ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a Mgr. Sylvy Šiškeové v právní věci žalobkyně: **G. K.,** zast. Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Milady Horákové 1957/13, Brno, proti žalovanému: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie,** se sídlem Olšanská 2, Praha, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 9. 2020, č. j. CPR-37571-5/ČJ-2019-930310-V248, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 9. 2021, č. j. 2 A 59/2020 - 53,

takto:

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 9. 2021, č. j. 2 A 59/2020 - 53, **se ruší.**

II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 9. 2020, č. j. CPR-37571-5/ČJ-2019-930310-V248, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 23 900 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho právního zástupce Mgr. Marka Sedláka, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 29. 9. 2020, č. j. CPR-37571-5/ČJ-2019-930310-V248 (dále jen *„napadené rozhodnutí“*), zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy ze dne 6. 9. 2019, č. j. KRPA-246223-16/ČJ-2019-000022-50 (dále jen *„prvostupňové správní rozhodnutí“*), jímž byla žalobkyni uložena povinnost opustit území ČR podle § 50a odst. 3 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen

„*zákon o pobytu cizinců*“). Současně byla žalobkyni stanovena doba k opuštění území dle § 50a odst. 4 zákona o pobytu cizinců do dvaceti dnů ode dne oznámení rozhodnutí a dále uložena povinnost úhrady paušálních nákladů řízení.

[2] Žalobkyně se domáhala žalobou zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci k dalšímu řízení a také přiznání odkladného účinku žaloby. Namítala nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, protože nebylo reagováno na její tvrzení, že v České republice pobývá oprávněně podle § 87y zákona o pobytu cizinců. Žalovaný pouze odkazoval na závěry Ministerstva vnitra, Odboru azylové a migrační politiky (dále jen „*OAMP*“), aniž by sám zjistil stav věci dle § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „*s. ř.*“). Napadené rozhodnutí navíc zasahuje do rodinného a soukromého života žalobkyně a jejích dcer, které jsou občankami ČR a o matku ve společné domácnosti pečují a vyživují ji. Nebyly však osobami zúčastněnými na řízení podle § 34 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „*s. ř. s.*“). Žalovaný navíc nehodnotil dopad rozhodnutí do soukromého a rodinného života v souvislosti s epidemií SARS-CoV-2 a souvisejícími krizovými opatřeními.

I.A Rozsudek městského soudu

[3] Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 14. 9. 2021, č. j. 2 A 59/2020 – 53 (dále jen „*napadený rozsudek*“), žalobu jako nedůvodnou zamítl.

[4] Městský soud neshledal napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným, byť úvahy žalovaného s odkazem na věc sp. zn. 2 A 6/2019 korigoval. V případě, kdy žalobkyně nedisponuje žádným pobytovým oprávněním, je na správním orgánu, aby si sám učinil úsudek o tom, zda je žalobkyně na území České republiky oprávněně či nikoliv. Městský soud otázku posoudil tak, že fikce pobytu dle § 87y zákona o pobytu cizinců nevznikla a námitku žalobkyně neshledal důvodnou.

[5] Správní orgány nepřistoupily k uložení správního vyhoštění s ohledem na rodinné vazby žalobkyně, které zkoumaly již v předchozím řízení vedeném pod č. j. KRPA-418474/ČJ-2017-000022. Rodinnými vazbami jsou myšleny zejména dcery žalobkyně, se kterými sdílí společnou domácnost na území ČR. Správní orgán I. stupně konstatoval, že žalobkyně má jisté vazby i na Ukrajině, neboť se jedná o domovský stát a tyto vazby tak budou vždy přetrvávat, je si však vědom toho, že žalobkyně je vdova a na Ukrajině již rodinu nemá, rodinní příslušníci se nachází na území ČR. Zdravotní komplikace žalobkyně neshledal natolik významnými pro rozhodnutí ve věci jako zmíněné vazby rodinné. Uložené opatření je donucovacím prostředkem k tomu, aby žalobkyně svůj pobyt na území ČR uvedla do souladu se zákonem. Zásah uloženého opatření do soukromého a rodinného života žalobkyně není nepřiměřený. Městský soud se s posouzením správních orgánů zcela ztotožnil.

[6] Městský soud dále poukázal na to, že žalobkyni nebyl stanoven zákaz vstupu na území členských států EU. V současném řízení bylo prokázáno, že minimálně od 2. 7. 2019 nebyla oprávněna na území ČR pobývat a dopustila se tak protiprávního jednání. Dcery ji finančně a materiálně mohou podporovat nadále a kontakt lze udržet prostřednictvím telefonu či sociálních sítí, případně mohou vycestovat s ní a po získání pobytového

oprávnění se společně s ní vrátit. Zdravotní stav žalobkyně není natolik vážný, aby zamezil jejímu vycestování.

[7] Na těchto závěrech nemění nic ani opatření související s epidemií Covid-19. Byť se správní orgány explicitně nezabývaly přijatými opatřeními, která mohou žalobkyni ztěžovat splnění uložené povinnosti, sama žalobkyně neprokázala, že by jejímu vycestování z území ČR, podání žádosti o pobytové oprávnění a opětovnému návratu na území ČR bránila nepřekonatelná překážka. Městský soud konstatoval, že uložená povinnost nepředstavuje nepřiměřený zásah do soukromého a rodinného života žalobkyně a byly naplněny zákonné podmínky pro její uložení. Správní orgány rozhodovaly na základě dostatečně zjištěného stavu věci, který má oporu ve spise. Napadené rozhodnutí je dostatečně, srozumitelně a přezkoumatelně odůvodněno.

II. Kasační stížnost žalobkyně a vyjádření žalovaného

[8] Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále jen „*stěžovatelka*“) kasační stížnost, ve které navrhla napadený rozsudek zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení z důvodu nepřezkoumatelnosti a nezákonnosti.

[9] Stěžovatelka považuje za nedostatečné vypořádání se s námitkou oprávněnosti jejího pobytu na území ČR dle § 87y zákona o pobytu cizinců městským soudem, což zakládá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Posuzuje totiž přezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného „způsobem, který neodpovídá skutečnému obsahu rozhodnutí žalovaného.“

[10] Dále stěžovatelka namítá, že městský soud „nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného v rozsudku nahrazoval vlastnímu úvahami“ bez opory ve spisovém materiálu. Tím stěžovatelce upřel možnost reagovat na „skutkové úvahy a závěry“ v průběhu správního řízení. Pochybením je rovněž to, že soud vychází ze skutkového a právního stavu, který byl v době vydání rozsudku městského soudu ve věci sp. zn. 2 A 6/2019.

[11] Závěrem poukazuje stěžovatelka na to, že soud implicitně potvrzuje její závislost na výživě poskytované oběma dcerami, které jsou občankami ČR, tedy potvrzuje, že je ve vztahu k dcerám rodinným příslušníkem občana EU. Zbylé úvahy soudu jsou však nedostatečné, nebere v úvahu věk stěžovatelky, její zdravotní stav a fakt, že se o ni nebude mít kdo starat. Nelze bez dalšího říci, že by dcery mohly vycestovat společně s ní, tento závěr není nijak podložený, soud nezjišťoval nic o rodinných poměrech a pracovních závazcích dcer stěžovatelky. Navíc soud opomíjí fakt, že stěžovatelka může dosáhnout sloučení s dcerami pouze formou povolení k přechodnému pobytu, o který má však již zažádáno.

[12] Žalovaný navrhl ve svém vyjádření kasační stížnost zamítnout.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Ve věcech, v nichž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce, se Nejvyšší správní soud po posouzení přípustnosti kasační stížnosti zabývá otázkou, zda

podaná kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje zájmy stěžovatele, a je tak přijatelná podle § 104a s. ř. s. (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 - 39, č. 933/2006 Sb. NSS; ze dne 16. 6. 2021, č. j. 9 As 83/2021 - 28, č. 4219/2021 Sb. NSS, body 11-12).

[14] Po vydání rozsudku městského soudu se významně změnily poměry ve stěžovatelčině zemi původu: na Ukrajinu dne 24. 2. 2022 zaútočila vojska Ruské federace a vypukla válka, která zasahuje celé její území. Z Ukrajiny proudí do Evropy milióny uprchlíků. Jde o válečný konflikt dvou států, který nemá v Evropě po roce 1945 obdobu. Tyto skutečnosti jsou v době rozhodování Nejvyššího správního soudu všeobecně známy, avšak neexistovaly v době rozhodnutí městského soudu. Probíhající ruská invaze na Ukrajinu je přitom notorietou, kterou není třeba dokazovat.

[15] Jak Nejvyšší správní soud již konstatoval (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2022, č. j. 10 Azs 47/2022 – 34), je nutné k novým okolnostem *„přihlédnout (bez ohledu na pravidlo stanovené v § 75 odst. 1 s. ř. s.), pokud by jinak nebyly dodrženy přímo použitelné normy, z nichž plyne především právo na život, zákaz mučení (čl. 2 a 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, dále jen „Úmluva“) a zásada non refoulement. Soud vezme nové skutečnosti v úvahu buď při hodnocení přijatelnosti, nebo shledá přijatelnost kasační stížnosti a této otázce se bude věnovat při přezkumu věci samé (obdobně srov. usnesení NSS ze dne 1. 6. 2017, č. j. 9 Azs 14/2017 - 30, bod 22; rozsudek NSS ze dne 9. 2. 2021, č. j. 2 Azs 214/2020 - 46, body 8 a 9).“*

[16] V této věci Nejvyšší správní soud shledal, že je nezbytné k ruské invazi na Ukrajinu přihlédnout, i když nastala až po vydání napadeného rozsudku. Kasační stížnost je tak přijatelná. K povinnosti vzít v úvahu válku na Ukrajině se Nejvyšší správní soud podrobně vyjádřil již v rozsudku ze dne 10. 3. 2022, č. j. 10 Azs 537/2021 - 31, jehož závěry (i když se vážou k udělení mezinárodní ochrany) platí obdobně i v řízení o uložení povinnosti opustit území ČR.

[17] Správní soudy při přezkumu správních rozhodnutí obvykle vycházejí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Ovšem ve věcech cizineckých lze nalézt výjimky, při nichž soudy tento retrospektivní princip neuplatní.

[18] Takovou výjimkou je i přímé použití článků 2 a 3 Úmluvy. Ty jsou projevem mezinárodněprávní zásady *non refoulement* a představují závazek ČR nevystavit žádnou osobu v její jurisdikci újmě, která by spočívala v ohrožení života, mučení, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání – například tím, že tato osoba bude vyhoštěna do země, kde by jí taková újma hrozila (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013 - 46, č. 3528/2017 Sb. NSS, bod 22). Vyžaduje-li to tedy zásada *non refoulement*, přihlédne soud k novým skutečnostem, a to i v řízení o kasační stížnosti (například nedávné rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2021, č. j. 2 Azs 43/2020 - 27, bod 31; ze dne 29. 4. 2021, č. j. 10 Azs 414/2020 - 41, bod 27; ze dne 14. 4. 2022, č. j. 5 Azs 89/2022 - 24, body 20 a 23; nebo také nález Ústavního soudu ze dne 19. 5. 2020, sp. zn. III. ÚS 3997/19, body 34-47).

[19] Nejvyšší správní soud proto při posouzení stěžovatelčiny kasační stížnosti vzal z úřední povinnosti v úvahu ruskou invazi na Ukrajině. Změna poměrů na Ukrajině je totiž natolik závažná a vyvolává pochyby o přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života stěžovatelky a o její bezpečnosti, že od ní soud nemohl odhlédnout.

[20] Na základě výše uvedeného Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek i rozhodnutí žalovaného a vrátil věc k novému řízení. Válečný konflikt bezpochyby zakládá existenci nepřekonatelné překážky k rodinnému či soukromému životu v zemi původu ve smyslu čl. 8 Úmluvy. Vzhledem k aktuální situaci na Ukrajině je nutné při rozhodování znovu posoudit dopad uložení povinnosti opustit území České republiky na stěžovatelčin soukromý a rodinný život, a to především s ohledem na fakt, že nemá silné vazby k jiným státům než České republice a Ukrajině, přičemž při návratu na Ukrajinu by byla ohrožena její bezpečnost a život. Válečný konflikt je nutné při vyvažování protichůdných zájmu cizince a státu vždy zohlednit. Je také vhodné zkoumat sociální situaci, do níž by stěžovatelka byla při nucené povinnosti opustit území uvržena. Druhou možností mimo návrat na Ukrajinu je bydlení s dcerami na území České republiky, které stěžovatelku materiálně a finančně podporují. Vzhledem k vlně uprchlíků z Ukrajiny není jasné, zda a za jakých (finančních) podmínek by se stěžovatelce podařilo zajistit si jiné ubytování v jiném státě.

[21] Vzhledem k vadě řízení, ke které bylo nutno přihlédnout z úřední povinnosti, není nutné se dopodrobna zabývat ostatními kasačními námitkami. Nejvyšší správní soud však považuje za nutné upozornit, že městský soud správně konstatoval, že v případě rozhodnutí zakládajícího se na absenci pobytového povolení je na správním orgánu, „*aby si sám učinil úsudek o tom, zda žalobkyně na území ČR pobývá oprávněně či nikoliv. Dle názoru soudu lze mít za to, že aplikace § 87y zákona o pobytu cizinců tak byla pro správní orgány ve své podstatě předběžnou otázkou (§ 57 odst. 1 písm. c) správního řádu), zda jsou splněny zákonné podmínky pro zahájení řízení o vydání rozhodnutí o povinnosti opustit území. Nelze po správních orgánech požadovat, aby v daném případě vyčkávaly až do okamžiku nabytí právní moci rozhodnutí o podané žádosti o přechodný pobyt, a to nejen s ohledem na samotný účel rozhodnutí o povinnosti opustit území a také na poměrně krátké lhůty, které jsou v rámci zákona o pobytu cizinců stanoveny. Dle § 50a odst. 7 zákona o pobytu cizinců je samotné rozhodnutí o uložení povinnosti k opuštění území prvním úkonem v řízení, tudíž se předpokládá bezprostřední a bezodkladné vydání takového rozhodnutí po zjištění rozhodných skutečností. Jestliže v projednávané věci takto správní orgány nepostupovaly a při svém rozhodování vyšly pouze ze sdělení Ministerstva vnitra ČR – OAMP ohledně otázky posouzení oprávněnosti pobytu žalobkyně na území ČR dle § 87y zákona o pobytu cizinců, pochybily.*“ Správní orgán, vázán právním názorem v tomto rozsudku, tedy znovu posoudí přiměřenost uložené povinnosti opustit území České republiky s ohledem na aktuální situaci na Ukrajině, zdravotní stav a rodinné vazby stěžovatelky a vypořádá se i s otázkou fikce pobytu dle § 87y zákona o pobytu cizinců v případě stěžovatelky.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto v souladu s § 110 odst. 1 část věty první před středníkem s. ř. s. zrušil napadený rozsudek. Jelikož vytýkané vady mají původ již v napadeném rozhodnutí a

městský soud by nemohl učinit nic jiného, než v dalším řízení zrušit napadené rozhodnutí, Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 téhož zákona zrušil i napadené rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, v němž bude vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 5 téhož zákona).

[23] Nejvyšší správní soud rozhodoval ve věci jako poslední, je proto povinen podle § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodnout o celkových nákladech soudního řízení. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka jako úspěšný účastník má právo na náhradu nákladů řízení důvodně vynaložených v řízení proti žalovanému, který ve věci úspěch neměl.

[24] V řízení o žalobě představovaly náklady řízení stěžovatelky zaplacený soudní poplatek ve výši 3000 Kč za žalobu a 1000 Kč za návrh na přiznání odkladného účinku. Odměna zástupce činí za dva úkony právní služby (převzetí věci a podání žaloby) v hodnotě 3100 Kč za jeden úkon [§ 1 odst. 1, § 7, § 9, § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů; dále jen *„advokátní tarif“*] celkem částku 6200 Kč. Za jeden úkon právní služby (návrh na přiznání odkladného účinku ve správním soudnictví) náleží zástupci stěžovatelky mimosmluvní odměna ve výši 1550 Kč [jedná se o odměnu podle § 9 odst. 4 písm. d), ve spojení s § 7 bodem 5, advokátního tarifu ve výši jedné poloviny v souladu s návětím § 11 odst. 2 advokátního tarifu, jelikož návrh na přiznání odkladného účinku ve správním soudnictví je svou povahou a účelem nejbližší návrhu na předběžné opatření, k němuž došlo po zahájení řízení]. Náhrada hotových výdajů pak sestává z paušální částky 900 Kč (3 x 300 Kč dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu). Zástupce nedoložil, že je plátcem DPH. Celková náhrada nákladů za řízení o žalobě proto činí 12 650 Kč.

[25] Náklady stěžovatelky v řízení před Nejvyšším správním soudem zahrnují soudní poplatek za kasační stížnost ve výši 5000 Kč a 1000 Kč za návrh na přiznání odkladného účinku. Odměna zástupce činí za jeden úkon právní služby (kasační stížnost) částku ve výši 3100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d), ve spojení s § 7 bodem 5, advokátního tarifu]. Za jeden úkon právní služby (návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti) náleží zástupci mimosmluvní odměna ve výši 1550 Kč [odměna podle § 9 odst. 4 písm. d), ve spojení s § 7 bodem 5, advokátního tarifu ve výši jedné poloviny v souladu s návětím § 11 odst. 2 advokátního tarifu]. Náhrada hotových výdajů pak sestává z paušální částky 600 Kč (2 x 300 Kč dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu). Zástupce nedoložil, že je plátcem DPH. Celková náhrada nákladů za řízení o kasační stížnosti proto činí 11 250 Kč.

[26] Žalovaný je tedy povinen nahradit stěžovatelce náklady soudního řízení ve výši celkem 23 900 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce stěžovatelky.

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

V Brně dne 5. května 2022

pokračování

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu