ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobce: **X. S.,** zastoupený Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalovanému: **Policie ČR, Ředitelství služby cizinecké policie,** se sídlem Olšanská 2, Praha 3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 19. 2. 2015, č. j. 44 A 70/2014 - 50,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

Odůvodnění:

I.
Průběh dosavadního řízení

Rozhodnutím Policie ČR, Krajského ředitelství policie Středočeského kraje, odboru cizinecké policie, ze dne 16. 5. 2014, č. j. KRPS-168460-123/ČJ-2011-010022, (po té, co bylo předchozí rozhodnutí správního orgánu I. stupně v této věci zrušeno žalovaným na základě rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 1. 2. 2013, č. j. 44 A 30/2012 - 30) bylo žalobci uloženo 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 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), přičemž doba, po kterou mu nelze umožnit vstup na území členských států EU, byla stanovena na 2 roky. Žalobce podal proti rozhodnutí o správním vyhoštění odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 10. 11. 2014, č. j. CPR-10287-2/ČJ-2014-930310-V243, zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

Žalobce následně podal žalobu proti rozhodnutí žalovaného u Krajského soudu v Praze, jenž ji rozsudkem ze dne 19. 2. 2015, č. j. 44 A 70/2014 - 50, zamítl.

Dle odůvodnění rozsudku měl krajský soud na základě obsahu správního spisu za dostatečně prokázané, že žalobce již několik let pobývá na území ČR neoprávněně, čímž porušuje platné právní předpisy této země. Krajský soud dále vycházel z toho, že se žalobce do zdejší společnosti vůbec neintegroval, nezná český jazyk a žije pouze v čínské komunitě bez kontaktu s okolním prostředím. Žalobce v ČR nepracuje, žije z finančních prostředků své manželky, která zde legálně pobývá již od roku 2006; jeho starší syn zde legálně pobývá od roku 2008. Naopak žalobce pobýval na území ČR neoprávněně nejméně od 17. 12. 2007 a svého protiprávního jednání si byl bezesporu vědom. Krajský soud rovněž sdílel názor žalovaného, že v případě návratu do domovské země nelze v případě žalobce předpokládat jakékoli závažné problémy a že pokud manželka a děti mají v ČR povolen dlouhodobý pobyt, není tato okolnost na překážku jejich společnému návratu do země původu. Podle krajského soudu žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí správně vyhodnotil, proč v posuzovaném případě neshledal narušení vazby k zemi původu, a to u žalobce ani jeho rodinných příslušníků. Pokud však neshledal pevné sociální, kulturní a rodinné vazby k ČR, pak i při respektování odpovědnosti za práva a povinnosti rodičů, stejně jako Úmluvy o právech dítěte (č. 104/1991 Sb.), nemohl dospět k jinému závěru, než že k zásahu do rodinného života žalobce došlo v souladu se zákonem, v jeho mezích a při respektování principu proporcionality. V této souvislosti krajský soud neshledal porušení § 174a či § 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Zásahem do rodinných vazeb by v souvislosti s čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.; dále jen „Úmluva“) mohl být jen dlouhodobý zákaz pobytu, který by právě svou délkou mohl dosáhnout intenzity nepřiměřeného zásahu, což ovšem není případ žalobce. Krajský soud připustil, že v případě žalobce, sdílícího v ČR společnou domácnost s manželkou a dvěma syny, napadené rozhodnutí zcela jistě zasáhne do jeho soukromého a rodinného života, přisvědčil však odůvodněnému závěru žalovaného, že se nejedná o zásah nepřiměřený, a to již s ohledem na žalobcovo dlouholeté protiprávní jednání, které nelze bagatelizovat, neboť zájmem státu je ochrana před porušováním právních předpisů. Vzhledem k uvedenému krajský soud dále konstatoval, že je to právě žalobce, kdo je zodpovědný za důsledky, které bude mít pro rodinné vztahy s jeho manželkou a dětmi jeho vyhoštění. Jestliže žalobce hodlá žít se svou rodinou, není vázán pouze územím ČR.

II.
Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost opírající se o důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Zároveň stěžovatel podal návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, kterému Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 17. 3. 2015, č. j. 5 As 39/2015 - 19, vyhověl.

Stěžovatel předně namítal, že krajský soud nedostatečně přezkoumal činnost správních orgánů, které nevycházely ze spolehlivě zjištěného stavu věci, a zároveň sám zatížil své rozhodnutí nezákonností tím, že svůj rozsudek nepřesvědčivě zdůvodnil. Dle

stěžovatele správní orgány nepřihlédly ke specifickým okolnostem řešeného případu a nešetřily jeho oprávněné zájmy, ačkoliv je byly povinny samy zjistit s ohledem na skutečnost, že se jednalo o řízení vedené z moci úřední, v němž má být účastníku řízení uložena povinnost. Nedostatečné odůvodnění mající za následek nepřezkoumatelnost napadených rozhodnutí stěžovatel spatřoval v tom, že správní orgány a následně ani krajský soud řádně nezohlednily, že uložené správní vyhoštění představuje nepřiměřený zásah do jeho soukromého a rodinného života (§ 119a zákona o pobytu cizinců).

Nepřiměřenost správního vyhoštění stěžovatel odůvodňoval zejména tím, že na území České republiky pobývá po dobu téměř 10 let, v jejichž průběhu se plně integroval do společnosti a navázal zde základní životní vazby. Dále podotkl, že do ČR již přesídlila celá jeho rodina s výjimkou jeho matky. Celá rodina si vzájemně vypomáhá a stará se jeden o druhého. Sounáležitost se přitom v čínské komunitě projevuje mnohem intenzivněji, což má za následek, že bez rodiny se stěžovatel neobejde a nedokáže se o sebe postarat. V Číně navíc nejsou dle stěžovatele navrátilci, kteří emigrovali, dobře přijímáni a mají jen velice malou naději na reintegraci do společnosti. Stěžovatel dále vyloučil, že by rodina mohla přesídlit do jiného státu, než je jejich země původu, neboť vzhledem k vyhoštění z území celé EU by se do jiného státu jen obtížně stěhovali.

Stěžovatel rovněž podotkl, že ačkoliv návrat jeho samotného je možný, jeho rodina, zejména pak jeho děti jsou již plně přivyklé zdejšímu způsobu života, a nelze proto tuto otázku hodnotit izolovaně, ale je třeba hodnotit situaci rodiny jako celku. V této souvislosti stěžovatel dále připomněl, že v důsledku čínské politiky jednoho dítěte bývá rodina s více dětmi v Číně perzekuována ze strany státních institucí. Na základě výše uvedeného stěžovatel dovozoval, že správní orgány nepostupovaly v souladu s § 3 správního řádu a nezkoumaly ve svých rozhodnutích možné zásahy do soukromého a rodinného života stěžovatele a nezjišťovaly okolnosti, které jsou stěžovateli ku prospěchu, čímž zatížily svá rozhodnutí nepřezkoumatelností, která nebyla napravena ani v následném soudním řízení.

Stěžovatel dále z § 122 odst. 7 zákona o pobytu cizinců dovozoval, že existující rodinné zázemí je důvodem pro neuložení správního vyhoštění a nově vzniklé zázemí je pak důvodem pro jeho zrušení. Zákon o pobytu cizinců dle stěžovatele předvídá možnost vzniku pevného zázemí v době, kdy cizinec nebude oprávněn k pobytu na území, přičemž vznik takového zázemí i po uložení správního vyhoštění je důvodem pro zrušení rozhodnutí, kterým bylo toto opatření uloženo. Dle stěžovatele jde tedy proti smyslu zákona, pokud správní soud, stejně jako správní orgány, odmítá existující zázemí jako překážku správního vyhoštění, neboť toto zázemí si stěžovatel vybudoval až v době, kdy se na území ČR nacházel nelegálně. Přitom stěžovatel připomněl relativně dlouhou délku správního vyhoštění, které bylo stěžovateli uloženo, a podotkl, že tato doba nebude v žádném případě konečná s ohledem na zavedenou správní praxi, dle níž má uložené správní vyhoštění fakticky za následek úplné znemožnění návratu do ČR. I v případě, že by se ovšem skutečně jednalo o 2 roky, bylo by takové odloučení od potomka útlého věku pro obě strany velice náročné. Ovšem v situaci, kdy by se otec mohl po uplynutí této doby navrátit do ČR, by bylo možno alespoň plánovat společnou budoucnost. Avšak za současného stavu věci, kdy vyhoštěným cizincům nejsou vydávána víza ani udělována oprávnění k pobytu právě s poukazem na předchozí správní vyhoštění, je

možnost následného návratu v podstatě vyloučena, rodina přijde o otce, a to dost možná navždy. Odloučení potomka od jednoho z rodičů představuje zcela zásadní zásah do jeho života, přičemž tomuto dítěti je lhostejné, kdy si jeho otec budoval rodinné zázemí. Vyhoštění se v daném případě příčí mezinárodně-právním závazkům ČR, přičemž ani zákon ani mezinárodní dokumenty se v žádném případě nezmiňují o tom, že v případě, že bylo rodinné zázemí budováno v době nelegálního pobytu, tak se neuplatní klauzule požadující posouzení přiměřenosti rozhodnutí o správním vyhoštění ve vztahu k soukromému a rodinnému životu cizince.

K otázce přiměřenosti správního vyhoštění stěžovatel dále odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 11. 2007, č. j. 1 As 39/2007 - 72, dostupný na www.nssoud.cz, dle něhož je v případě nepřiměřenosti dopadu do soukromého a rodinného života účastníka řízení správní orgán povinen rozhodnutí o správním vyhoštění nevydat. Stěžovatel dále poukázal na to, že čl. 8 Úmluvy zaručuje každému bez rozdílu právo na respektování soukromého a rodinného života a že do tohoto práva může být zasaženo pouze v případě, kdy je to v demokratické společnosti nezbytné v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví, morálky nebo práv a svobod druhých. Stěžovatel svým jednáním uvedené zájmy státu neporušuje a je tedy na místě zohlednit zájem na ochraně jeho soukromého a rodinného života oproti jeho krátkodobému pobytu bez víza. Stěžovatel je přesvědčen, že vzhledem k tomu, že má na území ČR veškeré rodinné zázemí, by neměl být nucen k jejímu opuštění. I kdyby zde byl pro takový postup legální důvod, je stěžovatel přesvědčen, že důvod pro uložení správního vyhoštění evidentně nekoresponduje se zcela zásadní újmou, jakou takový krok způsobí pro budoucí život stěžovatele a celé jeho rodiny. Stěžovatel je na území ČR hmotně zabezpečen, má plnou podporu rodiny, o níž se stará a která je zároveň schopna postarat se o něj.

Krajský soud dle stěžovatele dále porušil své přezkumné povinnosti tím, že zcela nedostatečně zdůvodnil své rozhodnutí, nedostatečně vypořádal námitky uplatněné v žalobě a nezabýval se náležitě ani skutečným stavem věci, zejména otázkou přiměřenosti rozhodnutí o správním vyhoštění. Krajský soud skutkový stav věci náležitě nezjistil, a to zejména vzhledem k mezinárodně právním dokumentům, které stěžovatel k prokázání nepřiměřenosti rozhodnutí o správním vyhoštění navrhoval jako důkaz, přičemž tento postup dle názoru stěžovatele mohl mít a měl vliv na zákonnost rozhodnutí soudu ve věci samé. Stěžovatel následně poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005 - 130, publ. pod č. 1350/2007 Sb. NSS, zabývající se povinností soudů řádně odůvodňovat svá rozhodnutí, a uzavřel, že krajský soud pochybil především ve vztahu k přezkumu zásahu daného rozhodnutí o správním vyhoštění do soukromého a rodinného života stěžovatele a dále ve vztahu k *„důvodnosti jeho zahájení, resp. tvrzení legálnosti pobytu stěžovatele“*.

Vzhledem k uvedenému stěžovatel Nejvyššímu správnímu soudu navrhl, aby napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, případně aby zrušil rovněž rozhodnutí správních orgánů a věc jim vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření pouze odkázal na shromážděný spisový materiál a uvedl, že ke způsobu rozhodování krajského soudu se nehodlá blíže vyjadřovat.

III.
Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud následně posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Klíčovou námitku, kterou stěžovatel opakovaně vznášel v žalobě a rovněž v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, představuje polemika stěžovatele se závěrem správních orgánů o přiměřenosti napadeného rozhodnutí o správním vyhoštění ve smyslu § 119a odst. 2 a § 174a zákona o pobytu cizinců. Stěžovatel považuje, na rozdíl od správních orgánů a krajského soudu, zásah do svého soukromého a rodinného života za nepřiměřený a napadená rozhodnutí pokládá v tomto smyslu za nepřezkoumatelná.

Podle § 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců nelze vydat rozhodnutí o správním vyhoštění podle § 119 tohoto zákona, jestliže by jeho důsledkem byl nepřiměřený zásah do soukromého nebo rodinného života cizince. Při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona správní orgán dle § 174a zákona o pobytu cizinců „*zohlední zejména závažnost nebo druh protiprávního jednání cizince, délku pobytu cizince na území, jeho věk, zdravotní stav, povahu a pevnost rodinnýh 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*“.

Nejvyšší správní soud se proto nejprve zabýval otázkou, zda je rozsudek krajského soudu v tomto smyslu nepřezkoumatelný, a shledal uvedenou námitku nedůvodnou.

Podstatu žalobní argumentace tvoří námitky poukazující na nemožnost vyhoštění stěžovatele z důvodu existence rodinných a osobních vazeb, přičemž obsah žaloby je téměř identický s obsahem doplnění odvolání stěžovatele ze dne 6. 6. 2014. Krajský soud v odůvodnění svého rozsudku uvedl, z jakých skutečností ve svém rozhodnutí vycházel a proč považuje námitky stěžovatele za liché, mylné či vyvrácené. Z rozsudku krajského soudu je dále zjevné, proč považuje závěry žalovaného za správné a odůvodněné.

Krajský soud v napadeném rozsudku posuzoval situaci stěžovatele na základě skutkového stavu zjištěného ve správním řízení a vážil přiměřenost zásahu do jeho soukromého a rodinného života, přičemž se po náležitém posouzení věci ztotožnil se

závěry správních orgánů. Za daného stavu tedy nelze, i přes relativní stručnost odůvodnění, považovat rozsudek krajského soudu za nepřezkoumatelný.

Nejvyšší správní soud následně přistoupil k další skupině námitek stěžovatele, dle nichž správní orgány nepostupovaly v souladu s § 3 a § 50 odst. 3 správního řádu a nezjistily skutkový stav, o němž by nebyly důvodné pochybnosti, neboť se nezabývaly všemi rozhodnými okolnostmi, a to těmi, které svědčily ve prospěch stěžovatele.

Podle § 3 správního řádu platí, že nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2 téhož zákona. Podle § 50 odst. 3 správního řádu je pak správní orgán povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. V řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena.

V případě, že správní orgán ukládá povinnost, je tedy nad rámec obecného pravidla o zjišťování skutkového stavu věci povinen zjišťovat i skutečnosti ve prospěch účastníka řízení. Toto řízení je tedy ovládáno zásadou vyšetřovací a zásadou nestranného přístupu. Správní orgán v tomto typu řízení nese odpovědnost za řádné soustředění podkladů pro rozhodnutí a případně i odpovědnost za nesplnění této povinnosti (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 5 As 7/2011 - 48, publ. pod č. 2412/2011 Sb. NSS, či ze dne 30. 12. 2010, č. j. 4 Ads 44/2010 - 132, a ze dne 19. 6. 2014, č. j. 2 As 52/2013 - 69, oba dostupné na www.nssoud.cz).

Nejvyšší správní soud v posuzované věci shledal, že správní orgány uvedené povinnosti splnily a zjistily skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti, přičemž zjišťovaly rovněž skutečnosti svědčící ve prospěch stěžovatele. Správní orgány se předně zabývaly otázkou, zda v daném případě byly naplněny předpoklady pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění dle § 119 odst. 1 písm. c) bodu 2 zákona o pobytu cizinců, stejně jako důvody, pro které by nemohl být stěžovatel vyhoštěn (§ 119a odst. 2 ve spojení s § 174a zákona o pobytu cizinců). V průběhu správního řízení bylo zjištěno, že stěžovatel žije na území České republiky ve společné domácnosti s manželkou a dvěma syny (jedním zletilým a jedním nezletilým; všichni jsou státní příslušníci Čínské lidové republiky), a dále, že stěžovatel neoprávněně pobýval na území ČR nejméně ode dne 17. 12. 2007. Ve správním řízení byla zkoumána i intenzita vztahů stěžovatele k jeho zemi původu, jeho zdravotní stav, ekonomické poměry, fungování domácnosti atp. Ve správním řízení byl vyslechnut stěžovatel i jeho manželka. Správní orgány rovněž zkoumaly míru sociální integrace stěžovatele v ČR a měly povědomí i o míře integrace zbylých členů jeho rodiny. Správní orgány nakonec dospěly k závěru, že stěžovatelem vytvořené rodinné vazby nemohou převážit nad zásadním a dlouhodobým porušováním pravidel pobytového režimu, kterého se stěžovatel dopustil, proto veřejný zájem na jeho vyhoštění převážil nad ochranou jeho soukromého a rodinného života. V podrobnostech lze odkázat na strany 10 až 13 rozhodnutí správního orgánu I. stupně a na strany 4 až 8 rozhodnutí žalovaného.

Uvedená kasační námitka tedy není důvodná.

Nejvyšší správní soud dále přistoupil k posouzení námitky stěžovatele, dle níž rozhodnutí o správním vyhoštění představuje nepřiměřený zásah do jeho práva na respektování soukromého a rodinného života. Stěžovatel uvedl, že se v průběhu svého dlouhodobého pobytu na území České republiky plně integroval do společnosti, navázal zde životní vazby, které již postrádá na území domovského státu, je ženatý a má zde rodinu. Zásah do soukromého a rodinného života v případě existujícího rodinného zázemí v hostitelské zemi přitom stěžovatel považoval za absolutní překážku správního vyhoštění.

Nejvyšší správní soud neshledal ani tuto námitku důvodnou. Za překážku správního vyhoštění je třeba považovat pouze zásah nepřiměřený, přičemž přiměřenost je třeba posuzovat na základě kritérií stanovených zákonem a vyplývajících rovněž z judikatury Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) vztahující se k čl. 8 Úmluvy. Tato judikatura zohledňuje zejména: (1) rozsah, v jakém by byl rodinný nebo soukromý život narušen, (2) délku pobytu cizince ve smluvním státě, který hodlá cizince vyhostit, (3) rozsah sociálních a kulturních vazeb na tento stát, (4) existenci nepřekonatelné překážky k rodinnému či soukromému životu v zemi původu, např. nemožnost rodinného příslušníka následovat cizince do země jeho původu, (5) „imigrační historii“ cizince, tedy porušení pravidel cizineckého práva v minulosti, (6) povahu a závažnost porušení veřejného pořádku či trestného činu spáchaného cizincem (viz např. rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 18. 10. 2006, *Üner proti Nizozemsku*, stížnost č. 46410/99, body 57-58, a rozsudky ESLP ze dne 31. 1. 2006, *Rodrigues da Silva a Hoogkamer proti Nizozemsku*, stížnost č. 50435/99, bod 39, či ze dne 28. 6. 2011, *Nunez proti Norsku*, stížnost č. 55597/09, bod 70). Všechna uvedená kritéria je třeba posoudit ve vzájemné souvislosti a porovnat zájmy jednotlivce na pobytu v dané zemi s opačnými zájmy státu. Právo vyplývající z čl. 8 Úmluvy totiž není absolutní a je zde prostor pro vyvažování protichůdných zájmů cizince a státu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 3. 2013, č. j. 8 As 118/2012 - 45, www.nssoud.cz). Je tedy v prvé řadě na správních orgánech, aby při svém rozhodování usilovaly o nalezení spravedlivé rovnováhy mezi zájmy stěžovatele a zájmy společnosti.

Nejvyšší správní soud má za to, že správní orgány v daném případě této své povinnosti dostály. Dostatečně se zabývaly otázkou přiměřenosti zásahu stěžovatele do jeho soukromého a rodinného života z hlediska výše uvedených kritérií. Hodnotily přitom jak povahu a závažnost dotčeného veřejného zájmu, délku pobytu stěžovatele na území České republiky, dobu, jež uplynula od porušení právních předpisů, jeho rodinnou situaci a zdravotní stav, okamžik založení rodinného života a s tím související skutečnosti, počet dětí a jejich věk, rozsah, v jakém by byl soukromý a rodinný život stěžovatele narušen, resp. rozsah vazeb na hostitelský stát. Tato kritéria posoudily správní orgány jednotlivě a ve vzájemné souvislosti, přičemž za použití principu proporcionality poměřovaly zájmy stěžovatele s protichůdným veřejným zájmem.

Dospěly přitom k závěru, že k zásahu do soukromého a rodinného života stěžovatele bezesporu dochází, tento zásah je však vzhledem ke zjištěným okolnostem legitimní a přiměřený.

Nejvyšší správní soud s tímto posouzením souhlasí.

Ve správním řízení bylo zjištěno, že stěžovatel území Číny opustil roku 2003 a přestože nikdy nežádal o udělení víza, které by ho opravňovalo ke vstupu na území ČR, pobýval zde nelegálně nejméně ode dne 17. 12. 2007 (kdy mu byl na Velvyslanectví Čínské lidové republiky v Praze vydán cestovní doklad) do 24. 11. 2011 (kdy byl stěžovatel zajištěn při pobytové kontrole z důvodu neoprávněného pobytu na území ČR). Stěžovatel sdílí na území ČR společnou domácnost se svou manželkou, která zde má povolen dlouhodobý pobyt od roku 2006 za účelem podnikání, a dvěma syny. Starší syn, kterému je nyní 21 let, do ČR přicestoval za oběma rodiči ještě jako nezletilý v roce X. Mladší syn se narodil v roce Y a v době rozhodování správních orgánů začal navštěvovat základní školu.

Správní orgány ani krajský soud nijak nezpochybňovaly hloubku citů a rodinného vztahu stěžovatele, jeho manželky a dětí, ani to, že tyto osoby sdílejí společnou domácnost. Tento stav naopak vzaly za prokázaný. Jako určující však vyhodnotily zejména to, že stěžovatel budoval své rodinné zázemí na území ČR v době, kdy věděl o nelegálnosti svého pobytu a nemožnosti jej legalizovat bez opuštění území ČR. Toho si musela být vědoma i jeho manželka, která na území ČR legálně pobývala od roku 2006 a vykonávala zde ekonomickou činnost. Stěžovatel tedy nemohl spoléhat na to, že na území České republiky bude moci pobývat trvale. Skutečnost, že zázemí pro rodinný život bylo budováno i přesto, že dotčené osoby věděly, že jejich rodinný život je v dané zemi od počátku nejistý, je přitom zásadní i podle judikatury ESLP (srov. rozhodnutí ze dne 26. 1. 1999, *Sarumi proti Spojenému království*, stížnost č. 43279/98, nebo ze dne 9. 11. 2000, *Shebashov proti Lotyšsku*, stížnost č. 50065/99). V takových případech může vyhoštění cizince představovat porušení článku 8 Úmluvy pouze výjimečně (viz např. rozhodnutí ze dne 24. 11. 1998, *Mitchell proti Spojenému království*, stížnost č. 40447/98, nebo ze dne 22. 6. 1999, *Ajayi a další proti Spojenému království*, stížnost č. 27663/95, nebo již citované rozsudky *Rodrigues da Silva a Hoogkamer proti Nizozemsku* a *Nunez proti Norsku*).

Za takové výjimečné okolnosti je možno považovat např. nezbytnost zvláštní péče (kterou by vyžadoval stěžovatel, či naopak skutečnost, že stěžovatel by byl nucen poskytovat zvláštní péči některému členu rodiny), nebo nepřiměřenou délku zákazu pobytu spolu s nemožností přesídlení celé rodiny, např. v případě, mají-li ostatní členové rodiny jinou státní příslušnost či neznají-li jazyk domovské země vyhošťované osoby.

Existenci takovýchto výjimečných okolností ovšem v případě stěžovatele nelze, po vyhodnocení všech relevantních skutečností, shledat, přičemž ani rozdělení rodiny není nevyhnutelné. Vazby k čínskému kulturnímu prostředí jednotlivých členů rodiny nebyly zpřetrhány a naopak nelze hovořit o dostatečné integraci do českého prostředí, neboť jak vyplynulo ze zjištění správních orgánů, rodina žije pouze v čínské komunitě a vyhýbá se kontaktům s okolním prostředím. Nezdá se tedy, že by vazby k českému prostředí byly vytvořeny v takové míře, že by případný návrat do Číny byl vyloučen.

Správní orgány se zabývaly jak možností, že území ČR opustí pouze stěžovatel, tak i případným vycestováním celé rodiny. Obě varianty přitom označily za možné. Své závěry opíraly zejména o zjištění, že stěžovatel je v dobrém zdravotním stavu a na území Číny má nadále svou matku, což by dle správních orgánů mohlo usnadnit jak reintegraci stěžovatele, tak případně i celé jeho rodiny. Důležitou okolností pro rozhodnutí žalovaného bylo také zjištění, že stěžovatel i jeho rodinní příslušníci pobývající na území

České republiky mají stále čínskou státní příslušnost. Správní orgány taktéž zvažovaly v souladu s Úmluvou o právech dítěte zájmy nezletilého dítěte a míru jeho integrace do české společnosti. V průběhu správního řízení přitom zjistily, že rodina je ekonomicky závislá na matce, nikoliv na stěžovateli, a žije v jednom domě s 10 až 15 občany Číny, přičemž dle sdělení sousedů s nikým nekomunikují a nikomu neotvírají. Taktéž dle výpovědi matky má rodina přátele a známé pouze mezi čínskými občany. Ani dosavadní míra integrace nejmladšího syna, který se na území ČR narodil, tedy nevylučuje možnost návratu celé rodiny zpět do Číny. Správní orgány přitom vzaly v úvahu i to, že zde nejmladší syn nenavštěvoval žádná předškolní zařízení a teprve před krátkou dobou nastoupil do základní školy. Ani přihlédnutí k nejlepšímu zájmu nezletilého dítěte tedy v daném případě nepřevážilo výsledek hledání spravedlivé rovnováhy mezi protichůdnými zájmy na stranu ochrany rodinného života stěžovatele (srov. *a contrario* zmiňovaný rozsudek ESLP ve věci *Nunez proti Norsku*, body 78-85, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2014, č. j. 5 As 102/2013 - 31, www.nssoud.cz).

Rovněž i Nejvyšší správní soud dospívá ve shodě s žalovaným k závěru, že vyhoštění stěžovatele je možné, a současně neshledává ani závažnou překážku, která by bránila případnému přesunu celé rodiny. Existenci konkrétní překážky stěžovatel ostatně ani netvrdil. Pouze v obecné rovině namítal, že navrátilci jsou v Číně vnímáni negativně, a poukazoval na čínskou politiku jednoho dítěte, kdy rodina s více dětmi je diskriminována ze strany státních institucí. Tuto námitku je však třeba považovat za nepřípustnou, neboť nebyla vznesena v řízení před krajským soudem, ač tak stěžovatel učinit mohl (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). V této souvislosti lze ovšem poznamenat, že dle kritérií vyplývajících z výše citované judikatury ESLP je třeba zohlednit především existenci nepřekonatelné překážky k rodinnému či soukromému životu v zemi původu, tedy takové flagrantní porušení čl. 8 Úmluvy, které by vedlo v podstatě k popření práva na společnou existenci rodiny v domovské zemi (srov. též rozhodnutí ESLP ze dne 28. 2. 2006, *Z a T proti Spojenému království*, stížnost č. 27034/05), nikoliv jakékoli obtíže spojené s navrácením do země původu. Existence takovýchto překážek však nebyla v průběhu správního řízení zjištěna.

Ačkoliv si zdejší soud uvědomuje složitost situace stěžovatele, nelze pominout, že rozhodnutí o správním vyhoštění cizince představuje vždy zásah do soukromého a rodinného života vyhošťovaného cizince a jeho blízkých. Článek 8 Úmluvy ani judikatura ESLP přitom smluvním stranám neukládají všeobecný závazek respektovat volbu osob, které nejsou jejich státními příslušníky, ohledně země jejich společného pobytu a povinnost umožnit jim přenést si svůj rodinný život na území daného státu (srov. citovaný rozsudek ve věci *Nunez proti Norsku*, či rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 3. 10. 2014, *Jeunesse proti Nizozemsku*, stížnost č. 12738/10, či z judikatury Ústavního soudu např. nález ze dne 9. 12. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 26/07, či usnesení ze dne 23. 6. 2004, sp. zn. III. ÚS 219/04, a ze dne 4. 5. 2006, sp. zn. II. ÚS 59/06).

Nelze tedy bagatelizovat ani zájmy státu, neboť respektování pravidel zákona o pobytu cizinců je nezbytné pro řádné fungování imigračního systému. Pokud by vybudování rodinného zázemí v průběhu nelegálního pobytu mělo mít bez dalšího vždy za následek nemožnost správního vyhoštění, pozbyla by imigrační legislativa z velké části na své účinnosti. Uvedená interpretace by byla ostatně rovněž v rozporu s unijním právem,

konkrétně zejména s čl. 6 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, dle něhož jsou členské státy v zásadě povinny rozhodnout o navrácení každého státního příslušníka třetí země, který neoprávněně pobývá na jejich území (srov. např. rozsudek Soudního dvora ze dne 23. 4. 2015, *Zaizoune*, C-38/14, ECLI:EU:C:2015:260, body 31 - 34).

Pokud jde o odkaz stěžovatele na § 122 odst. 7 zákona o pobytu cizinců spojený s argumentem, že existující rodinné zázemí představuje překážku správního vyhoštění bez ohledu na to, zda vznikalo v době nelegálního pobytu, je třeba zdůraznit, že zmíněné ustanovení míří na zcela odlišnou situaci. Dle citovaného ustanovení „[p]*olicie vydá na žádost cizince, který se po nabytí právní moci rozhodnutí o správním vyhoštění stal občanem jiného členského státu Evropské unie, nové rozhodnutí, kterým zruší rozhodnutí o správním vyhoštění, pokud nehrozí nebezpečí, že by mohl při svém pobytu na území ohrozit bezpečnost státu, závažným způsobem narušit veřejný pořádek nebo ohrozit veřejné zdraví. Obdobně policie postupuje v případě cizince, který se po pravomocném rozhodnutí o správním vyhoštění stal rodinným příslušníkem občana Evropské unie*“. Pakliže tedy stěžovatel netvrdí, že by byl občanem EU či rodinným příslušníkem občana EU, je odkaz na citované ustanovení zcela nepřípadný. Stěžovatel ostatně ani sám neuvádí, v čem spatřuje spojitost mezi budováním rodinného zázemí v rámci nelegálního pobytu a udělením státního občanství v jiném členském státě.

Uvedená námitka tedy není důvodná.

Jako nepříliš srozumitelnou Nejvyšší správní soud dále hodnotí námitku, dle níž krajský soud pochybil rovněž tím, že řádně nepřezkoumal „*důvodnost zahájení* [patrně řízení o správním řízení]*, respektive tvrzení legálnosti pobytu stěžovatele*“. Zdejší soud je k tomu nucen poznamenat, že stěžovatel v žalobě ani v kasační stížnosti nevznášel jakékoliv námitky, jež by zpochybňovaly důvodnost zahájení správního řízení. Tato okolnost ostatně nebyla zpochybňována ani v průběhu správního řízení, přestože byl stěžovatel zastoupen právním zástupcem již od prvního úkonu vůči němu učiněnému správním orgánem I. stupně. Naopak v replice k vyjádření žalovaného ze dne 21. 1. 2015 stěžovatel v řízení před krajským soudem uznal svůj předchozí nelegální pobyt na území ČR a dále podotkl, že tato skutečnost však sama o sobě neodůvodňuje správní vyhoštění. Vzhledem k tomu, že ani v řízení o kasační stížnosti nevznikly jakékoliv pochybnosti o důvodnosti zahájení správního řízení, považuje zdejší soud uvedenou námitku za neopodstatněnou.

Stejně tak není Nejvyššímu správnímu soudu zřejmé, které mezinárodně právní dokumenty stěžovatel navrhoval krajskému soudu jako důkaz k prokázání nepřiměřenosti rozhodnutí o správním vyhoštění. Má-li tím stěžovatel na mysli v žalobě obsažený odkaz na Úmluvu o právech dítěte, směrnici Rady 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny a případně i na rozsudek Soudního dvora ze dne 27. 6. 2006, *Evropský parlament proti Radě,* C-540/03, ECLI:EU:C:2006:429, je třeba poznamenat, že uvedené právní akty nepředstavují důkazy, které by krajský soud mohl a měl provést; mohou být s různou mírou relevance považovány za součást právní, nikoliv však skutkové stránky věci.

Ačkoliv lze krajskému soudu v dané souvislosti vytknout značnou stručnost a střídmost odůvodnění rozsudku, je třeba na druhou stranu zohlednit, že předmětné otázky již byly důsledně vypořádány správními orgány a námitky obsažené v žalobě se v zásadě kryjí s obsahem odvolání stěžovatele, je proto přípustné, aby si krajský soud závěry žalovaného svojí souhlasnou poznámkou osvojil, aniž by musel jinými slovy argumentaci žalovaného opakovat (viz výše zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005 - 130).

Pokud jde o tvrzení stěžovatele, že v důsledku příslušné správní praxe mu již nebude umožněn návrat do ČR, je třeba zdůraznit, že Nejvyšší správní soud sdílí rovněž závěr krajského soudu, podle něhož dlouhodobý zákaz pobytu by právě svou délkou již mohl u stěžovatele intenzity nepřiměřeného zásahu do jeho soukromého a rodinného života dosáhnout. Pokud by tedy o jeho případné žádosti o povolení k pobytu (viz zejména § 42a zákona o pobytu cizinců) podané po uplynutí doby zákazu jeho pobytu na území členských států Evropské unie rozhodl příslušný správní orgán tak, že by ji zamítl výlučně s odkazem na jeho nyní posuzované správní vyhoštění, a pokud by bylo zřejmé, že taková praxe správního orgánu znamená faktické prodloužení zákazu pobytu stěžovatele na území ČR na neurčitou dobu, musela by být taková praxe považována za rozpornou se zákonem a shora uvedeným právním názorem správních soudů. Po vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení by se tudíž stěžovatel proti takovému rozhodnutí mohl před správními soudy úspěšně domáhat ochrany.

IV.
Závěr a náklady řízení

Nejvyšší správní soud tedy neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji na základě § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný měl ve věci úspěch, žádné náklady řízení nad rámec běžné administrativní činnosti mu však v řízení o kasační stížnosti nevznikly, proto mu jejich náhradu Nejvyšší správní soud nepřiznal.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 22. července 2016

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu