ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě, složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Jana Vyklického a JUDr. Bohuslava Hnízdila, v právní věci žalobkyně: **T. S. D.,** zastoupena Mgr. Markem Čechovským, advokátem se sídlem Václavské náměstí 21, Praha 1, proti žalovanému: **Policie České republiky,** Ředitelství služby cizinecké policie, se sídlem Olšanská 2, Praha 3, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 12. 2008, č. j. CPR-14577/ČJ-2008-9CPR-T255, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 3. 2012, č. j. 7 Ca 29/2009 - 47,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. 3. 2012, č. j. 7 Ca 29/2009 - 47, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) se podanou žalobou domáhala zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalované, kterým bylo k jejímu odvolání změněno rozhodnutí Policie České republiky, Oblastní ředitelství služby cizinecké policie Ústí nad Labem ze dne 1. 9. 2008, č. j. SCPP-43-113/UL-OPK-UL-SV-04-2007. Podle výsledného znění výroku bylo podle § 102 odst. 4 správního řádu zastaveno řízení o žádosti stěžovatelky o vydání nového rozhodnutí ve věci správního vyhoštění dle § 120a odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o pobytu cizinců“), neboť žádost neodůvodňuje zahájení nového řízení.

Stěžovatelka v žalobě namítala, že žalovaná, resp. Ministerstvo vnitra, jehož závazné stanovisko bylo v řešení věci využito, chybně hodnotily vztah práva stěžovatelky na soukromý život a princip ochrany veřejného pořádku, a to ve prospěch ochrany veřejného pořádku.

Rozsudek Městského soudu v Praze

Městský soud v Praze (dále „městský soud“) definoval vztah stěžovatelky a její dcery jako „příležitostný kontakt“, neboť stěžovatelka neprokázala, že by sdílela s dcerou společnou

domácnost, že její zájem o dceru je skutečně vážný, že o ni hodlá pečovat a že spolu udržují hluboký vztah.

Vzhledem k popsané intenzitě rodinného života žalobkyně na území České republiky a k jejímu vícenásobnému porušování právních předpisů (nelegální vstup a pobyt na území České republiky) vycházel městský soud z toho, že v posuzovaném případě je ochrana veřejného pořádku významnější hodnotou než zájem na zachování rodinného a soukromého života, který stěžovatelka realizuje jen v omezené míře.

Městský soud rovněž odmítl tvrzení stěžovatelky o snaze správních orgánů odloučit ji od dítěte proti její vůli. Ze skutečnosti, že stěžovatelka není nucena opustit území České republiky bez dcery, městský soud dovozuje, že záleží pouze na stěžovatelce, jak vztahy s dcerou uspořádá, byť „*uznává, že je v této volbě do jisté míry omezena.*“

Základním smyslem čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv je chránit jednotlivce proti zásahům veřejné moci. Správní vyhoštění nepochybně je zásahem do rodinného života jednotlivce. Je třeba vždy posoudit, zda takový zásah je legitimní a přiměřený. Legitimitu zásahu spatřuje soud v posuzovaném případě jednak v nelegálním příchodu a pobytu stěžovatelky na území České republiky a jednak v tom, že stěžovatelka svůj rodinný život zakládala v České republice plně srozuměna s tím, že na její území vstoupila nelegálně a na jejím území poté i nelegálně pobývala. Přiměřenost zásahu pak soud spatřuje v tom, že existenci fungujícího vztahu rodiče a dítěte (tj. žalobkyně a její dcery) žalobkyně neprokázala.

Závěrem soud konstatoval, že judikatura Evropského soudu pro lidská práva (dále „ESLP“) není jednostranně založena na bezvýhradné prioritě soukromého a rodinného života. Jistě z ní lze dovodit, že soukromý a rodinný život je velmi významnou hodnotou, není však hodnotou absolutní, jak by se mohlo z žalobních tvrzení jevit. Také ESLP přiznává státům právo kontrolovat přistěhovalectví. Judikatura ESLP je vybudována na pečlivém poměřování mezi zájmy cizince na ochraně jeho soukromého a rodinného života na straně jedné a zájmy státu na ochraně veřejného pořádku a bezpečnosti na straně druhé. O konfliktu těchto zájmů zdejší soud uvážil ve prospěch ochrany veřejného pořádku.

Kasační stížnost

Stěžovatelka napadla rozsudek městského soudu včasnou kasační stížností explicitně pro důvody dle § 103 odst. 1 písm. a), d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále „s. ř. s.“), spočívající v chybném výkladu vztahu ochrany rodinného života (stěžovatelky a jejího dítěte) a zásady ochrany veřejného pořádku, na kterém byla vybudována rozhodnutí žalovaného i městského soudu [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]), jakož i v porušení povinnosti náležitého (nepochybného) zjištění skutečného stavu nezbytného pro řádné posouzení věci (§ 3 správního řádu) žalovaným. Dokazování nebylo zaměřeno na zjišťování souvislostí formálně popsaných skutečností, tedy dokazování zůstalo neúplné. Touto námitkou se městský soud dostatečně nezabýval a napadený rozsudek je proto dle stěžovatelky nepřezkoumatelný [§ 103 odst. 1 písm d) s. ř. s.].

Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

Posouzení Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti.

Argumentaci stěžovatelky i žalované v předcházejících fázích tohoto řízení i v kasační stížnosti, lze shrnout poměrně stručně v následující rekapitulaci skutkových okolností posuzované věci.

Žalobkyně neoprávněně překročila hranice České republiky a neoprávněně pobývala na jejím území, a proto jí bylo rozhodnutím ze dne 22. 1. 2007, čj. SCPP-43/UL-OPK-UL-SV-04-2007, uloženo správní vyhoštění na dva roky. V průběhu neoprávněného pobytu na území ČR porodila dne 3. 3. 2007 dceru a následně podala návrh dle § 101 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb. (dále „správní řád“) a § 120a odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb. (dále „zákon o pobytu cizinců“) na nové rozhodnutí ve věci jejího správního vyhoštění, opřené právě o skutečnost jejího mateřství k dítěti, které je občanem České republiky. Toto řízení bylo zastaveno, neboť nebyly shledány důvody pro nové řízení.

Správní orgány vycházely z podkladů opatřených ve správním řízení (záznamy o prověřování rodinného života žalobkyně ze dne 16. 7. a 23. 7. 2008, sdělení odboru sociálních věcí a zdravotnictví Magistrátu města Děčín ze dne 22. 7. 2008), ze kterých dovodily skutkový závěr, že dcera žalobkyně přebývala u paní V. A., která o ni také pečovala nepřetržitě od půl roku jejího věku, zatímco stěžovatelka dceru pouze přibližně jednou týdně navštěvovala.

Nájemní smlouva na objekt, o kterém žalobkyně ve správním řízení tvrdila, že v něm sdílí domácnost se svou dcerou, byla uzavřena až za situace, kdy žalobkyně byla v posuzované věci předvolána ke správnímu orgánu, tedy dle názoru soudu byla uzavřena zcela účelově.

Žalobkyně konsekventně namítala neúplnost skutkových zjištění, ze kterých správní orgán a následně i městský soud dovodily účelovost její péče o dceru, nedostatečnou intenzitu rodinného života, důvod zajištění péče o dítě třetí osobou apod. Městský soud se explicitně touto námitkou nezabýval. Nezabýval se vůbec úvahami o důvodech jednání stěžovatelky, nýbrž bez dalšího přejal skutková zjištění správních orgánů a jejich právní hodnocení.

Ochrana rodinného života představuje obecně významný princip, chráněný základními dokumenty z oblasti lidských práv (čl. 8 Litiny), závažný i z hlediska posuzování důvodu změny předcházejícího rozhodnutí o správním vyhoštění cizince nebo účinnosti takového rozhodnutí. Judikatura Nejvyššího správního soudu je v tomto směru konsolidovaná, srovnej např. rozsudek ze dne 22. 11. 12. 2007, čj. 1 As 39/2007-72, který také uvádí: „*V tomto smyslu je tedy nutné v případě žádosti cizince o zrušení rozhodnutí o správním vyhoštění posuzovat nejen konkrétní okolnosti případu, ale zejména i nové skutečnosti, pro něž se cizinec domnívá, že již pominuly důvody jeho správního vyhoštění. Mezi takové skutečnosti náleží bezesporu i možný zásah do rodinného a soukromého života cizince, který by další výkon rozhodnutí o správním vyhoštění mohl způsobit; a to tím spíše, že zákon o pobytu cizinců v § 119 odst. 7 zakazuje vydat rozhodnutí o správním vyhoštění, jestliže jeho důsledkem by byl nepřiměřený zásah do soukromého nebo rodinného života cizince.*“ Na jiném místě dodává: „*Námitky týkající se toho, že žalovaný není povinen se přiměřeností zásahu do soukromého a rodinného života zabývat a že nově vzniklé rodinné vazby nemohou anulovat či omluvit předchozí protiprávní jednání cizince, proto neshledává kasační soud důvodnými.*“ Takto viděná povinnost správního orgánu zabývat se případnou nepřiměřeností zásahu do soukromého a rodinného života jistě neznamená, že by byl správní orgán povinen vždy takové námitce vyhovět. Jak s tvrzenými a řádně zjištěnými skutečnostmi naloží, záleží na jeho správním uvážení, při kterém ovšem nesmí vybočit z mezí (smyslu) zákonné úpravy.

Pro posuzovanou věc je třeba si nejprve uvědomit, že stěžovatelka je rodinným příslušníkem (matkou) občana České republiky, který žije na území České republiky. Tato skutečnost primárně znamená a znamenala i v době vydání napadeného rozhodnutí žalované, zcela zásadní omezení možnosti vyhoštění stěžovatelky (§ 119 odst. 7 zákona o pobytu cizinců

ve znění platném do 26. 4. 2006 „*Rozhodnutí o vyhoštění nelze vydat, jestliže jeho důsledkem by byl nepřiměřený zásah do soukromého nebo rodinného života cizince*“, respektive dle § 119 odst. 2 a § 119a odst. 2 uvedeného zákona, kam bylo ustanovení v prakticky identickém znění přesunuto). Ke správnému závěru o přiměřenosti takového zásahu lze dospět dokazováním, které musí být zaměřeno na všechny aspekty vztahu stěžovatelky a její dcery, nikoli pouze takové, které podávají jednostranný obraz o skutečnosti v tak subtilní a rozmanité oblasti rodinných vztahů. Teprve následně lze přistoupit k porovnání významu ochrany nepochybně zjištěné úrovně rodinného života stěžovatelky a veřejného zájmu na ochraně veřejného pořádku z hlediska hodnocení skutečnosti neoprávněného vstupu a pobytu stěžovatelky na územní České republiky.

K posouzení samotného pojmu veřejný pořádek, resp. narušení veřejného pořádku, se Nejvyšší správní soud zásadně vyslovil například usnesením rozšířeného senátu ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010 – 151, následně také rozsudkem ze dne 11. 2011, č. j. 3 As 4/2010 - 171, které dospěly, vedeny legislativou a judikaturou EU, k závěru: *„jednání cizince je narušením veřejného pořádku ve smyslu § 119 odst. 2 písm. b) cizineckého zákona v prvé řadě tehdy, pokud je jeho jednání skutečným, aktuálním a dostatečně závažným ohrožením některého ze základních zájmů společnosti“ (srov. čl. 27 odst. 2 směrnice 2004/38/ES). Tato interpretace však představuje stále pouze obecné kritérium posuzování možného použití výhrady veřejného pořádku a při použití § 119 je proto nutné rovněž zohlednit, že se v případě správního vyhoštění jedná o v podstatě nejvážnější možný zásah do práv cizince. Z toho důvodu je…nezbytné dané ustanovení aplikovat „pouze v souladu se zásadou přiměřenosti, tedy pouze s ohledem na danou situaci cizince, konkrétně tedy s ohledem na stupeň integrace cizince, jeho osobní a rodinné poměry, věk, délku pobytu na území, zdravotní stav či vazby na zemi původu“ (srov. bod 23 preambule a čl. 28 odst. 1 směrnice 2004/38/ES).*“Skutečným, aktuálním a závažným ohrožením některého ze základních zájmů společnosti jistě *„není např. fakt samotného nelegálního vstupu či nelegálního pobytu na území ČR. Natož aby takové jednání samo o sobě představovalo důvody pro tak vážný zásah do práv jedince, jako je vyhoštění z území.*

Nejvyšší správní soud v žádném případě nezpochybňuje veřejný zájem na ochraně veřejného pořádku důsledným postupem vůči cizincům, kteří porušují právní předpisy České republiky i mezinárodně aprobované principy upravující pobyt cizinců. Nemůže ovšem zároveň přehlédnout skutečnost, že se jedná o jeden aspekt věci, který v kontextu jiných významných okolností sám o sobě nemusí mít rozhodující význam.

Nejvyšší správní soud zároveň reálně hodnotí (nepřeceňuje) skutečnost biologického mateřství stěžovatelky k dítěti, českému občanu. Nemůže se však spokojit se spekulativním popíráním mateřského chování stěžovatelky na základě kusého a povrchního dokazování skutečností, které byly vzaty v úvahu v dosavadním řízení před správními orgány i městským soudem. Stěžovatelka jako biologická matka nemůže být primárně vůbec stavěna do pozice osoby povinné dokazovat mateřský zájem o své dítě jen proto, že s dítětem nežije ve společné domácnosti. Stěžovatelka rozhodně nějaký vztah k dceři projevuje. Jestli to je dost nebo málo intenzivní není, pro nyní posuzovanou věc, zvláště významné a už vůbec ne rozhodující.

Zákrok vůči stěžovatelce, spočívající v uložení správního vyhoštění, byl a je ze zákona vyloučen, s výjimkou případů uvedených v § 119 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Z hlediska zásady nerozpornosti právního řádu lze obdobně uvažovat také v případech řízení dle § 120a odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Jak vyplývá z citované judikatury tohoto soudu pouhý neoprávněný vstup či pobyt stěžovatelky na území ČR by jako argument ve smyslu § 119 odst. 2 zákona o pobytu cizinců sám o sobě nemohl obstát jako důvod pro tak zásadní zásah do rodinného života (mateřského vztahu k dítěti). Jinými slovy, také v řízení dle § 120a odst. 2 zákona o pobytu cizinců teprve pokud by bylo stěžovatelce prokázáno, že o dceru neprojevuje vůbec žádný zájem a nechce nebo nemůže na tom nic změnit, bylo by možné, v souvislostech

a s náležitou individualizací věci, hodnotit fakt neoprávněného pobytu stěžovatelky v ČR v tom smyslu, zda představuje *„skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti“*. Místo takových úvah, vycházejících z dostatečného dokazování, byl ovšem vztah stěžovatelky k dceři, na základě neúplného dokazování, hodnocen jako nezájem a tomuto spekulativnímu závěru byly navíc přisouzeny závažné následky.

Úvaha, spojující mateřství stěžovatelky s jejím zakázaným pobytem na území České republiky, je v daném smyslu nepatřičná a navíc zřetelně ignoruje přirozené aspekty lidského života. V užité spekulativní podobě je třeba tuto úvahu považovat za nepřípustnou.

Bez důkladného zkoumání souvisejících okolností, stupně integrace stěžovatelky v České republice, jejích osobních a rodinných poměrů, věku, délky pobytu na území, zdravotního stav či vazby na zemi původu, ale také třeba konkrétně pracovních, bytových, hmotných apod. podmínek jejího života, nelze vůbec nalézt korektní odpověď na otázku o motivacích nebo třeba i nezbytnosti jejího jednání. Vyloučit není možné ani to, že stěžovatelka jednala přiměřeně svým možnostem, neboť ani občasný kontakt matky s dítětem a péči o ně především prostřednictvím třetí osoby nelze považovat, historicky ani aktuálně, za nějakou raritu nebo dokonce popření mateřského vztahu.

Městský soud (předtím již žalovaná) se spokojil s hodnocením jen některých aspektů péče stěžovatelky o dceru, nezabýval se však dostatečně takovými otázkami, které by mohly osvětlit případ v jeho souvislostech, přestože stěžovatelka na jejich existenci upozorňovala přinejmenším již ve správní žalobě.

Na základě tak nedostatečného rozsahu dokazování nelze zodpovědně hodnotit ani úroveň mateřského vztahu stěžovatelky k dceři, ani provést porovnání uvedených principů, práva na rodinný život stěžovatelky a ochrany veřejného pořádku. Jedná se tedy o vadu řízení před městským soudem, ale také před správním orgánem, kterou lze podřadit pod takové důvody nepřezkoumatelnosti, jež mohly mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. je ve shora uvedeném smyslu oprávněný. Opodstatněný je ovšem také důvod dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., jehož se stěžovatelka sice explicitně nedovolávala, její argumentace k němu však rovněž směřovala. Důvody kasační stížnosti je třeba posuzovat podle jejich obsahu a nikoliv podle formálního označení. Takový závěr vyplývá i ze stabilizované judikatury Nejvyššího správního soudu, srovnej rozsudek ze dne 18. 3. 2004, č. j. 1 As 7/2004 - 47.

Pokud jde o kasační námitku dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. konstatuje Nejvyšší správní soud, že městský soud vyložil vztah uvedených zájmů přiměřeně stupni dokazování relevantních skutečností, provedeného ve stadiu řízení před správními orgány. Toto dokazování bylo nedostatečné, tudíž ani úvaha městského soudu o porovnání principu ochrany soukromého (rodinného) života a ochrany veřejného pořádku zmíněných zájmů nemohla dospět ke správnému závěru. Nikoli ovšem v důsledku užití nesprávného právního předpisu nebo jeho nesprávné interpretace, nýbrž v důsledku chyb v dokazování významných skutečností. Kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. tedy v uvedeném smyslu oprávněný není.

Ze shora uvedené argumentace nicméně vyplývá oprávněnost kasačních důvodů dle § 103 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto napadený rozsudek městského soudu zrušil dle § 110 odst. 1 věta prvá s. ř. s. a věc mu vrátil k dalšímu řízení, ve kterém bude nezbytné se zabývat existencí nepochybných okolností vylučujících nebo alespoň zcela zásadně oslabujících mateřský vztah stěžovatelky a její dcery a k tomu také směřovat dokazování. Teprve podle výsledku takového dokazování by následně přicházelo v úvahu zabývat se úvahou o tom,

zda a proč neoprávněný vstup a pobyt stěžovatelky na území České republiky dosahuje intenzity skutečného, aktuálního a dostatečně závažného ohrožení veřejného pořádku, respektive některého ze základních zájmů společnosti, jehož význam převyšuje zájem na ochraně soukromého (rodinného) života stěžovatelky.

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

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

V Brně dne 6. února 2013

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu