyt cizinců na svém území a případně vyhostit cizince, je-li to v souladu se zákonem, jsou-li sledovány legitimní cíle a je-li to v demokratické společnosti nezbytné (viz např. rozhodnutí ESLP ve věci Daliová proti Francii). Mezi cizinci je však činěn rozdíl v tom, zda stát souhlasil (byť třeba konkludentně) s jejich pobytem na svém území, či zda se na jeho území vyskytují bez tohoto souhlasu. Důkazem toho jsou i samotná minimální procesní pravidla stanovená čl. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě, která se vztahují pouze na *„cizince, který má povolen pobyt na území některého státu…“*. Kritérium zvolené v § 171 písm. c) zákona o pobytu cizinců tak vyjadřuje podobný postoj. Vyjadřuje ochotu státu poskytnou více procesních záruk těm, jímž pobyt na území České republiky povolil či s ním jakoukoliv formou souhlasil.

S ohledem na učiněný závěr se Nejvyšší správní soud nezabýval první stěžovatelčinou námitkou směřující k nedostatečně zjištěnému skutkovému stavu věci v případě samotného skutkového základu pro vyhoštění. Touto věcí by se nicméně měl zabývat městský soud při meritorním rozhodování o podané žalobě.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti bylo rozhodnuto v souladu s ust. § 110 odst. 2 s. ř. s., rozhodne Městský soud v Praze, neboť zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, rozhodne krajský (Městský soud v Praze) soud v novém rozhodnutí i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 29. září 2006

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu