

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Viktora Kučery a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobkyně: **E. Y.,** zastoupené Mgr. Pavlem Čižinským, advokátem se sídlem Baranova 1026/33, Praha, proti žalované: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie,** se sídlem Olšanská 2, Praha, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 2. 2017, č. j. 1 A 83/2016 – 40,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 3400 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce Mgr. Pavla Čižinského, advokáta se sídlem Baranova 1026/33, Praha.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) domáhala zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým bylo zrušeno její rozhodnutí ze dne 21. 9. 2016, č. j. CPR-16095-3/ČJ-2016-930310-V243.

[2] Tímto rozhodnutím stěžovatelka zamítla odvolání žalobkyně a potvrdila rozhodnutí Policie České republiky, Krajského ředitelství policie hl. města Prahy, odboru cizinecké policie, oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 17. 5. 2016, č. j. KRPA-60863-23/ČJ-2016-000022, kterým byla žalobkyni uložena povinnost opustit území České republiky podle § 50a odst. 3 písm. c) 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“); současně v souladu s § 50a odst. 4 zákona o pobytu cizinců byla žalobkyni k opuštění území České republiky stanovena doba 30 dnů ode dne oznámení citovaného rozhodnutí.

[3] Žalobkyně se dne 15. 2. 2016 dostavila na pracoviště správního orgánu I. stupně, který lustrací v evidencích zjistil, že nemá oprávnění pobývat na území České republiky (výjezdní příkaz vylepený v jejím cestovním pase byl vydán s platností od 4. 1. 2016 do 2. 2. 2016). Správní orgán I. stupně proto žalobkyni zajistil a následně s ní zahájil řízení o správním vyhoštění; v tomto řízení ovšem dospěl k závěru, že by správní vyhoštění žalobkyně bylo nepřiměřeným zásahem do jejího soukromého a rodinného života. Na základě toho považoval zahájené řízení o správním vyhoštění za řízení o povinnosti opustit území České republiky a vydal rozhodnutí, kterým žalobkyni uložil opustit území České republiky.

[4] Žalobkyně napadla toto rozhodnutí odvoláním, které stěžovatelka zamítla výše uvedeným rozhodnutím; v něm nejprve uvedla, že žalobkyně podala blanketní odvolání ze dne 30. 5. 2016, které přes výzvu nedoplnila. Nicméně s ohledem na § 89 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) napadené rozhodnutí správního orgánu I. stupně přezkoumala z hlediska zákonnosti – a to zejména na základě předloženého správního spisu. Dospěla k závěru, že byly dány zákonné důvody pro uložení povinnosti opustit území České republiky podle § 50a odst. 3 písm. c) zákona o pobytu cizinců. Poznamenala přitom, že uložení této povinnosti není podmíněno posouzením přiměřenosti dopadů do soukromého a rodinného života žalobkyně. K tomuto posouzení ve smyslu § 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců v návaznosti na § 174a téhož zákona již došlo a důsledkem bylo, že správní orgán I. stupně nepřistoupil k uložení správního vyhoštění žalobkyně; byl však povinen vydat napadené rozhodnutí, tj. uložit žalobkyni povinnost vycestovat z území České republiky.

II. Rozhodnutí městského soudu

[5] Proti rozhodnutí stěžovatelky podala žalobkyně žalobu k městskému soudu, který nejprve jako nedůvodnou odmítl námitku žalobkyně, že stěžovatelka se opomněla vypořádat s doplněním jejího odvolání ze dne 5. 7. 2016. Následně se však neztotožnil s názorem stěžovatelky, že uložení povinnosti vycestovat z území České republiky není podmíněno posouzením přiměřenosti dopadů do soukromého a rodinného života cizince. I cizinec opouštějící území České republiky si zde mohl vytvořit rodinné zázemí a soukromý život, který může být nuceným vycestováním narušen. V tomto kontextu městský soud připomněl, že během správního řízení bylo zjištěno, že žalobkyně žije v České republice nepřetržitě od roku 2008; pracovala jako pokojská, má sjednané zdravotní pojištění a v červnu 2015 se jí zde narodil syn. V České republice žije také sestra žalobkyně, která má povolen trvalý pobyt, s rodinou. Jelikož stěžovatelka tyto skutečnosti nijak neposuzovala, zatížila své rozhodnutí takovou vadou (v podobě nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů), pro kterou nemohlo obstát.

[6] Krajský soud proto podle § 76 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), napadené rozhodnutí stěžovatelky zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení.

III. Kasační stížnost a vyjádření žalobkyně

[7] Proti rozsudku krajského soudu podala stěžovatelka kasační stížnost, ve které dovozovala nezákonnost rozsudku městského soudu ze dvou důvodů. Za prvé upozornila na to, že žaloba směřovala proti rozhodnutí, na které se vztahuje výluka ze soudního

přezkumu stanovená v § 171 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Proto měl městský soud žalobu odmítnout jako nepřípustnou podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 68 písm. e) s. ř. s.

[8] Za druhé, stěžovatelka vyjádřila nesouhlas s názorem městského soudu, dle kterého v případě rozhodnutí o povinnosti opustit území podle § 50a odst. 3 písm. c) zákona o pobytu cizinců byla povinna posuzovat otázku přiměřenosti tohoto rozhodnutí z hlediska jeho dopadů do rodinného a soukromého života cizince, přestože již jednou byla otázka přiměřenosti v rámci daného správního řízení posouzena; a právě s ohledem na posouzení otázky přiměřenosti podle § 119a zákona o pobytu cizinců v návaznosti na § 174a téhož zákona bylo přistoupeno k překvalifikování řízení o správním vyhoštění na řízení o povinnosti opustit území (§ 50 a odst. 6 zákona o pobytu cizinců). Jinými slovy – podle stěžovatelky uložení povinnosti opustit území ve smyslu § 50a odst. 3 písm. c) zákona o pobytu cizinců již není podmíněno posouzením přiměřenosti, neboť tak není výslovně uvedeno ani v § 50a zákona o pobytu cizinců, ani v jiném ustanovení tohoto zákona. Je-li shledáno, že by vydání rozhodnutí o správním vyhoštění představovalo nepřiměřené opatření a cizinec se přitom nachází na území České republiky neoprávněně, nemá policie podle názoru stěžovatelky jinou možnost, než vydat rozhodnutí o povinnosti opustit území České republiky, jakožto vůbec nejmírnější opatření, které lze za dané situace přijmout. Závěrem stěžovatelka dodala, že není možné, aby na základě posouzení přiměřenosti dopadu rozhodnutí o povinnosti opustit území automaticky vzniklo cizinci (ze zákona) pobytové oprávnění; to by vedlo k anarchii a diskriminaci těch cizinců, kteří si v souladu se zákonem požádali o vydání pobytového oprávnění.

[9] S ohledem na shora uvedené stěžovatelka uzavřela, že v daném případě bylo postupováno zcela v souladu se zákonem, a proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[10] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti sdělila, že se ztotožňuje s právním názorem městského soudu, pro který napadené rozhodnutí stěžovatelky zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení. V této souvislosti odkázala též na judikaturu Nejvyššího správního soudu – konkrétně na rozsudek ze dne 28. 3. 2017, č. j. 7 Azs 24/2017 – 29, publ. pod č. 3574/2017 Sb. NSS. Pro případ, že by se Nejvyšší správní soud s důvody, pro které bylo žalobě vyhověno, neztotožnil, se stěžovatelka vyjádřila ještě k otázce svého blanketního odvolání a jeho doplnění. Připomněla, že dne 5. 7. 2016 podala na podatelnu policie celkem tři podání, mezi nimiž bylo i doplnění odvolání; z toho plyne, že závěr městského soudu v tomto směru není správný. Závěrem žalobkyně navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a za stěžovatelku jedná osoba s vysokoškolským právnickým vzděláním, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k následujícímu závěru.

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Podstata věci spočívá v posouzení postupu městského soudu, proti kterému stěžovatelka brojí dvěma námitkami, které již byly plně vyřešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu, a sice žalobkyní zmíněným rozsudkem ze dne 28. 3. 2017, č. j. 7 Azs 24/2017 – 29, publ. pod č. 3574/2017 Sb. NSS.

[14] V tomto rozsudku sedmý senát Nejvyššího správního soudu přijal jednoznačný závěr, podle něhož na rozhodnutí o povinnosti opustit území podle § 50a zákona o pobytu cizinců na území České republiky, nedopadá výluka ze soudního přezkumu podle § 171 písm. d) téhož zákona. Současně konstatoval, že i v případě vydání rozhodnutí o ukončení pobytu cizince podle § 50a odst. 3 písm. c) zákona o pobytu cizinců, je třeba posuzovat přiměřenost dopadů tohoto rozhodnutí podle § 174a téhož zákona. Pátý senát Nejvyššího správního soudu nemá důvod se od těchto závěrů jakkoli odchylovat, naopak s nimi souhlasí a v podrobnostech proto odkazuje na odůvodnění rozsudku zdejšího soudu č. j. 7 Azs 24/2017 – 29. Pro potřeby nyní souzené věci pouze ve stručnosti konstatuje následující.

[15] První námitku stěžovatelka opírá o tvrzení, že měl žalobu městský soud odmítnout podle § 171 písm. d) zákona o pobytu cizinců, dle kterého platí, že „*z přezkoumání soudem jsou vyloučena rozhodnutí o ukončení pobytu, pokud se cizinec před zahájením řízení o ukončení pobytu zdržoval na území nebo v tranzitním prostoru mezinárodního letiště neoprávněně*“ (pozn. podtržení provedeno Nejvyšším správním soudem).

[16] Stanovení výluk ze soudního přezkumu obsažených v § 171 zákona o pobytu cizinců představuje omezení práva na soudní ochranu zaručeného článkem 36 Listiny základních práv a svobod. Tyto výluky musí být podle ustálené judikatury Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu vykládány restriktivně, tedy ve prospěch soudního přezkumu (viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 5. 2001, sp. zn. IV. ÚS 393/2000, a ze dne 27. 4. 2010, sp. zn. III. ÚS 542/09, bod 24, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2005, č. j. 3 As 28/2005 - 89, publ. pod č. 809/2006 Sb. NSS, či přímo k § 171 zákona o pobytu cizinců rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2007, č. j. 4 As 75/2006 - 525, publ. pod č. 1194/2007 Sb. NSS).

[17] Uvedená soudní výluka je zakotvena v zákoně o pobytu cizinců od počátku jeho účinnosti, tj. od 1. 1. 2000. Oproti tomu institut „*rozhodnutí o povinnosti opustit území*“ byl do právního řádu zaveden až později – novelou zákona o pobytu cizinců provedenou zákonem č. 427/2010 Sb. s účinností od 1. 1. 2011, a to v důsledku transpozice Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES, o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (dále jen „návratová směrnice“).

[18] Z tohoto vývoje legislativy, jakož i z užití odlišné terminologie zákonodárcem, je zřejmé, že „*rozhodnutí o uložení povinnosti opustit území*“ podle § 50a zákona o pobytu cizinců nelze ztotožňovat s „*rozhodnutím o ukončení pobytu*“ podle § 171 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Za situace, kdy se § 171 písm. d) zákona o pobytu cizinců podle svého znění výslovně vztahuje toliko na některá rozhodnutí o ukončení pobytu a výše citovaná judikatura Ústavního i Nejvyššího správního soudu vyžaduje restriktivní výklad výluk ze

soudního přezkumu, nelze podle Nejvyššího správního soudu toto ustanovení aplikovat na jiná rozhodnutí, v tomto případě na rozhodnutí o uložení povinnosti opustit území, a to i přes případné srovnatelné dopady těchto rozhodnutí pro cizince. Rovněž podobnost mezi nadpisem kapitoly II návratové směrnice nazvané „*Ukončení neoprávněného pobytu*“ a zněním § 171 písm. d) zákona o pobytu cizinců nemůže podle Nejvyššího správního soudu založit výluku ze soudního přezkumu a zvrátit výše uvedené závěry; navíc ani sama návratová směrnice soudní přezkum rozhodnutí o povinnosti opustit území nezapovídá, naopak jej v čl. 13 uvádí jako jeden z možných prostředků nápravy. Ostatně se soudním přezkumem rozhodnutí o povinnosti upustit území počítá i § 31 odst. 2 s. ř. s., který stanoví, že ve věcech rozhodnutí o povinnosti opustit území rozhoduje specializovaný samosoudce.

[19] Podle Nejvyššího správního soudu je v tomto kontextu zásadní, že z žádné okolnosti nevyplývá, že by úmyslem českého zákonodárce v souvislosti s transpozicí návratové směrnice bylo rozhodnutí podle § 50a zákona o pobytu cizinců subsumovat pod § 171 písm. d) zákona o pobytu cizinců či jeho soudní přezkum jinak vyloučit. Pokud tak zákonodárce zamýšlel učinit, nic mu nebránilo pojmenovat též rozhodnutí podle § 50a zákona o pobytu cizinců nikoli jako rozhodnutí o povinnosti opustit území, ale jako rozhodnutí o ukončení (neoprávněného) pobytu, čímž by dal jasně najevo svůj záměr podřadit jej pod § 171 písm. d) zákona o pobytu cizinců, případně zakotvit v § 171 výluku ze soudního přezkumu též pro rozhodnutí o uložení povinnosti opustit území. Při absenci zřetelné vůle zákonodárce tak učinit je podle Nejvyššího správního soudu na místě vyjít z interpretace opírající se o jazykový výklad § 171 zákona o pobytu cizinců, který navíc musí být restriktivní s ohledem na výše citované judikatorní závěry, a soudní přezkum rozhodnutí o uložení povinnosti opustit území podle § 50a zákona o pobytu cizinců připustit. První námitka stěžovatelky tedy není důvodná.

[20] Druhá stěžovatelčina námitka se týkala výkladu § 50a odst. 3 písm. c) zákona o pobytu cizinců, podle kterého „*rozhodnutí o povinnosti opustit území policie vydá dále cizinci, u kterého nebyly shledány důvody pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění, není-li cizinec oprávněn pobývat na území.*“

[21] S názorem stěžovatelky, že při vydání rozhodnutí podle citovaného ustanovení není možné provádět posouzení přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života podle § 174a zákona o pobytu cizinců, se Nejvyšší správní soud neztotožňuje, neboť jej pokládá za rozporný jednak s právem EU, jednak se smyslem posuzování přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života.

[22] Co se týče nesouladu s právem EU, Nejvyšší správní soud připomíná, že § 50a zákona o pobytu cizinců transponuje do vnitrostátní úpravy čl. 6 odst. 1 návratové směrnice; její čl. 5 ukládá členským státům povinnost náležitě při jejím provádění zohlednit a) nejvlastnější zájem dítěte, b) rodinný život a c) zdravotní stav dotčeného státního příslušníka třetí země a dodržet zásadu nenavracení. Zmíněná kritéria odpovídají těm, která jsou zmíněna ve výčtu uvedeném v § 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců, takže stěžovatelka měla v případě napadeného rozhodnutí přikročit k posuzování přiměřenosti.

[23] Pro úplnost nutno dodat, že na tomto závěru nic nezměnila ani následná novelizace zákona o pobytu cizinců provedená zákonem č. 222/2017 Sb. s účinností od 15. 8. 2017,

kterou byl do § 174a doplněn nový odst. 3, dle něhož platí, že: „*přiměřenost dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona správní orgán posuzuje pouze v případech, kdy to tento zákon výslovně stanoví*.“ Citovaná novelizace (§ 174a odst. 3) zákona o pobytu cizinců sama o sobě nemohla změnit podstatu shora uvedeného závěru, podle něhož postup vylučující posuzování přiměřenosti dopadů do soukromého a rodinného života je v případě rozhodování o povinnosti opustit území rozporný s právem EU (konkrétně s čl. 5 návratové směrnice); v podrobnostech viz nedávný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2018, č. j. 8 Azs 290/2018 – 27.

[24] Z hlediska teleologického výkladu je pak třeba odmítnout stěžovatelčin názor, že v případě vydání rozhodnutí o ukončení pobytu cizince podle § 50a odst. 3 písm. c) zákona o pobytu cizinců již není třeba znovu posuzovat otázku přiměřenosti podle § 174a téhož zákona, neboť otázka přiměřenosti již byla v rámci tohoto řízení posouzena. Smyslem § 174a zákona o pobytu cizinců je posouzení „*přiměřenosti dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona*“ do soukromého a rodinného života. Jinak řečeno, posuzuje se, zda konkrétní zásah představovaný konkrétním rozhodnutím nezasahuje nepřiměřeně do soukromého a rodinného života cizince. To znamená, že poté, co správní orgán I. stupně původní správní řízení „odklonil“ do rámce § 50a odst. 3 písm. c) zákona o pobytu cizinců, měl povinnost posoudit i přiměřenost tohoto konkrétního zásahu, tedy zvážit, zda tento mírnější zásah již je přiměřený či nikoli. Posuzování přiměřenosti se totiž váže nejen ke konkrétní osobě, ale ke konkrétnímu rozhodnutí, jehož přiměřenost ve vztahu k soukromému a rodinnému životu má být zvažována. Nejedná se tedy o žádné opakované posuzování přiměřenosti, jak by se snad z argumentace stěžovatelky mohlo zdát.

[25] Jednoznačně je pak třeba odmítnout způsob, jakým stěžovatelka argumentovala v závěru kasační stížnosti, v níž poukázala na možnou anarchii a diskriminaci ostatních cizinců. Pomíjí totiž to, že povinnost posoudit přiměřenost vydaného rozhodnutí z hlediska jeho dopadů do rodinného a soukromého života je výrazem základního práva na respektování soukromého a rodinného života podle čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Nejedná se sice o právo absolutní, avšak tím spíše je zde prostor pro přiměřené posouzení věci a vyvažování možných protichůdných zájmů cizince a státu. Judikatura Evropského soudu pro lidská práva v této souvislosti 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 ze dne 18. 10. 2006, *Üner proti Nizozemsku*, č. 46410/99, § 57-58, a rozsudky ze dne 31. 1. 2006, *Rodrigues da Silva a Hoogkamer proti Nizozemsku*, stížnost č. 50435/99, § 39, či ze dne 28. 6. 2011, *Nunez proti Norsku*, stížnost č. 55597/09, § 70).

[26] Stěžovatelka žádné shora naznačené posouzení neprovedla; bez dalšího potvrdila rozhodnutí správního orgánu I. stupně, který pouze mechanicky vydal rozhodnutí o povinnosti opustit území České republiky, aniž by se jakkoli zabýval přiměřeností dopadů tohoto rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně. Za této situace je zjevné, že rozhodnutí stěžovatelky nemohlo obstát a městský soud správně přistoupil k jeho

zrušení a vrácení věci k dalšímu řízení stěžovatelce; v něm bude muset posoudit přiměřenost přijatého rozhodnutí z hlediska dopadu do soukromého a rodinného života cizince, jakož i do života jeho rodinných příslušníků, v nyní posuzovaném případě zejména nezletilého syna stěžovatelky.

V. Závěr a náklady řízení

[27] S ohledem na shora uvedené Nejvyšší správní soud závěrem shrnuje, že podanou kasační stížnost neshledal důvodnou, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[28] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud dle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Žalobkyně měla ve věci úspěch, náleží jí proto náhrada důvodně vynaložených nákladů řízení proti stěžovatelce, která úspěch neměla.

[29] Jako důvodně vynaložené náklady vzal Nejvyšší správní soud odměnu zástupce žalobkyně a náhradu jeho hotových výdajů stanovenou podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. Odměna zástupce v řízení před Nejvyšším správním soudem činí 3100 Kč za jeden úkon právní služby spočívající v sepsání vyjádření ke kasační stížnosti [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], zvýšená o náhradu hotových výdajů ve výši 300 Kč za jeden úkon (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu); celkem tedy 3400 Kč. Stěžovatelka je tak povinna uhradit žalobkyni uvedenou částku ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, a to k rukám jejího zástupce.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 10. ledna 2019

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu