



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Tomáše Foltase a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobce: **V. P.**, zastoupený Mgr. Ing. Janem Procházkou, LL.M.eur., advokátem, se sídlem Karolinská 654/2, Praha 8, proti žalovanému: **Policie ČR, Krajské ředitelství policie hl. m. Prahy**, se sídlem Křížíkova 12, Praha 8, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 1. 3. 2013, č. j. 2 A 8/2013 – 30,

**t a k t o :**

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 1. 3. 2013, č. j. 2 A 8/2013 – 30, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 1. 3. 2013, č. j. 2 A 8/2013 – 30, zamítl žalobu, kterou se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení rozhodnutí Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy (dále též „krajské ředitelství“) ze dne 15. 1. 2013, č. j. KRPA - 22150/ČJ-2013-000022, jímž bylo rozhodnuto o zajištění stěžovatele podle ust. § 124 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), za účelem jeho správního vyhoštění a stanovena doba zajištění na 90 dnů od okamžiku omezení osobní svobody. V odůvodnění rozsudku městský soud dospěl ve shodě se správním orgánem k závěru, že došlo k naplnění ust. § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Dále se zabýval tvrzenou nemožností vyhoštění stěžovatele z důvodu blízkého vztahu k osobám žijícím na území České republiky (E. M. a jejím dětem) a neshledal, že by tento vztah zakládal překážku vyhoštění z území České republiky. Městský soud konstatoval, že stěžovatel v řízení o zajištění uvedl, že mu není známa žádná překážka ani důvod, který by mu znemožňoval vycestování do země původu, resp. že chce co nejdříve vycestovat. Svědkyně E. M. uvedla, že je vdaná, její manžel je ruský státní příslušník, který má trvalý pobyt na území České republiky. Stěžovatel s nimi nebydlí, pouze jí pomáhá s doprovodem dětí do školky a ze školy. Manžel o jejím vztahu k stěžovateli neví a nechce ani, aby se o tomto vztahu dozvěděl. Případné stěžovatelovo vyhoštění tedy podle městského soudu nenaplnuje ust. § 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Ani případná pomoc stěžovatele E. M. s dětmi není důvodem pro aplikaci citovaného ustanovení. Navíc stěžovatel výslovně prohlásil, že mu nic nebrání ve vycestování

z území České republiky, a že chce po vyřízení nového cestovního dokladu dobrovolně z území České republiky vycestovat. To také podle městského soudu nedokládá trvalý vztah mezi stěžovatelem a E. M. Městský soud se rovněž zabýval možností aplikace zvláštního opatření za účelem vycestování cizince z území ve smyslu ust. § 123b odst. 1 zákona o pobytu cizinců. K ust. § 123b odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců uvedl, že pro jeho naplnění je nutno oznámit policii adresu místa pobytu a zdržovat se tam, případně každou změnu oznámit následující pracovní den, a pravidelně se osobně hlásit ve lhůtě stanovené policií. Stěžovatel však neoznámil adresu svého pobytu na území České republiky a uvedl, že trvalou adresu na území České republiky nemá, bydlí různě po kamarádech, a proto nemohl naplnit podmínku zvláštního opatření podle ust. § 123b odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. K ust. § 123b odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, který předpokládá složení finančních prostředků ve volné měně ve výši předpokládaných nákladů spojených se správním vyhoštěním, pak městský soud uvedl, že stěžovatel prohlásil, že částkou odpovídající nákladům vyhoštění nedisponuje. Na základě těchto důvodů městský soud neshledal možnost uložení zvláštního opatření ve smyslu ust. § 123b odst. 1 zákona o pobytu cizinců. K námitce, že rozhodnutí o vyhoštění nenabylo právní moci, resp. vykonatelnosti, z důvodu podání odvolání, městský soud uvedl, že stěžovatel podal odvolání až po uplynutí odvolací lhůty a s ohledem na ust. § 73 a § 74 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), bylo napadené rozhodnutí o vyhoštění pravomocné a vykonatelné. Správní orgán tedy nepochybil, pokud z něho vycházel při vydání rozhodnutí o zajištění.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. V kasační stížnosti městskému soudu vytýkal, že se řádně nevypořádal s námitkou, že nemařil výkon rozhodnutí o správním vyhoštění, neboť proti němu podal odvolání, které má vždy odkladný účinek (§ 169 odst. 5 zákona o pobytu cizinců). Krajské ředitelství v napadeném rozhodnutí navíc neuvedlo, z jakého důvodu by stěžovatelovo odvolání odkladný účinek mít nemělo. Dovojuje-li tento závěr z jím tvrzené skutečnosti, že bylo podáno opožděně, pak takové tvrzení nelze akceptovat. Otázka opožděnosti podání musí být závazným způsobem řešena až v rámci odvolacího řízení, které ale nebylo v době vydání napadeného správního rozhodnutí o zajištění vydáno. Městský soud se podle stěžovatele také nezabýval námitkou, že se po udělení správního vyhoštění ocitl v tíživé životní a sociální situaci, neboť mu byl odcizen cestovní doklad a finanční prostředky. Z důvodu, že kontaktoval zastupitelský úřad v Praze a svou rodinu v zemi původu se žádostí o zaslání finančních prostředků k vycestování, vyvinul veškeré úsilí k respektování rozhodnutí o správním vyhoštění, které po něm lze spravedlivě požadovat. Městskému soudu stěžovatel dále vytýkal řádně nevypořádání námitek, ve kterých poukazoval na existenci jeho rodinného a soukromého života na území České republiky. Ve správním řízení uváděl, že má blízký vztah k osobám žijícím na území České republiky (E. M. a jejím dětem), o které se stará. Ačkoliv není biologickým otcem těchto dětí, došlo mezi nimi k vytvoření rodinného vztahu, který byl jeho zajištěním významně narušen. Poukázal na to, že jedno z dětí (A. M.) je tělesně postižené a trpí plicními problémy a péče stěžovatele o něj je nenahraditelná. Městský soud nesprávně posoudil i námitku o existenci společné domácnosti stěžovatele s E. M. Stejně tak městský soud řádně neposoudil námitku poukazující na možnost uložení zvláštních opatření za účelem vycestování stěžovatele z území. Ze shora uvedených důvodů stěžovatel navrhl zrušení napadeného rozsudku městského soudu a vrácení věci soudu k dalšímu řízení.

Krajské ředitelství ve vyjádření ke kasační stížnosti shrnulo dosavadní průběh řízení a argumentaci obsaženou v napadeném rozhodnutí a dále uvedlo, že na základě ust. § 73 a § 74 správního řádu je třeba rozhodnutí o vyhoštění považovat za vykonatelné. Co se týče argumentace, že stěžovatel na území České republiky žije s E. M., občankou Moldávie, ta nemůže obstát. E. M. je provdaná za jiného muže, který s ní žije ve společné domácnosti. Vztah

pokračování

stěžovatele k E. M. proto nelze považovat za vztah, který dosahuje úrovně vztahu rodinného. S ohledem na výše uvedené krajské ředitelství navrhlo zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom shledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu je rozsudek nepřezkoumatelný, není-li z jeho odůvodnění „*vůbec zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu soud nepřistoupil, resp. nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele obsaženou v žalobě, a proč soud subsumoval popsany skutkový stav pod zvolené právní normy*“ (viz rozsudek ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 – 52, dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). Nepřezkoumatelnost je také dána, „*opomene-li krajský soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu přezkoumat jednu ze žalobních námitek*“ (viz rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS) a rovněž tehdy, „*není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námítka účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené [...]. Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá*“, jak je uvedeno v rozsudku ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44, publ. pod č. 689/2005 Sb. NSS). Má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být zřejmé, jaký skutkový stav vzal soud za rozhodný a jak usuzoval o skutečnostech zásadních pro věc, což musí být vyjádřeno v odůvodnění rozhodnutí. Pokud soud nereflexuje na námítka a zásadní argumentaci, o kterou se žaloba opírá, má to za následek jeho zrušení pro nepřezkoumatelnost. K tomu srv. např. rozsudek ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Afs 47/2003 – 130, ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Afs 58/2003 – 75, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Afs 391/2004 – 62, ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 – 75 (všechny rozsudky Nejvyššího správního soudu jsou dostupné na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).

Stěžovatel vytýkal městskému soudu, že se nezabýval žalobní námitkou poukazující na to, že se po udělení správního vyhoštění ocitl v tíživé životní a sociální situaci, neboť mu byl odcizen cestovní doklad a finanční prostředky. Svou situaci se snažil řešit a vyvinul veškeré úsilí k respektování rozhodnutí o správním vyhoštění, které po něm lze spravedlivě požadovat, a proto je napadené správní rozhodnutí o zajištění zcela nepřiměřené.

Z napadeného rozsudku však nevyplývá, že by se městský soud s těmito tvrzeními jakkoliv vypořádal. Nijak nezkoumal relevanci těchto tvrzení, ačkoliv se odůvodnění napadeného rozhodnutí o zajištění opíralo právě o nerespektování rozhodnutí o vyhoštění. Povinností soudu je přitom zabývat se všemi žalobními námitkami. Této povinnosti však městský soud nedostál. Jeho pochybení je o to závažnější, že předmětem soudního přezkumu bylo rozhodnutí o zajištění. Zajištění cizince za účelem správního vyhoštění představuje významný zásah do osobní svobody cizince, který je třeba chápat jako prostředek ultima ratio [srv. např. nález Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 10/08, (N 115/53 SbNU 427; 229/2009 Sb., nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2011, č. j. 1 As 132/2011 – 51)]. Stejně tak lze odkázat na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 7. 2012, č. j. 3 As 7/2012 – 22, a ze dne 15. 3. 2012, č. j. 7 As 154/2011 – 3, ve kterém bylo vysloveno, že „*[z]ajištění cizince je přípustné jen za přísně vymezených podmínek definovaných nejen zákonem o pobytu cizinců, ale především ústavním pořádkem České republiky. Musí sledovat vymezený účel, tedy zabránit nepovolenému vstupu cizince na území nebo realizovat jeho vyhoštění či vydání. Rovněž podle čl. 15 odst. 1 návratové směrnice mohou členské státy zajistit pouze státního příslušníka třetí země, o jehož navrácení probíhá řízení, a to za účelem přípravy návratu nebo výkonu vyhoštění, zejména v případech, kdy hrozí nebezpečí skrývání nebo dotčený státní příslušník třetí země se vyhýbá přípravě návratu či uskutečňování vyhoštění nebo je jinak ztěžuje (...)*“.

Rozsudek městského soudu však trpí i dalšími vadami. Stěžovatel v kasační stížnosti důvodně poukazoval i na nevypořádání dalších námitek. Tvrdil, že v žalobě namítal, že nenařil výkon prvostupňového rozhodnutí o správním vyhoštění, na základě jehož nerespektování bylo vydáno napadené rozhodnutí o zajištění, neboť proti rozhodnutí o vyhoštění podal odvolání, které má odkladný účinek, přičemž městský soud neuvedl, z jakého důvodu by stěžovatelovo odvolání odkladný účinek mít nemělo. Dovojuje-li tento závěr z jím tvrzené skutečnosti, že odvolání bylo podáno opožděně, nelze s ním souhlasit. Opožděnost odvolání může být závazným způsobem řešena až v rámci odvolacího řízení, které ale nebylo v době vydání napadeného rozhodnutí o zajištění stěžovatele ukončeno.

Odhlédne-li Nejvyšší správní soud od částečně nesrozumitelné argumentace k ust. § 169 odst. 5 zákona o pobytu cizinců, městský soud v podstatě pouze odkázal na ust. § 73 a § 74 správního řádu a dovodil, že prvostupňové rozhodnutí o vyhoštění bylo vykonatelné, neboť odvolání bylo podáno opožděně. Neuvedl však, na základě čeho dospěl k závěru o opožděnosti odvolání. Jako pravděpodobné se jeví, že tyto závěry převzal z odůvodnění rozhodnutí o zajištění, neboť ve správním spisu podklady pro jednoznačný závěr o opožděnosti odvolání chybí. Správní spis obsahuje pouze kopii prvostupňového rozhodnutí o vyhoštění, na které je, navíc nečitelně, vyznačena vykonatelnost rozhodnutí. Neobsahuje ani stěžovatelovo odvolání s datem jeho podání ani následné rozhodnutí odvolacího orgánu, který jediný mohl o opožděnosti odvolání rozhodnout, jak oprávněně stěžovatel namítal v kasační stížnosti. Městský soud se přitom nezabýval ani otázkou, zda vůbec a jak bylo o odvolání rozhodnuto, ani tím, zda např. nebylo prominuto zmeškání lhůty pro podání odvolání, zda nebylo zahájeno soudní řízení, které by rovněž mohlo odložit vykonatelnost rozhodnutí o vyhoštění ap. Pokud tedy neměl jednoznačnou oporu pro závěr o opožděnosti odvolání, které má, při splnění všech podmínek, za následek odložení vykonatelnosti rozhodnutí o zajištění (§ 169 odst. 5 zákona o pobytu cizinců), nemohl dospět ani k závěru o maření rozhodnutí o vyhoštění. Je třeba zdůraznit, že stěžovatel byl zajištěn na základě nerespektování prvostupňového rozhodnutí o vyhoštění, přičemž tvrdil, že toto rozhodnutí napadl odvoláním. Městský soud se tak řádně nevypořádal se žalobními námitkami, přičemž navíc existují významné pochybnosti o podkladech pro jím učiněné závěry.

V zájmu zabránění zbytečného prodlužování řízení se Nejvyšší správní soud zabýval i důvodností dalších kasačních námitek, které bylo možno přezkoumat samostatně, tj. těch, na které nedopadají výše uvedené vady.

Stěžovatel v kasační stížnosti městskému soudu vytýkal, že nesprávně posoudil otázku zásahu do jeho rodinného a soukromého života. S tímto nelze souhlasit. Nejvyšší správní soud se zcela ztotožňuje se závěry městského soudu, který na základě obsahu správního dovodil, že stěžovatelem tvrzený vztah k E. M. a jejím dětem nemá za následek nemožnost jeho zajištění. Městský soud mj. uvedl, že E. M. je vdaná a žije s manželem. Stěžovatel s nimi nebydlí, pouze jí pomáhá s doprovodem dětí do školky a ze školy, resp. s péčí o děti. Navíc stěžovatel ve správním řízení výslovně uvedl, že mu není známa žádná překážka ani důvod, který by mu znemožňoval vycestování do země původu a že chce po vyřízení cestovního dokladu co nejdříve vycestovat z České republiky. Nejvyšší správní soud přitom nijak nezpochybňuje tvrzené postižení a nemoc dcery E. M., ale pouhé vypomáhání s péčí o dítě, byť se jedná o dítě postižené a nemocné, nelze považovat za vztah, který by bránil v zajištění stěžovatele, když dítě žije se svou matkou a jejím manželem, nikoli se stěžovatelem. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s městským soudem i v tom, že stěžovatel nesdílel s E. M. jednu domácnost. Pojem „společná domácnost“ sice není zákonem o pobytu cizinců vymezen, avšak z judikatury správních soudů vyplývá, že tímto pojmem je třeba rozumět domácnost tvořenou fyzickými osobami, které spolu trvale žijí a

pokračování

společně hradí náklady na své potřeby. Shodně byl vymezen pojem „domácnost“ v ust. § 115 o. z. a neexistuje důvod, proč vykládat pojem „společná domácnost“ obsažený v zákoně o pobytu cizinců odlišně. K tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 3. 2010, č. j. 9 As 6/2010 – 73, jímž byl potvrzen rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 7. 2008, č. j. 9 Ca 275/2007 – 43, publ. pod č. 2257/2011 Sb. NSS, z něhož vyplývá, že „*Vypomáhání matce s péčí o nezletilé dítě samo o sobě, bez naplnění dalších atributů (trvalost soužití s ostatními členy domácnosti, společné ubrazování nákladů na své potřeby) nelze považovat za vedení společné domácnosti (§ 115 občanského zákoníku).*“

Z výpovědi E. M. nelze dovodit, že by trvale žila se stěžovatelem a společně s ním hradila náklady na jejich společné potřeby ve výše uvedeném smyslu. Stěžovatelův vztah k E. M. a jejím dětem nelze považovat ani za společné vychovávání potomků partnery, jak rovněž tvrdil stěžovatel v kasační stížnosti. Stěžovatel pouze E. M. vypomáhal s péčí o děti, např. tím, že je vodil do školy nebo je ze školy vyzvedával, popř. vypomáhal s péčí o postiženou dceru. Takovou pomoc však není možno podle Nejvyššího správního soudu považovat za společné vychovávání potomků partnery.

Nelze také přehlédnout, že stěžovatel svůj vztah k E. M., který má mít podle něho charakter vztahu rodinného, neuvedl jako překážku vycestování již při svém zajištění. Naopak do protokolu o podání vysvětlení dne 15. 1. 2013 při svém zajištění na otázku, zda se na území České republiky nachází osoba, kvůli které by ukončení jeho pobytu bylo z hlediska zásahu do jeho soukromého nebo rodinného života nepřiměřené, stěžovatel uvedl, že nikoho takového zde nemá. Na dotaz, zda mu není známa žádná překážka, která by mu znemožňovala vycestování do vlasti, uvedl, že mu žádná překážka známa není a že chce co nejdříve vycestovat. Existenci svého vztahu k E. M. a jejím dětem uvedl poprvé až v doplnění žaloby.

Se stěžovatelem nelze souhlasit ani v tom, že by městský soud řádně nevypořádal námitky poukazující na možnost uložit mu pouze zvláštní opatření ve smyslu § 123 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Městský soud se s námitkami stěžovatele důkladně vypořádal. K ust. § 123b odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců uvedl, že pro jeho naplnění je nutno oznámit policii adresu místa pobytu a zdržovat se tam, případně každou změnu oznámit následující pracovní den, a pravidelně se osobně hlásit ve lhůtě stanovené policií. Stěžovatel však neoznámil adresu svého pobytu na území České republiky, a proto nemohlo být uvedené ustanovení aplikováno. K ust. § 123b odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců uvedl, že toto ustanovení předpokládá složení finančních prostředků ve volné měně ve výši předpokládaných nákladů spojených se správním vyhoštěním. Stěžovatel však sám do protokolu uvedl, že částkou odpovídající nákladům vyhoštění nedisponuje. Ani toto ustanovení tedy nemohlo být v daném případě aplikováno.

S ohledem na výše uvedené vady Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto napadený rozsudek podle ust. § 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s. zrušil a vrátil k dalšímu řízení, v němž je městský soud podle odst. 4 citovaného ustanovení vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku.

O kasační stížnosti rozhodl bez jednání, protože mu takový postup umožňuje ust. § 109 odst. 2 s. ř. s.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 14. února 2014

JUDr. Eliška Cihlářová  
předsedkyně senátu