

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Veroniky Juřičkové a soudců Tomáše Langáška a Filipa Dienstbiera v právní věci žalobkyně: **J. S. Ch.**, zastoupená Mgr. Umarem Switatem, advokátem, sídlem Dědinova 2011/19, Praha 4, proti žalované: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, sídlem Olšanská 2176/2, Praha 3, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalované ze dne 28. 1. 2021, č. j. CPR-764-3/ČJ-2021-930310-V243, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 3. 2021, č. j. 20 A 4/2021 - 18,

takto:

I. Kasační stížnost žalobkyně **se zamítá**.

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

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

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Žalovaná rozhodnutím označeným v záhlaví zamítla odvolání žalobkyně a potvrdila prvostupňové rozhodnutí Policie České republiky, Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy ze dne 1. 11. 2020, č. j. KRPA-260623-41/ČJ-2020-000022-ZSV, kterým bylo žalobkyni uloženo správní vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) body 3 a 9 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), a stanovena doba, po kterou žalobkyni nelze umožnit vstup na území členských států Evropské unie v délce tří let.

[2] Žalobkyně napadla rozhodnutí žalované žalobou, v níž nerozporovala důvody, pro které jí bylo uloženo správní vyhoštění. Namítala nepřiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života, neboť v České republice žije ve společné domácnosti

s druhem (budoucím manželem), který je rovněž státním příslušníkem Indické republiky. V zemi původu však nemohou vést společný rodinný život, neboť jsou každý jiného etnika. Žalobkyně zpochybnila rovněž závěr žalované, že Indická republika je bezpečnou zemí. Dle žalobkyně dochází v Indii k porušování základních lidských práv a svobod a ke zneužívání a diskriminaci žen, které často pracují v nelidských pracovních podmínkách. Žalobkyně uvedla, že se v případě návratu do země původu obává nelidského a ponižujícího zacházení, které je státem tolerováno. V Indii dle žalobkyně dochází také k porušování náboženské svobody a porušování práv řady etnik. V důsledku toho nemůže být v zemi původu realizováno její soužití s partnerem. Žalobkyně se domnívala, že intenzita veřejného zájmu na uložení správního vyhoštění tak v jejím případě nedosahuje intenzity zájmu na ochraně osobního a rodinného života.

[3] Městský soud v Praze v záhlaví označeným rozsudkem žalobu zamítl. Uvedl, že správní orgány se dostatečným způsobem vypořádaly s tvrzeními žalobkyně týkajícími se jejího osobního života. Soud potvrdil názor žalované, že správní vyhoštění žalobkyni nebrání v realizaci jejího rodinného života s partnerem, který pochází z totožné země původu. Městský soud se zabýval přiměřeností dopadů rozhodnutí o uložení správního vyhoštění vzhledem k pobytové historii žalobkyně. Konstatoval, že žalobou napadeným rozhodnutím sice dojde k zásahu do jejího soukromého a rodinného života, nikoli však nepřiměřeně. Poukázal rovněž na skutečnost, že jak žalobkyně, tak její druh pobývají na území České republiky bez pobytového oprávnění, rodinný život mohou realizovat v zemi původu. Postup správních orgánů tak byl vůči žalobkyni v souladu se zákonem.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[4] Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, v níž shodně jako v žalobě namítala, že intenzivní partnerský vztah (obdobný vztahu manželskému) nelze realizovat v zemi původu (z důvodu, že jsou s partnerem rozdílného etnika). S tím se dle stěžovatelky městský soud v napadeném rozsudku nevypořádal, a tedy je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné. Dle stěžovatelky bylo povinností správních orgánů vyslechnout v řízení partnera za účelem úplného zjištění skutkového stavu. Správní orgány a městský soud rovněž měly prověřit tvrzení týkající se porušování lidských práv v zemi původu (např. zprávami nezávislých mezinárodních organizací), jakož i obavy žalobkyně z návratu do země původu s ohledem na nelidské a ponižující zacházení. „Rozbití“ partnerského vztahu a znemožnění soužití s partnerem povede ke zpřetrhání jejích nejbližších osobních vazeb. Vydaná správní rozhodnutí a napadený rozsudek městského soudu jsou dle stěžovatelky nepřezkoumatelné pro nedostatek odůvodnění.

[5] Žalovaná práva vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužila.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[7] Před přistoupením k věcnému přezkumu napadeného rozsudku se Nejvyšší správní soud nejprve vypořádal s námitkou, zda je napadený rozsudek (a jemu předcházející rozhodnutí žalované) způsobilé soudního přezkumu. Případná nepřezkoumatelnost

napadeného rozhodnutí (ať už pro jeho nesrozumitelnost či pro nedostatek důvodů) je totiž vadou natolik závažnou, že je k ní Nejvyšší správní soud povinen přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), tedy i bez námitky účastníků řízení.

[8] V případě namítané nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů Nejvyšší správní soud posuzuje, zda se krajský (zde městský) soud vypořádal s žalobními námitkami, zda srozumitelným způsobem uvedl, jaké skutečnosti vzal ve svém rozhodování za prokázané, kterým nepřisvědčil, jakými úvahami byl ve svém rozhodování veden, o jaké důkazy opřel svá skutková zjištění a které důvody jej vedly k vyslovení závěrů obsažených ve výsledném rozhodnutí.

[9] Vychází-li Nejvyšší správní soud ze shora uvedených požadavků na obsahové náležitosti odůvodnění rozhodnutí, pak je zřejmé, že rozsudek městského soudu tyto náležitosti nepostrádá, a tedy umožňuje řádný soudní přezkum. S ohledem na způsob, jakým byla formulována žaloba v uvedené věci, platí, že kvalita žaloby předurčuje rozsah soudního přezkumu, jakož i kvalitu a obsah vydaného soudního rozhodnutí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. července 2009, č. j. 7 As 73/2008 - 65). Jsou-li podanou žalobou napadenému správnímu rozhodnutí vytýkány vady toliko v obecné rovině, postačuje, vyjádří-li se i soud k těmto námitkám pouze v obecné rovině. Není úkolem soudů ve správním soudnictví nahrazovat činnost žalobce při formulaci žalobních námitek a tyto námitky vlastní iniciativou dotvářet (shodně k tomu již nálezy Ústavního soudu ze dne 10. 3. 1999, sp. zn. I. ÚS 164/97, N 39/13 SbNU 277, nebo ze dne 19. 11. 1999, sp. zn. IV. ÚS 432/98, N 160/16 SbNU 181).

[10] Nejvyšší správní soud proto mohl přistoupit k věcnému vypořádání jednotlivých kasačních námitek. K námitce poukazující na zásah do stěžovatelčina soukromého a rodinného života a jejího partnera Nejvyšší správní soud uvádí, že se ztotožňuje s hodnocením městského soudu, že se správní orgány s touto námitkou vypořádaly dostatečně a tvrzený zásah není nepřiměřený.

[11] Podle § 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců *rozhodnutí o správním vyhoštění podle § 119 nelze vydat, jestliže jeho důsledkem by byl nepřiměřený zásah do soukromého nebo rodinného života cizince.*

[12] Podle § 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců *při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona správní orgán zohlední zejména závažnost nebo druh protiprávního jednání cizince, délku pobytu cizince na území, jeho věk, zdravotní stav, povahu a pevnost rodinných vztahů, ekonomické poměry, společenské a kulturní vazby navázané na území a intenzitu vazeb ke státu, jehož je cizinec státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, ke státu jeho posledního trvalého bydliště. Účastník řízení je povinen v rámci řízení poskytnout ministerstvu veškeré relevantní informace potřebné k posouzení přiměřenosti vydaného rozhodnutí* (pozn.: zvýraznění podtržením - zde i dále v textu - doplnil Nejvyšší správní soud).

[13] Při posuzování přiměřenosti zásahu vyhoštění do soukromého a rodinného života cizince (§ 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců) musí správní orgány poměřovat kritéria stanovená v § 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců, a to rovněž s přihlédnutím ke kritériím vyplývajícím z judikatury Evropského soudu pro lidská práva (dále

jen „ESLP“), vztahující se k čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (publ. pod č. 209/1992 Sb., dále jen „Úmluva“). Právo na respektování soukromého a rodinného života plynoucí z čl. 8 Úmluvy však není absolutní a je dán prostor pro vyvažování protichůdných zájmů cizince a státu (např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 3. 2013, č. j. 8 As 118/2012 - 45, ze dne 22. 7. 2016, č. j. 5 Azs 39/2015 - 32, ze dne 27. 9. 2019, č. j. 5 Azs 189/2018 - 22, a další).

[14] V souzeném případě přitom správní orgány při poměřování kritérií dostály své povinnosti o nalezení spravedlivé rovnováhy mezi zájmy stěžovatelky a protichůdnými zájmy společnosti a v tomto ohledu se dostatečně zabývaly otázkou přiměřenosti zásahu do stěžovatelčina soukromého a rodinného života. Nejvyšší správní soud v této souvislosti odkazuje na str. 7 až 9 prvostupňového správního rozhodnutí a str. 4 až 5 rozhodnutí žalované, z jejichž posouzení vyplývá, že k zásahu do soukromého a rodinného života stěžovatelky sice dochází, tento zásah je však vzhledem ke zjištěným okolnostem legitimní a přiměřený. Tomuto hodnocení přisvědčil také městský soud a ztotožňuje se s ním rovněž Nejvyšší správní soud. Přestože se v projednávaném případě nejedná o typově závažnější narušení veřejného pořádku (v užším smyslu slova), nýbrž o porušení pravidel cizineckého práva, nelze přehlédnout, že se ve stěžovatelčině případě jednalo o porušování dlouhodobé a opakované, nikoli bagatelní. Jak vyplývá z obsahu správního spisu (a stěžovatelka učiněná skutková zjištění nijak nerozporuje), v nyní souzené věci bylo vydáno opakované rozhodnutí o stěžovatelčině správním vyhoštění, neboť již dříve nesplnila pravomocně uloženou povinnost opustit území České republiky, pobývala zde dlouhodobě neoprávněně a k legalizaci svého pobytu neučinila žádné kroky. Nebyla zjištěna ani žádná zásadnější integrace stěžovatelky do české společnosti, celá její rodina pobývá v zemi původu.

[15] K realizaci rodinného života s partnerem (rovněž indické státní příslušnosti), kterého se stěžovatelka dovolává, lze poukázat na následující závěry Nejvyššího správního soudu: *„Skutečnost, že rodinný život byl založen až poté, co dotčené osoby věděly, že jejich rodinný život je v dané zemi od počátku nejistý, je přitom podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva skutečně zásadní (...) Pokud se jedná o takový případ, bude vyhoštění cizince nesouladné s článkem 8 Úmluvy pouze výjimečně*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2014, č. j. 5 As 102/2013 - 31). Tyto závěry Nejvyššího správního soudu se opírají o rozhodnutí ESLP o přijatelnosti ze dne 26. 1. 1999, stížnost č. 43279/98, ve věci *Sarumi proti Spojenému království,* rozhodnutí ESLP o přijatelnosti ze dne 9. 11. 2000, stížnost č. 50065/99, ve věci *Shebashov proti Lotyšsku*, rozhodnutí ESLP o nepřijatelnosti ze dne 24. 11. 1998, stížnost č. 40447/98, ve věci *Mitchell proti Spojenému království*, rozhodnutí ESLP o nepřijatelnosti ze dne 22. 6. 1999, stížnost č. 27663/95, ve věci *Ajayi a další proti Spojenému království,* a rozsudky ESLP ze dne 31. 1. 2006, stížnost č. 50435/99, ve věci *Rodrigues da Silva a Hoogkamer proti Nizozemsku*, a ze dne 28. 6. 2011, stížnost č. 55597/09, ve věci *Nunez proti Norsku*.

[16] Výjimečné okolnosti svědčící pro nepřiměřenost vyhoštění v případech vědomého budování rodinného života v nejistých podmínkách pak Nejvyšší správní soud příkladmo charakterizoval jako *„nezbytnost zvláštní péče (kterou by vyžadoval stěžovatel, či naopak skutečnost, že stěžovatel by byl nucen poskytovat zvláštní péči některému členu rodiny), nebo nepřiměřenou délku zákazu pobytu spolu s nemožností přesídlení celé rodiny, např. v případě, mají-li ostatní členové rodiny jinou státní příslušnost či neznají-li jazyk domovské*

země vyhošťované osoby“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 6. 2016, č. j. 5 Azs 39/2015 - 32). V citovaném rozsudku s odkazem na příslušnou judikaturu ESLP zároveň uvedl: „*Rozhodnutí o správním vyhoštění cizince představuje vždy zásah do soukromého a rodinného života vyhošťovaného cizince a jeho blízkých. Článek 8 Úmluvy ani judikatura ESLP přitom smluvním stranám neukládají všeobecný závazek respektovat volbu osob, které nejsou jejich státními příslušníky, ohledně země jejich společného pobytu a povinnost umožnit jim přenést si svůj rodinný život na území daného státu (...) Nelze tedy bagatelizovat ani zájmy státu, neboť respektování pravidel zákona o pobytu cizinců je nezbytné pro řádné fungování imigračního systému. Pokud by vybudování rodinného zázemí v průběhu nelegálního pobytu mělo mít bez dalšího vždy za následek nemožnost správního vyhoštění, pozbyla by imigrační legislativa z velké části na své účinnosti.*“

[17] V nyní souzené věci tedy nemůže být nepřiměřeným zásahem do stěžovatelčina rodinného a osobního života skutečnost, že žije v České republice ve společné domácnosti se svým partnerem, neboť ani jeden z partnerů není oprávněn pobývat na území České republiky, stěžovatelka nedisponuje oprávněním k pobytu a nedisponovala jím ani v minulosti, a tedy od počátku věděla, že společný partnerský život zakládá v nejistotě a bez pobytového oprávnění.

[18] Nelze taktéž přehlédnout, že stěžovatelka poprvé až v podané žalobě namítla nepřiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života s odůvodněním, že v zemi původu nebude moci svůj partnerský/rodinný život realizovat, neboť každý z partnerů je jiného etnika. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že v průběhu celého správního řízení námitka opírající se o rozdílnost etnik partnerů nezazněla, v žalobě pak byla vznesená zcela neurčitě bez bližší specifikace, o jaká konkrétní rozdílná etnika se v případě partnerů jedná a z čeho konkrétně stěžovatelka usuzuje na nemožnost společného partnerského soužití v Indii. Takto obecně formulovaná námitka proto nemohla na celkovém posouzení přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života soudem nic změnit. Blíže svá tvrzení stěžovatelka nerozvedla ani v kasační stížnosti. Nejenže tedy nedostála své povinnosti poskytnout v rámci správního řízení veškeré relevantní informace potřebné k posouzení přiměřenosti dopadů vydaného rozhodnutí, ale žádné relevantní informace neposkytla ani správním soudům.

[19] Rovněž poprvé až v podané žalobě a následně v kasační stížnosti stěžovatelka vznesla námitku porušování lidských práv v zemi původu a zmínila obavy z nelidského a ponižujícího zacházení.

[20] Podle § 120a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců platí, že *policie v rámci rozhodování o správním vyhoštění podle § 119 a 120 je povinna si vyžádat závazné stanovisko ministerstva, zda vycestování cizince je možné (§ 179); to neplatí, pochází-li cizinec z bezpečné země původu podle jiného právního předpisu a neuvedl-li skutečnosti svědčící o tom, že by mohl být vystaven skutečnému nebezpečí podle § 179.*

[21] Podle § 179 odst. 1 zákona o pobytu cizinců dále platí, že *vycestování cizince není možné v případě důvodné obavy, že pokud by byl cizinec vrácen do státu, jehož je státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, do státu svého posledního trvalého bydliště, by mu tam hrozilo skutečné nebezpečí.* Podle § 179 odst. 2 téhož zákona platí,

že *za skutečné nebezpečí se podle tohoto zákona považuje navrácení v rozporu s článkem 3 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.*

[22] Podle čl. 3 Úmluvy *nikdo nesmí být mučen nebo podrobován nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu.*

[23] Z výše citovaného § 120a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců plyne, že správní orgán není povinen vyžádat závazné stanovisko ministerstva ohledně případné hrozby skutečného nebezpečí ve smyslu § 179 téhož zákona, jestliže cizinec pochází z bezpečné země původu a neuvede-li skutečnosti svědčící o tom, že by takovému nebezpečí mohl být vystaven. Podle § 2 bodu 8 vyhlášky č. 328/2015 Sb. Česká republika považuje Indii za bezpečnou zemi původu. Tato podmínka proto ve stěžovatelčině případě naplněna.

[24] Stěžovatelka v průběhu správního řízení neuvedla ani žádné skutečnosti nasvědčující tomu, že by mohla být v Indii mučena nebo podrobena nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu. Na dotaz prvostupňového správního orgánu, zda existuje nějaká překážka znemožňující jí vycestování zpět do Indie, poukázala toliko na svůj partnerský vztah a výslovně uvedla: *„V Indii mi nic nehrozí, žádné nebezpečí mi tam nehrozí, vrátím se tam.“* Ani ve vyjádření k podkladům pro rozhodnutí stěžovatelka neuvedla žádné skutečnosti stran hrozícího skutečného nebezpečí ve smyslu § 179 zákona o pobytu cizinců a neučinila tak ani v odvolání proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí o vyhoštění.

[25] Ustanovení § 120a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců zakotvuje břemeno tvrzení cizince pocházejícího z bezpečné země původu ohledně skutečností nasvědčujících tomu, že by mohl být mučen nebo podroben nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu. Pouze tehdy, kdy cizinec v průběhu správního řízení uvede konkrétní a aktuální skutečnosti, jež by nasvědčovaly skutečnému nebezpečí, je správní orgán povinen vyžádat závazné stanovisko ministerstva k této otázce (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2021, č. j. 8 Azs 153/2020 - 36, bod [20], nebo rozsudek ze dne 16. 6. 2021, č. j. 9 Azs 84/2021 - 23, bod [16]). V nyní projednávané věci ovšem stěžovatelka v tomto ohledu ve správním řízení nic neuvedla. Správní orgány proto nepochybily, jestliže se otázkou skutečného nebezpečí ve smyslu § 179 zákona blíže nezabývaly.

[26] Přestože pak městský soud mohl na stěžovatelčinu obecnou námitku poukazující na porušování lidských práv v zemi původu a nelidské a ponižující zacházení stručně reagovat způsobem, jakým tak učinil Nejvyšší správní soud výše, nejedná se o pochybení, pro které by bez dalšího musel být napadený rozsudek městského soudu zrušen. V situaci, kdy i tato žalobní námitka byla formulována zcela neurčitě a nebyla doprovázena žádným bližším tvrzením, jaké konkrétní nelidské a ponižující zacházení stěžovatelce v případě návratu do země hrozí a z čeho dovozuje existenci skutečného nebezpečí (přičemž toto tvrzení blíže nerozvedla ani v kasační stížnosti), nedostála povinnosti uvést skutečnosti svědčící o tom, že by mohla být vystavena skutečnému nebezpečí ani ve správním řízení, ani v řízení soudním.

[27] Rovněž námitka směřující proti porušení § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, není dle Nejvyššího správního soudu (s ohledem na obecnou formulaci spočívající v pouhém odkazu na zákonné ustanovení) způsobilá projednání. Nejedná se o stížní bod.

Stěžovatelka nespecifikovala, jaké konkrétní skutečnosti podstatné pro řízení nebyly zjištěny, ač zjištěny být měly, ani k jakým konkrétním okolnostem případu nebylo přihlédnuto. Za takové situace není úkolem Nejvyššího správního soudu za stěžovatelku domýšlet, v čem konkrétně porušení § 3 správního řádu spočívá (rozsudek NSS ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58, č. 835/2006 Sb. NSS, nebo ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, č. 2162/2011 Sb. NSS).

[28] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitce, že správní orgány a městský soud neodůvodnily, jakým způsobem by stěžovatelka mohla v budoucnu ohrozit bezpečnost státu, resp. závažným způsobem narušit veřejný pořádek. K tomu uvádí, že stěžovatelce bylo správní vyhoštění uloženo pro opakované porušování právních předpisů (na úseku cizineckého práva), resp. maření výkonu správního rozhodnutí [§ 119 odst. 1 písm. b) bod 9 zákona o pobytu cizinců], nikoli pro důvodné nebezpečí, že by mohla při pobytu na území ohrozit bezpečnost státu, či závažným způsobem narušit veřejný pořádek [§ 119 odst. 1 písm. a) bod 1 téhož zákona]. Z tohoto důvodu se správní orgány ohrožením bezpečnosti státu a narušením veřejného pořádku (v užším smyslu) nezabývaly. V širším smyslu pak narušení veřejného pořádku představuje porušování předpisů cizineckého práva, které bylo v souzené věci ve vydaných správních rozhodnutích náležitě a přesvědčivě odůvodněno.

IV. Závěr a náklady řízení

[29] Nejvyšší správní soud tak na základě výše uvedených skutečností dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[30] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobkyně (stěžovatelka) neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšné žalované žádné náklady nad rámec obvyklé úřední činnosti nevznikly, náhrada nákladů řízení se jí tudíž nepřiznává.

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

V Brně dne 9. března 2022

Mgr. Ing. Veronika Juřičková
předsedkyně senátu