ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobkyně: **T. S.,** zastoupená JUDr. Tomášem Cabalkou, advokátem se sídlem U jabloně 358, Stříbrná Skalice, proti žalované: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie,** se sídlem Olšanská 2, Praha 3, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 21. 12. 2018, č. j. CPR-26328-7/ČJ-2018-930310-V248, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 2. 2019, č. j. 1 A 116/2018 – 38,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalované se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím Policie České republiky, Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy, Odboru cizinecké policie, Oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort (dále jen „správní orgán prvního stupně“), ze dne 9. 7. 2015 bylo žalobkyni uloženo správní vyhoštění a stanovena doba, po kterou jí nelze umožnit vstup na území členských států Evropské unie na 4 roky (dále jen „rozhodnutí o vyhoštění“). Dle § 120a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) se na žalobkyni vztahovaly důvody znemožňující její vycestování podle § 179 téhož zákona, a proto byla doba třiceti dnů k vycestování žalobkyně z území České

republiky odložena až do dne nabytí právní moci rozhodnutí, kterým bude stanoveno, že vycestování žalobkyně je možné.

[2] Rozhodnutím správního orgánu prvního stupně ze dne 10. 7. 2018, č. j. KRPA-258006-9/ČJ-2018-000022 (dále jen „prvoinstanční rozhodnutí“), byla žalobkyni podle § 120a odst. 5 zákon o pobytu cizinců stanovena nová lhůta k vycestování z území České republiky do 30 dnů ode dne nabytí právní moci. Prvoinstanční rozhodnutí vycházelo ze Závazného stanoviska Ministerstva vnitra České republiky k možnosti vycestování žalobkyně ze dne 10. 7. 2018 (dále jen „závazné stanovisko ministerstva“).

[3] Proti prvoinstančnímu rozhodnutí podala žalobkyně odvolání. Rozhodnutím žalované ze dne 21. 12. 2018, č. j. CPR-26328-7/ČJ-2018-930310-V248 (dále jen „napadené rozhodnutí“), byl výrok prvoinstančního rozhodnutí změněn tak, že byl doplněn o návaznost na rozhodnutí o vyhoštění a vydání nového závazného stanoviska ministerstva, na základě něhož pominuly důvody znemožňující vycestování žalobkyně. Ve zbytku bylo prvoinstanční rozhodnutí potvrzeno. Napadené rozhodnutí vycházelo ze Závazného stanoviska ministra vnitra České republiky k možnosti vycestování žalobkyně ze dne 8. 11. 2018 (dále jen „závazné stanovisko ministra vnitra“).

[4] Žalobu proti napadenému rozhodnutí Městský soud v Praze (dále jen „krajský soud“) zamítl rozsudkem uvedeným v záhlaví (dále jen „napadený rozsudek“). Podle krajského soudu není nutné, aby v době platnosti víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu žalobkyně na území České republiky uděleného podle § 33 odst. 3 zákona o pobytu cizinců (dále jen „vízum pro strpění“) bylo nejprve rozhodnuto postupem podle § 38 odst. 2 zákona o pobytu cizinců o zrušení jeho platnosti a teprve až následně bylo postupováno podle § 120a odst. 5 zákona o pobytu cizinců za účelem vydání rozhodnutí o stanovení nové lhůty k vycestování z území České republiky. Podle krajského soudu totiž zákon jasně stanoví, že vízum pro strpění zaniká automaticky právní mocí rozhodnutí o stanovení nové lhůty k vycestování.

[5] Ohledně druhé části žalobní argumentace směřující proti závěrům závazného stanoviska ministerstva a závazného stanovisko ministra vnitra vydaného v odvolacím řízení dospěl krajský soud k závěru, že ministr vnitra ve svém stanovisku nezpochybnil, že na východě Ukrajiny zůstává bezpečnostní situace i nadále problematická. Nicméně z důvodu dlouhodobého zakonzervování konfliktu v Doněcké a Luhanské oblasti je ve zbytku Ukrajiny situace bezproblémová a umožňuje řešení situace osob pocházejících z uvedených oblastí vnitřním přesídlením do bezpečnějších oblastí Ukrajiny. Ministr vnitra se ve svém stanovisku zabýval situací vnitřně přesídlených osob, přičemž dospěl k závěru, že ukrajinská vláda podniká kroky k zajištění práv vnitřně přesídlených osob a žalobkyně není zranitelnou osobou, pro kterou by případná možnost přesídlení mohla být komplikovanější. Žalovaná svůj závěr o možnosti vycestování žalobkyně obhájila na podkladě zpráv o zemi původu, ze kterých vycházela obě závazná stanoviska, přičemž žalobkyně ve správním řízení ani v podané žalobě nenamítala, že vnitřní přesídlení není v jejím případě dostatečnou ochranou. Tvrzení o možnosti otevřeného válečného konfliktu mezi Ukrajinou a Ruskem je v současné době pouhou spekulací. Námitky ohledně fašizujících tendencí na Ukrajině jsou jen velmi obecné a žalobkyní nijak nepodložené.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[6] Proti napadenému rozsudku žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) brojí kasační stížností. Uvádí, že dne 10. 7. 2018 se dostavila na služebnu žalované za účelem podání žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu (udělení víza), přičemž měla vízum pro strpění platné do 20. 8. 2018. Namísto přijetí uvedené žádosti byla bez jakéhokoliv bližšího vysvětlení zjištěna její totožnost a bezprostředně potom byla vyzvána k podání vysvětlení a sepsán s ní protokol o tomto podání.

[7] Stěžovatelka namítá, že pokud žalovaná v době platnosti víza pro strpění neaplikovala § 38 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, neměla za to, že by pominula, respektive zanikla, překážka bránící stěžovatelce ve vycestování. Přesto však ještě téhož dne vydala prvoinstanční rozhodnutí, přičemž lze za pozoruhodnou považovat okolnost, že v týž den si vyžádala a současně i získala závazné stanovisko ministerstva. Podle názoru stěžovatelky byl tímto postupem porušen zákon, neboť dle jejího mínění mělo být o její žádosti povolení k dlouhodobému pobytu (udělení víza) rozhodnuto, ať již v její prospěch nebo neprospěch.

[8] Žalobkyně rovněž brojí proti tomu, jak byla krajským soudem posouzena situace na Ukrajině. Nevypořádal se zejména s tím, že v místě jejího pobytu na Ukrajině hrozí nebezpečí vážné újmy, neboť je v Doněcku vedena válka a stále fakticky neexistuje stav příměří. Dle sdělení její matky dochází v Doněcku pravidelně, někdy i několikrát denně, ke střelbě ohrožující civilní osoby tam žijící. V zemi posilují fašizující tendence. Zesiluje tlak proti osobám, které mají výhrady vůči oficiální politice ukrajinské vlády. Žalobkyně je konzervativní členkou tradiční pravoslavné církve a považuje za důvodné i obavy z porušování náboženské svobody, o čemž svědčí i uznání autokefality pravoslavné církve.

[9] Při návratu žalobkyně na Ukrajinu jí nebude poskytnuta žádná pomoc pro řešení elementárních životních situací (bydlení, práce atd.). V České republice má vytvořené osobní a společenské zázemí, žije tu patnáct let od doby, kdy jí bylo dvacet pět let. Od té doby byla v telefonickém kontaktu pouze se svými rodiči a čas od času se svou sestrou žijící v Rusku. Její rodiče a vzdálenější příbuzní však žijí v Doněcku, tedy v oblasti, která je považována za problematickou. V jiných částech Ukrajiny žádné osobní ani jiné kontakty nemá. V České republice má nejen řadu přátel, možnost důstojného bydlení i výdělku, ale i snoubence, s nímž by chtěla uzavřít sňatek. Návrat na Ukrajinu by za stávajících podmínek představoval pro žalobkyni v podstatě neřešitelnou životní situaci, neboť by se vrátila do země, kde nemá s výjimkou Doněcka naprosto žádné sociální ani společenské zázemí, jakož ani prostředky a možnosti potřebné k jejich vytvoření.

[10] Žalovaná se ke kasační stížnosti vyjádřila tak, že způsob rozhodování správního soudu nehodlá blíže komentovat. V dané věci odkazuje na své vyjádření k žalobě, ve svém postupu a ve svých závěrech neshledává pochybení, plně souhlasí s názorem uvedeným v napadeném rozsudku.

III. Posouzení kasační stížnosti

[11] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti. 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 (dále jen „s. ř. s.")], kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

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

[13] Podle § 120a odst. 5 zákona o pobytu cizinců, pominou-li důvody znemožňující cizinci vycestování, policie vydá nové rozhodnutí pouze ve věci stanovení nové lhůty k vycestování podle zvláštního právního předpisu po vyžádání a na základě nového závazného stanoviska ministerstva. Dnem nabytí právní moci tohoto rozhodnutí zaniká platnost víza uděleného podle § 33 odst. 3 nebo povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění pobytu na území; policie cizinci udělí výjezdní příkaz.

[14] Podle § 38 odst. 2 zákona o pobytu cizinců zruší ministerstvo vnitra platnost víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území, jestliže pominuly důvody, pro které bylo toto vízum uděleno, a cizinec nepožádal o zrušení platnosti víza ve lhůtě podle předchozího odstavce anebo bylo-li vízum uděleno podle § 33 odst. 1 písm. d) a soud žalobě nepřiznal odkladný účinek.

[15] Ve vztahu k námitce stěžovatelky ohledně procesního postupu žalované předcházejícího vydání prvoinstančního rozhodnutí považuje Nejvyšší správní soud právní posouzení provedené krajským soudem za zcela přiléhavé, správné a zákonné. Krajský soud provedl správný výklad § 120a odst. 5 zákona o pobytu cizinců, když dovodil, že s nabytím právní moci prvoinstančního rozhodnutí (toliko ve věci stanovení nové lhůty k vycestování) je *ex lege* spojen „automatický" důsledek v podobě zániku platnosti víza pro strpění stěžovatelky z důvodů znemožňujících její vycestování. Jde tu totiž o právní důsledek ve vztahu k platnosti víza pro strpění daný přímým působením normativního textu zákona.

[16] Stěžovatelka na podkladě toho, že vůči ní žalovaná v době platnosti víza pro strpění neaplikovala § 38 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, dovozuje, že žalovaná v době vydání prvoinstančního rozhodnutí neměla za to, že by pominula, respektive zanikla, překážka bránící stěžovatelce ve vycestování. Stěžovatelka však přehlíží, že „věc" prvoinstančního rozhodnutí, k jejímuž rozhodnutí je příslušný správní orgán prvního stupně, není rozhodováním správního orgánu o ničem jiném než „o stanovení nové lhůty k vycestování". Rozhodování podle § 38 zákona o pobytu cizinců je pak rozhodováním Ministerstva vnitra v odlišném procesu i odlišné „věci", totiž přímo o zrušení platnosti víza pro strpění. Pokud pak zákonodárce spojil právní účinky rozhodování žalované podle § 120a odst. 5 zákona o pobytu cizinců *ex lege* s důsledky pro platnost víza pro strpění, o níž by jinak podle obecné právní úpravy rozhodovalo ministerstvo vnitra, není z toho možné vyvozovat, že by snad žalovaná (či správní orgán prvního stupně) mohla sama rozhodovat postupem podle § 38 odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

[17] Postup správního orgánu prvního stupně ani žalované, který před vydáním napadeného rozhodnutí v době platnosti víza pro strpění neaplikoval § 38 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, proto nebyl nezákonný a námitka stěžovatelky je v tomto směru nedůvodná. Fakt, že žalovaná vůči stěžovatelce v době platnosti víza pro strpění neaplikovala § 38 odst. 2 zákona o pobytu cizinců (který ani aplikovat nemohla), nemůže totiž nic vypovídat o trvání či zániku překážky bránící stěžovatelce ve vycestování.

[18] V kasační stížnosti stěžovatelka rovněž namítá, že krajský soud nesprávně vycházel z toho, že se žalobkyně dostavila na služebnu správního orgánu prvního stupně se žádostí o vydání nového rozhodnutí o správním vyhoštění, aby mohla na pracovišti Odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra České republiky podat novou žádost o vízum za účelem strpění. Žalobkyně se však dne 10. 7. 2018 dostavila na služebnu správního orgánu prvního stupně za účelem podání žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu (udělení víza). Toto podání nebylo tímto úřadem přijato bez jakéhokoliv odůvodnění. Stěžovatelka tvrdí, že o její žádosti povolení k dlouhodobému pobytu (udělení víza) mělo být rozhodnuto, ať již v její prospěch nebo neprospěch.

[19] Krajský soud v bodě 23 napadeného rozsudku dospěl k závěru, že se žalobkyně „*dne 10. 7. 2018 dostavila na cizineckou policii, aby jí bylo vydáno nové rozhodnutí pro účely prodloužení víza strpění*“. V žalobě přitom stěžovatelka uvedla argumentaci, podle níž se dne 10. 7. 2018 dostavila na služebnu správního orgánu prvního stupně „*za účelem podání žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu (udělení víza). Toto podání nebylo tímto úřadem přijato, a to z toho důvodu, že bylo podáno u orgánu, který není příslušný*“. Z úředního záznamu správního orgánu prvního stupně ze dne 10. 7. 2018, č. j. KRPA-258006-2/ČJ-2018-000022, obsaženého ve správním spise se pak podává, že se stěžovatelka dostavila „*se žádostí o vydání nového rozhodnutí o správním vyhoštění, aby mohla podat novou žádost o vízum za účelem strpění na pracovišti Odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra České republiky*“. V protokolu o podání vysvětlení ze dne 10. 7. 2018, č. j. KRPA-258006-5/ČJ-2018-000022, obsaženého ve správním spise je pak uvedeno vyjádření stěžovatelky: „*(...) Když jsem byla naposledy na Odboru azylové a migrační politiky, tak mi bylo řečeno, abych se dostavila na cizineckou policii a podala si žádost o dlouhodobý pobyt, že zde již pobývám dlouhou dobu a mám na toto nárok. Z tohoto důvodu jsem se dnešního dne dostavila na cizineckou policii.*“

[20] Ačkoli se tedy zřejmě rozcházejí názor stěžovatelky a vnímání správního orgánu prvního stupně o účelu, pro který se na jeho služebnu stěžovatelka dne 10. 7. 2018 původně dostavila, Nejvyšší správní soud ve vztahu k této kasační námitce podotýká, že ve správním spise není obsaženo žádné podání stěžovatelky, které by snad bylo lze označit za podanou žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění pobytu na území ve smyslu § 43 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Z hlediska posuzování právní otázky zákonnosti skutečně provedeného procesního postupu žalované, resp. správního orgánu prvního stupně, krajským soudem podle § 120a odst. 5 zákona o pobytu cizinců (resp. nemožnosti postupu podle § 38 odst. 2 téhož zákona) je pak hodnocení účelu, pro který se na jeho služebnu stěžovatelka dne 10. 7. 2018 původně dostavila, zcela právně nevýznamné. Pokud stěžovatelka namítá, že o její žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu mělo být

rozhodnuto, ať již v její prospěch nebo neprospěch, pak není ani z obsahu správního spisu, ani z obsahu spisu krajského soudu zřejmé, že by takovou žádost vůbec kdy podala.

[21] Ve vztahu k tomu, jak byla posouzena situace na Ukrajině, Nejvyšší správní soud předesílá, že není úkolem správních soudů, aby v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu samy posuzovaly situaci na Ukrajině, nýbrž aby v mezích žalobních bodů přezkoumávaly napadené výroky správních rozhodnutí a ty závazné podklady rozhodnutí, které není možné napadnout samostatnou žalobou. Takovými podklady v právě projednávané věci nepochybně jsou jak závazné stanovisko ministerstva, tak závazné stanovisko ministra vnitra vydané v odvolacím řízení, jež situaci na Ukrajině z pohledu možného trvání důvodů znemožňujících vycestování stěžovatelky nepochybně posuzují.

[22] Pokud jde o námitku stěžovatelky, že v místě jejího pobytu na Ukrajině hrozí nebezpečí vážné újmy, neboť je v Doněcku vedena válka a stále fakticky neexistuje stav příměří, pak je tato námitka zcela přiléhavá pouze pro poměry po roce 2017 na tzv. linii dotyku vyskytující se v Doněcké a Luhanské oblasti, kde se však bezpečnostní incidenty soustřeďují „přibližně 7 km od linie dotyku“ znepřátelených stran, jak vyplývá z Informace Odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra České republiky – Situace v zemi – Politická a bezpečnostní situace, mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, vojenská služba, vnitřně přesídlené osoby ze dne 14. 9. 2018 (dále jen „Informace ze dne 14. 9. 2018“), jež je součástí správního spisu a byla podkladem závazného stanoviska ministra vnitra. Toto závazné stanovisko však výskyt bezpečnostních incidentů ve formě bojů znepřátelených stran nezpochybňuje a přiznává, že v uvedených dvou správních oblastech Ukrajiny „panuje zhoršená bezpečnostní situace“. Tomu pak zcela odpovídá i posouzení Informace ze dne 14. 9. 2018 ze strany krajského soudu v bodě 26 odůvodnění napadeného rozsudku. Jako významné z hlediska nebezpečí vážné újmy stěžovatelky se pak jeví nejen to, že město S. (totiž místo posledního pobytu stěžovatelky na Ukrajině) je od linie dotyku vzdáleno přes 70 km, ale rovněž neomezovaná možnost vnitřního přesídlení stěžovatelky v rámci ostatního státního území Ukrajiny, a to aniž by to pro ni konkrétně s sebou neslo riziko vážné újmy znemožňující jí vycestování.

[23] Pokud tedy krajský soud dospěl k výše uvedeným závěrům, že „*ve zbytku Ukrajiny je situace bezproblémová a umožňuje řešení situace osob pocházejících z uvedených oblastí vnitřním přesídlením do bezpečnějších oblastí Ukrajiny*“, pak toto posouzení odpovídá obsahu podkladů napadeného rozhodnutí.

[24] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že obě závazná stanoviska berou v potaz individuální situaci žalobkyně a nejsou paušalizující. Ačkoli závazné stanovisko ministerstva vycházelo z podkladů, které se vztahovaly k dřívější situaci na Ukrajině, a to včetně značně znepokojující Zprávy o stavu lidských práv na Ukrajině za období 16. srpna až 15. listopadu 2017 Úřadu vysokého komisaře OSN pro lidská práva, věcné závěry ve vztahu k § 179 odst. 1 a 2 zákona o pobytu cizinců závazného stanoviska ministra vnitra vydané v odvolacím řízení se zřetelně opírají především o Informaci ze dne 14. 9. 2018, která poskytuje nejaktuálnější možný přehled relevantních informací o poměrech na Ukrajině, jíž je stěžovatelka státní občankou.

[25] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů neshledal kasační námitky stěžovatelky podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. důvodnými.

[26] K těm kasačním námitkám, které není možné podřadit pod důvody znemožňující stěžovatelce vycestování ve smyslu § 179 odst. 1 a 2 zákona o pobytu cizinců, se Nejvyšší správní soud stejně jako krajský soud nevyjadřoval, jelikož jejich hodnocení by nemohlo vést k závěru z hlediska správnosti a zákonnosti postupu krajského soudu v napadeném rozsudku.

IV. Závěr a náklady řízení

[27] Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1, věta druhá, s. ř. s.). O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[28] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka, která neměla ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované pak v řízení o kasační stížnosti nevznikly náklady nad rámec její běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 30. května 2019

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu