

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Pavla Molka a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci žalobce: **O. F.,** zastoupen Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalovanému: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie,** se sídlem Olšanská 2, Praha 3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 11. 2017, č. j. 2 A 108/2017 – 27,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 11. 2017, č. j. 2 A 108/2017 – 27, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 5. 9. 2017, č. j. CPR-11800-6/ČJ-2017-930310-C240, žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Policie České republiky, Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 4. 4. 2017, č. j. KRPA-48943-26/ČJ-2017-000022. Rozhodnutím správního orgánu I. stupně bylo žalobci podle § 119 odst. 1 písm. c) bod 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), uloženo správní vyhoštění s dobou, po kterou mu nelze umožnit vstup na území členských států Evropské unie v délce 1 roku.

II.

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu u Městského soudu v Praze, který ji zamítl rozsudkem ze dne 24. 11. 2017, č. j. 2 A 108/2017 – 27.

[3] Městský soud v odůvodnění rozsudku uvedl, že se žalovaný dostatečně vypořádal s námitkou, že žalobce podal žádost o vízum za účelem strpění podle § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Je zřejmé, že o žádosti o vízum je rozhodováno v samostatném řízení, které není nijak provázáno s řízením o správním vyhoštění. Podáním žádosti nevznikla fikce oprávněnosti pobytu a je tak důvodný závěr žalovaného, že žalobce pobýval dne 9. 2. 2017 na území České republiky neoprávněně a tím byl prokázán důvod pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění. Podle městského soudu přitom nebylo předmětem tohoto řízení, aby zkoumal, zda byly či nebyly dány podmínky pro udělení víza za účelem strpění, resp. zda žalobce naplnil podmínky § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců.

[4] Žalobci udělené schengenské vízum bylo uděleno za účelem turistiky a bylo navíc určeno pro jiné státy schengenského prostoru (Německo, Litva, Polsko). Žalobce tedy neměl podle uděleného víza vůbec na území České republiky přicestovat. Přesto tak učinil a poté zde zůstal i po vypršení jeho platnosti. Z těchto skutečností je zřejmé, že žalobce od počátku neměl úmysl naplnit účel turistického víza, ale naopak uvedené vízum využil k tomu, aby se dostal na území České republiky. Žalobci přitom nic nebránilo v tom, aby si na zastupitelském úřadu České republiky zažádal o vízum k návštěvě České republiky. Tvrzení žalobce, že jediné, čím se „provinil“, byl neoprávněný pobyt na území České republiky v délce jednoho dne, tak není úplné. Uvedené podle městského soudu postačuje, aby byla zachována dostatečná míra proporcionality napadeného rozhodnutí. Proto nedovodil, že by délka správního vyhoštění byla zcela nepřiměřená okolnostem případu.

[5] Městský soud dále nedovodil zásah žalobou napadeného rozhodnutí do rodinného a soukromého života žalobce. Předně odkázal na obsah protokolu, kde žalobce sám správnímu orgánu řadu skutečností odmítl sdělit. Tím podstatnou měrou ztížil možnost prověření svých rodinných a soukromých vazeb na území České republiky. Rovněž v žalobě neuvedl žádné skutečnosti, které by svědčily o realizaci soukromého a rodinného života. Žalobce na území České republiky přicestoval za nezjištěným účelem, nemá zde žádné vazby a veškeré zázemí a rodinu má ve své vlasti. Nebyly tedy u něj dány žádné důvody hodné zvláštního zřetele, které by zásah do soukromého a rodinného života žalobce činily nepřípustným. Žalovaný pak dostatečně zmínil a odůvodnil, proč převážil veřejný zájem na dodržování právních předpisů.

[6] Městský Soud se neztotožnil ani se závěrem žalobce, že by žalovaný porušil § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Žalovaný zjistil skutkový stav dostatečně a zvážil všechny skutečnosti, které svědčí ve prospěch i neprospěch žalobce. Tyto své úvahy pak žalovaný zmínil zejména v souvislosti s délkou správního vyhoštění. Nelze tak přisvědčit žalobci, že žalovaný vzal v potaz jen skutečnosti svědčící v jeho neprospěch. Přijaté řešení pak rovněž odpovídá okolnostem případu.

III.

[7] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[8] V ní namítl, že je sice pravdou, že řízení o správním vyhoštění a řízení o vydání dlouhodobého víza za účelem strpění jsou dvě samostatná a nezávislá řízení, avšak tuto nezávislost nelze považovat za tak enormní. Podle něj jsou tato řízení úzce propojena, neboť podání žádosti o udělení víza za účelem strpění bylo jediným možným způsobem, jak si na území České republiky legalizovat svůj pobyt, aby nemusel odcestovat do země původu, kde jsou porušována jeho práva. Správní orgány byly povinny zohlednit politickou situaci v domovské zemi stěžovatele nejen v závazném stanovisku, ale i v samotném posouzení přiměřenosti rozhodnutí a případném překvalifikování na řízení o povinnosti opustit území. Je nepochopitelné, že tentýž správní orgán, který vydá závazné stanovisko o nemožnosti vycestování, rozhodne i o neudělení víza za účelem strpění a v podstatě tak donutí stěžovatele nacházet se v nelegálním pobytu.

[9] Žalovaný se nedostatečně vypořádal s námitkou nepřiměřenosti vydaného rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatele. Ten se nacházel nelegálně na území České republiky pouze několik hodin po skončení jeho schengenského víza, kdy z jeho jednání je patrné, že učinil vše, co bylo v jeho silách, k legalizaci pobytu. Podal žádost o udělení víza za účelem strpění a vyčkával na rozhodnutí. Jakmile mu vypršela platnost schengenského víza, ihned se dostavil ke správnímu orgánu I. stupně, aby řešil svou situaci. Ten však nezohlednil situaci v jeho domovském státu, ani skutečnost, že se nacházel nelegálně na území pouze několik hodin, či že poskytl tomuto orgánu součinnost. Navíc došlo k vydání závazného stanoviska Ministerstva vnitra ze dne 17. 2. 2017, ev. č. X, podle kterého vycestování stěžovatele není možné. Zajisté se tedy nejednalo o tak závažné porušení zákona o pobytu cizinců, aby se správní orgány a posléze i městský soud odklonily od stávající judikatury. K tomu stěžovatel odkázal na rozsudek městského soudu ze dne 11. 10. 2017, č. j. 1 A 100/2017 – 33, kde tento soud posuzoval skutkově a právně téměř totožný případ a dospěl ke zcela opačnému závěru, tj. že správní vyhoštění bylo v dané věci nepřiměřené. Podle stěžovatele je nepochybné, že forma i délka uloženého opatření není adekvátní okolnostem jeho případu, odporuje zásadám proporcionality a právní jistoty, v důsledku čehož je rozhodnutí žalovaného nepřiměřené. Podle jeho názoru mělo dojít k zastavení řízení, nebo maximálně k překvalifikování řízení na řízení o povinnosti opustit území podle § 50a zákona o pobytu cizinců.

[10] Žalovaný, bez toho aniž by se jakkoliv změnila politická situace v Uzbekistánu nebo zákonná úprava, v několika případech za totožné skutkové situace rozhodl o nepřiměřenosti vydaného rozhodnutí o správním vyhoštění a řízení zastavil. V této souvislosti stěžovatel odkázal na tři rozhodnutí žalovaného (ze dne 2. 3. 2017, č. j. CPR-29750-3/ČJ-2016-930310-V240, ze dne 14. 6. 2017, č. j. CPR-12024-4/ČJ-2017-930310-V238, a ze dne 4. 7. 2017, č. j. CPR-11801-2/ČJ-2017-930310-V240). V nyní posuzovaném případě se tak žalovaný zcela odchýlil od běžné praxe, a to bez řádného a přesvědčivého odůvodnění. Tímto postupem porušil zásadu legitimního očekávání a způsobil tak nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Městský soud pak tento zjevný rozpor se základními zásadami činnosti správních orgánů, konkrétně s § 2 odst. 4 správního řádu, nenapravil. V této souvislosti pak poukázal na rozsudek městského soudu ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 A 97/2017 – 37, jímž tento soud v obdobném případě zrušil rozhodnutí žalovaného pro zásadní pochybení, které shledal v nedostatečném odůvodnění toho, proč se žalovaný odchýlil od ustálené praxe.

[11] Námitku, že se žalovaný odchýlil od běžné praxe, čímž porušil zásadu legitimního očekávání, stěžovatel uplatnil již v podané žalobě. Městský soud se však touto zásadní námitkou vůbec nezabýval. Proto je jeho rozsudek nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

[12] Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil jak napadený rozsudek městského soudu, tak i rozhodnutí žalovaného a jemu předcházející rozhodnutí správního orgánu I. stupně, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

IV.

[13] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že zcela odkazuje na shromážděný spisový materiál. Je přesvědčen, že postupoval v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu. Proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

V.

[14] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[15] Kasační stížnost je důvodná.

[16] Jelikož stěžovatel napadá rozsudek městského soudu také pro jeho nepřezkoumatelnost, zabýval se Nejvyšší správní soud nejprve touto stížní námitkou, protože by bylo předčasné, aby se zabýval právním posouzením věci samé, pokud by byl napadený rozsudek nepřezkoumatelný. Vlastní přezkum rozhodnutí je totiž možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí je srozumitelné a vychází z relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pak stěžovatel spatřoval v tom, že se městský soud nezabýval jeho žalobní námitkou, že se žalovaný odchýlil od běžné praxe, čímž porušil zásadu legitimního očekávání

[17] Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu je soudní rozhodnutí nepřezkoumatelné, není-li z jeho odůvodnění *„zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu soud nepřistoupil, resp. nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele obsaženou v žalobě, a proč soud subsumoval popsaný skutkový stav pod zvolené právní normy“* (rozsudek ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52). Nepřezkoumatelné je rozhodnutí také v případě *„opomene-li krajský soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu přezkoumat jednu ze žalobních námitek“* (rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73, publikovaný pod č. 787/2006 Sb. NSS) a rovněž tehdy, *„není-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 […]. Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro*

nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá“ (rozsudek ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44, publikovaný pod č. 689/2005 Sb. NSS). Má-li být rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být zřejmé, jaký skutkový stav vzal soud za rozhodný a jak usuzoval o skutečnostech zásadních pro věc, a to musí být vyjádřeno v odůvodnění rozhodnutí. Pokud rozhodnutí soudu v odůvodnění nereflektuje na námitky a zásadní argumentaci, o kterou se žaloba opírá, má to za následek jeho zrušení pro nepřezkoumatelnost. K tomu srov. např. rozsudky ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75 (všechny rozsudky Nejvyššího správního soudu jsou dostupné na www.nssoud.cz).

[18] Obdobně i Ústavní soud zdůrazňuje, že požadavek kvalitního a vyčerpávajícího odůvodnění soudního rozhodnutí je jedním z principů představujících neopominutelnou součást práva na spravedlivý proces a vylučujících libovůli při rozhodování: „*z hlediska stanoveného postupu (čl. 36 odst. 1 Listiny) je požadavek řádného a vyčerpávajícího zdůvodnění rozhodnutí orgánů veřejné moci jednou ze základních podmínek ústavně souladného rozhodnutí*“ [nález ze dne 3. 2. 2000, sp. zn. III. ÚS 103/99, ze dne 28. 8. 2001, sp. zn. I. ÚS 60/01; všechny citované nálezy Ústavního soudu dostupné na http://nalus.usoud.cz]. Povinnost řádným a přezkoumatelným způsobem odůvodnit rozhodnutí soudu „*nelze chápat tak, že musí být na každý argument strany podrobně reagováno. Na druhou stranu, jestliže jsou v projednávané věci vzneseny závažné právní argumenty, je třeba, aby se s nimi soud vypořádal*“ (nález ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08).

[19] V projednávaném případě stěžovatel v žalobě uvedl, že „*nelze pomíjet ust. § 2 odst. 4 správního řádu, kdy správní orgány, bez toho aniž by se změnila jakkoliv politická situace v Uzbekistánu nebo zákonná úprava, tak v několika případech za totožné skutkové situace rozhodne žalovaná o nepřiměřenosti vydaného rozhodnutí o správním vyhoštění a sama žalovaná řízení zastaví. Žalobce odkazuje a dokládá tři rozhodnutí žalované v totožných případech (rozhodnutí Ředitelství ze dne 4. 7. 2017, č. j. CPR-11801-2/ČJ-2017-930310-V240, rozhodnutí Ředitelství ze dne 14. 6. 2017, č. j. CPR-12024-4/ČJ-2017-930310-V238 a rozhodnutí Ředitelství ze dne 2. 3. 2017, č. j. CPR-29750-3/ČJ-2016-930310-V240). Na základě předložených rozhodnutí Ředitelství je patrné, že žalovaná se zcela odchýlila od běžné praxe, čímž porušila zásadu legitimního očekávání a způsobila tak nepřezkoumatelnost vydaného rozhodnutí.*“ Stěžovatel v žalobě z uvedených rozhodnutí rovněž obsáhle citoval.

[20] Z textu odůvodnění napadeného rozsudku je zřejmé, že městský soud skutečně na tuto žalobní námitku nijak nereagoval. Přitom v obdobném případě právě na základě totožné žalobní námitky městský soud zrušil rozhodnutí žalovaného pro zásadní pochybení, které shledal v nedostatečném odůvodnění toho, proč se žalovaný odchýlil od ustálené praxe (viz stěžovatelem poukazovaný rozsudek ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 A 97/2017 – 37).

[21] Nejvyšší správní soud proto uzavřel, že městský soud se nijak nevypořádal s námitkou stěžovatele týkající se otázky porušení zásady legitimního očekávání podle § 2 odst. 4 správního řádu. V takovém případě je rozsudek městského soudu nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, a je proto naplněn kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[22] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené napadený rozsudek městského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, ve kterém se bude městský soud zabývat všemi uplatněnými žalobními tvrzeními stěžovatele.

[23] Nejvyšší správní soud nerozhodoval o návrhu stěžovatele na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, protože o tomto mimořádném opravném prostředku bylo rozhodnuto bez zbytečného prodlení po nezbytném poučení účastníků řízení a obstarání dalších podkladů nutných pro rozhodnutí.

[24] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 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 14. března 2018

Mgr. David Hipšr
předseda senátu