ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců Mgr. Petry Weissové a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **J. N.**, zast. Mgr. Tomášem Císařem, advokátem, se sídlem Vinohradská 1233/22, Praha 2, proti žalované: **Policie České republiky**, **Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2, Praha 3, proti rozhodnutí žalované ze dne 25. 5. 2018, č. j. CPR-32128-2/ČJ-2017-930310-V241, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 7. 2018, č. j. 1 A 56/2018 - 28,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 7. 2018, č. j. 1 A 56/2018 - 28, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Policie České republiky, Krajské ředitelství policie hl. m. Prahy, odbor cizinecké policie, oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort (dále jen „správní orgán prvního stupně“), rozhodnutím ze dne 20. 10. 2017, č. j. KRPA-315923-19/ČJ-2017-000022 (dále jen „rozhodnutí o správním vyhoštění“), uložila 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 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), správní vyhoštění a stanovila podle § 118 odst. 1 téhož zákona dobu, po kterou mu nelze umožnit vstup na území členských států Evropské unie v délce 1 roku od okamžiku, kdy žalobce pozbude oprávnění k pobytu na území České republiky. Současně také rozhodla, že podle § 120a odst. 1 zákona o pobytu cizinců se na žalobce vztahují důvody znemožňující vycestování podle § 179 téhož zákona a nakonec určila žalobci podle § 118 odst. 3 zákona o pobytu cizinců dobu k vycestování z území České republiky do 15 dnů od nabytí právní moci *„tohoto rozhodnutí, kterým bude v souladu s ustanovením § 101 zák. č. 500/2004 Sb., stanoveno, že překážka řízení odpadla a vycestování cizince je možné.“*

[2] Žalovaná v záhlaví uvedeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítla odvolání žalobce a potvrdila rozhodnutí o správním vyhoštění.

II.

[3] Žalobce podal proti rozhodnutí žalované žalobu u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který ji shora označeným rozsudkem zamítl.

[4] Městský soud předně dospěl k závěru, že správní orgány obou stupňů postupovaly v souladu s § 3 správního řádu a zjistily všechny skutečnosti potřebné pro závěr o přiměřenosti rozhodnutí o správním vyhoštění. Poukázal v obecnosti na kritéria posouzení přiměřenosti dopadu rozhodnutí vyplývající z judikatury Evropského soudu pro lidská práva vztahující se k čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a také vyplývající z § 174a zákona o pobytu cizinců.

[5] V návaznosti na to městský soud shledal, že v žalobcově případě došlo k naplnění podmínek pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. c) bod 2 zákona o pobytu cizinců. Žalobce totiž v době od 28. 8. 2017 do 31. 8. 2017 pobýval na území České republiky neoprávněně bez víza. Správní orgány se dostatečně a přezkoumatelně zabývaly otázkou přiměřenosti dopadu rozhodnutí o správním vyhoštění do soukromého a rodinného života žalobce, neboť zvážily všechna kritéria ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců a vzaly v potaz všechny žalobcem tvrzené skutečnosti, nikoliv pouze rodinné zázemí žalobce v zemi původu. Městský soud poukázal na to, že žalobce tvrdil, že na území České republiky žije jen žalobcův bratranec, kterého považuje za jediného rodinného příslušníka, avšak při prověření této osoby žalovaná nezjistila, že by taková osoba vůbec existovala či se legálně nacházela na území České republiky. Žalobce zde nemá žádné sociální, kulturní ani ekonomické vazby, bydlí u kamaráda, neplatí zdravotní pojištění a nemůže být výdělečně činný. Do jeho rodinného a soukromého života tak není zasaženo rozhodnutím o správním vyhoštění nepřiměřeným způsobem.

[6] Závěrem městský soud dodal, že k námitkám o nedostatečném posouzení otázky možného vycestování do země původu a poskytnutí příliš krátké lhůty pro opuštění území (podle žalobce v délce 30 dnů, ačkoliv podle rozhodnutí správního orgánu lhůta činila 15 dnů – poznámka soudu) se vyjadřovat nebude vzhledem ke skutečnosti, že správní orgán prvního stupně na základě závazného stanoviska Ministerstva vnitra ze dne 16. 9. 2017, ev. č. ZS37336 rozhodl, že na žalobce se vztahují důvody znemožňující vycestování podle § 179 zákona o pobytu cizinců a lhůta k vycestování nebyla podle městského soudu žalobci uložena.

III.

[7] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) nyní napadá rozsudek městského soudu (dále jen „napadený rozsudek“) kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Navrhuje, aby jej Nejvyšší správní soud zrušil a vrátil věc městskému soudu k dalšímu řízení.

[8] Stěžovatel v obecnosti tvrdí, že správní orgány ve správním řízení porušily § 3 správního řádu, neboť nezjistily stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, porušily

zásady zakotvené v § 2 odst. 3 a 4 správního řádu, protože nepřihlédly ke specifickým okolnostem posuzovaného případu a nešetřily stěžovatelovy oprávněné zájmy. Správní rozhodnutí jsou nedostatečně odůvodněná, a proto nepřezkoumatelná.

[9] Nedostatečně zjištěný stav věci se podle stěžovatele odráží i v uplatňování tzv. kolektivní odpovědnosti, což se projevilo na závěru správních orgánů o tom, že občané Uzbekistánu přijíždějí do Evropy na krátkodobá víza, tato cíleně „přetáhnou“ a očekávají vydání víza za účelem strpění. O takovém jednání stěžovatele není ve správním spise žádný důkaz. Stejného pochybení spočívajícího v nedostatečně zjištěném stavu věci se správní orgány dopustily i v tom, že nezohlednily v souladu s § 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců nemožnost vydat rozhodnutí o správním vyhoštění, pokud by jeho důsledkem byl nepřiměřený zásah do soukromého a rodinného života cizince. Rozhodnutí správních orgánů obou stupňů jsou i proto nepřezkoumatelná. Městský soud tato pochybení nenapravil.

[10] Stěžovatel dále v kasační stížnosti vyslovuje nesouhlas se způsobem, jakým městský soud provedl vypořádání možnosti řešit stěžovatelův případ smírně umožněním dobrovolného opuštění České republiky. Přitom uložení správního vyhoštění není obligatorní, nemusí být uloženo, pokud by takovým postupem bylo nepřiměřeně zasaženo do soukromého a rodinného života cizince. Nebylo vzato v úvahu ani krátké období, po které stěžovatel na území pobýval.

[11] Stěžovatel shodně jako v žalobě namítá nedostatečné přezkoumání možnosti vycestování z území České republiky, aniž by mu hrozila vážná újma. Poukazuje na nesprávné závěry závazných stanovisek správních orgánů k možnosti vycestování. Na jeho námitky v tomto směru správní orgány nereagovaly, jejich rozhodnutí proto nelze považovat ani za zákonná.

[12] Nakonec je podle stěžovatelova mínění napadený rozsudek nepřezkoumatelný co do úvah o přiměřenosti délky uloženého správního vyhoštění. Stěžovatel v tomto směru námitky vznášel, městský soud však pouze odkázal na zákonné rozpětí, aniž se zabýval konkrétními okolnostmi případu a posoudil, zda je délka správního vyhoštění těmto okolnostem skutečně přiměřená a odpovídající.

[13] Stěžovatel shrnuje, že městský soud nedostatečně zdůvodnil napadený rozsudek, vycházel z nedostatečně zjištěných skutečností, nedostatečně vypořádal žalobní námitky, nezabýval se skutečným stavem věci a tento jeho postup měl vliv na zákonnost napadeného rozsudku.

IV.

[14] Žalovaná ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že způsob rozhodování městského soudu nebude komentovat, a odkázala na obsah správního spisu.

V.

[15] Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal podmínky pro řízení o kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí,

proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[16] Nejvyšší správní soud následně posoudil důvodnost kasační stížnosti 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, 4 s. ř. s.)

[17] Kasační stížnost je důvodná.

[18] Stěžovatel napadá rozsudek městského soudu mimo jiné pro jeho nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů. Této kasační námitce se Nejvyšší správní soud věnoval především, neboť by bylo předčasné, aby se zabýval právním posouzením věci samé, pokud by byl napadený rozsudek nepřezkoumatelný. Nepřezkoumatelnost je totiž natolik závažnou vadou rozhodnutí soudu, že se jí Nejvyšší správní soud zabývá i tehdy, pokud ji stěžovatel nenamítá, tedy z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.).

[19] Nepřezkoumatelnost rozsudku pro nedostatek důvodů je v souladu s ustálenou judikaturou kasačního soudu dána zejména tehdy, opřel-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75), nebo také tehdy, pokud zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74).

[20] Nejvyšší správní soud po posouzení věci shledal, že stěžovateli je třeba ve výtkách mířících na nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů přisvědčit. Městský soud, ač v rekapitulaci uplatněných žalobních bodů (viz odst. 2. až 5. napadeného rozsudku) mimo jiné uvedl, že stěžovatel rozporoval nepřiměřenost napadeného rozhodnutí co do formy (tj. uložení správního vyhoštění namísto povinnosti opustit území) i co do délky uloženého správního vyhoštění vzhledem k tomu, že nelegálně pobýval v České republice jen několik málo dní a dobrovolně se dostavil na pracoviště cizinecké policie poté, co zjistil, že se na území nachází nelegálně. Tyto žalobní námitky byly nejen součástí odstavce 5. žaloby, ale k nepřiměřenosti délky uloženého správního vyhoštění se žalobce blíže věnoval i v odstavci 9. žaloby. Vytýkal nedostatečnou individualizaci této doby, nezohlednění okolností jeho případu, nepřiměřenost délky správního vyhoštění vzhledem k několika málo dnům nelegálního pobytu na území, stejně jako nezohlednění skutečnosti, že na území České republiky vstoupil legálně. Stěžovatel poukazoval i na skutečnost, že správní vyhoštění v kratší délce (6 měsíců) správní orgány ukládají i v případech cizinců, kteří zde pracují bez zaměstnanecké karty či jiného povolení k zaměstnání.

[21] Uvedeným žalobním námitkám, přestože je městský soud v narativní části napadeného rozsudku uvedl, se však již dále nevěnoval. Pouze v obecnosti konstatoval, že podmínky pro uložení správního vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. c) bodu 2 zákona o pobytu cizinců byly naplněny, protože stěžovatel pobýval na území České republiky v době od 28. 8. 2017 do 31. 8. 2018 neoprávněně bez víza. Dále se již městský soud věnoval jen otázkám přiměřenosti zásahu rozhodnutí o správním vyhoštění do

soukromého a rodinného života a shledal, že na základě dostatečně zjištěného skutkového stavu věci správní orgány vzaly v úvahu všechna hlediska týkající se posouzení přiměřenosti správního vyhoštění podle § 174a zákona o pobytu cizinců.

[22] Nikterak se však nevyjádřil k námitce, že se správní orgány nezabývaly možností uložení povinnosti opustit území ve smyslu § 50a zákona o pobytu cizinců, a zejména nezaujal žádné stanovisko k délce uloženého správního vyhoštění v trvání 1 roku, přestože stěžovatel setrvale namítal, že neoprávněně bez víza na území České republiky pobýval jen 3 dny (od 28. 8. 2017 do 31. 8. 2018) a dobrovolně se dostavil ke správnímu orgánu k řešení své situace a v tom ohledu poukazoval na nepřiměřenost délky správního vyhoštění nejen ve vztahu ke skutkovým okolnostem jeho případu, ale i vzhledem k jiným obdobným případům ve smyslu § 2 odst. 4 správního řádu.

[23] S ohledem na právě uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že městský soud pochybil, jelikož opomněl vypořádat některé žalobní námitky, a zatížil tak napadený rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů.

[24] V dalším řízení tedy městský soud posoudí dosud nevypořádané žalobní body, a to i s ohledem na stěžovatelovo tvrzení o nedostatečně zjištěném skutkovém stavu věci (§ 3 správního řádu) a i vzhledem k jeho poukazu na porušení § 2 odst. 3 a 4 správního řádu ze strany správních orgánů. Porušení těchto ustanovení správního řádu se městský soud věnoval pouze v rozsahu těch žalobních námitek, jež v napadeném rozsudku posuzoval. Je však třeba zhodnotit, zda skutkový základ věci, jak jej zjistily správní orgány a jak se podává ze správního spisu, poskytuje dostatečný podklad také pro posouzení uvedených opomenutých žalobních námitek (viz výše odst. [22]). Přitom městský soud především neopomene zohlednit žalobní tvrzení, že správní vyhoštění v délce 1 roku není přiměřené okolnostem projednávaného případu a že i v případech cizinců, kteří se dopustili „závažnějšího“ porušení právního řádu České republiky, než stěžovatel, je správní vyhoštění ukládáno v kratší délce (viz také § 2 odst. 4 správního řádu, podle něhož při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů je třeba dbát na to, aby nevznikaly nedůvodné rozdíly).

[25] I přes výše vyslovenou nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů však lze v tomto řízení zaujmout stanovisko také k dalším stěžovatelovým kasačním námitkám.

[26] Stěžovatel se ohrazuje proti závěru o tzv. kolektivní odpovědnosti, již mu správní orgány přiřkly jako občanovi Uzbekistánu. Touto kolektivní odpovědností stěžovatel rozumí skutečnost, že správní orgány při posouzení věci vyšly z úvahy o vědomém překročení doby krátkodobého víza, jímž stěžovatel disponoval, se záměrem dosáhnout víza za účelem strpění; tento postup přisoudily správní orgány obecně občanům Uzbekistánu. Uvedená kasační námitka je však nepřípustná podle § 104 odst. 4 s. ř. s., jelikož ji stěžovatel neuplatnil již v žalobě, ač tak učinit mohl.

[27] Nejvyšší správní soud se přes nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku z výše uvedených důvodů vyjádří i k námitkám, které stěžovatel uplatnil již v žalobě a k nimž se

městský soud vyjádřil tak, že se k nim vyjadřovat nebude (námitka nedostatečného posouzení možnosti vycestování ze strany správních orgánů a stanovení příliš krátké doby pro opuštění území).

[28] Ze správního spisu, z napadeného rozhodnutí, i jemu předcházejícího rozhodnutí o správním vyhoštění je totiž na výsost zřejmé, že ač stěžovateli bylo uloženo správní vyhoštění, současně správní orgán prvního stupně s odkazem na závazné stanovisko Ministerstva vnitra ze dne 16. 9. 2017, ev. č. ZS37336, vyslovil, že se na stěžovatele vztahují důvody znemožňující jeho vycestování podle § 120a odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Uvedené závazné stanovisko k možnosti vycestování cizince je součástí správního spisu jako písemnost č. 15. Žalobní námitky týkající se toho, že správní orgány neposoudily nemožnost vycestování, jež stěžovatel opakuje i v kasační stížnosti, jsou tudíž zcela mimoběžné. Je naprosto nejasné, proč stěžovatel, ač zastoupen již od počátku správního řízení stejným právním zástupcem, setrvale namítá neposouzení možnosti vycestování, resp. zaujetí nesprávného závěru o možném vycestování ze strany jak správních orgánů, tak i soudu v situaci, v níž správní orgány ve shodě se zmíněným závazným stanoviskem Ministerstva vnitra dospěly k opačnému závěru, jenž ostatně správní orgán prvního stupně ve výrokové části rozhodnutí o správním vyhoštění srozumitelně vyjádřil (srov. odst. [1] tohoto rozsudku).

[29] Obdobně je mimoběžná i námitka stanovení příliš krátké lhůty k vycestování z území, neboť přestože ve výrokové části rozhodnutí o správní vyhoštění byla tato lhůta stanovena (městský soud se zde mýlí, uvádí-li v napadeném rozsudku opak), v souladu s § 120a odst. 5 zákona o pobytu cizinců poté, co odpadnou důvody znemožňující stěžovatelovo vycestování, vydá správní orgán prvního stupně rozhodnutí, jímž stanovní novou lhůtu k vycestování.

[30] Nejvyšší správní soud v této souvislosti pro úplnost dodává, že nepřehlédl, že v rozhodnutí o správním vyhoštění byla ve výroku stanovena lhůta k vycestování cizince v délce 15 dnů od právní moci rozhodnutí o odpadnutí překážky vycestování, ačkoliv v odůvodnění téhož rozhodnutí se uvádí, že se doba vycestování nestanoví právě s ohledem na skutečnost, že se na stěžovatele vztahují důvody znemožňující jeho vycestování (druhý odstavec na straně 7 rozhodnutí o správním vyhoštění).

[31] Nejvyšší správní soud se konečně neztotožňuje se stěžovatelovou námitkou, že rozhodnutí správních orgánů obou stupňů, stejně jako napadený rozsudek, jsou nepřezkoumatelná rozhodnutí i proto, že neobsahují dostatečné posouzení zásahu rozhodnutí o správním vyhoštění do stěžovatelova soukromého a rodinného života. Jak v rozhodnutí o správním vyhoštění (strany 4 až 6), tak i v napadeném rozhodnutí (strany 4 a 6 až 7), je o uvedeném aspektu případu pojednáno. Nakonec se této problematice věnoval i městský soud v odstavci 19. napadeného rozsudku, tedy tento žalobní bod neopomněl a srozumitelně, byť stručně, o otázce zásahu do soukromého a rodinného života pojednal.

[32] Nelze tudíž dovodit, že by správní rozhodnutí nebo napadený rozsudek byly rozhodnutími nepřezkoumatelnými pro nevypořádání této dílčí okolnosti, již je třeba vzít ve správním řízení v úvahu ve smyslu podle § 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců

a již stěžovatel nastolil v žalobě jako jeden ze žalobních bodů. Správnost přijatých závěrů o této přiměřenosti zásahu rozhodnutí správního vyhoštění do soukromého a rodinného stěžovatel logicky (tvrdil-li nepřezkoumatelnost rozsudku) nenamítal, proto ani Nejvyšší správní soud správnost úvah městského soudu v tomto bodě nemohl posoudit a neposuzoval (srov. též § 109 odst. 3 část věty první před středníkem s. ř. s.).

VI.

[33] Jelikož Nejvyšší správní soud dovodil naplnění kasačního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., napadený rozsudek podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. V něm je městský soud vázán právní názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[34] V novém rozhodnutí městský soud rozhodne i o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 21. května 2020

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu