

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Daniely Zemanové, soudce Zdeňka Kühna a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobkyně: **N. T.**, zast. Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, proti žalovanému: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2, Praha 3, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 2. 2016, čj. CPR-15838-43/ČJ-2014-930310-V237, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 5. 2016, čj. 2 A 23/2016-30,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

[1] Žalobkyně se dne 13. 5. 2013 dostavila na odbor azylové a migrační politiky za účelem vydání překlenovacího štítku. Při té příležitosti bylo zjištěno, že pobývá na území České republiky neoprávněně, neboť jí dne 11. 5. 2013 vypršela platnost výjezdního příkazu. Současně vyplynulo, že s žalobkyní bylo již dne 3. 4. 2013 zahájeno řízení o správním vyhoštění, které však bylo usnesením Policie České republiky, Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy (dále jen „cizinecká policie“) ze dne 19. 4. 2013, čj. KRPA-131307/ČJ-213-000022, zastaveno. Cizinecká policie tehdy zastavila řízení z důvodu

nepřiměřenosti správního vyhoštění vzhledem k závažnosti jednání, kterého se žalobkyně dopustila; přihlédla k délce neoprávněného pobytu (1 den) a k tomu, že se žalobkyně dobrovolně sama k orgánu státní moci dostavila a spolupracovala s ním. V návaznosti na to byl žalobkyni vydán výjezdní příkaz s platností do 11. 5. 2013.

[2] Cizinecká policie na základě učiněných zjištění zahájila s žalobkyní dne 13. 5. 2013 opět řízení o správním vyhoštění. V daném případě dospěla k závěru, že žalobkyně opakovně porušila právní předpisy, jestliže již v minulosti dne 3. 4. 2013 pobývala na území České republiky neoprávněně a nyní opět od 12. 5. 2013 do 13. 5. 2013 pobývala na území České republiky bez víza, tedy neoprávněně. Rozhodnutím ze dne 18. 8. 2014, čj. KRPA-184686-61/Č-2013-000022, proto cizinecká policie uložila žalobkyni správní vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bod 9 a § 119 odst. 1 písm. c) bod 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců. Zároveň stanovila dobu dvou let, po kterou jí nelze umožnit vstup na území členských států Evropské unie.

[3] Žalovaný v rozhodnutí o odvolání předně konstatoval, že žalobkyně opakovaně porušila právní předpisy, a skutečnost, že předchozí řízení o správním vyhoštění bylo zastaveno, na tom nic nemění. Oproti předchozímu porušení právního přepisu (1 den neoprávněného pobytu) se proto závažnost protiprávního jednání žalobkyně výrazně změnila, neboť nově je posuzováno protiprávní jednání opakované. V takovém případě již lze dobu, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území členských států Evropské unie, stanovit nikoli na 3 roky, ale až na 5 let. Převýšil zájem na ochraně veřejného pořádku nad zájmem na ochraně soukromého a rodinného života žalobkyně. Uložené správní vyhoštění spolu s dobou, po kterou nelze žalobkyni umožnit vstup na území členských států Evropské unie, považoval žalovaný za opatření odpovídající zjištěnému porušení zákona.

[4] Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně u městského soudu, který se ztotožnil s posouzením věci správními orgány a žalobu zamítl.

II. Kasační stížnost

[5] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost.

[6] Namítá, že se městský soud dostatečně nevypořádal s jednotlivými žalobními námitkami a pouze stručně převzal argumentaci žalovaného. Přitom nevysvětlil, proč dal přednost argumentaci žalovaného, a nikoli stěžovatelky. Městský soud se nevěnoval dostatečně námitkám týkajícím se přiměřenosti rozhodnutí o správním vyhoštění a nezabýval se náležitě ani skutečným stavem věci. Dalšího pochybení se dopustil při přezkumu zásahu rozhodnutí o správním vyhoštění do soukromého a rodinného života stěžovatelky, i při posouzení nutnosti tohoto opatření.

[7] Konkrétně se soud nedostatečně vypořádal s námitkou porušení zásady materiální pravdy ze strany správních orgánů obou stupňů a s tvrzením, že se žalovaný správní orgán nevypořádal řádně s odvolacími námitkami. Stěžovatelka v žalobě namítala nedostatečné zjištění skutkového stavu tak, jak vyplývá ze zásady materiální pravdy; cizinecká policie

pokračování

důkladně zjistila všechny okolnosti svědčící v neprospěch stěžovatelky, avšak nesplnila povinnost zjišťovat i skutečnosti svědčící v její prospěch.

[8] Stěžovatelka je dále přesvědčena o nesprávném podřazení jejího případu pod skutkovou podstatu opakovaného porušení právních předpisů podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 9 zákona o pobytu cizinců. Předchozí řízení o správním vyhoštění bylo zastaveno, jednání stěžovatelky je proto třeba posoudit jako pokračující jednání jednoho a téhož porušení právní povinnosti. V této souvislosti stěžovatelka polemizuje nad tím, zda byla v daném případě naplněna alespoň minimální hranice společenské nebezpečnosti, tedy zda vůbec došlo k porušení právních předpisů.

[9] Městský soud se rovněž nedostatečně věnoval námitce nepřiměřenosti správního vyhoštění. Jak samotná forma uloženého opatření, tak délka správního vyhoštění byla vyměřena nepřiměřeně a neadekvátně okolnostem případu. Stěžovatelka poukázala na skutečnost, že se správním orgánem plně spolupracovala, vypověděla pravdu o svém pobytu na území i okolnostech jejího zajištění a důvodech nelegálního pobytu.

[10] Soud nevypořádal řádně námitku směřující proti nepřiměřenosti dopadů správního vyhoštění do soukromého a rodinného života stěžovatelky. Stěžovatelka poukázala na dlouhou dobu svého pobytu na území, na vazby soukromého a především rodinného charakteru, které si zde vybudovala.

[11] Z uvedených důvodů stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[12] Žalovaný se k obsahu kasační stížnosti nevyjádřil a pouze odkázal na shromážděný spisový materiál.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a podle jejího obsahu jsou v ní namítány důvody dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., tj. nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, vady řízení před správním orgánem a nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu. Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán.

[14] Stěžovatelka soudu obecně vytýkala, že se vznesenými žalobními námitkami dostatečně nezabýval a pouze převzal argumentaci žalovaného. Nejvyšší správní soud konstatuje, že namítaný postup soudu není za předpokladu, že je rozhodnutí správního orgánu řádně odůvodněno, *a priori* vyloučen (srov. rozsudek ze dne 27. 7. 2007, čj. 8 Afs 75/2005). Takový postup soudu tedy nemusí bez dalšího založit nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí. Městský soud se navíc žalobním námitkám obsáhle věnoval a jeho rozhodnutí není nepřezkoumatelné.

[15] Stěžovatelce bylo uloženo správní vyhoštění z důvodů uvedených v § 119 odst. 1 písm. b) bodě 9 a v § 119 odst. 1 písm. c) bodě 2 zákona o pobytu cizinců.

[16] Podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 9 zákona o pobytu cizinců [p]*olicie 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.*

[17] Podle § 119 odst. 1 písm. c) bodu 2 zákona o pobytu cizinců [p]*olicie 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 3 roky, pobývá-li cizinec na území bez víza, ač k tomu není oprávněn, nebo bez platného oprávnění k pobytu.*

[18] K tomu, aby stěžovatelce mohlo být uděleno správní vyhoštění dle shora citovaných ustanovení zákona o pobytu cizinců, musí být naplněna zde uvedená skutková podstata. Stěžovatelka nezpochybňuje skutkový stav, tedy že dne 3. 4. 2013 a posléze ve dnech 12. a 13. 5. 2013 pobývala na území České republiky neoprávněně (bez víza). Vznáší ovšem námitku, zda lze za situace, kdy předchozí rozhodnutí o jejím správním vyhoštění bylo zastaveno, konstatovat, že opakovaně porušila právní předpisy ve smyslu § 119 odst. 1 písm. b) bodu 9 zákona o pobytu cizinců.

[19] Nejvyšší správní soud se touto otázkou zabýval již ve svém rozsudku ze dne 11. 6. 2015, čj. 9 Azs 61/2015-54, a to přímo ve vztahu ke správnímu vyhoštění stěžovatelky uloženému rozhodnutím ze dne 18. 8. 2014. Správní soudy zrušily rozhodnutí žalovaného, avšak rozhodnutí cizinecké policie ze dne 18. 8. 2014 vydané v prvním stupni, které obsahovalo závěr o naplnění skutkové podstaty opakovaného porušení právních předpisů, bylo ponecháno v platnosti. Jedná se tedy o stejný skutkový i právní stav, který posuzoval 9. senát.

[20] Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku devátého senátu uvedl, že „[z] *rozhodnutí o zastavení předchozího řízení* (...) *jednoznačně plyne, že k porušení právního předpisu došlo.* (...) *V nynějším řízení bylo tedy posuzováno v pořadí druhé, tj. opakované, protiprávní jednání žalobkyně.*“ Nejvyšší správní soud uzavřel, že je „*zřejmé, že žalobkyně se opakovaně dopustila porušení pravidel stanovených právním řádem České republiky (zákonem o pobytu cizinců).*“ Žalovaný i městský soud tedy posoudili naplnění skutkové podstaty opakovaného porušení právních předpisů v souladu s právním názorem Nejvyššího správního soudu.

[21] Městský soud se podle stěžovatelky dostatečně nevypořádal s námitkou nepřiměřenosti formy i délky uloženého správního vyhoštění. Obdobně stěžovatelka namítala nedostatečnost odůvodnění ve vztahu k dopadům vyhoštění do jejího soukromého a zejména rodinného života.

pokračování

[22] Správní vyhoštění představuje specifické administrativní opatření spočívající v ukončení pobytu cizince na území České republiky, které je spojeno se stanovením doby k vycestování a doby, po kterou nelze cizinci umožnit další vstup na české území (srov. § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců). Nastane-li některá ze situací předvídaných v § 119 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, je příslušný správní orgán vždy povinen nařídit cizinci, aby opustil území České republiky, a zakázat mu pobyt na českém území i po následnou dobu stanovenou v rozhodnutí o správním vyhoštění (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2015, čj. 8 Azs 38/2015-41).

[23] Aplikace § 119 odst. 1 písm. b) bod 9 zákona o pobytu cizinců je podmíněna úvahou o přiměřenosti správního vyhoštění vzhledem k povaze porušení právního předpisu, kterého se cizinec dopustil. Citované ustanovení totiž stanoví, že správní orgán uloží správní vyhoštění při opakovaném porušení právního předpisu, *je-li vydání rozhodnutí o správním vyhoštění přiměřené porušení tímto předpisem stanovené povinnosti*.

[24] V daném případě se stěžovatelka opakovaně dopustila porušení povinnosti stanovené v § 103 písm. n) zákona o pobytu cizinců, tedy *pobývat na území pouze s platným cestovním dokladem a vízem, pokud tento zákon nestanoví jinak*. Tím současně v obou případech naplnila důvod pro uložení správního vyhoštění dle § 119 odst. 1 písm. c) bodu 2 zákona o pobytu cizinců, při kterém je možné stanovit dobu, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území členských států Evropské unie, až na 3 roky. Z povahy věci se tedy jedná o opatření přiměřené ve smyslu § 119 odst. 1 písm. b) bod 9 zákona o pobytu cizinců, jestliže zákon předpokládá uložení správního vyhoštění již při jediném porušení této povinnosti (neoprávněném pobytu). Obdobně popsala situaci stěžovatelky cizinecká policie na str. 5 svého rozhodnutí.

[25] Otázka stanovení doby, po kterou není umožněn cizinci vstup na území, je plně v diskreční pravomoci správního orgánu. Závisí-li rozhodnutí správního orgánu na správním uvážení, soudy ve správním soudnictví přezkoumávají pouze to, zda správní orgán při svém rozhodování nepřekročil meze správního uvážení, tj. *„samotné správní rozhodnutí podléhá přezkumu soudu pouze v tom směru, zda nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem, zda je v souladu s pravidly logického usuzování a zda premisy takového úsudku byly zjištěny řádným procesním postupem“* (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2003, čj. 3 Azs 12/2003-38). Úkolem soudu tedy není nahradit správní orgán v jeho kompetenci ani nahradit správní uvážení uvážením soudním (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2003, čj. 5 A 139/2002-46).

[26] Doba, na kterou lze stanovit platnost rozhodnutí o správním vyhoštění, byla v zákoně stanovena podle závažnosti jednání cizince. V případě stěžovatelky mohl správní orgán uložit dobu až 5 let; cizinecká policie stanovila dobu 2 let, tedy v dolní polovině sazby. Za rozhodující vzala policie skutečnost, že stěžovatelka opakovaně porušila tutéž povinnost, která již jednou byla předmětem řízení o správním vyhoštění, nesnažila se svůj nelegální pobyt řešit zákonnou cestou a vědomě nerespektovala vydaný výjezdní příkaz. Současně si byla policie vědoma toho, že se stěžovatelka dostavila dobrovolně a pravdivě o své situaci vypovídala. Nejvyšší správní soud konstatuje, že správní úvaha zde nevybočila z mezí stanovených zákonem, rozhodnutí na ní založené je odůvodněno a skutečnosti, o

které správní orgán své posouzení opírá, mají oporu ve spise a byly řádně zjištěny. Nejvyšší správní soud tedy neshledal, že by správní orgán při rozhodování o době, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, svévolně překročil svoje diskreční oprávnění. Ke stejnému závěru ostatně dospěl i městský soud, jestliže se s názorem správních orgánů ztotožnil.

[27] Nejvyšší správní soud dále neshledal, že by následkem správního vyhoštění došlo k nepřiměřenému zásahu do jejího soukromého a rodinného života. Stěžovatelka v rámci správního řízení vypověděla, že její manžel a syn žijí na Ukrajině, kde má rovněž své rodiče a sestru. Výslovně uvedla, že se na území České republiky ani Evropské unie nenachází žádná osoba, kvůli které by ukončení pobytu stěžovatelky na území představovalo nepřiměřený zásah do soukromého a rodinného života. S občanem Evropské unie společnou domácnost nesdílí, k České republice nemá ani žádné vazby.

[28] Cizinecká policie se přiměřeností správního vyhoštění stěžovatelky z hlediska zásahu do jejího soukromého a rodinného života ve smyslu § 119a odst. 2 a § 174a zákona o pobytu cizinců věnovala na str. 6 svého rozhodnutí. Městský soud se touto otázkou obsáhle zabýval na str. 15 a 16 rozsudku, a to včetně hodnocení kritérií zásahu do soukromého a rodinného života vyslovených v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 3. 2013, čj. 8 As 118/2012-45. Stěžovatelka v kasační stížnosti naproti tomu pouze obecně namítá, že správní orgán ani městský soud přiměřenost zásahu do jejího soukromého a rodinného života dostatečně neposoudili. Poukazuje přitom na dobu svého pobytu na území České republiky a zejména potom na vazby soukromého a především rodinného charakteru, které si zde za tu dobu vybudovala. Stěžovatelka již ovšem neuvádí, o jaké konkrétní vazby se jedná. Sama v rámci správního řízení na žádné takové vazby neupozornila a zásah do svého rodinného života nikdy netvrdila. Nejvyšší správní soud se proto ztotožňuje s názorem správních orgánů a soudu, že v daném případě není zásah do uvedených práv stěžovatelky nepřiměřený.

[29] Stěžovatelka též namítala, že se městský soud řádně nezabýval námitkou nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Vytýkala správnímu orgánu, že důkladně zjistil všechny okolnosti svědčící v neprospěch, nikoli však již ve prospěch stěžovatelky. Nejvyšší správní soud ověřil, že městský soud uvedenou výtku hodnotil na str. 14 rozsudku, kde shrnul rozhodný skutkový stav. Z žalobní (a stejně tak kasační) námitky stěžovatelky však není patrné, jaké okolnosti svědčící v její prospěch měly správní orgány pominout. Na základě takto obecně formulované námitky není možné případnou nesprávnost postupu správních orgánů vůbec ověřit. Nejvyšší správní soud proto námitku považuje za nedůvodnou.

IV. Závěr a náklady řízení

[30] Stěžovatelkou uplatněné kasační námitky nebyly ve vztahu k napadenému rozsudku městského soudu shledány důvodnými, v řízení nebyly shledány ani jiné nedostatky, ke kterým Nejvyšší správní soud dle § 109 odst. 4 s. ř. s. přihlíží z úřední povinnosti, kasační stížnost byla proto v souladu s § 110 odst. 1, větou poslední, s. ř. s. zamítnuta.

pokračování

[31] Stěžovatelka, která neměla v soudním řízení ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona (§ 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovanému, jak vyplývá z obsahu spisu, náklady v tomto řízení nevznikly, Nejvyšší správní soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 7. prosince 2016

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu