

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobkyně: **N. S.,** zastoupené Mgr. Pavlínou Zámečníkovou, advokátkou, se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalované: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie,** se sídlem Olšanská 2, Praha 3, proti rozhodnutí žalované ze dne 23. 9. 2014, č. j. CPR-9955-2/ČJ-2014-930310-V231, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 19. 1. 2016, č. j. 32 A 82/2014 - 29,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 19. 1. 2016, č. j. 32 A 82/2014 - 29, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně, státní příslušnice Ukrajiny, přicestovala roku 2007 na území České republiky na základě dlouhodobého víza. Poté jí bylo opakovaně uděleno povolení k dlouhodobému pobytu. Platnost naposledy uděleného povolení k dlouhodobému pobytu vypršela dne 29. 1. 2013 a stejného dne žalobkyně požádala o jeho nové udělení za účelem podnikání. Dne 2. 5. 2013 se žalobkyně dostavila na Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky, aby požádala o udělení tzv. překlenovacího štítku, kde se dle svého tvrzení dozvěděla o tom, že řízení o její žádosti o udělení povolení k dlouhodobému pobytu bylo rozhodnutím Ministerstva vnitra ze dne 27. 3. 2013 zastaveno, neboť ke své žádosti nedoložila veškeré náležitosti, přestože k tomu byla správním orgánem vyzvána. Zmiňované rozhodnutí ze dne 27. 3. 2013 bylo žalobkyni doručeno fikcí dne 12. 4. 2013 a lhůta k podání odvolání uplynula dne 29. 4. 2013. Odvolání proti němu však podala až dne

2. 5. 2013, tj. opožděně. Její žádosti o určení neplatnosti okamžiku doručení rozhodnutí ze dne 27. 3. 2013 nebylo vyhověno.

[2] V souvislosti se shora uvedeným zahájila Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Jihomoravského kraje (dále jen „správní orgán prvního stupně“), dne 17. 2. 2014 správní řízení o vyhoštění žalobkyně s odůvodněním, že poslední vízum, na základě kterého byla žalobkyně oprávněna pobývat na území České republiky, byl výjezdní příkaz platný do dne 31. 5. 2013. Rozhodnutím ze dne 6. 5. 2014, č. j. KRPB-42156-46/ČJ-2014-060026-SV, pak správní orgán prvního stupně uložil žalobkyni správní vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. c) bodu 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“), a stanovil dobu, po kterou žalobkyni nelze umožnit vstup na území členských států Evropské unie, v délce jednoho roku, což odůvodnil tím, že žalobkyně pobývala v České republice v době od 1. 6. 2013 do 17. 2. 2014 bez víza a platného povolení k pobytu. Odvolání žalobkyně proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně následně žalovaná v záhlaví označeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítla.

[3] Proti napadenému rozhodnutí brojila žalobkyně žalobou podanou ke Krajskému soudu v Brně, která byla v záhlaví označeným rozsudkem (dále jen „krajský soud“ a „napadený rozsudek“) zamítnuta. Krajský soud předně shrnul průběh správního řízení o žádosti žalobkyně o udělení povolení k dlouhodobému pobytu a uvedl, že odvolání žalobkyně proti rozhodnutí, jímž bylo zastaveno řízení o její žádosti, bylo zamítnuto. Rovněž odvolání proti rozhodnutí, jímž nebylo vyhověno žádosti o určení neplatnosti okamžiku doručení usnesení o zastavení řízení o udělení povolení k dlouhodobému pobytu, bylo zamítnuto. Pobyt žalobkyně v době od 1. 6. 2013, tj. od vypršení platnosti výjezdního příkazu, do 17. 2. 2014, kdy bylo zjištěno, že žalobkyně nesplnila povinnost uloženou ve výjezdním příkazu, proto nebylo možno považovat za oprávněný. Žalobkyně tedy porušila povinnost cizince pobývat na území České republiky na základě platného víza, čímž naplnila skutkovou podstatu podle § 119 odst. 1 písm. c) bodu 2 zákona o pobytu cizinců. Žalobní námitky týkající se doručování rozhodnutí Ministerstva vnitra, jímž bylo zastaveno řízení o žádosti o udělení povolení k dlouhodobému pobytu, přitom byly předmětem soudního řízení vedeného pod sp. zn. 32 A 16/2014.

[4] Pokud šlo o námitku zásahu do soukromého a rodinného života, tu žalobkyně dle názoru krajského soudu nijak nekonkretizovala, neboť neuvedla, v čem měl uvedený zásah spočívat ani netvrdila žádné skutečnosti ohledně svého rodinného a soukromého života vyjma toho, že v České republice žije její manžel. Krajský soud tak ve shodě s žalovanou dospěl k závěru, že veřejný zájem převyšoval nad rodinným a soukromým životem žalobkyně. V souzené věci nebylo možno pominout, že žalobkyně ignorovala řízení o žádosti o změnu účelu povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání, když nedoložila požadované náležitosti, k čemuž byla řádně vyzvána. Dodržování právních předpisů a součinnost cizince při legalizaci jeho pobytu jsou dle krajského soudu podřaditelné pod pojem veřejného zájmu.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] Proti napadenému rozsudku podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost, v níž brojila proti tomu, že krajský soud její žalobu bez dalšího zamítl s pouhým odkazem na ta rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytů cizinců, jimiž byla zamítnuta odvolání žalobkyně proti rozhodnutí o zastavení řízení o udělení povolení k dlouhodobému pobytu a proti rozhodnutí o nevyhovění žádosti o určení neplatnosti okamžiku doručení rozhodnutí o zastavení řízení. Závěr krajského soudu proto stěžovatelka považovala za nezákonný a nepřezkoumatelný, neboť nebyl přesvědčivě zdůvodněn. Krajský soud se navíc některými žalobními námitkami nezabýval buď vůbec, anebo nedostatečně.

[6] Stěžovatelka se domnívala, že předmětem řízení před krajským soudem mělo být zejména posouzení zákonnosti doručování rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 27. 3. 2013 o zastavení řízení o její žádosti o udělení povolení k dlouhodobému pobytu. Stěžovatelka v průběhu správního i soudního řízení namítala, že správní orgán postupoval v rozporu se zákonem, když rozhodnutí o zastavení řízení doručoval fakticky jiné osobě - vhozením do cizí poštovní schránky označené jménem V. N., a to navzdory existenci poštovní schránky označené jménem stěžovatelky. Stejně tak stěžovatelka v předcházejících řízeních napadala nezákonný postup při doručování podle § 23 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Uvedl-li krajský soud v napadeném rozsudku, že tyto námitky byly předmětem řízení vedeného pod sp. zn. 32 A 16/2014, pak jeho odůvodnění nenaplnilo požadavky kladené na obsah soudního rozhodnutí. Z prostého odkazu na rozhodnutí soudu v jiné věci navíc není zřejmé, zda se krajský soud se závěry odkazovaného rozhodnutí ztotožnil, ani z něj nelze dovodit, jakými úvahami byl krajský soud veden. K námitce související s doručováním podle § 23 odst. 1 správního řádu se krajský soud vůbec nevyjádřil.

[7] Krajský soud se rovněž nedostatečně vypořádal s žalobní námitkou nepřiměřenosti napadeného rozhodnutí a zásahu do soukromého a rodinného života. Stěžovatelka měla za to, že nebylo ozřejmeno, z jakého důvodu nedoložila náležitosti žádosti o udělení povolení k dlouhodobému pobytu a navíc se domnívala, že nedoložení žádosti nemůže dosahovat intenzity tak závažné, aby před ní ustoupil zájem stěžovatelky. Na rozdíl od krajského soudu zastávala stěžovatelka názor, že tvrzení o tom, že na území České republiky žije se svým manželem, bylo dostatečně konkrétní a svědčící o tom, že vedla soukromý a rodinný život. Při hodnocení přiměřenosti pak krajský soud nezohlednil, že stěžovatelka pobývala v České republice po dobu přesahující pět let.

[8] Stěžovatelka krajskému soudu vytýkala také to, že se vůbec nezabýval námitkou uplatněnou pod 4. bodem žaloby. Zde namítala, že pokud nepobývala ke dni vydání rozhodnutí o správním vyhoštění na území České republiky neoprávněně, nemohly být naplněny podmínky pro uložení správního vyhoštění.

[9] Žalovaná ve svém vyjádření ke kasační stížnosti zrekapitulovala dosavadní průběh řízení, uvedla, že ve svém postupu neshledala žádného pochybení, a navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud se kasační stížností zabýval nejprve z hlediska splnění formálních náležitostí. Konstatoval, že stěžovatelka je osobou oprávněnou k jejímu podání, neboť byla účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel [§ 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.")]. Kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a podmínka povinného zastoupení ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. je také splněna. Stěžovatelka taktéž uplatnila přípustné důvody [podle obsahu kasační stížnosti se jedná o důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.; důvody podle písm. a) a b) byly namítány toliko formálně, avšak neopíraly se o konkrétní tvrzení]. Kasační stížnost je tedy přípustná.

[11] Důvodnost kasační stížnosti vážil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[12] Nejvyšší správní soud úvodem konstatuje, že stěžovatelka svou žalobu směřovala proti rozhodnutí žalované, kterým bylo potvrzeno rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, jímž bylo stěžovatelce uloženo správní vyhoštění. Z toho plyne, že předmětem přezkumu krajským soudem mohla být toliko zákonnost správního vyhoštění, nikoliv však zákonnost rozhodnutí o zastavení řízení o žádosti stěžovatelky o udělení dlouhodobého pobytu. Jinými slovy řečeno, nelze se domáhat přezkumu rozhodnutí o zastavení řízení o udělení pobytového oprávnění skrze přezkum rozhodnutí o správním vyhoštění. Ostatně přezkum rozhodnutí o zastavení řízení o udělení pobytového oprávnění, resp. rozhodnutí o odvolání stěžovatelky proti němu, byl předmětem samostatného soudního řízení, v rámci něhož vydal Krajský soud v Brně rozsudek ze dne 19. 1. 2016, č. j. 32 A 16/2014 – 56, kterým neshledal žalobní námitky důvodnými (mezi nimiž byly zahrnuty i námitky nesprávného doručování rozhodnutí o zastavení řízení, které stěžovatelka vznášela také v řízení o žalobě v této věci). Nezabýval-li se tedy krajský soud žalobní námitkou nesprávného doručování rozhodnutí o zastavení řízení, ale odkázal v této otázce na svůj rozsudek č. j. 32 A 16/2014 – 56, kde byla shodná žalobní námitka podrobně posouzena, nelze mu takový postup vytýkat ani v něm spatřovat nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku (z takového odkazu, jakož i z celkového vyznění napadeného rozsudku je přitom nepochybné, že se krajský soud s odůvodněním rozsudku č. j. 32 A 16/2014 – 56 ztotožnil). Nadto nelze v situaci, kdy byla kasační stížnost stěžovatelky směřující proti rozsudku č. j. 32 A 16/2014 – 56 zamítnuta rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2016, č. j. 4 Azs 43/2016 – 36, uvažovat ani o tom, že by skutková zjištění, z nichž správní orgány vycházely při rozhodování o správním vyhoštění (tj. že stěžovatelce nebylo k její žádosti ze dne 29. 1. 2013 uděleno povolení k dlouhodobému pobytu), neměla oporu ve spise nebo s ním byla v rozporu.

[13] Krajský soud nepochybil ani tím, že v reakci na žalobní námitku nesprávného doručování rozhodnutí o zastavení řízení o udělení pobytového oprávnění odkázal taktéž na závěry těch správních rozhodnutí, jimiž nebylo vyhověno stěžovatelčině žádosti o určení neplatnosti okamžiku doručení rozhodnutí o zastavení řízení. Polemika nad tím, zda mělo být vyhověno stěžovatelčině žádosti o určení neplatnosti okamžiku doručení rozhodnutí o zastavení, nebyla v situaci, kdy o takové žádosti již bylo pravomocně rozhodnuto a kdy taková otázka nespadala do předmětu řízení o žalobě ve věci správního vyhoštění, vůbec namístě. Krajský soud postupoval správně, když ze správních rozhodnutí ve věci žádosti o určení okamžiku neplatnosti doručení vycházel (§ 52 odst. 2 věta druhá

s. ř. s.). V tomto kontextu lze pro úplnost poznamenat, že i tato správní rozhodnutí napadla stěžovatelka žalobou, kterou Krajský soud v Brně usnesením ze dne 30. 1. 2014, č. j. 32 A 1/2014 – 31, odmítl, přičemž kasační stížnost proti tomuto usnesení podána nebyla.

[14] Pokud jde o stížní námitku spatřující nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku v tom, že se krajský soud nezabýval námitkou uvedenou pod 4. bodem žaloby, k tomu Nejvyšší správní soud nejprve připomíná, že podle jeho ustálené judikatury *„[n]ení-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby. Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá“* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44, publ. pod č. 689/2005 Sb. NSS). Poukázat lze také na nález Ústavního soudu ze dne 17. 8. 2005, sp. zn. I. ÚS 403/03, dostupný z http://nalus.usoud.cz, ze kterého plyne, že pokud právní řešení bez dalšího nevyplývá ze zákonného textu, musí soud v odůvodnění svého rozhodnutí dostatečným způsobem vysvětlit své právní úvahy. Jen tak může být odůvodnění přesvědčivé a jen tak může legitimizovat rozhodnutí samotné v tom, že správný výklad práva je právě ten výklad, který soud zvolil.

[15] Stěžovatelka ve své žalobě s poukazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 1 As 24/2011 – 79, argumentovala povinností správních orgánů vycházet ze skutkového a právního stavu, který tady byl v době vydání rozhodnutí. V době vydání rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, tj. 6. 5. 2014, přitom stěžovatelka dle svých slov pobývala na území České republiky oprávněně. Z gramatického výkladu § 119 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců podle stěžovatelky plyne, že cizinci je možné uložit správní vyhoštění na dobu tří let, pouze pokud v době pravomocného rozhodnutí **pobývá** na území bez víza, ač k tomu není oprávněn, a naopak cizinci, který před vydáním rozhodnutím pobýval v České republice neoprávněně, avšak v době jeho vydání již oprávněně, na základě předmětného ustanovení vyhoštění uložit nelze. Stěžovatelka poukazovala také na to, že zatímco v bodě 3 zákonného ustanovení je užit dokonavý vid minulého času, v bodě 2 užil zákonodárce vid nedokonavý v čase přítomném. Měla tedy za to, že nebyly splněny podmínky, za nichž jí bylo možno uložit správní vyhoštění.

[16] Shora citovaná námitka byla uplatněna včasně již v žalobě a bylo jí zcela konkrétně zpochybňováno naplnění zákonných předpokladů pro uložení správního vyhoštění. Takovou námitkou (na rozdíl od námitky nesprávného doručování) byla napadána zákonnost rozhodnutí správního orgánu prvního stupně i napadeného rozhodnutí a nepřipadalo v úvahu, aby se jí krajský soud nezabýval například pro opožděnost, obecnost či z důvodu, že spadala mimo předmět řízení před krajským soudem. Vzhledem k tomu, že v odůvodnění napadeného rozsudku absentuje jakákoliv reakce na danou žalobní námitku, nelze vysledovat, jak o ní krajský soud uvážil a zda ji do svých úvah vůbec zahrnul. Tím krajský soud porušil § 75 odst. 2 s. ř. s., podle něhož soud přezkoumává v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí, jakož i právo stěžovatelky na spravedlivý

proces garantované v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Nelze tedy než konstatovat důvodnost stížní námitky nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[17] V dalším řízení bude na krajském soudu, aby se v součinnosti s účastníky řízení zabýval tvrzením stěžovatelky, že byl její pobyt na území České republiky v době vydání rozhodnutí správního orgánu prvního stupně oprávněný, a aby v případě, že tomu tak bylo, vyložil ustanovení § 119 odst. 1 písm. c) bodu 2 zákona o pobytu cizinců a pečlivě uvážil stěžovatelčinu námitku tkvící v tom, že správní vyhoštění nelze uložit, pokud v době, kdy je o něm rozhodováno, pobývá cizinec v České republice oprávněně (a to i navzdory tomu, že jeho pobyt zde byl po určitou dobu neoprávněný). Zjistí-li krajský soud, že pobyt stěžovatelky byl v době rozhodování správních orgánů oprávněný, připadá v úvahu také zvážení, zda nejsou dány důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 1 s. ř. s., byť pro vady řízení, které nebyly stěžovatelkou výslovně namítány, brání-li takové vady přezkoumání napadeného rozhodnutí v mezích žalobních bodů (ve smyslu usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009 – 84, publ. pod č. 2288/2011 Sb. NSS).

[18] Co se týče stížní námitky přiměřenosti správního vyhoštění, Nejvyšší správní soud konstatuje, že mu nevyvstaly žádné pochybnosti o nedostatečném posouzení jeho dopadů do soukromého a rodinného života stěžovatelky. Správní orgány (zejména pak prvostupňový) přihlížely k tomu, že stěžovatelka je dospělou osobou produktivního věku, která není v České republice zaměstnána ani zde nepodniká a má vazby k Ukrajině. Vycházely dále z předpokladu, že je stěžovatelka zdravá a na území České republiky nemá žádné rodinné či sociální vazby s výjimkou manžela. Ve vztahu k manželu stěžovatelky zohlednily, že je stejně jako stěžovatelka státním občanem Ukrajiny a rovněž s ním bylo vedeno řízení o správním vyhoštění. V případě správního vyhoštění stěžovatelky i jejího manžela by tedy k přetrhání rodinných vazeb nedošlo, zatímco v případě, že by manžel stěžovatelky vyhoštěn nebyl, mohli by oba jmenovaní přesto svůj rodinný život realizovat mimo území Evropské unie, popřípadě by stěžovatelka mohla být na Ukrajině svým manželem po dobu trvajícího správního vyhoštění navštěvována. Je tedy patrné, že se správní orgány touto otázkou zabývaly, přičemž jim nelze klást k tíži, že okruh skutečností, o který svá rozhodnutí opíraly, byl omezen v důsledku toho, že stěžovatelka v průběhu správního řízení odmítla na jakoukoliv otázku odpovídat a poté prostřednictvím svého zástupce sdělila pouze, že zásah do jejího soukromého a rodinného života může spočívat v tom, že na území České republiky žije její manžel. Ničeho konkrétnějšího přitom stěžovatelka netvrdila ani ve svém odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně či v řízení před správními soudy. Za situace, kdy stěžovatelka nerozporovala výše shrnuté skutečnosti, z nichž správní orgány vycházely ani krajskému soudu nesdělila tak základní informaci jakou je to, zda ke správnímu vyhoštění jejího manžela došlo či nikoliv, nemohla být se svou žalobní námitkou nepřiměřenosti správního vyhoštění úspěšná. K tvrzení stěžovatelky, že nedoložení náležitostí žádosti o udělení povolení k dlouhodobému pobytu nemůže být takové intenzity, aby tento veřejný zájem převážil nad jejím osobním zájmem, Nejvyšší správní soud upřesňuje, že veřejný zájem, vůči němuž správní orgány (potažmo krajský soud) vážily zájem stěžovatelky, je třeba spatřovat v zájmu na tom, aby na území České republiky pobývali pouze cizinci, kteří dodržují právní předpisy a postupují tak, aby byl jejich pobyt zde oprávněný a legální.

[19] Nejvyšší správní soud tedy shledal důvodnou pouze námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, neboť naznal, že krajský soud zcela pominul jeden z podstatných žalobních bodů. Přestože zdejší soud nepřisvědčil stěžovatelce v tom, že nebyla dostatečně zohledněna přiměřenost dopadů správních rozhodnutí do jejího soukromého a rodinného života, není tím nikterak vyloučeno, že krajský soud v dalším řízení dokazováním dospěje k závěru o existenci takových okolností, jež by mohly zákonností správních rozhodnutí otřást (vzhledem k žalobním tvrzením stěžovatelky by jimi mohly být zejména skutečnosti související s případným oprávněným pobytem stěžovatelky na území České republiky v době rozhodování správního orgánu prvního stupně).

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[20] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto napadený rozsudek zrušil (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V rozhodnutí o věci samé krajský soud rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 24. května 2016

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu