

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Jana Vyklického v právní věci žalobce **J. B. O.**, zastoupeného Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Brno, Příkop 8, proti žalované **Policii ČR, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Praha 3, Olšanská 2, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 16. 12. 2013, č. j. 44 A 47/2013 - 28,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalované **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

Odůvodnění:

Rozhodnutím ze dne 13. 8. 2013, č. j. CPR-3947-2/ČJ-2013-930310-V234 (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítla žalovaná odvolání žalobce a potvrdila rozhodnutí Policie ČR, Krajského ředitelství policie Středočeského kraje, Odboru cizinecké police, Oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort (dále jen „správní orgán prvého stupně“) ze dne 4. 2. 2013, č. j. KRPS-104668-93/ČJ-2012-010022, kterým bylo žalobci podle § 119 odst. 1 písm. c) bodu 1 a 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), uloženo správní vyhoštění; doba, po kterou nelze žalobci umožnit vstup na území členských států Evropské unie byla stanovena na jeden rok. Počátek doby, po kterou nelze žalobci umožnit vstup na území, byla podle § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců stanovena od okamžiku, kdy žalobce pozbude oprávnění k pobytu na území ČR. Podle § 118 odst. 3 citovaného zákona byla žalobci stanovena doba k vycestování z území ČR do 30 od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí. Podle § 120a zákona o pobytu cizinců bylo rozhodnuto, že se na žalobce nevztahují důvody znemožňující vycestování podle §

179 téhož zákona. Rozhodnutí žalované napadl žalobce u Krajského soudu v Praze žalobou; ten ji rozsudkem ze dne 16. 12. 2013, č. j. 44 A 47/2013 - 28, zamítl.

Krajský soud v napadeném rozsudku konstatoval, že podmínkou pro uložení správního vyhoštění není úmysl cizince zdržovat se na území ČR bez víza nebo platného oprávnění k pobytu, nýbrž skutečnost, že zde bez víza a takového povolení fakticky pobývá. Podle krajského soudu bylo ve správním řízení prokázáno, že se žalobce dne 22. 3. 2012 při kontrole prováděné hlídkou Policie ČR nemohl prokázat platným cestovním dokladem; předložil pouze kopii cestovního dokladu a povolení k trvalému pobytu, znějící na cizí jméno. Platnost jeho cestovního dokladu, se kterým do ČR přicestoval, uplynula dne 9. 10. 2011. Na základě těchto zjištění ze správního spisu měl krajský soud za prokázané, že dikce § 119 odst. 1 písm. c) bodu 1 zákona o pobytu cizinců byla naplněna.

Na základě obsahu správního spisu krajský soud dále zhodnotil, že žalobci platnost posledního povolení k pobytu skončila dne 31. 3. 2009. Podmínky pro správní vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. c) bodu 2 zákona o pobytu cizinců měl proto rovněž za splněné. Odmítl přitom tvrzení žalobce, že o jeho žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny, podané dne 23. 2. 2009, dosud nebylo pravomocně rozhodnuto, a tedy stále pobývá na území ČR oprávněně, v souladu s § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Podstata domněnky žalobce, že pobývá na území ČR oprávněně, spočívala v tom, že správní orgán nerozhodl o změně jeho žádosti o dlouhodobý pobyt *za účelem společného soužití rodiny* na žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu *za účelem zaměstnání* ve formě usnesení, kterým by změnu žádosti připustil. Krajský soud uvedl, že v řízení o žádosti cizince o dlouhodobý pobyt se postupuje podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), přičemž podle § 76 odst. 1 správního řádu se usnesením rozhoduje v případech, kdy to tento zákon stanoví. V § 45 správního řádu, který upravuje řízení o žádosti, není stanoveno, že by se při změně žádosti mělo rozhodovat usnesením. Krajský soud dodal, že i kdyby tato povinnost stanovena byla a správní orgán ji porušil a o změně žádosti usnesením nerozhodl, nezakládala by tato vada řízení neplatnost nebo nicotnost následně vydaného rozhodnutí. Řízení o žádosti žalobce o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu *za účelem zaměstnání* bylo zastaveno (v právní moci od 29. 5. 2009); na nynější pobyt žalobce proto nelze nahlížet jako na oprávněný pobyt podle § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Krajský soud dodal, že tvrzení žalobce, dle kterého má za to, že o jeho původní žádosti nebylo doposud rozhodnuto, nepovažuje za pravdivé, neboť lze jen stěží uvěřit tomu, že se o žádost od doby podání (23. 2. 2009) nezajímal a že byl přesvědčen, že řízení stále probíhá.

Dále měl krajský soud za prokázané, že se správní orgány dostatečným způsobem zabývaly i zásahem správního vyhoštění do soukromého a rodinného života žalobce. Uvedl, že o pevnosti rodinných vazeb jistě nesvědčí to, pokud manžel a otec opustí území, na kterém mají manželka a dítě povoleny trvalý pobyt, a odejde do jiné země, kde požádá o udělení mezinárodní ochrany, tzn., že projeví úmysl na tomto území pobývat. Ztotožnil se s názorem, že si za svou situaci může žalobce vědomě sám, neboť se o svůj pobytový status dostatečným způsobem nestaral, vědomě porušoval zákon o pobytu cizinců a vědomě nevyužil opravných prostředků v jiných jeho správních řízeních.

Rozsudek krajského soudu napadl žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností, odvolávající se na důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

Stěžovatel v kasační stížnosti především namítá nesprávné posouzení postupu správních orgánů krajským soudem, pokud jde o hodnocení vypořádání jeho žádosti ze dne 23. 2. 2009 o povolení k dlouhodobému pobytu *za účelem společného soužití rodiny*. Trvá na tom, že o této žádosti nebylo dosud formálně rozhodnuto, a proto pobývá na území ČR oprávněně (§ 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců).

Správní orgány v řízení o správním vyhoštění i krajský soud vycházely z toho, že dne 9. 3. 2009 podali stěžovatel i jeho manželka žádost o změnu žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu *za účelem společného soužití rodiny* na žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu *za účelem zaměstnání*, a že tato změna žádosti byla připuštěna. Dále vycházely z toho, že poté bylo řízení o žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu *za účelem zaměstnání* zastaveno usnesením ze dne 12. 5. 2009, a to pravomocně ke dni 29. 5. 2009. Stěžovatel však tvrdí, že o jeho žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu *za účelem společného soužití rodiny* nebylo doposud rozhodnuto. Rozhodnutí o zastavení řízení ve věci jeho žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu *za účelem zaměstnání* je pak nicotné z důvodu neexistence zahájení tohoto řízení ve smyslu § 44 správního řádu. Podle stěžovatele je tomu proto, že nebylo formálně rozhodnuto o jeho žádosti o změnu předmětu řízení. Z § 41 odst. 6 a 8 správního řádu totiž vyplývá, že o žádosti o povolení změny obsahu podání je správní orgán povinen vydat usnesení. Takové usnesení však stěžovateli doručeno nebylo, ani není součástí spisového materiálu. Krajský soud nesprávně aplikoval příslušná ustanovení § 41 správního řádu, když konstatoval, že o změně žádosti není správní orgán povinen rozhodnout usnesením. Stěžovatel konstatuje, že správní řád rozlišuje zúžení předmětu žádosti a její zpětvzetí podle § 45 odst. 4, které nepodléhá povolovacímu řízení, pokud však jde o změnu obsahu žádosti spočívající v jejím rozšíření (což je případ stěžovatele), podléhá tato žádost povolovacímu řízení podle § 41 odst. 8 a 6 správního řádu a správní orgán byl povinen o takové žádosti rozhodnout usnesením.

Stěžovatel dále nesouhlasí s konstatováním krajského soudu, že i kdyby zde byla povinnost rozhodovat usnesením a ta nebyla naplněna, pak by taková vada řízení nezakládala nezákonnost nebo nicotnost konečného rozhodnutí. Podle stěžovatele nevydání usnesení ve věci žádosti o změnu obsahu podání ohrožuje vážným způsobem práva účastníka řízení. Vydá-li totiž správní orgán přímo rozhodnutí ve věci, může tím dojít k porušení zásady legitimního očekávání účastníka, který neví, o jaké žádosti vlastně správní orgán rozhoduje.

Stěžovatel je tedy přesvědčen, že usnesení o zastavení řízení o žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu *za účelem zaměstnání* ze dne 12. 5. 2009 nelze považovat za rozhodnutí ve věci žádosti stěžovatele ze dne 23. 2. 2009, neboť ta se týkala žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu *za účelem společného soužití rodiny*. O žádosti o změnu žádosti ze dne 9. 3. 2009 nebylo rozhodnuto zvláštním usnesením, a proto ke změně obsahu podání nemohlo dojít. O žádosti stěžovatele ze dne 23. 2. 2009 tedy podle stěžovatele doposud nebylo rozhodnuto a on byl oprávněn pobývat na území ČR podle § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Stěžovatel podotýká, že není neobvyklé, že řízení v oblasti udělování povolení k pobytu cizincům jsou v ČR v mnoha případech zatížena

několikaletou nečinností a průtahy. Pokud jde o jeho zájem či nezájem o stav řízení, tato otázka není pro posouzení podstaty věci relevantní.

Podle stěžovatele se dále správní orgány i krajský soud nesprávně vypořádaly s dopadem rozhodnutí do jeho soukromého a rodinného života. Pokud označily stěžovatelovy vazby s manželkou a dítětem za nikoliv pevné, postupovaly v rozporu se skutkovými zjištěními. Stěžovatel poukazuje na to, že jeho manželka a dítě mají na území ČR povolen trvalý pobyt. Odmítá i závěr krajského soudu, že pokud odešel do jiné země a tam požádal o udělení mezinárodní ochrany, nesvědčí to o existenci pevných rodinných vztahů. Stěžovatel žádal o udělení mezinárodní ochrany v zahraničí, neboť to považoval za prostředek, jak zůstal v Evropě, tj. v blízkosti rodiny. Nesouhlasí ani s tím, že by si zásah do rodinného života způsobil sám, neboť správní vyhoštění nemá být trestem, nýbrž opatřením. Závažnost zásahu do rodinného života manželky a dítěte nemůže být odůvodňován tím, že se stěžovatel údajného protiprávního jednání dopustil vědomě. Podle stěžovatele se krajský soud ani správní orgány nezabývaly dopadem vyhoštění do života jeho manželky a dítěte, ačkoliv se jedná o osoby dotčené podle § 27 odst. 2 správního řádu.

Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že se ztotožňuje s rozsudkem krajského soudu a navrhla kasační stížnost zamítnout.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

Kasační stížnost není důvodná.

Stěžovateli bylo uloženo správní vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. c) bodu 1 a 2 zákona o pobytu cizinců. V nyní projednávané kasační stížnosti stěžovatel zpochybňuje toliko vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. c) bodu 2 citovaného zákona. Podle tohoto ustanovení platí, že policie cizince vyhostí, *pobývá-li na území bez víza, ač k tomu není oprávněn, nebo bez platného oprávnění k pobytu.* Správní orgány vycházely ze skutkového zjištění, že dne 22. 3. 2012 (den pobytové kontroly) pobýval stěžovatel na území ČR bez víza, ač k tomu není oprávněn, i přes to, že věděl, že na území ČR pobývá neoprávněně.

Stěžovatel je přesvědčen, že oprávnění k jeho pobytu trvá na základě § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců (dle kterého *pokud doba platnosti víza k pobytu nad 90 dnů uplyne před rozhodnutím žádosti o povolení dlouhodobého pobytu, ačkoliv žádost byla podána ve lhůtě podle odstavce 1, považuje se vízum za platné do doby nabytí právní moci rozhodnutí o podané žádosti*), neboť o jeho žádosti ze dne 23. 2. 2009 o povolení k dlouhodobému pobytu *za účelem společného soužití rodiny* nebylo doposud rozhodnuto. Rozhodnutí ze dne 12. 5. 2009 (v právní moci dne 29. 5. 2009) o zastavení řízení ve věci jeho žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému *pobytu za účelem zaměstnání považuje* za nicotné, neboť takové řízení nebylo nikdy zahájeno.

Obdobnou argumentaci stěžovatel uplatňoval již ve správním řízení i před krajským soudem. V předloženém správním spisu jsou založeny kopie obou rozhodnutí ve věci povolení k dlouhodobému pobytu, ze kterých správní orgány v řízení o správním vyhoštění vycházely. Usnesením Policie ČR, Služby cizinecké policie, Oblastního

pokračování

ředitelství služby cizinecké policie Brno, Inspektorátu cizinecké policie Znojmo, Skupiny povolování pobytu Třebíč ze dne 12. 5. 2009, č. j. CPBR-328/CI-2009-064068, bylo podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastaveno řízení o žádosti stěžovatele o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu *za účelem zaměstnání*, neboť stěžovatel neodstranil v určené lhůtě podstatné vady žádosti, které bránily pokračování v řízení. V odůvodnění rozhodnutí se uvádí, že dne 23. 2. 2009 byla podána žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu *za účelem zaměstnání*, přičemž k žádosti nebylo doloženo povolení k zaměstnání, vydané Úřadem práce. Stěžovatel byl vyzván k odstranění tohoto nedostatku ve lhůtě do 11. 5. 2009; výzvu k odstranění vad žádosti si osobně převzal dne 11. 3. 2009. Jelikož stěžovatel vadu žádosti neodstranil, bylo řízení zastaveno. Usnesení o zastavení řízení stěžovatel osobně převzal dne 13. 5. 2009 a nabylo právní moci dne 29. 5. 2009. Rozhodnutím Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 2. 11. 2012, č. j. MV-106579-3/SO/sen-2012 (v právní moci od 4. 11. 2012) bylo zamítnuto stěžovatelovo odvolání proti prvně zmiňovanému rozhodnutí ze dne 7. 8. 2012 pro opožděnost. V tomto rozhodnutí se mimo jiné konstatuje, že podání stěžovatele ze dne 7. 8. 2012, označené jako „*Oznámení převzetí právního zastoupení. Žádost o informace o stavu řízení. Žádost o umožnění nahlédnutí do spisového materiálu*“ bylo podle obsahu posouzeno jako odvolání, které však bylo opožděné. Vzhledem k tomu, že usnesení o zastavení řízení nabylo právní moci dne 29. 5. 2009, nebyly zde již ani dány podmínky pro zahájení přezkumného řízení; stejně tak nebyly dány podmínky pro obnovu řízení či vydání nového rozhodnutí. Nad tento rámec Komise konstatovala, že stěžovatel měl poslední povolení k pobytu platné od 1. 9. 2008 do 31. 3. 2009. Dne 23. 2. 2009 podal žádost o povolení k dlouhodobému pobytu *za účelem společného soužití rodiny* (ve vztahu k jeho manželce U. B.). Dne 9. 3. 2009 stěžovatel i jeho manželka podali žádost o změnu žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu *za účelem společného soužití rodiny* na žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu *za účelem zaměstnání*. Komise neakceptovala tvrzení stěžovatele o pokračujícím řízení o povolení k dlouhodobému pobytu *za účelem společného soužití rodiny* s tím, že ačkoliv správní orgán prvého stupně podání stěžovatele ze dne 9. 3. 2009, obsahující neformální žádost o změnu žádosti, nesprávně posoudil jako zúžení předmětu řízení, a tedy nerozhodl o povolení změny žádosti zvláštním usnesením, je ze správního spisu patrné, že tuto žádost o změnu předmětu řízení akceptoval, neboť přeškrtl údaj „*žádost o povolení k dlouhodobému pobytu*“ a zaškrtl údaj „*žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu*“; tím správní orgán požadavek změny žádosti zcela v souladu se zákonem zaevidoval a řízení bylo nadále vedeno o žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu *za účelem zaměstnání*. Toto řízení bylo tedy řádně zahájeno a rozhodnutí v něm vydané nemůže být nicotné.

Na základě shora popsaného stavu věci a tvrzení stěžovatele považuje Nejvyšší správní soud za nutné konstatovat, že stěžovatelovu argumentaci k této otázce považuje za ryze účelovou a zavádějící. Stěžovatel totiž sám požádal o změnu předmětu řízení, a proto musel vědět, že mu bylo (fakticky) vyhověno a nadále se vede řízení o jeho (společné) žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu *za účelem zaměstnání*, byť ke změně předmětu řízení nedošlo po formální stránce bezvadně. Stěžovatel totiž byl se správním orgánem v kontaktu, jednotlivá rozhodnutí či výzvy si přebíral osobně, a proto mu muselo být známo, že ke změně předmětu řízení došlo.

Stěžovateli lze přisvědčit v tom, že na jeho případ dopadal § 41 odst. 8 správního řádu, podle kterého je možné na základě žádosti účastníka provést do doby vydání

rozhodnutí *změnu obsahu podání*, přičemž taková změna vyžaduje povolení správního orgánu. V řízení o žádosti lze bez souhlasu správního orgánu pouze zúžit předmět žádosti nebo ji vzít zpět (§ 45 odst. 4 správního řádu). *Změnou obsahu podání v řízení o žádosti* je tak třeba chápat především rozšíření předmětu žádosti či takovou změnu, která dosavadní obsah žádosti v podstatném rozsahu nahrazuje obsahem novým. Tato právní úprava přitom na řízení o vydání či prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu podle § 42, respektive § 42a a § 44a zákona o pobytu cizinců dopadá, neboť aplikace § 41 správního řádu zde není podle § 168 zákona o pobytu cizinců vyloučena.

Ve stěžovatelově případě šlo o žádost o změnu žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu *za účelem společného soužití rodiny* na žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu *za účelem zaměstnání*. Je patrné, že tyto dvě žádosti se budou zakládat na zcela jiných skutečnostech a podkladech, proto nelze uvažovat o tom, že šlo v daném případě o zúžení předmětu žádosti. Podle názoru Nejvyššího správního soudu šlo právě o nahrazení dosavadního obsahu žádosti obsahem novým, a to je zcela jistě procesní situace, která podléhá připuštění ze strany správního orgánu. Správní orgán tak byl povinen posoudit, zda jsou pro povolení změny obsahu žádosti splněny zákonné podmínky podle § 41 odst. 8 správního řádu. Hovoří-li věta druhá tohoto ustanovení o tom, že změnu obsahu podání správní orgán *může povolit* (za splnění podmínek vyplývajících z odst. 2, 3, 4, 6 a 7 téhož ustanovení), je evidentní, že o takovém návrhu musí být formálně rozhodnuto, tedy musí být vydáno usnesení. Pokud tedy správní orgán stěžovatelovu žádost o povolení změny obsahu podání (původní žádosti) pouze neformálně akceptoval a pokračoval v řízení v intencích požadované změny, postupoval procesně vadným způsobem. Zda mohla tato vada řízení vyvolat nezákonnost konečného rozhodnutí o žádosti stěžovatele, zdejší soud (stejně jako soud krajský) nemůže posuzovat, neboť jde o rozhodnutí vydané v jiném řízení, než ve kterém bylo vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění. I pokud by tomu tak bylo, zmiňovaný procesní deficit rozhodně nemohl vyvolat stěžovatelem tvrzenou nicotnost rozhodnutí. Za nicotné lze totiž považovat pouze takové správní akty, které trpí absolutním nedostatkem pravomoci správního orgánu k jejich vydání, absolutním nedostatkem formy, omylem v osobě adresáta či vnitřní rozporností nebo faktickou neuskutečnitelností uložené povinnosti, apod. Rozhodnutí o zastavení řízení ze dne 12. 5. 2009 žádnou vadou tohoto typu zatíženo není a argumentace stěžovatele vedená tímto směrem je tedy naprosto lichá.

Stejně tak nelze uvažovat o tom, že zde stále probíhá řízení o povolení k dlouhodobému pobytu *za účelem společného soužití rodiny*, ve kterém dosud nebylo vydáno rozhodnutí a že právě z tohoto důvodu je pobyt stěžovatele na území ČR i nadále oprávněný, ve smyslu § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Ač se příslušný správní orgán dopustil shora popsaného pochybení, není pochyb o tom, že řízení vyvolané žádostí stěžovatele (v podobě modifikované připuštěnou změnou) bylo pravomocně ukončeno. V odůvodnění rozhodnutí o zastavení řízení ze dne 12. 5. 2009 se sice explicitně neuvádí, že byla podána žádost o změnu obsahu podání, nicméně fakticky ke změně předmětu řízení došlo a stěžovatel o tom musel vědět, neboť byl vyzván k předložení pracovního povolení, vydaného Úřadem práce ČR, což je zjevně podklad, který se dokládá v řízení o povolení k dlouhodobému pobytu *za účelem zaměstnání.*

Nad rámec uvedeného je třeba dodat, že otázka, zda měla zjištěná procesní vada (absence vydání usnesení o změně obsahu podání) vliv na zákonnost rozhodnutí o zastavení řízení, je pro řízení o správním vyhoštění irelevantní, neboť zde existuje pravomocné rozhodnutí, s jehož právní mocí (den 29. 5. 2009) bylo fakticky spojeno

ukončení oprávněného pobytu stěžovatele na území ČR (§ 44a odst. 3 zákona o pobytu cizinců, ve spojení s § 47 odst. 2 tohoto zákona). Toto rozhodnutí stěžovatel nenapadl žádným opravným prostředkem, ač si jej dle obsahu spisu osobně převzal. Nemohl se tedy ani dovolávat toho, že o vydání rozhodnutí nevěděl, či že nevěděl o změně předmětu řízení. Ve včasném podání opravného prostředku stěžovateli zjevně nic nebránilo. Pokud se stěžovatel proti rozhodnutí o zastavení řízení o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu *za účelem zaměstnání* včasným opravným prostředkem nebránil, pak toto jeho opomenutí nelze zhojit v nyní probíhajícím přezkumném řízení soudním, jehož předmětem je posouzení rozhodnutí o správním vyhoštění stěžovatele, tedy zcela odlišného rozhodnutí, vydaného v jiném správním řízení.

V řízení o správním vyhoštění a jeho soudním přezkumu není místo pro hodnocení zákonnosti rozhodnutí, kterým byl ukončen oprávněný pobyt cizince na území ČR. Dokud není takové rozhodnutí odklizeno zákonem předvídaným postupem (řádné či mimořádné opravné prostředky, či samostatný soudní přezkum), pak je toto rozhodnutí závazné pro všechny správní orgány (§ 73 odst. 2 správního řádu), tj. i pro orgány příslušné pro rozhodování o správním vyhoštění cizince. Snaha stěžovatele, aby správní orgány v řízení o správním vyhoštění zohlednily okolnosti mající původ v jiném správním řízení (nezákonnost v něm vydaného rozhodnutí), nemohla obstát. Ač se tedy stěžovatel pokoušel v řízení o správním vyhoštění zpochybňovat zákonnost řízení ve věci povolení jeho dlouhodobého pobytu (včetně tvrzení o nicotnosti vydaného rozhodnutí), žalovaná ve svém rozhodnutí správně uvedla, že je rozhodnutím o zastavení řízení vázána, neboť toto rozhodnutí je pravomocné; konstatovala, že v řízení o správním vyhoštění jí nepřísluší přezkoumávat správnost či zákonnost tohoto rozhodnutí. Tento názor je zcela v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2012 č. j. 4 As 5/2012 – 22, podle kterého *„[v] řízení o přezkumu rozhodnutí o správním vyhoštění stěžovatele uloženého z důvodu neoprávněného pobytu na území České republiky nelze podrobit přezkumu předcházející rozhodnutí o zrušení jeho povolení k dlouhodobému pobytu. I přes vzájemnou obsahovou návaznost se tato rozhodnutí vyznačují odlišným předmětem a obsahem, řízení k jejich vydání jsou prováděna v intencích jiných právních norem a jejich vyústěním je vydání dvou různých správních rozhodnutí, přičemž každé z nich je samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví (§ 65 odst. 1 a § 75 odst. 2 s. ř. s.).“*

Lze tak uzavřít, že ač krajský soud přehlédl právní úpravu § 41 odst. 8 správního řádu a nesprávně vycházel z toho, že není třeba vydávat usnesení ve věci žádosti o změnu obsahu podání, přesto se s danou námitkou vypořádal v zásadě správně, neboť konstatoval, že i kdyby došlo k tvrzené procesní vadě v řízení ve věci dlouhodobého pobytu stěžovatele, nemělo by to vliv na výsledek řízení o správním vyhoštění. Právní závěry krajského soudu jsou proto udržitelné ve spojení se zde vyslovenými závěry Nejvyššího správního soudu, který jeho závěry doplnil a částečně korigoval.

Stěžovatel dále nesouhlasí s tím, jakým způsobem byly vypořádány okolnosti, týkající se jeho soukromého a rodinného života na území ČR. V kasační stížnosti tvrdí, že správní orgány jeho rodinné vazby vyhodnotily jako nikoliv pevné, ač se to nezakládá na skutkových zjištěních. Poukazuje na to, že jeho manželka i dítě mají v ČR povolen trvalý pobyt. Stěžovatel rozporuje i závěr krajského soudu, že jeho odchod do Francie (kde podal žádost o udělení mezinárodní ochrany) nesvědčí o pevnosti jeho rodinných vazeb; naopak tvrdí, že tak učinil, neboť to považoval za prostředek, jak zůstat v Evropě, tj. poblíž svých blízkých. Nesouhlasí ani s tím, že si zásah do rodinného života způsobil sám svým

vlastním jednáním a zdůrazňuje, že správní opatření nemá být pojímáno jako trest, nýbrž jako administrativní opatření.

Podle § 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců platí, že rozhodnutí o správním vyhoštění podle § 119 nelze vydat, *jestliže jeho důsledkem by byl nepřiměřený zásah do soukromého nebo rodinného života cizince.* Při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona správní orgán podle § 174a téhož zákona zohlední zejména *závažnost nebo druh protiprávního jednání cizince, délku pobytu cizince na území, jeho věk, zdravotní stav, povahu a pevnost rodinných vztahů, ekonomické poměry, společenské a kulturní vazby navázané na území a intenzitu vazeb ke státu, jehož je cizinec státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, ke státu jeho posledního trvalého bydliště.*

Vodítkem pro aplikaci § 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců může být rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 2. 2007, č. j. 10 Ca 330/2006 – 89, publikovaný pod č.1230/2007 Sb. NSS. V publikované právní větě se uvádí, že *„[p]řiměřeným zásahem do soukromého a rodinného života cizince ve smyslu § 119 odst. 5* (nyní § 119a odst. 2 – pozn. NSS) *zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, je rozhodnutí o správním vyhoštění cizince pouze tehdy, je-li takovým rozhodnutím dosaženo spravedlivé rovnováhy mezi zájmem státu na ochraně veřejné bezpečnosti, veřejného pořádku či veřejného zdraví na straně jedné a zájmem cizince na ochraně soukromého a rodinného života na straně druhé. Vždy je tedy třeba zvažovat závažnost spáchaného deliktu či jiného rizika, které cizinec pro zákonem chráněný veřejný zájem představuje, ve vztahu k jeho osobním a rodinným vazbám na území České republiky.“* Dále se v odůvodnění tohoto rozsudku konstatuje, že *„§ 119 odst. 5 zákona o pobytu cizinců* (nyní § 119a odst. 2 – pozn. NSS) *je promítnutím mezinárodních závazků, které pro Českou republiku vyplývají z čl. 8 Úmluvy. Podle čl. 8 odst. 1 Úmluvy má každý právo na respektování svého soukromého a rodinného života. Do tohoto práva může státní orgán zasahovat jen v souladu s čl. 8 odst. 2 Úmluvy, tedy jen na základě zákona a jen tehdy, je-li to v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu legitimních zájmů, které jsou v tomto ustanovení taxativně vymezeny. Na straně jedné není pochyb o tom, že zabránění neoprávněného pobytu cizinců na území ČR je legitimním cílem, který lze podřadit pod ochranu veřejné bezpečnosti dle čl. 8 odst. 2 Úmluvy, na straně druhé je podle ustálené judikatury Evropského soudu pro lidská práva i Ústavního soudu ČR třeba v každém konkrétním případě zvažovat, zda intenzita zásahu do soukromého a rodinného života je přiměřená právě významu veřejného zájmu, pro jehož ochranu má být k tomuto zásahu přistoupeno (...) Respektování principu proporcionality je nezbytnou podmínkou jakéhokoli přípustného omezení základních práv. Jak uvedl Evropský soud pro lidská práva např. ve věci Daliová a další proti Francii (rozsudek ESLP ze dne 19. 2. 1998), je třeba v každém případě uvážit, zda je respektována spravedlivá rovnováha mezi zájmy cizince na ochraně jeho soukromého a rodinného života na straně jedné a zájmy státu na ochraně veřejného pořádku a bezpečnosti na straně druhé.“*

Nejvyšší správní soud má za to, že ve vztahu k námitce porušení § 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců žalovaná i krajský soud požadavkům uvedeným v citovaném rozsudku dostály. Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že o věci uvážily nezaujatě, vzaly v úvahu všechny relevantní okolnosti daného případu a přihlížely ke všemu, co v řízení vyšlo najevo. Správní orgán prvého stupně dostatečně odůvodnil, proč nepovažuje stěžovatelovy rodinné vazby za pevné, přičemž poukázal především na to, že stěžovatel v době, kdy mohl na území ČR pobývat oprávněně (do skončení řízení o udělení

mezinárodní ochrany), území ČR opustil, aby na území Francie požádal o udělení mezinárodní ochrany (pod cizí identitou), tj. rozhodl se žít odděleně od rodiny; tento závěr považuje Nejvyšší správní soud za zcela logický. Žalovaná též poukázala na to, že stěžovatel při vědomí svého rodinného života na území ČR nevyužíval ve správních řízeních všechny opravné prostředky, které měl k dispozici. Přestože již byl v minulosti jednou správně vyhoštěn, začal svou rodinnou situaci řešit až v době, kdy byl zajištěn. Žalovaná pak tyto závěry plně aprobovala a stejně tak učinil krajský soud. Nelze tedy přisvědčit stěžovateli, že by se správní orgány zásahem podle § 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců vůbec nezabývaly a zatížily svá rozhodnutí nepřezkoumatelností. Při obecnosti kasační argumentace k této otázce pak Nejvyšší správní soud nemá jediný důvod, proč by se měl od podložených a logicky vyvozených závěrů správních orgánů a krajského soudu odchýlit.

Pokud jde o test proporcionality zájmu státu na ochraně veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku (zabránění neoprávněného pobytu cizince) oproti zájmu na ochraně soukromého a rodinného života stěžovatele, i zde lze přijmout argumentaci žalované (aprobovanou krajským soudem), že byl-li že stěžovatel již z území ČR jednou vyhoštěn (z důvodu pobývání na území ČR bez víza nebo bez platného oprávnění pobytu) a dopustil-li se na území ČR přečinu ohrožení pod vlivem návykové látky, za který byl pravomocně odsouzen, lze zájem státu na jeho vyhoštění bezpečně dovodit. Nejvyšší správní soud současně akceptuje názor krajského soudu, že stěžovatelův soukromý a rodinný život nelze hodnotit jako natolik navázaný na území ČR, aby zájem na jeho ochraně převážil nad zájmem státu na ochraně veřejné bezpečnosti. Vskutku nic nenasvědčuje tomu, že by byl stěžovatel natolik integrován do české společnosti, že by se nemohl bez obtíží vrátit do vlasti. Pokud stěžovatel hodnotí (na rozdíl od správních orgánů a krajského soudu) své rodinné vazby jako pevné, nelze než konstatovat, že jeho rodině nic nebrání realizovat své rodinné vazby na území státu, v němž budou mít všichni členové rodiny oprávnění k pobytu. Stěžovatelova manželka a jejich dítě pobývají v ČR na základě povolení k dlouhodobému pobytu; přitom nejsou poživateli žádného typu mezinárodní ochrany, tudíž jim v návratu do vlasti nemohou bránit žádné závažné překážky, pokud se rozhodnou stěžovatele následovat.

Jak vyplývá z judikatury zdejšího soudu, navazující na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (například rozsudky ze dne 28. 11. 2008, č. j. 5 Azs 46/2008 – 71 a ze dne 11. 6. 2009, č. j. 9 Azs 5/2009 – 65), zásah do soukromého a rodinného života cizince způsobený jeho vyhoštěním by musel mít určitou intenzitu, aby představoval porušení práv garantovaných čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (publikováno pod č. 209/1992 Sb., dále jen „Úmluva“). Při hodnocení pevnosti vztahu stěžovatele a jeho manželky a dítěte je nutné znovu upozornit na fakt, že v době, kdy mohl stěžovatel na území ČR pobývat oprávněně, zcela dobrovolně opustil území ČR, a následně na území Francie požádal o udělení mezinárodní ochrany (nadto pod cizí identitou), tj. rozhodl se žít odděleně od rodiny. Stěžovatel sice v kasační stížnosti předkládá vysvětlení, proč tak učinil, těmito důvody se však Nejvyšší správní soud nemůže zabývat, neboť se jedná o nově vznesenou argumentaci, kterou stěžovatel uplatnil až v řízení o kasační stížnosti, ač mu nic nebránilo učinit tak již v řízení před krajským soudem; k takovým skutečnostem kasační soud nemůže přihlížet (§ 109 odst. 5 s. ř. s.).

Jakkoli nelze popřít, že odloučení stěžovatele od manželky a dítěte může představovat citelný zásah pro jejich vztah (rozhodnou-li se stěžovatele nenásledovat), ze

zjištěných okolností případu neplyne, že by šlo o zásah nepřiměřený či neodůvodněný. Čl. 8 Úmluvy neukládá státu všeobecný závazek respektovat volbu dotčených osob ohledně země jejich společného pobytu, respektive napomáhat rozvíjení vztahů mezi nimi. Při stanovení rozsahu povinností státu je v tomto směru vždy nutno zvážit okolnosti konkrétního případu (viz rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 19. 2. 1996 ve věci *Gül proti Švýcarsku*, stížnost č. 23218/94, in http://echr.coe.int.); v této souvislosti štrasburský soud bere v úvahu mimo jiné i případné extrateritoriální účinky čl. 8 Úmluvy, tedy otázku, do jaké míry je cizinci znemožněn jeho rodinný, případně soukromý život v jeho zemi původu a do jaké míry je přijímající stát právě z tohoto důvodu povinen umožnit mu přenést si svůj rodinný (soukromý) život na jeho území. Z jeho judikatury vyplývá, že podmínky pro aktivaci extrateritoriálního účinku čl. 8 Úmluvy jsou velmi přísné (srov. rozsudek ze dne 6. 2. 2001 ve věci *Bensaid proti Spojenému království*, stížnost č. 44599/98). Stěžovatel přitom v kasační stížnosti ani ve správním řízení netvrdil žádné důvody znemožňující mu realizovat jeho rodinný život na území svého domovského státu. Ve správním řízení pouze uvedl, že mu v návratu do vlasti brání to, že zde má manželku a dítě. Jak již bylo shora uvedeno, tyto rodinné vazby nebrání tomu, aby stěžovatel byl vyhoštěn, a ze zjištěných okolností případu současně nevyplývá, že by mu bránily nějaké objektivní skutečnosti v tom, aby realizoval svůj rodinný život na území svého domovského státu.

Stěžovatel oponuje krajskému soudu i v tom, že si nepříznivé důsledky vyhoštění, spočívající v zásahu do rodinného života, způsobil sám; namítá, že správní vyhoštění nelze pojímat jako trest. S názorem, že správní vyhoštění je svým obsahem rozhodnutím nikoli sankční povahy, ale rozhodnutím, které vyjadřuje zájem státu na tom, aby se jím dotčený cizinec na území státu nezdržoval, lze jistě souhlasit (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 14. 7. 2004, č. j. 5 Azs 94/2005 – 52, publikovaný pod č. 1164/2007). Z postupu správních orgánů v dané věci nicméně z ničeho nevyplývá, že by ukládané správní vyhoštění mělo být sankcí vůči stěžovateli; nic takového se nepodává ani z odůvodnění napadeného rozsudku. Pokud krajský soud konstatoval, že si za nepříznivé důsledky správního vyhoštění může stěžovatel sám, nelze s ním než souhlasit, neboť to byl právě stěžovatel, který opakovaně porušoval právní předpisy na úseku pobytu cizinců a vzhledem k tomu, že již byl jednou v minulosti z tohoto důvodu vyhoštěn, mohl důvodně předpokládat, že se tato procedura bude opakovat a musel být srozuměn s tím, co uložení správního vyhoštění obnáší.

Lze tedy uzavřít, že krajský soud posoudil otázku přiměřenosti stěžovatelova vyhoštění do země původu, ve vztahu k jeho soukromému a rodinnému životu, souladně se zákonem o pobytu cizinců.

Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, nezbylo mu než ji za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. rozsudkem zamítnout.

O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterého *nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.* Stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný a právo na náhradu nákladů řízení mu tak nenáleží. Pokud jde o procesně úspěšného účastníka – žalovanou, u ní nebylo prokázáno, že by jí

v souvislosti s tímto řízením nějaké náklady vznikly. Náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti jí proto přiznána nebyla.

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

V Brně dne 6. května 2015

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu