ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Jitky Zavřelové a Petra Mikeše v právní věci žalobkyně: **I. A.,** zastoupená Mgr. Pavlem Čižinským, advokátem se sídlem Baranova 1026/33, Praha 3, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra,** se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 6. 2020, čj. MV-104565-35/OAM-2017, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 8. 2020, čj. 4 A 30/2020-30,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

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

III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně měla 20. 7. 2017 v úmyslu odletět z Letiště Václava Havla Praha do Hurghady v Egyptě. Při hraniční kontrole se prokázala cestovním pasem, u něhož vzniklo podezření na neoprávněné pozměnění vízového štítku vydaného Litvou na období od 1. 6. 2016 do 30. 11. 2018, typ C, počet vstupů MULTI, počet dnů 90. Odborným vyjádřením bylo potvrzeno, že uvedené schengenské vízum i cestovní pas jsou pravé, ale neoprávněně bylo pozměněno datum konce platnosti víza z 30. 11. 2016 na 30. 11. 2018 (číslice 6 byla částečně vyškrábaná a dotištěna číslicí 8).

[2] Z tohoto důvodu zahájila Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie, Inspektorátu cizinecké policie Praha – Ruzyně (dále jen „správní orgán prvního

stupně“) s žalobkyní řízení o správním vyhoštění. Žalobkyně v tomto řízení do protokolu uvedla, že k schengenskému vízu platnému do 30. 11. 2018 se vyjadřovat nechce. Vzápětí při výslechu požádala o mezinárodní ochranu v České republice. Dále sdělila, že do České republiky přicestovala v květnu z Litvy se svou kamarádkou; měla v úmyslu 20. 7. 2017 vycestovat do Egypta se svou kamarádkou na dovolenou, přičemž se měla 27. 7. 2017 vrátit zpět do České republiky. Po návratu si zde chtěla najít práci. Zprvu neměla v úmyslu žádat o mezinárodní ochranu v žádné evropské zemi, rozhodla se tak až v důsledku zjištění Policie ČR o neplatném vízu. Ke svému dosavadnímu pobytu v České republice uvedla, že je zde poprvé, český jazyk neovládá, nevlastní zde žádný majetek, dále také nesdílí společnou domácnost s občanem EU a ani vůči žádnému občanovi EU nemá vyživovací povinnost. Na žalobkyni nelze pohlížet jako na rodinného příslušníka občana EU. Na Ukrajinu se nechce vrátit, jelikož bydlí hned vedle prostoru, kde probíhají vojenské akce a válčí se tam. Když tam bydlela, bála se o svůj život. Na Ukrajině má dceru a matku.

[3] Rozhodnutím z 21. 7. 2017, čj. CPR-20347-25/PŘ-2017-930504, rozhodl správní orgán prvního stupně o správním vyhoštění žalobkyně podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 2 a písm. c) bodu 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění účinném do 30. 7. 2019 (dále „zákon o pobytu cizinců“). Dobu, po níž nebude žalobkyni umožněn vstup na území členských států Evropské unie, stanovil na čtyři roky. Rozhodnutím z 5. 3. 2018, čj. MV-104565-12/OAM-2017, žalovaný odvolání žalobkyně zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Zdůraznil, že neplatnost cestovního dokladu způsobuje neoprávněná změna jakýchkoli údajů v něm uvedených, tedy i změna v datu platnosti víza. Není relevantní, zda žalobkyně o provedené změně věděla, neboť nepředložila žádný doklad, který by ji opravňoval k pobytu na území České republiky, a nebylo zjištěno, že by jí v minulosti bylo uděleno jakékoli pobytové oprávnění. Rozsudkem z 23. 5. 2018, čj. 4 A 19/2018-33, Městský soud v Praze žalobu proti rozhodnutí žalovaného zamítl. Nejvyšší správní soud však rozsudkem ze 14. 3. 2019, čj. 5 Azs 232/2018-26, rozsudek městského soudu i rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud žalovaného zavázal, aby opětovně rozhodl o správním vyhoštění žalobkyně, tentokrát však jen podle § 119 odst. 1 písm. c) bodu 2 zákona o pobytu cizinců, a zároveň aby odůvodnil délku doby, po níž nebude stěžovatelce umožněn vstup na území členských států Evropské unie. V tomto směru Nejvyšší správní soud konstatoval: *„(Ne)existence zavinění na straně stěžovatelky a jeho konkrétní forma by sice nemohla zvrátit závěr o tom, že jsou splněny podmínky pro uložení správního vyhoštění podle § 119 odst. 2 písm. c) bodu 2 zákona o pobytu cizinců* [pozn. osmého senátu: správně odst. 1], *mohla by se však promítnout do délky doby, po níž nebude stěžovatelce umožněn vstup na území členských států Evropské unie, respektive do úvahy, jak dlouhý zákaz vstupu je přiměřený v kontextu všech okolností stěžovatelčina případu. V tomto směru by mohlo být relevantní především to, zda se stěžovatelka mohla oprávněně domnívat, že její vízum je platné.“* Žalovaný následně rozhodnutím z 20. 6. 2019, čj. MV-104565-26/OAM-2017, zrušil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a věc mu vrátil k novému projednání a rozhodnutí.

[4] Správní orgán prvního stupně následně vydal 30. 1. 2020 rozhodnutí čj. CPR-20347-41/PŘ-2017-930504, jímž bylo opět rozhodnuto o správním vyhoštění žalobkyně, tentokrát pouze dle § 119 odst. 1 písm. c) bod 2 zákona o pobytu cizinců. Dobu

zákazu vstupu stanovil na dva roky. Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím odvolání žalobkyně zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[5] Žalobu proti uvedenému rozhodnutí městský soud v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl. S odkazem na zrušující rozsudek NSS čj. 5 Azs 232/2018-26 uvedl, že v případě žalobkyně je nesporné, že pobývala na území Evropské unie bez příslušného víza, neboť bylo nepochybně prokázáno, že vízum, které měla vlepené do svého cestovního dokladu, bylo padělán. Městský soud odmítl námitku žalobkyně, že se správní orgán prvního stupně ani žalovaný dostatečně nezabývaly otázkou jejího zavinění, jak je zavázal Nejvyšší správní soud. Konstatoval, že se správní orgány obou stupňů zabývaly skutečnostmi týkajícími se padělaného víza a k jejich hodnocení, které bylo v odůvodnění rozhodnutí uvedeno, nemá žádné výhrady. Pokud správní orgány vyšly z toho, že žalobkyně vízum získala nelegální cestou, lze k tomuto závěru dle městského soudu jednoznačně dojít. Svěřila-li svůj cestovní doklad jakékoliv třetí osobě za účelem zařízení víza, měla si ověřit, zda její vízum splňuje podmínky pro vstup a pobyt v Schengenském prostoru. Související námitku žalobkyně, směřující proti obsahu protokolu o vyjádření účastníka správního řízení z 20. 7. 2017, odmítl jako účelovou. Z její zaznamenané výpovědi totiž plyne, že o osobě, která pozměnění provedla, byť by šlo o takzvaného zprostředkovatele, nemá nebo nechce sdělit bližší informace.

[6] Městský soud dále potvrdil závěry správních orgánů opřené o nové závazné stanovisko ministra vnitra z 20. 4. 2020, že pro žalobkyni její návrat do vlasti není nebezpečný a nehrozí jí ani konkrétní nebezpečí v Dněpropetrovké oblasti, ve městě Nikopol, odkud pochází a kde má své bydliště. Námitku týkající se nedostatečného posouzení otázky násilí vůči osamělým ženám ze strany ozbrojenců za frontou městský soud odmítl s poukazem na zrušující rozsudek čj. 5 Azs 232/2018-26, dle něhož žalobkyně netvrdila, že by pro ni ochrana před trestnou činností poskytovaná ukrajinskými státními orgány nebyla dostupná. Městský soud se rovněž ztotožnil se závěry správních orgánů v otázce přiměřenosti správního vyhoštění s ohledem na pandemii způsobenou koronavirem COVID-19.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[7] Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) podala proti rozsudku městského soudu včas kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Namítala, že se městský soud přímo nevyjádřil k její žalobní námitce ohledně nerespektování závazného právního názoru Nejvyššího správního soudu, pokud jde o zkoumání jejího zavinění na neoprávněném pozměnění vízového štítku. Úvahy městského soudu jsou nepřesvědčivé a nepřezkoumatelné, neboť namísto vypořádávání se s žalobními body pouze opakuje části rozhodnutí žalovaného. Implicitně vyjádřený závěr městského soudu, že její zavinění muselo být alespoň nedbalostní, považuje stěžovatelka za chybný, neboť pokud by zavinění bylo skutečně nezjistitelné, pak měl žalovaný předpokládat jako nejpříznivější variantu, že není dáno zavinění vůbec žádné, tj. ani nedbalostní. Proto považovala uložený dvouletý zákaz vstupu za zjevně nepřiměřený.

[8] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku stěžovatelka spatřuje i v části vypořádání námitky týkající se nedostatečnosti závazného stanoviska ministra vnitra ze

dne 20. 4. 2020. Městský soud reagoval pouze tvrzením, že tyto podklady byly aktuální (což stěžovatelka nenamítala) a odkazem na rozsudek NSS čj. 5 Azs 232/2018-26, jenž řešil situaci před takřka třemi lety. Městský soud se nevypořádal ani s námitkou, že postupem ministra vnitra bylo stěžovatelce upřeno právo na dvojinstančnost řízení, resp. právo se odvolat. Žalovaný prvoinstanční rozhodnutí opírající se o neaktuální závazné stanovisko nezrušil, nýbrž si opatřil aktualizované závazné stanovisko, avšak rovnou od ministra vnitra, nikoli nejprve od Ministerstva vnitra.

[9] Za nevypořádanou stěžovatelka považuje též svoji žalobní námitku, že aktuální pandemická situace měla být zohledněna i v rámci posuzování překážek vycestování dle § 179 zákona o pobytu cizinců, tj. v rámci závazného stanoviska ministra vnitra ve smyslu § 120a zákona o pobytu cizinců, nikoli pouze v rámci posouzení přiměřenosti dle § 119a odst. 2 a § 174a zákona o pobytu cizinců. Tuto otázku tak neměl řešit (pouze) žalovaný, ale i ministr vnitra jako jeho nadřízený orgán. Městský soud se k tomu nikterak nevyjádřil, což také zakládá dle stěžovatelky nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Aprobování závěru správních orgánů, že současná pandemie zakládá pouze „*hypotetickou obavu z nákazy*“, považuje stěžovatelka vzhledem k vysoké pravděpodobnosti onemocnění i vzhledem ke zcela nepředvídatelnému průběhu onemocnění a jeho následkům za zcela nepřiměřené.

[10] Stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[11] Žalovaný nesouhlasí s kasačními námitkami a považuje je za nedůvodné, neboť neprokazují, že by správní orgány porušily ustanovení správního řádu či zákona o pobytu cizinců. Rozhodnutí ve věci bylo vydáno v souladu se zákonem, proto ho, na rozdíl od stěžovatelky, nepovažuje za nesprávné či nezákonné. Plně se ztotožnil s rozsudkem městského soudu a má za to, že žalovaný i městský soud se řádně vypořádali s veškerými uvedenými skutečnostmi. Námitky obsažené v kasační stížnosti navíc považuje z velké části za totožné s žalobními námitkami, s nimiž se městský soud ve svém rozsudku vypořádal. Závěrem žalovaný uvedl, že stěžovatelka měla možnost během správního řízení, i při ústním jednání, doložit důkazy a podklady prokazující její tvrzení a vyjádřit se ke své situaci, což však neučinila. Navrhl proto zamítnutí kasační stížnosti.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[12] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[13] Stěžovatelka namítala, že se městský soud nevypořádal s její námitkou, že správní orgán prvního stupně ani žalovaný nerespektovali závazný názor Nejvyššího správního soudu vyslovený v rozsudku čj. 5 Azs 232/2018-26, bod 20 a 24 (viz bod [7] výše).

[14] Ze správního spisu vyplývá, že žalovaný v rozhodnutí z 20. 6. 2019, jímž zrušil rozhodnutí o správním vyhoštění, zavázal správní orgán prvního stupně, v souladu se závazným názorem NSS, aby znovu rozhodl o správním vyhoštění [tentokrát jen dle § 119 odst. 1 písm. c) bodu 2 zákona o pobytu cizinců, podle něhož policie vydá rozhodnutí o

správním vyhoštění cizince až na 3 roky, pobývá-li cizinec na území bez víza, ač k tomu není oprávněn, nebo bez platného oprávnění k pobytu] a zároveň aby odůvodnil délku doby zákazu vstupu i s ohledem a to, zda na území ČR neoprávněně pobývala zaviněně.

[15] Správní orgán prvního stupně následně v novém rozhodnutí z 30. 1. 2020 vyšel ze zjištění, že vízový štítek je pravý, ale došlo k jeho neoprávněnému pozměnění, konkrétně byla změněna doba platnosti. Na straně 4 rozhodnutí se zabýval otázkou naplnění podmínek pro rozhodnutí o správním vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. c) bodu 2 zákona o pobytu cizinců, přičemž uvedl, že pro právní posouzení dané situace není relevantní, zda dané změny byly provedeny s vědomím či bez vědomí stěžovatelky. Dané ustanovení nevyžaduje, aby cizinec neoprávněné změny sám provedl či s nimi souhlasil. Dále uvedl, že správní orgán proto není povinen zkoumat, za jakých okolností k neoprávněné změně vízového štítku došlo, tím méně míru zavinění stěžovatelky. Držitel dokladu je totiž plně zodpovědný za obsah svých dokladů, jimiž se prokazuje státním orgánům. Vzhledem k původní výpovědi stěžovatelky z 20. 7. 2017, kdy do protokolu uvedla, že se k danému vízu nechce vůbec vyjadřovat, nepovažoval správní orgán prvního stupně za účelné opakovat její výslech ani provádět další dokazování ve věci.

[16] Na stranách 5 a 6 rozhodnutí, v rámci úvah o stanovení délky doby zákazu vstupu, správní orgán prvního stupně přihlédl k tomu, že místo, aby stěžovatelka legální cestou získala vízum, zcela vědomě obešla jasně daná pravidla a nechala si provést neoprávněné změny ve vízu, což se považuje za velmi nebezpečné a rizikové jednání. Stěžovatelka tak představuje hrozbu nejen pro ČR, ale i pro ostatní státy EU. Z toho důvodu je doba dvou let adekvátní.

[17] Žalovaný se na stranách 10 a 11 napadeného rozhodnutí souhrnně vyjadřuje jak k otázce naplnění zákonných podmínek pro rozhodnutí o správním vyhoštění, tak stanovení délky doby zákazu vstupu. Zčásti opakuje argumentaci správního orgánu prvního stupně. Konkrétně uvedl, že neoprávněná změna má vždy za následek neplatnost víza, bez ohledu na to, zda lze zjistit, kdo neoprávněnou změnu provedl. Nelze však předpokládat, že by změnu provedl státní orgán. Vzhledem k tomu, že neplatnost víza byla způsobena neoprávněnou změnou, jedná se z bezpečnostního hlediska o závažnější riziko. Stěžovatelka jako dospělá osoba je plně zodpovědná za obsah svých dokladů, jimiž se prokazuje státním orgánům a pokud svěřila svůj cestovní doklad jakékoliv třetí osobě za účelem zařízení víza, měla si následně ověřit, zda její vízum splňuje podmínky pro vstup a pobyt v Schengenském prostoru. Z prvního výslechu plyne, že stěžovatelka neví nebo nechce sdělit další skutečnosti k osobě, jež pozměnění provedla, a proto není účelné opakovat její výslech ani provádět další dokazování. Nelze ji totiž nutit k předložení důkazů. Požadavek NSS proto nelze objektivně splnit.

[18] Městský soud se s hodnocením správních orgánů ztotožnil v bodech 14 až 16 napadeného rozsudku, kde uvedl, že se správní orgány obou stupňů zabývaly skutečnostmi týkajícími se padělaného víza a k jejich hodnocení, které bylo v odůvodnění rozhodnutí uvedeno, nemá žádné výhrady. Tím se vyjádřil k žalobní námitce ohledně nerespektování závazného právního názoru a jeho rozsudek v této části není nepřezkoumatelný. Námitka stěžovatelky poukazující primárně na nepřezkoumatelnost rozsudku proto není důvodná.

[19] Stejně tak nelze přisvědčit námitce stěžovatelky, že správní orgány nerespektovaly závazný názor Nejvyššího správního soudu, neboť se otázkou jejího zavinění při stanovení doby zákazu vstupu vůbec nezabývaly. Přes ne zcela šťastnou formulaci žalovaného, že požadavek NSS nelze objektivně splnit, je ze správních rozhodnutí evidentní, že se otázkou zavinění zabývaly jak ve vztahu k naplnění zákonných podmínek pro správní vyhoštění dle § 119 odst. 1 písm. c) bodu 2 zákona o pobytu cizinců, tak i v rámci úvah odůvodňujících dobu zákazu vstupu.

[20] Uvedené ustanovení zákona o pobytu cizinců zavinění jako podmínku pro správní vyhoštění neobsahuje a zavinění jako subjektivní stránka tak není znakem skutkové podstaty správního vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. c) bodu 2 zákona o pobytu cizinců. V tomto ohledu uvedené ustanovení zakládá objektivní odpovědnost za následek. To ostatně jednoznačně vyložil zdejší soud již v bodě 20 zrušujícího rozsudku čj. 5 Azs 232/2018-26. V nyní projednávaném případě proto nebylo sporné, zda má být stěžovatelka vyhoštěna. Tato otázka již byla vyřešena v předchozím zrušujícím rozsudku. Nejvyšší správní soud dospěl tehdy k závěru, že stěžovatelka pobývala na území ČR bez platného víza [tedy v rozporu se svou povinností stanovenou v § 103 písm. n) zákona o pobytu cizinců], neboť zde pobývala na základě prokazatelně pozměněného víza, které mělo platnost do 30. 11. 2016 (rok konce platnosti jejího víza byl přepsán z 2016 na 2018). Pobývá-li cizinec na území bez víza, ač k tomu není oprávněn, nebo bez platného oprávnění k pobytu, policie jej vyhostí na dobu až 3 roky [§ 119 odst. 1 písm. c) bod 2 zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 30. 7. 2019; nyní, po novele provedené zákonem č. 176/2019 Sb., § 119 odst. 1 písm. c) bod 2 téhož zákona].

[21] Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že *„zákon o pobytu cizinců stanoví v § 119 odst. 1 písm. c), že pro zde uvedené případy lze dobu, po níž nelze cizinci povolit vstup na území, stanovit až na 3 roky. Toto ustanovení tak zakládá správnímu orgánu prostor pro správní uvážení. Výkon správního uvážení musí nalézt odraz v odůvodnění rozhodnutí, aby mohl soud přezkoumat, zda správní orgán správního uvážení nezneužil, či nepřekročil jeho meze.“* (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze 14. 3. 2019, čj. 1 Azs 36/2019-31). Podle § 2 odst. 4 správního řádu správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.

[22] Cizinec je povinen zajistit svou dostatečnou obezřetností a předběžnou opatrností při nakládání s cestovními doklady a v nich obsaženými vízy, aby nedošlo k neregulérnímu pozměnění údajů v nich či jinému zneužití těchto dokladů. Je proto povinen při všech způsobech nakládání s nimi postupovat tak, aby pokud možno předešel možnosti, že by do dokladů bylo neoprávněně zasaženo. Obzvláště obezřetný proto musí být cizinec v případě, že svěří doklad jiné osobě za účelem vyřízení žádosti o vízum. Tento postup je sám o sobě zcela legální a z dobrých důvodů běžně používaný; nelze na něm spatřovat bez dalšího nic vadného. Skrývá však v sobě možnost, že vízový zprostředkovatel, nejsa schopen vízum legálně vyřídit či je vyřídit v požadované podobě (délka pobytu, účel pobytu, další podmínky pobytu atd.), obstará vízum méně „kvalitní“ (např. na kratší než žadatelem preferovanou dobu) a následně, ve snaze žadateli „vyhovět“ a případně za své služby dostat dobře zaplaceno, pozmění údaje na vízu tak, aby jeho obsahal žadatele uspokojil. Žadatel tedy ani nemusí vědět o pozměnění víza, natož aby je zavinil. Přesto je

třeba takovýmto nežádoucím situacím důsledně bránit. Podmínky pro podávání žádostí o víza musí být lidsky důstojné (viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu z 30. 5. 2017, čj. 7 Azs 227/2016-36, č. 3603/2016 Sb. NSS, a na něj navazující judikatura), avšak ve věcech cestovních dokladů, víz, povolení k pobytu a dalších dokumentů vážících se k pobytu cizinců na území ČR musí panovat disciplína. Její součástí musí mj. být, že zásadně každý, kdo bude užívat padělaný či neoprávněně pozměněný dokument tohoto typu, musí nést následek spočívající v tom, že mu bude nadále na přiměřenou dobu zabráněno ve využívání privilegia pobytu na území ČR. Výjimky z tohoto pravidla je třeba vykládat úzce, tak, aby byla zachována lidskost a proporcionalita dopadu ztráty uvedeného privilegia na cizince (plynoucí zejména z toho, že ČR je právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka; viz čl. 1 odst. 1 Ústavy), ale aby zároveň bylo možno patřičně řešit každou situaci užití padělaného nebo neregulérně pozměněného víza. Proto je třeba uvedené situace posuzovat podle principů objektivní odpovědnosti cizince, jenž takový dokument užíval, s tím, že cizinec může osvědčit, že vynaložil veškerou potřebnou obezřetnost k tomu, aby k jeho padělání či neregulérnímu pozměnění nedošlo, a že současně byl v dobré víře v to, že na území ČR pobývá legálně, na základě víza aktuálně platného a řádně vystaveného. Na cizince je tak v první řadě přeneseno břemeno tvrzení o tom, jak nejspíše k padělání či pozměnění dokumentu došlo a že se tak stalo zcela mimo jeho vůli, srozumění či vědomost a způsobem, který nemohl v dané situaci nikdo ani při vynaložení velmi pečlivé obezřetnosti předpokládat. Dále je povinen k plné součinnosti při objasnění, jak k tomu došlo, včetně poskytnutí dostatečných informací o osobách, jež mohly vízum padělat či pozměnit. Rovněž je povinen předestřít, že postupoval se zvýšenou obezřetností v situacích, které ji vyžadovaly, zejména tedy svěřil-li vyřízení víza jiné osobě. Zde je třeba, aby cizinec osvědčil obeznámení se s touto osobou v té míře, že mohl rozumně vycházet z její poctivosti, důvěryhodnosti, serióznosti a případně profesionality (zabývá-li se obstaráváním vízových záležitostí soustavně). Stejně tak je třeba, aby osvědčil, že se patřičně informoval o délce platnosti víza a ujistil se, že odpovídá tomu, o co sám žádal, a tomu, co je podle práva přípustné.

[23] Pokud v řízení o správním vyhoštění vyjdou najevo (typicky na základě řádně osvědčených tvrzení cizince, ale případně i z jiných informací, jež má správní orgán k dispozici) skutečnosti ukazující na dostatečnou obezřetnost cizince i jeho dobrou víru, jak byly shora rozebrány, musí je správní orgán zohlednit. I zde musí správní orgán zjistit skutečný stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, tedy zjistit skutečnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch cizince (§ 3 ve spojení s § 50 odst. 3 správního řádu). V řízení o správním vyhoštění (v němž je cizincům ukládána povinnost vycestovat z území a zákaz vstupu na území) totiž platí, že správní orgán *„je nad rámec obecného pravidla o zjišťování skutkového stavu věci povinen zjišťovat i skutečnosti ve prospěch účastníka řízení (§ 50 odst. 3 in fine s. ř.). Správní orgán v tomto typu řízení nese odpovědnost za řádné shromáždění podkladů pro rozhodnutí a případně odpovědnost za nesplnění této povinnosti (srov. např. rozsudky NSS ze dne 30. 12. 2010, čj. 4 Ads 44/2010-132, a ze dne 19. 6. 2014, čj. 2 As 52/2013-69, či ze dne 26. 10. 2017, čj. 5 Azs 56/2017-34). Vyšetřovací povinnost správního orgánu nicméně není bezbřehá. Správní orgán nesmí zcela rezignovat na zásadu hospodárnosti řízení. Nehospodárným, ba až absurdním, by se vůči správnímu orgánu jevil požadavek na iniciativní vyhledávání a prokazování skutečností, kterými disponuje účastník řízení, jejichž uplatnění mu je zjevně ku prospěchu, avšak v řízení je neuplatní. Na druhé straně to jistě neznamená, že*

v případě povědomosti o účastníku prospěšné skutečnosti by tuto snad správní orgán byl oprávněn opomenout, zamlčet či upozadit.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu z 30. 5. 2018, čj. 10 Azs 301/2016-44).

[24] V projednávaném případě vyšlo najevo, že stěžovatelka nezařizovala své vízum sama, ale předala svůj cestovní doklad k vyřízení víza jiné osobě. Z takto zjištěného skutkového stavu ještě nelze učinit závěr ohledně jejího zavinění. Možnost využít služby jiné osoby (zprostředkovatele) k podání žádosti o jednotné schengenské vízum je obecně v souladu s vízovým kodexem (čl. 9 odst. 4, čl. 10 odst. 1 a 2 vízového kodexu a především čl. 43 a 45 vízového kodexu), a jak již bylo shora uvedeno, sama o sobě není ani v nejmenším závadná. Zásadní pochybnosti však budí skutečnosti, že stěžovatelka se k okolnostem získání víza odmítla vyjádřit (při výslechu dne 20. 7. 20217 výslovně uvedla, že se k schengenskému vízu vůbec nechce vyjadřovat). Toto její vyjádření nebylo po vydání prvního rozsudku Nejvyššího správního soudu v dalším řízení před správními orgány žádným způsobem doplněno, rozvedeno či konkretizováno a osvědčeno důkazy či návrhy na jejich provedení. Byla to přitom právě stěžovatelka, které byl dán prostor k tvrzení a osvědčení její obezřetnosti a dobré víry, čítaje v to i podrobné vylíčení, jak se k vízu dostala, jakým způsobem zařizování víza mělo proběhnout, jak ověřovala seriózност zprostředkovatelů víza apod. Závěry správního orgánu I. stupně, že si stěžovatelka místo toho, aby legální cestou získala vízum potřebné k pobytu a vstupu na území ČR, obešla daná pravidla a nechala si ve vízu provést neoprávněné změny, jsou racionální a není na závadu, že se pohybují v rovině hypotézy. Žalovaný rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil. Z informací ve spisu opět spíše hypoteticky dovodil, že stěžovatelka svěřila zařizování víza třetí osobě, kterou nezná a nemá, případně nechce o ní sdělit bližší informace, a uzavřel, že není účelné za takové situace provádět její opakovaný výslech nebo další dokazování. Správní orgány ve svém postupu ani závěrech, v podstatné míře hypotetických, nepochybily. Stěžovatelka totiž žádné vlastní vysvětlení, jež by mohlo být důvodem zevrubného zjišťování rozhodných skutečností, správním orgánům nenabídla. Stěžovatelka se mýlí, pokud má za to, že měla být ve věci opakovaně vyslechnuta. Byla účastnicí správního řízení, takže v první řadě měla možnost a dostatečný časový prostor vlastními podáními a vyjádřeními vymezit otázky, kterými se má správní orgán ohledně zkoumání toho, na jak dlouho má být správní vyhoštění uloženo, zabývat. Důkazy, včetně případných výslechů svědků či detailnějšího výslechu samotné stěžovatelky, by bylo namístě provádět až na základě dostatečně plausibilní a konkrétní skutkové verze toho, jak obstarávání víza probíhalo, předestřené stěžovatelkou. Ta však nic nepředestřela. Nebylo proto žádného důvodu ji vyslýchat či k okolnostem obstarávání víza provádět nějaké další důkazy.

[25] Obdobný závěr je třeba učinit ohledně toho, zda se stěžovatelka mohla oprávněně domnívat, že její vízum je platné dva a půl roku (od 1. 6. 2016 do 30. 11. 2018). Podle čl. 24 odst. 1 může být jednotné schengenské vízum platné až 5 let. Stěžovatelka nijak konkrétně netvrdila, že a proč se snad domnívala, že v jejím případě mohly být naplněny podmínky pro udělení tohoto víza pro více vstupů až na 5 let (čl. 24 odst. 2 vízového kodexu). Neuvedla nic konkrétního o tom, na jak dlouho o vízum žádala a zda a jakým způsobem se zajímala o to, na jak dlouho může být uděleno.

[26] Správní orgány tedy respektovaly závazný právní názor Nejvyšší správního soudu, pokud postavily své závěry na tom, co v řízení vyšlo najevo. Stěžovatelka jim svou

pasivitou ohledně detailního vysvětlení toho, jak k pozměnění víza mohlo dojít, nedala prostor k provádění dalších skutkových zjištění. Městský soud tedy rozhodné právní otázky správně posoudil.

[27] Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou ani námitku, že se městský nezabýval postupem ministra vnitra, jímž mělo být stěžovatelce upřeno právo na dvojinstančnost řízení, resp. právo se odvolat (viz bod [8] výše). Městský soud se stanoviskem ministra vnitra z 20. 4. 2020, vydaným podle § 120a zákona o pobytu cizinců, věcně zabýval. Nejvyšší správní soud proto vychází z toho, že městský soud považoval způsob, jímž si správní orgány vyžádaly závazná stanoviska, za správný. Námitka stěžovatelky tedy byla implicitně vypořádána (např. rozsudek NSS z 29. 6. 2017, čj. 2 As 337/2016-64 či usnesení ÚS z 18. 11. 2011, sp. zn. II. ÚS 2774/09). Závazné stanovisko ministra vnitra z 20. 4. 2020 bylo vydáno jako potvrzující stanovisko pro účely odvolacího řízení v souladu s § 149 odst. 5 správního řádu, proto Nejvyšší správní soud neshledal porušení práva stěžovatelky se odvolat, resp. práva na dvojjinstančnost řízení. I kdyby snad bylo pochybením správního orgánu I. stupně, že si při novém rozhodování nevyžádal nové (aktuální) „prvostupňové" závazné stanovisko ministerstva vnitra, žalovaný tento postup v odvolacím řízení plně zhojil.

[28] Důvodná není ani další námitka poukazující na nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu, který se dle stěžovatelky nevypořádal s její žalobní námitkou, že aktuální pandemická situace měla být zohledněna i v rámci posuzování překážek vycestování dle § 179 zákona o pobytu cizinců, tj. v rámci závazného stanoviska ministra vnitra ve smyslu § 120a zákona o pobytu cizinců, nikoli pouze v rámci posouzení přiměřenosti dle § 119a odst. 2 a § 174a zákona o pobytu cizinců (viz bod [9] výše). Přestože se městský soud takto formulovanou výtkou výslovně nezabýval, je rozhodné, že se vyjádřil k podstatě tvrzených obtíží souvisejících s pandemií COVID-19. Správní orgány a soudy nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí. Takový postup shledal ústavně konformním i Ústavní soud v nálezu sp. zn. III. ÚS 989/08 z 12. 2. 2009: *„Není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná."* (srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu z 12. 3. 2015, čj. 9 As 221/2014-43).

[29] K nesouhlasu stěžovatelky s potvrzením závěru správních orgánů, že současná pandemie zakládá pouze „*hypotetickou obavu z nákazy*", ze strany městského soudu a jejímu konstatování, že takový závěr je zcela nepřiměřený, Nejvyšší správní soud předně uvádí, že tuto kasační námitku stěžovatelka formulovala velmi stručně a obecně bez konkrétnějšího tvrzení, v čem spatřuje nepřiměřenost uvedeného závěru. Nejvyšší správní soud proto připomíná, že řízení před tímto soudem je ovládáno dispoziční zásadou. Kvalita a obsah stížních námitek proto do značné míry předurčují způsob jejich vypořádání ze strany Nejvyššího správního soudu. Nejvyšší správní soud tedy obdobě stručně konstatuje, že neshledal odůvodnění městského soudu odkazující na argumentaci správních orgánů za nepřiměřené, nedostatečné či nesprávné. Správní orgány se věnovaly i individuální situaci stěžovatelky s přihlédnutím ke skutečnostem zjištěným v průběhu správního řízení.

Správní orgány i městský soud na obecně vznesené námitky týkající se obav stěžovatelky z nákazy COVID-19 reagovaly dostačujícím způsobem.

[30] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku stěžovatelka dále spatřuje i v části vypořádání námitky týkající se nedostatečnosti závazného stanoviska ministra vnitra ze dne 20. 4. 2020 (viz bod [8] výše). Ačkoli městský soud na tuto žalobní argumentaci reagoval stručně (viz body 18 a 19 napadeného rozsudku), dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že napadený rozsudek ani v této části není nepřezkoumatelný. Městský soud totiž přes uvedenou stručnost vystihl podstatu žalobních námitek směřujících proti závaznému stanovisku, neboť správně identifikoval stěžejní linie stěžovatelčiny argumentace, jež v minimálním dostačujícím rozsahu vypořádal. Nutno však dodat, že v podstatné míře především díky odkazu na předchozí zrušující rozsudek čj. 5 Azs 232/2018-26, jenž se uvedenými námitkami již ve značné míře zabýval a shledal je nedůvodnými. To platí především ve vztahu k dílčí námitce postavené na obavách z pronásledování v domovské zemi z důvodu příslušnosti k ruskojazyčné skupině obyvatelstva, jíž se městský soud výslovně nezabýval a za vypořádanou ji lze považovat právě pouze odkazem na předchozí zrušující rozsudek zdejšího soudu. Konkrétně jde o bod 22, v němž NSS poukázal na obecnost stěžovatelčiných námitek v této otázce: „[j]*ak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. června 2005, č. j. 4 Azs 377/2004 - 75, obecná tvrzení o pronásledování v domovské zemi z důvodu odlišné národnosti (či příslušnosti k určité jazykové skupině), nemohou stačit pro závěr o nemožnosti návratu cizince do země původu*“.

[31] Zbylými dvěma argumentačními liniemi jsou otázky 1) nebezpečí spojeného s návratem stěžovatelky do vlasti v důsledku aktuální bezpečnostní situace v Dněpropetrovské oblasti, a 2) (sexuálního) násilí vůči osamělým ženám (či ženám bez doprovodu) na Ukrajině, jako zvláštní skupině zranitelných osob, ze strany ozbrojenců za frontou, resp. paramilitárních skupin propojených s ukrajinskou armádou. S těmi se městský soud vypořádal v bodu 19 napadeného rozsudku, rovněž odkazem na předchozí zrušující rozsudek NSS, konkrétně se jedná též o bod 22, s tím, „*že žalobkyně netvrdila, že by pro ni ochrana před trestnou činností poskytovaná ukrajinskými státními orgány nebyla dostupná*“ a „*že nelze žalovanému vyčítat, že poměrně obecná tvrzení žalobkyně vypořádal v podobně obecné rovině zaměřené na situaci na Ukrajině v Dněpropetrovské oblasti. NSS také poukázal na to, že nelze přehlédnout, že žalobkyně neměla původně v úmyslu požádat v ČR o mezinárodní ochranu, což tvrzení o nebezpečí, které by jí mělo na Ukrajině hrozit, značně zpochybňuje*“.

[32] Ke kasační námitce stěžovatelky, že rozsudek čj. 5 Azs 232/2018-26 se vyjadřoval k okolnostem starým téměř tři roky, Nejvyšší správní soud odkazuje na nedávné usnesení zdejšího soudu z 15. 10. 2020, čj. 9 Azs 196/2020-29 ve věci mezinárodní ochrany stěžovatelky. Nejvyšší správní soud tam odmítl námitky stěžovatelky, jež se obsahově shodují s námitkami proti závaznému stanovisku ministra vnitra z 20. 4. 2020.

[33] V uvedeném usnesení Nejvyšší správní soud v bodě 18 uvedl: „[a]*ni v řízení o udělení mezinárodní ochrany* [stěžovatelka] *nijak konkrétně netvrdila, že by jí hrozila újma z důvodu, že náleží k ruskojazyčnému obyvatelstvu. Zmínila to ve zcela obecné rovině až ve vyjádření k podkladům pro vydání rozhodnutí, což nepostačuje pro závěr o nemožnosti návratu*

(naopak srov. rozsudek NSS č. j. 5 Azs 62/2016 - 87, kde stěžovatelé uváděli zcela konkrétní obavy). V bodě 17 usnesení NSS konstatoval: [c]*o se týče situace v Dněpropetrovské oblasti, lze odkázat na shrnutí v nedávném usnesení č. j. 3 Azs 110/2019 - 39, v jehož bodě 20. NSS s početnými odkazy na předchozí judikaturu konstatoval, že ozbrojený konflikt na Ukrajině nemá povahu totálního konfliktu, ale je omezený na dvě oblasti na východě země, přičemž Dněpropetrovskou oblast lze považovat za stabilní a bezpečnou (viz také usnesení NSS ze dne 9. 4. 2020, č. j. 7 Azs 101/2019 - 24). Závěr o tom, že je Dněpropetrovská oblast z pohledu žalovaného bezpečná, je z jeho rozhodnutí zcela zřejmý. Proto i závěr městského soudu, že by bližší vypořádání možnosti vnitřního přesídlení bylo nadbytečné, má své opodstatnění a odpovídá i judikatuře NSS (srov. rozsudek č. j. 4 Azs 197/2016 - 94, bod 11., kde označil NSS vypořádání možnosti vnitřního přesídlení za nadbytečné, ale nikoli nesprávné, v případě, že žadatel žije v bezpečné oblasti).* K tomu lze zmínit, že o stabilizaci bezpečnostní situace na Ukrajině svědčí i to, že Česká republika Ukrajinu považuje, s výjimkou poloostrova Krym a částí Doněcké a Luhanské oblasti pod kontrolou proruských separatistů, za bezpečnou zemi původu (§ 2 bod 24 vyhlášky č. 328/2015 Sb., kterou se provádí zákon o azylu a zákon o dočasné ochraně cizinců, ve znění vyhlášky č. 68/2019 Sb.; rozsudek NSS z 21. 10. 2020, čj. 6 Azs 184/2020-48, bod 20). A konečně v bodě 14 usnesení čj. 9 Azs 196/2020-29 NSS uvedl: [p]*osouzením toho, zda představují osamělé ženy (či ženy bez doprovodu) na Ukrajině zvláštní skupinu zranitelných osob, zejména kvůli vystavení sexuálnímu násilí, se NSS zabýval např. v rozsudku č. j. 1 Azs 209/2017 - 49 nebo č. j. 4 Azs 197/2016 - 94, na něž stěžovatelka odkazuje. Z této judikatury plyne, že osamělé ženy mohou být svébytnou sociální skupinou a mohou pro tuto charakteristiku být více ohroženy, neobsahuje však paušální závěr, že všechny osamělé ženy jsou na Ukrajině zranitelnou skupinou. Jen zcela obecné obavy ze sexuálních útoků bez toho, aby byly dostatečně konkretizované a tvořily součást „azylového příběhu" konkrétní žadatelky, nepostačují k tomu, aby byla žadatelka – osamělá žena považována za ohroženou z azylově relevantního důvodu (srov. rozsudek NSS ze dne 13. 7. 2018, č. j. 3 Azs 168/2017 - 41, bod 33.).*

[34] Z výše uvedeného plyne, že námitka stěžovatelky směřující proti závaznému stanovisku ministra vnitra není důvodná.

IV. Závěr a náklady řízení

[35] Nedůvodnou kasační stížnost Nejvyšší správní soud zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[36] O nákladech řízení o kasační stížnosti bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Procesně neúspěšná stěžovatelka nemá na jejich náhradu právo. Procesně úspěšnému žalovanému, jenž by obecně právo na jejich náhradu měl, nebylo důvodu ji přiznat, neboť mu žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně 9. března 2021

Milan Podhrázký
předseda senátu