ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **Z. E.,** právně zastoupený Mgr. Martinou Šamlotovou, advokátkou se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalované: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie,** se sídlem Olšanská 2, Praha 3, ve věci žaloby proti rozhodnutí žalované ze dne 8. 4. 2016, č. j. CPR-41202-2/ČJ-2015-930310-V242, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 8. 7. 2016, č. j. 32 A 23/2016 – 51,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

I. Rozhodnutí krajského soudu a jemu předcházející rozhodnutí žalované

[1] Rozsudkem ze dne 8. 7. 2016, č. j. 32 A 23/2016 – 51, Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) zamítl žalobu, kterou se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalované ze dne 8. 4. 2016, č. j. CPR-41202-2/ČJ-2015-930310-V242, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Jihomoravského kraje, Odbor cizinecké policie, oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort ze dne 13. 10. 2015, č. j. KRPB-85949-88/ČJ-2013-060022-SV (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno poté, co bylo rozhodnutí správního orgánu I. stupně žalovanou již dvakrát zrušeno a vráceno správnímu orgánu I. stupně k novému projednání a rozhodnutí.

[2] Prvostupňovým rozhodnutím bylo žalobci dle § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 a § 119 odst. 1 písm. c) bod 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců (dále jen „zákon o pobytu

cizinců“), uloženo správní vyhoštění a doba, po kterou mu nelze umožnit vstup na území členských států Evropské unie, byla stanovena v délce 1 roku.

[3] Důvodem pro uložení správního vyhoštění žalobce byla skutečnost, že tento ve dnech 20. 1. 2013, 9. 4. 2013, 10. 4. 2013 a 26. 2. 2014 vykonával bez platného povolení k zaměstnání pracovní činnost spočívající v přípravě jídla a jeho následném prodeji, tj. byl na území ČR zaměstnán bez povolení k zaměstnání, a dále že v období od 22. 1. 2013 do 10. 4. 2013 pobýval na území ČR bez víza, ač k tomu nebyl oprávněn, a bez platného oprávnění k pobytu.

[4] Proti označenému prvostupňovému rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaná rozhodnutím ze dne 8. 4. 2016 zamítla, a napadené prvostupňové rozhodnutí potvrdila.

[5] Závěry žalované napadl žalobce žalobou ke krajskému soudu. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí žalované v rámci žalobních bodů, jak je uplatnil žalobce v podané žalobě ve smyslu § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), podle skutkového a právního stavu ke dni rozhodování žalované postupem podle § 75 odst. 1 s. ř. s., a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.

[6] Krajský soud nejprve rozebral § 119 odst. 1 písm. c) bod 2 zákona o pobytu cizinců, dle kterého „*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 informačních systémů smluvních států, pobývá-li cizinec na území bez víza, ač k tomu není oprávněn, nebo bez platného oprávnění k pobytu*“ a § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců, podle něhož „*vydá policie rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který pobývá na území přechodně, s dobou, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území až na 5 let, je-li cizinec na území zaměstnán bez povolení k zaměstnání, ačkoli je toto povolení podmínkou výkonu zaměstnání*“. K výkladu posledně citovaného ustanovení odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, zejména na rozsudek ze dne 21. 12. 2012, č. j. 2 As 94/2012 – 26, dle kterého „*rozhodnutí správního orgánu, jímž se uděluje správní vyhoštění podle ust. § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců, obstojí v testu přezkoumatelnosti tehdy, pokud v něm budou nejen srozumitelně a jednoznačně popsána skutková zjištění správního orgánu, ale pokud z něj bude zároveň dostatečně zřejmá právní kvalifikace jednání účastníka řízení, a to tak, aby z takového rozhodnutí bylo možné učinit jednoznačný závěr, kterou ze skutkových podstat, uvedených v předmětném ustanovení zákona o pobytu cizinců, jednání účastníka řízení naplnilo.*“

[7] Krajský soud vyslovil, že výše uvedeným požadavkům správní orgány plně dostály. Uvedl, že správní orgány skutkový stav náležitě zjistily. Orgánem policie provedená pobytová kontrola zjistila, že žalobce vykonával práci spočívající v přípravě a prodeji jídel a vybírání finančních prostředků od zákazníků při placení za poskytnuté jídlo bez povolení k zaměstnání, absenci povolení potvrdil rovněž Úřad práce, Krajská pobočka v Brně (sdělení ze dne 11. 4. 2013, č. j. III/13/C, a ze dne 4. 4. 2014, č. j. III/14/C). Z obsahu spisu též vyplynulo, že žalobce neměl příslušným úřadem vydáno ani platné živnostenské oprávnění, aby mohl předmětnou práci vykonávat vlastním jménem.

[8] Zároveň dle krajského soudu správní orgány zjištěný výkon zaměstnání správně podřadily pod § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců. K definici pojmu

zaměstnání poukázal krajský soud na § 178b odst. 1 zákona o pobytu cizinců, dle kterého *„se zaměstnáním pro účely tohoto zákona rozumí výkon činnosti, ke které cizinec potřebuje povolení k zaměstnání, zelenou kartu nebo modrou kartu“* (v aktuálně účinném znění *„povolení k zaměstnání, zaměstnaneckou kartu nebo modrou kartu“*, pozn. NSS). V daném případě je podle krajského soudu nesporné, že žalobce potřeboval k výkonu výše popsané činnosti povolení. Z obsahu správního spisu vyplynulo, že žalobce v předmětné době vykonával závislou práci ve smyslu ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“). Krajský soud vyslovil své přesvědčení, že se správní orgán I. stupně v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí hodnocením naplnění znaků závislé práce podrobně zabýval, a na jeho závěry jako zcela správné a úplné odkázal.

[9] Krajský soud poznamenal, že na závěru žalované, respektive správního orgánu I. stupně, nemůže nic změnit ani skutečnost, že byl žalobce v období od 19. 6. 2013 do 29. 8. 2013 veden v obchodním rejstříku jako prokurista společnosti KF Brno s. r. o., IČ: 28267761.

[10] K namítanému stanovení počátku doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území ČR, soud ve smyslu § 118 odst. 5 zákona o pobytu cizinců dovodil, že pobyt cizince na území ČR nelze považovat za neoprávněný ani ve chvíli, kdy cizinec již žádným jiným pobytovým oprávněním nedisponoval, jestliže probíhá řízení o jeho správním vyhoštění, neboť dle tohoto ustanovení se pro účely správního vyhoštění považuje za přechodný pobyt na území i neoprávněné zdržování se cizince na území. Určení počátku doby zákazu vstupu okamžikem, kdy žalobce pozbude oprávnění k pobytu na území České republiky, vyhodnotil jako souladné se setrvalou judikaturou Nejvyššího správního soudu (odkázal např. na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2012, č. j. 1 As 106/2010 – 83, a usnesení rozšířeného senátu ze dne 30. 7. 2013, č. j. 9 As 131/2011 – 63). Takové stanovení počátku doby zákazu vstupu cizince na území zcela odpovídá účelu institutu správního vyhoštění (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2013, č. j. 9 As 131/2011 – 63).

[11] Žalobcem nastolená právní otázka významu záměny účastnického výslechu a vyjádření účastníka správního řízení neměla dle krajského soudu na zákonnost rozhodnutí v projednávané věci žádný vliv. Krajský soud s odkazem na aktuální judikaturu Nejvyššího správního soudu připustil, že je třeba mezi uvedenými procesními instituty rozlišovat, zejména s ohledem na poučovací povinnost správního orgánu o důsledcích odmítnutí výpovědi a nepravdivé nebo neúplné výpovědi dle § 169 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Pochybení spočívající v záměně označených institutů však může mít význam pouze za předpokladu, že skutkové závěry správních orgánů bez takto nezákonně získaného důkazu nemohou obstát. Z obsahu protokolu o vyjádření účastníka správního řízení krajský soud shledal, že žalobce byl správním orgánem I. stupně řádně poučen o všech svých právech a povinnostech jakožto účastníka správního řízení. Z obsahu protokolů ze dne 10. 4. 2013 i 26. 2. 2014 nadto vyplynulo, že žalobce na kladené otázky neodpověděl, v tomto ohledu tedy nelze uvažovat ani o potenciálním použití předmětného protokolu v neprospěch žalobce.

[12] Námitku nepřiměřenosti vyhoštění ve smyslu § 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců shledal krajský soud nedůvodnou. Citované ustanovení zapovídá vydání

rozhodnutí o správním vyhoštění, jestliže by jeho důsledkem byl nepřiměřený zásah do soukromého nebo rodinného života cizince. Krajský soud vyhodnotil, že se správní orgány naplněním uvedeného ustanovení důkladně zabývaly, pročež se soud plně ztotožnil s odůvodněním rozhodnutí žalované, které obsahovalo podrobný popis postupu při hodnocení konkrétní situace žalobce.

[13] Žalobce v žalobě pouze velmi obecně zmínil, že na území ČR žije se svojí přítelkyní, E. K., se kterou vede společnou domácnost, a z tohoto důvodu je žadatelem o povolení k přechodnému pobytu na území ČR. Krajský soud k tomu vyjádřil, že účastník musí unést důkazní břemeno stran důvodů, které se týkají výlučně jeho osoby (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2005, č. j. 5 Azs 116/2005 – 58). K tvrzené nepřiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života žalobce jeho vyhoštěním odkázal krajský soud vzhledem k zjištěné kvalitě a intenzitě partnerského vztahu na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2015, č. j. 6 Azs 144/2015 – 28, podle kterého se ochrana partnerských vztahů aktivuje až v okamžiku, kdy se partnerskými skutečně stanou a budou existovat v náležité kvalitě. Krajský soud připustil, že správní vyhoštění bude vždy jistě zásahem do soukromého života žalobce, v daném případě však nepůjde o zásah nepřiměřený.

[14] Co se týče žalobcova tvrzení, že je držitelem platného oprávnění k trvalému pobytu na území Itálie, krajský soud konstatoval, že žalobce toto své tvrzení blíže nespecifikoval ani neopatřil žádnými důkazy. Tato námitka žalobce rovněž nemohla s ohledem na její obecnost uspět. Soud připomněl, že posuzuje námitky v té míře obecnosti, v níž byly formulovány, k čemuž odkázal na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 – 58, č. 835/2006 Sb. NSS. Z obsahu správního spisu vyplývá, že otázka trvalého pobytu žalobce na území Itálie byla v řízení řádně vypořádána, když správní orgán I. stupně dospěl k závěru, že v řízení nebyly známy žádné okolnosti, ze kterých by bylo zřejmé, že má žalobce povolen trvalý pobyt v Itálii. Soud proto vyhodnotil tuto námitku jako nedůvodnou.

[15] Žalobce před krajským soudem dále namítal neúčelnost délky řízení o správním vyhoštění v jeho případě s tím, že v jejím důsledku ztrácí ukládání správního vyhoštění smysl. Krajský soud uznal, že řízení o správním vyhoštění žalobce bylo poměrně zdlouhavé (bylo zahájeno dne 10. 4. 2013 a rozhodnutí žalované nabylo právní moci dne 14. 4. 2016), konstatoval však, že zákon o pobytu cizinců nestanoví žádnou lhůtu, po jejímž uplynutí by zanikla možnost správního orgánu uložit správní vyhoštění. Uvedl, že délka řízení sama o sobě není důvodem pro zrušení rozhodnutí pro nezákonnost, a žalobcovu námitku odmítl jako nedůvodnou.

[16] Závěrem krajský soud konstatoval, že nepovažoval za potřebné připojení spisu Ministerstva vnitra, které vede řízení o žádosti žalobce o povolení k přechodnému pobytu, ve kterém má být zkoumáno, zda je žalobce rodinným příslušníkem občana Evropské unie. Uvedl, že veškeré skutečnosti vyhodnotil již z obsahu správního spisu a předmětný spis Ministerstva vnitra by byl pro rozhodování soudu zcela nadbytečný. Řízení o žádosti o povolení k přechodnému pobytu žalobce není k řízení o správním vyhoštění řízením

doplňkovým. Závěry Ministerstva vnitra by tedy nemohly žádným způsobem zvrátit rozhodnutí soudu.

[17] Krajský soud shrnul, že neshledal žádný z uplatněných žalobních bodů důvodným. Žalobu jako nedůvodnou proto podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

II. Kasační stížnost žalobce a vyjádření žalované

[18] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) proti výše uvedenému rozsudku krajského soudu podal v zákonné lhůtě kasační stížnost opřenou o § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[19] Stěžovatel nejprve zpochybnil výrok správního orgánu I. stupně jako nicotný, a to v části: „*Počátek doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států Evropské unie, se stanoví v souladu s ustanovením § 118 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., od okamžiku, kdy cizinec pozbude oprávnění k pobytu na území České republiky.*“ Správní orgán dále konstatoval, že stěžovatel pobýval na území bez víza, ačkoli k tomu nebyl oprávněn, a bez platného povolení k pobytu. V souvislosti s tím stěžovatel vyslovil své přesvědčení, že správní orgán rozhodující o správním vyhoštění byl povinen označit, jaké pobytové oprávnění, váže-li na jeho zánik povinnosti žalobce vycestovat, má na mysli, aby počátek povinnosti vycestovat byl beze vší pochybnosti zřejmý.

[20] Stěžovatel poukázal na posouzení krajského soudu, dle kterého se ve smyslu § 118 odst. 5 zákona o pobytu cizinců pobyt cizince na území České republiky nepovažuje za neoprávněný ani ve chvíli, kdy cizinec již žádným jiným pobytovým oprávněním nedisponoval, jestliže probíhá řízení o jeho správním vyhoštění, neboť dle tohoto ustanovení se pro účely správního vyhoštění považuje za přechodný pobyt na území i neoprávněné zdržování se cizince na území. Stěžovatel se na základě uvedeného domnívá, že doba, po niž cizinec pobývá na území České republiky ve chvíli, kdy je s ním vedeno řízní o správním vyhoštění, je považována za dobu přechodného pobytu, ale tento pobyt nelze považovat za pobytové oprávnění.

[21] Dle stěžovatele je cizincům, s nimiž je vedeno řízení o správním vyhoštění a kteří i následně podají proti případnému pravomocnému rozhodnutí o správním vyhoštění žalobu, jež má ze zákona odkladný účinek na vykonatelnost tohoto rozhodnutí, vystavováno písemné potvrzení o vedení takového řízení nebo o podání příslušné žaloby. Vystavení takového potvrzení však podle stěžovatele není oprávněním k pobytu, neboť zákon o pobytu cizinců vystavování uvedeného potvrzení neupravuje. Z toho důvodu považuje stěžovatel shora uvedenou část výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně za nicotnou.

[22] Stěžovatel dále napadl délku vedeného řízení o vyhoštění. Poukázal, že správní orgán I. stupně uložil stěžovateli správní vyhoštění rozhodnutím ze dne 13. 10. 2015, pravomocným se stalo zamítnutím odvolání žalobce dne 13. 4. 2016, správní řízení v této věci přitom bylo zahájeno již dne 10. 4. 2013. Stěžovatel vyjádřil své přesvědčení o tom, že v případě, kdy by skutečně existoval zájem státu na tom, aby vycestoval z území České republiky, což je smyslem ukládání správního vyhoštění, nebylo by mu pravomocně uloženo správní vyhoštění po třech letech ode dne zahájení řízení.

[23] K posouzení krajským soudem, který konstatoval, že pro řízení o správním vyhoštění není stanovena žádná lhůta, a pokud se stěžovatel cítil být dotčen průtahy, měl se bránit prostřednictvím žádostí dle § 80 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád"), stěžovatel uvedl, že správní orgány a stejně tak i soudy jsou povinny vydávat taková rozhodnutí, která obstojí i z hlediska tzv. principu přiměřenosti, a posoudit, zda je potřebné a vhodné vydávat taková rozhodnutí, jež ve chvíli jejich vydání postrádají svůj účel.

[24] Následně stěžovatel uvedl, že se krajský soud nepřezkoumatelným způsobem vypořádal s námitkou záměny vyjádření a výslechu účastníka řízení. Stěžovatel namítl, že dne 10. 4. 2013 na otázky kladené správním orgánem odpovídal, aniž by byl poučen o svém právu odepřít výpověď. K takové jeho výpovědi tudíž jako k nezákonně získanému důkazu nelze přihlížet. Krajský soud k tomu vyslovil, že žalobce svého práva vyjádřit se vůbec nevyužil, když na žádnou otázku neodpověděl. Dle stěžovatele však uvedené zjištění soudu nemá oporu ve správním spise a stěžovatel na výše uvedené námitce v kasační stížnosti nadále trvá.

[25] Stěžovatel rovněž připomněl, že se dne 15. 6. 2016 obrátil na soud, aby postupem dle § 48 odst. 3 písm. a) s. ř. s. řízení o žalobě přerušil, neboť podal dne 15. 6. 2016 dle § 122 odst. 7 zákona o pobytu cizinců u žalované návrh na zrušení platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění, jehož zrušení se žalobou domáhal (řízení o výše uvedené žádosti vedeno pod sp. zn. CPR-15668-2/ČJ-2016-930310-V239). Důvodem pro uvedenou žádost byla skutečnost, že stěžovatel žije v partnerském vztahu s paní E. K., nar. X, občankou České republiky, a stal se rodinným příslušníkem občana EU.

[26] Stěžovatel namítal, že realizací rozhodnutí o správním vyhoštění bude zasaženo do jeho soukromého a rodinného života, když žije na území České republiky ve společné domácnosti se svou přítelkyní E. K. Krajský soud se v napadeném rozsudku s touto námitkou stěžovatele vypořádal tak, že je vzhledem ke zjištěné kvalitě a intenzitě partnerského vztahu možno odkázat na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2015, č. j. 6 Azs 144/2015 - 28, podle kterého, *„(j)de-li o vtahy partnerské, pak se jejich ochrana aktivuje až v okamžiku, kdy se partnerskými skutečně, jako by šlo o vztah mezi manžely, byť bez oddacího listu a svatebních oslav, stanou"*. Krajský soud však dle stěžovatele kvalitu ani intenzitu partnerského vztahu mezi stěžovatelem a jeho družkou nijak nezkoumal, stěžovateli není zřejmé, z jakých důkazů soud při vyslovení svého názoru ohledně intenzity a kvality partnerského vztahu čerpal. Tím dle názoru stěžovatele krajský soud zatížil své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti.

[27] Závěrem stěžovatel požádal, aby Nejvyšší správní soud přiznal jeho kasační stížnosti postupem dle § 107 s. ř. s. odkladný účinek. Tuto svou žádost odůvodnil tvrzením, že realizace rozhodnutí o správním vyhoštění by pro něj znamenala citovou újmu a zásah do rodinného a soukromého života. Uvedl též, že přiznání odkladného účinku jeho kasační stížnosti je uspokojením jeho práva na spravedlivý proces, kdy má právo vystupovat v řízení o kasační stížnosti osobně, být v kontaktu se svým právním zástupcem, udělovat mu konkrétní pokyny pro jeho zastoupení apod., k čemuž odkázal na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2016, č. j. 5 Azs 174/2016 - 20, a i nemožnost účastnit se řízení o své kasační stížnosti vnímá jako újmu.

[28] Ze všech uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[29] Žalovaná ve vyjádření uvedla, že nesouhlasí s přiznáním odkladného účinku kasační stížnosti, neboť předmětné řízení o správním vyhoštění stěžovatele bylo vedeno pro protiprávní jednání spočívající v neoprávněném pobytu na území České republiky a současně pro výkon výdělečné činnosti v rozporu se zákonem. S ohledem na uvedené protiprávní jednání a zjištěné okolnosti žalovaná vyslovila, že vycestování stěžovatele z území České republiky je v daném případě žádoucí, a přiznání odkladného účinku by tak bylo v rozporu s veřejným zájmem. Žalovaná dále odkázala na své vyjádření k žalobě a poznamenala, že ve svém postupu neshledává pochybení, plně souhlasí s názorem uvedeným v rozsudku krajského soudu, který považuje za přezkoumatelný a zákonný, navrhuje proto kasační stížnost stěžovatele zamítnout.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[30] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti. Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[31] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu, neboť pouze přezkoumatelné rozhodnutí je zpravidla způsobilé být předmětem hodnocení z hlediska tvrzených nezákonností a vad řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2009, č. j. 2 Azs 47/2009 - 71).

[32] K nepřezkoumatelnosti rozsudků správních soudů i rozhodnutí správních orgánů je Nejvyšší správní soud povinen přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). V daném případě je však nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu stěžovatelem namítána, a to z několika důvodů.

[33] Nejvyšší správní soud nejdříve hodnotil námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí pro stěžovatelem tvrzené nedostatky dokazování při soudním posouzení intenzity stěžovatelova vztahu. V souladu s § 119a zákona o pobytu cizinců nelze vydat rozhodnutí o správním vyhoštění v případě, že by jeho důsledkem byl nepřiměřený zásah do soukromého nebo rodinného života cizince. Citované ustanovení je promítnutím mezinárodních závazků, které pro Českou republiku vyplývají z článku 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (publikovaná pod č. 209/1992 Sb.). Podle odst. 1 citovaného ustanovení má každý právo na respektování svého soukromého a rodinného života. Odst. 2 specifikuje, že do tohoto práva může státní orgán zasáhnout jen v případech, kdy je to *„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.“* V každém individuálním případě je tak třeba hodnotit, zda je intenzita zásahu do soukromého a rodinného života přiměřená vzhledem k významu příslušného chráněného zájmu.

[34] Z postupu správních orgánů vyplývá, že se požadavkem obsaženým v § 119a odst. 2 zabývaly důkladně a v potřebném rozsahu zjišťovaly a hodnotily všechny rozhodné skutečnosti. Stav soukromého a rodinného života stěžovatele v průběhu správního řízení zkoumaly (viz zejména protokoly o vyjádření účastníka řízení ze dne 10. 4. 2013 a 26. 2. 2014 – č. l. 36 a 136 správního spisu, které obsahují přímé dotazy na soukromý a rodinný život v ČR), stěžovatel však ve vyjádření ani jiných podáních neuvedl nic, z čeho by správní orgán mohl usoudit, že by stěžovatel měl v době řízení na území České republiky jakékoli citové vazby. Lze tedy říci, že správní orgány dostály své povinnosti zjistit všechny rozhodné skutečnosti, když soukromý a rodinný život stěžovatele přiměřeně zkoumaly. Pokud stěžovatel navázal vztah v průběhu řízení až poté, co správní orgán zjišťoval stav jeho soukromého a rodinného života, měl o tom správní orgán vyrozumět, aby tuto skutečnost mohl zohlednit při svém rozhodování.

[35] Stěžovatel navázání vztahu poprvé tvrdil až v žalobě ze dne 22. 4. 2016, a to pouze obecným prohlášením, že žije na území ČR se svojí přítelkyní E. K., se kterou vede společnou domácnost. Uvedl rovněž, že je z toho důvodu žadatelem o povolení k přechodnému pobytu na území ČR v řízení vedeném Ministerstvem vnitra. Bližší informace neposkytl.

[36] Poslední prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno dne 13. 10. 2015 (posouzení stěžovatelova soukromého a rodinného života na str. 13 – č. l. 262 správního spisu). Stěžovatel proti němu dne 20. 10. 2015 podal odvolání, které však nijak neodůvodnil a neuvedl žádné nové skutečnosti, žalovaná proto uvedené rozhodnutí dne 8. 4. 2016 potvrdila. Detaily k tvrzenému vztahu poskytl až dne 15. 6. 2016 v návrhu na přerušení soudního řízení dle § 48 odst. 3 písm. a) s. ř. s. z důvodu, že téhož dne podal u žalované dle § 122 odst. 7 zákona o pobytu cizinců návrh na zrušení rozhodnutí o správním vyhoštění, neboť se stal rodinným příslušníkem občana České republiky ve smyslu §15a citovaného zákona. V žádosti žalované stěžovatel uvedl, že jsou s E. K. již od července 2015 druhem a družkou a od listopadu 2015 spolu žijí ve společné domácnosti v B., B. 67, a poté v B., M. 100. Specifikoval, že tento vztah je obdobný vztahu manželskému. S ohledem na to, že E. K. je občankou České republiky, se stěžovatel stal rodinným příslušníkem občana EU ve smyslu § 15a odst. 3 zákona o pobytu cizinců, pročež jsou splněny podmínky pro zrušení rozhodnutí o správním vyhoštění stěžovatele.

[37] Je třeba připomenout, že v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. vychází krajský soud při přezkoumávání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Dne 13. 10. 2015 ani 8. 4. 2016 neměly správní orgány žádné informace o tom, že by stěžovatel navázal citový vztah zakládající jeho práva jako rodinného příslušníka občana EU, ačkoli prováděly dokazování a rodinné i soukromé poměry stěžovatele řádně zkoumaly. Nadto lze konstatovat, že účastník má povinnost v souladu s ustanovením § 52 správního řádu prokázat, co sám tvrdí, má-li správní orgán z jeho tvrzení vycházet. Ustanovení § 3 a § 50 odst. 3 správního řádu, a tedy i zásadu materiální pravdy a zásadu vyšetřovací v rámci správního řízení je třeba vykládat i s ohledem na požadavek procesní ekonomie, přičemž řízení by mělo být vedeno co nejúčelněji, nejrychleji a nejlevněji (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2013, č. j. 5 As 64/2011 - 66, a ze dne 18. 7. 2013, č. j. 4 As 67/2013 - 42).

[38] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2015, č. j. 6 Azs 144/2015 - 28, uvádí, že se ochrana partnerských vztahů aktivuje až v okamžiku, kdy se partnerskými skutečně stanou a budou existovat v náležité kvalitě. Stěžovatelem napadané hodnocení zjištěné kvality a intenzity partnerského vztahu krajským soudem lze označit za nedůvodné. Krajský soud měl k dispozici veškerý spisový materiál, aby mohl posoudit napadené rozhodnutí v kontextu skutkového a právního stavu ke dni jeho vydání. Z těchto podkladů neplyne, že by stěžovatel v době vydání rozhodnutí později namítaný vztah měl ani že by jej tvrdil. Lze se ztotožnit s krajským soudem v konstatování, že správní vyhoštění bude vždy jistě zásahem do soukromého života stěžovatele, v daném případě však nepůjde o zásah nepřiměřený. Legitimita tohoto zásahu je spatřována na jedné straně v protiprávním jednání stěžovatele, když tento vykonával na území ČR zaměstnání bez potřebného povolení a pobýval na území ČR bez platného oprávnění k pobytu, a na druhé straně v tom, že stěžovatel svůj soukromý život budoval ve chvíli, kdy věděl, že jeho pobyt na území ČR je značně nejistý.

[39] S ohledem na výše uvedené je možno vyhodnotit, že postup správních orgánů při zjišťování skutečností ohledně soukromého a rodinného života stěžovatele byl v souladu se zákonem a jeho posouzení ze strany krajského soudu lze označit za správné a přezkoumatelné. Nejvyšší správní soud tak shora označenou námitku stěžovatele vyhodnotil jako nedůvodnou.

[40] Stěžovatel dále namítal, že se krajský soud s námitkou záměny vyjádření a výslechu účastníka řízení před správním orgánem vypořádal nepřezkoumatelným způsobem, když vycházel ze zjištění, která neměla oporu ve spise. Stěžovatel správnímu orgánu vytýkal, že vyjádření účastníka řízení podle § 36 odst. 3 správního řádu provedené se stěžovatelem ve dnech 10. 4. 2013 a 26. 2. 2014 bylo ve skutečnosti výslechem, přičemž však stěžovatel nebyl v souladu s § 55 odst. 4 správního řádu poučen o svém právu odepřít výpověď. Nejvyšší správní soud se rozdílem mezi uvedenými procesními instituty zabýval ve svém rozsudku ze dne 24. 4. 2015, č. j. 5 Azs 156/2014 – 40, na který odkázal i krajský soud. Nejvyšší správní soud vyslovil, že je třeba mezi uvedenými instituty rozlišovat, a to především s ohledem na poučovací povinnost správního orgánu dle § 169 odst. 2 zákona o pobytu cizinců o důsledcích odmítnutí výpovědi a nepravdivé nebo neúplné výpovědi. Zároveň však konstatoval, že pochybení spočívající v záměně označených institutů může mít význam pouze za předpokladu, že skutkové závěry správních orgánů bez takto nezákonně získaného důkazu nemohou obstát.

[41] Z obsahu protokolu o vyjádření účastníka správního řízení vyplývá, že stěžovatel byl správním orgánem prvního stupně řádně poučen o všech svých právech a povinnostech jakožto účastníka správního řízení. Z obsahu protokolů ze dne 10. 4. 2013 (č. l. 36 správního spisu) i 26. 2. 2014 (č. l. 136 správního spisu) je nadto zřejmé, že stěžovatel svého práva vyjádřit se vůbec nevyužil, když na kladené otázky neodpověděl. Nelze tedy uvažovat ani o potenciálním použití předmětného protokolu v neprospěch žalobce. Nejvyšší správní soud tak zjištění krajského soudu označil za správná, a mající oporu ve spise. Závěry krajského soudu uvedené v napadeném rozhodnutí nezatěžují toto rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti, a stěžovatelova kasační námitka byla Nejvyšší správním soudem vyhodnocena jako nedůvodná.

[42] Stěžovatel dále napadl výrok o stanovení počátku správního vyhoštění jako nicotný, neboť z něj dle jeho názoru nevyplývá, jaké pobytové oprávnění měl správní orgán na mysli, přičemž stěžovatel je přesvědčen o povinnosti správního orgánu toto označit. Nejvyšší správní soud tuto námitku stěžovatele vyhodnotil jako nedůvodnou. Jak upozornil již krajský soud, Nejvyšší správní soud se k této věci vyjádřil v usnesení rozšířeného senátu ze dne 24. 1. 2012, č. j. 1 As 106/2010 - 83, dle kterého § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců svěřuje správnímu orgánu pravomoc stanovit v rozhodnutí o správním vyhoštění nejen délku, ale i počátek doby, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území. V usnesení ze dne 30. 7. 2013, č. j. 9 As 131/2011 – 63, pak rozšířený senát Nejvyššího správního soudu doplnil, že správní orgán je oprávněn stanovit ve výroku rozhodnutí o správním vyhoštění počátek doby zákazu vstupu i tak, že se tato doba počítá ode dne, kdy se rozhodnutí o správním vyhoštění stane vykonatelným. Správní orgán je tedy oprávněn určit počátek doby zákazu vstupu různými způsoby, nikoliv však zcela libovolně. Musí dbát na to, aby doba zákazu vstupu na území navazovala odpovídajícím způsobem na lhůtu pro vycestování cizince, kterou správní orgán stanoví v rozhodnutí o vyhoštění cizince. Zároveň plynutí této doby nesmí být bezdůvodně odkládáno.

[43] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s interpretací krajského soudu, že v nyní posuzované věci byl počátek doby zákazu vstupu určen okamžikem, kdy žalobce pozbude oprávnění k pobytu na území České republiky. Z § 118 odst. 5 zákona o pobytu cizinců lze dovodit, že pobyt cizince na území ČR nelze považovat za neoprávněný ani ve chvíli, kdy cizinec již žádným jiným pobytovým oprávněním nedisponuje, jestliže probíhá řízení o jeho správním vyhoštění, neboť dle tohoto ustanovení se pro účely správního vyhoštění považuje za přechodný pobyt na území i neoprávněné zdržování se cizince na území. Tento způsob stanovení počátku doby zákazu vstupu je v souladu s výše nastíněnými závěry rozšířeného senátu. Zákaz vstupu začne působit až v době, kdy cizinec má skutečně povinnost opustit území, přičemž takové stanovení počátku doby zákazu vstupu cizince na území zcela odpovídá účelu institutu správního vyhoštění (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2013, č. j. 9 As 131/2011 – 63). Je možno shrnout, že stěžovatel v době správního řízení pobývá na území ČR na základě přechodného pobytu, který však ztrácí okamžikem vykonatelnosti rozhodnutí o správním vyhoštění, a tímto okamžikem je současně určen počátek doby zákazu vstupu stěžovatele na území států Evropské unie. Uvedený výrok tak nelze považovat za nicotný.

[44] Kasační námitku stěžovatele týkající se délky vedení řízení o správním vyhoštění vyhodnotil Nejvyšší správní soud jako nedůvodnou. Je nutno připustit, že v případě žalobce bylo řízení vedeno skutečně poměrně dlouho (bylo zahájeno dne 10. 4. 2013 a konečné rozhodnutí nabylo právní moci až 13. 4. 2016). Zákon o pobytu cizinců však nestanoví žádnou lhůtu, po jejímž uplynutí by již nebylo možné správní vyhoštění uložit. Správní orgán je na základě čl. 38 odst. 2 ústavního zákona č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a § 6 odst. 1 správního řádu vázán povinností vyřizovat věci bez zbytečných průtahů. V případě, že by tuto svou povinnost porušoval, je možno se domáhat nápravy prostřednictvím institutu ochrany před nečinností (§ 80 správního řádu), případně podáním žaloby na ochranu před nečinností. V daném případě však stěžovatel žádné z možností nevyužil. Nejvyšší správní soud se ztotožnil s názorem krajského soudu, že délka řízení sama o sobě není důvodem ke zrušení rozhodnutí pro nezákonnost, a námitku stěžovatele označil za nedůvodnou.

[45] Návrhem na přiznání odkladného účinku se Nejvyšší správní soud nezabýval, protože rozhodl bez odkladu o samotné kasační stížnosti, a otázka odkladného účinku se tak stala bezpředmětnou.

IV. Závěr a náklady řízení

[46] Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. zamítl. Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

[47] Zároveň bylo rozhodnuto o nákladech tohoto řízení a to podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 – 47).

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

V Brně dne 23. listopadu 2016

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu