



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu, složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jana Vyklického a JUDr. Jaroslava Vlašína, v právní věci žalobkyně **V. L.**, zastoupené Mgr. Pavlem Čížinským, advokátem se sídlem Praha 2, Ječná 7/548, proti žalované **Policii ČR, Ředitelství služby cizinecké policie** se sídlem Praha 3, Olšanská 2, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 6. 2014, č. j. 4 A 17/2014 – 29,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádnému z účastníků **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

**O d ů v o d n ě n í :**

Rozhodnutím Policie České republiky, Krajského ředitelství policie hl. města Prahy, odboru cizinecké policie, ze dne 12. 2. 2014, č. j. KRPA-11526-46/ČJ-2013-000022, bylo žalobkyni (dále „stěžovatelka“) uloženo správní vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 9 a písm. c) bodu 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“) a doba, po kterou jí nelze umožnit vstup na území členských států Evropské unie, byla stanovena v délce dvou let. Současně s tím jí byla v souladu s § 118 odst. 3 zákona o pobytu cizinců stanovena doba k vycestování z území České republiky do 15 dnů od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí. Proti uvedenému rozhodnutí podala stěžovatelka odvolání, které bylo rozhodnutím žalované ze dne 14. 4. 2014, č. j. CPR-4435-2/ČJ-2014-930310-V234 zamítnuto a prvoinstanční rozhodnutí bylo potvrzeno. Důvodem vyhoštění byl opakovaný a neoprávněný pobyt stěžovatelky na území České republiky a spáchání trestného činu padělání veřejné listiny (cestovního pasu).

Rozhodnutí žalované napadla stěžovatelka správní žalobou, v níž mimo jiné tvrdila, že správní orgány chybně vyhodnotily její pobyt v období od 10. 12. 2012 do 7. 1. 2013 jako nelegální. Odvolávala se přitom na § 60 odst. 7 zákona o pobytu cizinců a chybný postup

prvoinstančního správního orgánu v případě doručování. Namítala rovněž, že z napadeného rozhodnutí není zřejmé, v čem přesně spočívalo opakované porušování právních předpisů. Žalované dále vytkla, že se nedostatečně zabývala přiměřeností správního vyhoštění.

Městský soud v Praze (dále „městský soud“) dle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“) zamítl správní žalobu rozsudkem ze dne 23. 6. 2014, č. j. 4 A 17/2014 – 29.

Městský soud vyšel ze správními orgány zjištěného skutkového stavu a dospěl k závěru, že stěžovatelka právní předpisy skutečně porušovala opakovaně. Upozornil, že na území České republiky pobývala dlouhodobě bez víza, v roce 2007 byla odsouzena za trestný čin a navíc nerespektovala správní vyhoštění, které jí bylo téhož roku uloženo. Soud dále označil za nedůvodnou námitku, že v období od 10. 12. 2012 do 7. 1. 2013 byl pobyt stěžovatelky oprávněný. Poznamenal, že oprávněna k pobytu dle § 60 odst. 7 zákona o pobytu cizinců být nemohla, neboť její žádost o dlouhodobé vízum byla zamítnuta a rozhodnutí jí bylo řádně doručeno. Vzhledem k tomu, že rozhodnutí nabylo právní moci dne 10. 12. 2012, byl v uvedeném období její pobyt neoprávněný.

Městský soud se vyjádřil i k problematice přiměřenosti správního vyhoštění. Ve výpovědi stěžovatelky však neobjevil žádné skutečnosti, které by k nepřiměřenosti tohoto opatření vedly. Ověřil dále, že napadené rozhodnutí vychází z požadavků § 174a zákona o pobytu cizinců a odkázal na stanovisko Ministerstva vnitra, dle něhož je vycestování možné. Městský soud nakonec odmítl i tvrzení, že správní orgány dostatečně nehodnotily tu skutečnost, že stěžovatelka již na území České republiky nepobývá. Dle soudu není tato skutečnost pro správní vyhoštění podstatná.

Kasační stížností ze dne 4. 8. 2014, doplněnou podáním ze dne 16. 10. 2014, napadla stěžovatelka rozsudek městského soudu z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

Napadený rozsudek považuje stěžovatelka především za nepřezkoumatelný. Městský soud se totiž nevypořádal s námitkou, že je správní vyhoštění nepřiměřené vzhledem k velkému časovému odstupu od spáchání předchozích deliktů a zároveň je v rozporu se zásadou *ne bis in idem*. Stejně tak se nedostatečně zabýval odlišností prvoinstančního správního rozhodnutí, které žalovaná potvrdila, od těch, které byly v předcházejícím průběhu řízení zrušeny.

V další části napadá názor městského soudu ohledně hodnocení jejího pobytu na Ukrajině. Domnívá se, že pokud cizinec již delší dobu od správního vyhoštění pobývá v zahraničí, je to důvodem pro zkrácení doby platnosti správního vyhoštění, ne-li pro upuštění od tohoto opatření. Dlouhodobý pobyt v zahraničí by měl být zohledněn z hlediska přiměřenosti dle § 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

Stěžovatelka následně namítá nesprávný postup správních orgánů v případě doručování rozhodnutí o neudělení víza za účelem strpení. Uvádí, že toto rozhodnutí mělo být doručeno jejímu právnímu zástupci a pokud se tak nestalo, nešlo o platné doručení dle § 34 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále „správní řád“). V tomto ohledu stěžovatelka upozornila na rozpor mezi názorem žalované a městského soudu v otázce, zda mohlo dojít k fikci oprávněnosti jejího pobytu dle § 60 odst. 7 zákona o pobytu cizinců či nikoli.

Závěr kasační stížnosti obsahuje výtku k hodnocení přiměřenosti správního vyhoštění. Stěžovatelka má za to, že z hlediska přiměřenosti nebyla hodnocena délka dosavadního pobytu v České republice, její schopnost mluvit česky, délka nelegálního pobytu, snaha o legalizaci

pokračování

pobytu a důvody, proč jí nebylo uděleno vízum za účelem strpění.

Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem stěžovatelka navrhuje rozsudek městského soudu zrušit a vrátit mu věc k dalšímu řízení.

Žalovaná svého práva vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužila.

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal splnění podmínek řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, stěžovatelka je v řízení zastoupena advokátem a jsou splněny i obsahové náležitosti dle § 106 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud následně přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Kasační stížnost není důvodná.

V souladu s logikou a strukturou kasační stížnosti se Nejvyšší správní soud nejprve zabýval námitkami nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Bylo především zapotřebí posoudit, zda se městský soud přezkoumatelným způsobem vypořádal s námitkou, že je správní vyhoštění nepřiměřené s ohledem na časovou prodlevu jeho uložení od některých deliktů, jichž se stěžovatelka v minulosti dopustila, a také s námitkou porušení zásady *ne bis in idem*.

Za nepřezkoumatelné (pro nedostatek důvodů) lze v obecné rovině označit takové rozhodnutí, v němž se soud opírá o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, nebo není-li zřejmé, proč nepovažoval za důvodnou žalobní argumentaci účastníka (srov. k tomu bohatou judikaturu zdejšího soudu, např. rozsudky ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75, ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007 – 58, či rozsudek ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44; uváděné rozsudky jsou dostupné na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). Současně však platí, že „*nepřezkoumatelnost rozsudku není závislá na subjektivní představě stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn. Jedná se o objektivní překážku, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumání napadeného rozhodnutí*“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2014, č. j. 3 As 60/2014 – 85). V posuzované věci Nejvyšší správní soud takovou vadu neshledal.

Městský soud podrobně vyjmenoval, která jednání stěžovatelky vedla ke správnímu vyhoštění. Nejednalo se jen o prokazování se průkazem jiné osoby z roku 2006 a padělání veřejné listiny, za které byla stěžovatelka odsouzena v roce 2007. Městský soud zmínil i nerespektování správního vyhoštění z roku 2007, které bylo vykonatelné po skončení řízení o mezinárodní ochraně až v roce 2012, a konečně nelegální pobyt stěžovatelky v období od 10. 12. 2012 do 7. 1. 2013. Zcela správně přitom posuzoval přiměřenost správního vyhoštění s ohledem na všechny výše uvedené skutky a nikoli jen některé z nich samostatně. V případě kumulace protiprávních jednání cizince je totiž třeba zohlednit intenzitu protiprávního jednání ve vzájemném souběhu, který již může svou celkovou intenzitou dosahovat podmínek pro uložení správního vyhoštění (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2012, č. j. 4 As 56/2012 – 66, a rozsudek ze dne 17. 5. 2012, č. j. 6 As 28/2010 – 89). V intencích těchto rozsudků městský soud postupoval.

Nejvyšší správní soud připouští, že námitkou související s aplikací zásady *ne bis in idem* ve vztahu ke správnímu vyhoštění a skutkům z let 2006 a 2007 se městský soud příliš nevěnoval. V daném případě to však nepředstavuje zákonem předvídaný důvod pro zrušení napadeného rozsudku. Z povahy věci je totiž aplikace uvedené zásady vyloučena. Zásada *ne bis in idem*, aplikovatelná v trestním či obdobném (například přestupkovém) řízení nepřipouští, aby byl někdo stíhán nebo potrestán za skutek, za který byl již jednou osvobozen nebo odsouzen. Aplikace dané zásady by tedy byla nezbytná v případě, kdy by se cizinci ukládala opětovně sankce obdobná trestnímu postihu. Takovou povahu však správní vyhoštění nemá. Nejvyšší správní soud se k této problematice již vyslovil v rozsudku ze dne 14. 7. 2005, č. j. 5 Azs 94/2005 - 52, na který lze pro stručnost odkázat. Vyplývá z něj, že správní vyhoštění nemá trestní charakter ve smyslu článku 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně základních práv a svobod, po přijetí Protokolu č. 7 (čl. 1), ale je svou povahou specifickým preventivním opatřením v oblasti kontroly přistěhovalectví. Konstatovaná vada v postupu, respektive mezera v argumentaci městského soudu, tedy nemohla mít v žádném případě vliv na zákonnost jeho rozsudku.

Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku nakonec stěžovatelka spatřuje i v nedostatečném posouzení vztahu napadeného správního rozhodnutí a dalších rozhodnutí, které mu předcházely. Z důvodu lepší srozumitelnosti je vhodné podotknout, že v dané věci vydal správní orgán prvního stupně celkem tři rozhodnutí, neboť první dvě musely být žalovanou zrušeny. Ve vztahu k této problematice však Nejvyšší správní soud deficitu odůvodnění nezjistil. Z rozsudku je zřejmé, že se městský soud uvedenou otázkou zabýval a provedl srovnání posledně vydaného prvoinstančního rozhodnutí s těmi předchozími. Ověřil, že poslední prvostupňové rozhodnutí je dostatečně kvalitní a respektuje požadavky, které žalovaná v předcházejícím řízení vytyčila. Stěžejní totiž bylo, že prvoinstanční správní orgán konečně uvedl, jakým způsobem stěžovatelka opakovaně porušovala právní předpisy – tedy jak naplnila skutkovou podstatu vyhoštění dle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 9 zákona o pobytu cizinců – a proč je přiměřeným opatřením právě správní vyhoštění. Ani v tomto směru tedy napadený rozsudek netrpí vadou, která by mohla ovlivnit jeho věcnou správnost.

Celkově lze proto uzavřít, že kasační námitky dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. nejsou důvodné.

Následně se zdejší soud zabýval otázkou, zda měly správní orgány přihlédnout k tomu, že v průběhu řízení stěžovatelka z území České republiky odcestovala. Dle městského soudu není tato skutečnost při ukládání správního vyhoštění podstatná.

Nejvyšší správní soud předně poznamenává, že se předmětné správní vyhoštění vztahuje výlučně k jednání stěžovatelky před tím, než Českou republiku opustila. To, že v průběhu řízení dobrovolně odcestovala, nemělo na posouzení jejího předchozího jednání vliv proto, že jednotlivé skutkové podstaty tohoto opatření byly naplněny již dříve. Zásadní je však skutečnost, že ke správnímu vyhoštění se následně váže i stanovení doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států Evropské unie. Tohoto cíle by ale nebylo možné dosáhnout v případě, kdy by vycestování cizince v průběhu správního řízení znamenalo, že vyhoštění být uloženo nemůže. Cizinci by totiž nic nebránilo, aby na území státu, z něhož měl být vyhoštěn, přicestoval záhy znovu. Pro dokreslení je třeba dodat, že uvedená doba byla správními orgány stanovena v dolní polovině možného rozpětí. Nejvyšší správní soud registruje, že správní řízení trvalo poněkud déle, nepřehlédl však ani to, že uvedená námitka se poprvé vyskytuje až v odvolání ze dne 18. 2. 2014 – tedy až poté, co bylo rozhodnutí o správním vyhoštění vydáno. Na tomto místě je vhodné připomenout, že podání odvolání proti rozhodnutí o vyhoštění má vždy odkladný účinek (§ 169 odst. 5 věta druhá zákona o pobytu cizinců), který zabraňuje vykonatelnosti tohoto rozhodnutí, takže do skončení správního řízení

pokračování

stěžovatelku nic nenutilo území České republiky opustit., jestliže důvod k tomu popírala. Správní vyhoštění není tedy v posuzované věci bezpředmětné, neboť obsahově vyjadřuje zájem státu na tom, aby se jím dotčený cizinec na daném území po určitou dobu nezdržoval. Z výše uvedeného je tedy zřejmé, že městský soud posoudil věc správně, když dovodil, že odcestování stěžovatelky nemohlo mít na uložení správního vyhoštění zásadní vliv.

Další námitka se týká doručování rozhodnutí o neudělení víza k pobytu dle § 33 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců a s tím související otázky oprávněnosti stěžovatelčina pobytu od 10. 12. 2012 do 7. 1. 2013 na základě fikce podle § 60 odst. 7 tohoto zákona. Dle správního spisu mělo být uvedené rozhodnutí stěžovatelce doručeno dne 10. 12. 2012, přičemž do té doby (od 26. 11. 2012 do 9. 12. 2012) pobývala na území v rámci výjezdního příkazu.

Stěžovatelka v kasační stížnosti uvádí, že „*pracovníci Ministerstva vnitra nedoručili sdělení důvodů neudělení víza mému zástupci, nýbrž jen mně*“. Domnívá se, že tímto pochybením nedošlo k platnému doručení rozhodnutí s ohledem na § 34 správního řádu, a uplatnila se proto fikce udělení víza k pobytu za účelem strpění dle § 60 odst. 7 zákona o pobytu cizinců. Je pravdou, že s výjimkou případů, kdy má zastoupený něco v řízení osobně vykonat, doručují se písemnosti pouze jeho zástupci (§ 34 odst. 2 správního řádu). Na druhou stranu však platí, že pochybení při doručování nemusí vždy způsobit takovou vadu, aby to mělo vliv na platnost (účinnost) doručení. V konkrétních případech je nutné zkoumat, zda byla splněna materiální funkce doručení – tedy, zda se adresát s danou písemností skutečně seznámil, respektive mohl a měl seznámit. Nedodržení zákonného postupu při doručování tak samo o sobě neznamená, že se doručení musí zopakovat, rozhodující je však právě to, zda se předmětná písemnost dostala do rukou adresáta. Obdobný závěr dovodil zdejší soud již v rozsudku ze dne 6. 3. 2009, č. j. 1 Afs 148/2008 – 73, na který dále navázala rozhodnutí ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 As 90/2010 - 95, a ze dne 29. 6. 2011, č. j. 8 As 31/2011 - 88). V nyní posuzované věci sama stěžovatelka potvrzuje, že se s rozhodnutím seznámila. Materiální funkce doručení tudíž byla splněna. Pravým důvodem shora uvedené námitky je však především domněnka, že by chybné doručení zmiňovaného rozhodnutí znamenalo fikci udělení víza dle § 60 odst. 7 zákona o pobytu cizinců. Na situaci stěžovatelky však plně dopadá závěr vyplývající z právní věty rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2013, č. j. 8 As 119/2012 - 32: „*Nikoli každé podání žádosti o udělení víza k pobytu nad 90 dní za účelem strpění pobytu podle § 33 odst. 1 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, zakládá možnost legálně setrvat na území. Domněnka, že nebylo-li o uvedené žádosti rozhodnuto v době platnosti oprávnění k pobytu cizince na území, považuje se jeho další pobyt na území za pobyt na toto vízum, a to až do rozhodnutí o žádosti (§ 60 odst. 7 téhož zákona), se uplatní pouze tehdy, pokud je cizinec v okamžiku podání žádosti o toto vízum držitelem platného oprávnění k pobytu. Pokud žádost podává cizinec, který pobývá na území České republiky na základě výjezdního příkazu, tato domněnka se neuplatní.*“ I v nyní posuzované věci stěžovatelka požádala o dlouhodobé vízum dle § 33 odst. 1 písm. c) zákona v době, kdy pobývala na území České republiky na základě výjezdního příkazu. Žádost byla podána dne 28. 11. 2012, přičemž výjezdní příkaz se vztahoval k období od 26. 11. 2012 do 9. 12. 2012. Městský soud tudíž správně rozhodl, že v období od 10. 12. 2012 do 7. 1. 2013 pobývala na území České republiky nelegálně. Fikce udělení víza dle § 60 odst. 7 zákona o pobytu cizinců se totiž na její případ nevztahuje.

Poslední námitka se týká přiměřenosti správního vyhoštění.

Nejvyšší správní soud zjistil, že správní orgány i krajský soud se přiměřeností správního vyhoštění zabývaly dostatečně. Zvažovaly nejen soukromé a rodinné poměry stěžovatelky (§ 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců), ale i další faktory vyplývající z § 174a tohoto zákona. Nelze opomenout, že sama stěžovatelka správnímu orgánu sdělila, že chce z území České republiky vycestovat, neboť má na Ukrajině bratra a matku. Jedinou známou okolnost,

kteřá by teoreticky mohla představovat zásah do soukromého a rodinného života stěžovatelky, představuje to, že v České republice žije syn stěžovatelky, společně s manželkou z Lotyšska. Nelze ovšem přehlédnout, že sama stěžovatelka uvedla, že nemá k České republice žádné vazby, případně závazky nebo pohledávky. Správní orgány následně hodnotily přiměřenost správního vyhoštění přesně v intencích těchto informací. Navíc se zabývaly zdravotním stavem stěžovatelky, jejím věkem a schopnostmi vycestovat. V tomto ohledu byl jejich postup v souladu s judikaturou zdejšího soudu. V rozsudku ze dne 26. 2. 2014, č. j. 8 As 109/2013 - 34, Nejvyšší správní soud formuloval závěr, že „[u]stanovení § 174a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, obsahuje výčet kritérií, které je nutno vážit při rozhodování o správním vyhoštění cizince. Správní orgán však nemusí v rozhodnutí výslovně vyjmenovat všech 11 tam uvedených kritérií a předjímat u některých případný dopad na rozhodnutí.“ Pokud se nyní stěžovatelka snaží zvrátit rozhodnutí o správním vyhoštění obecným odkazem na jednotlivé faktory přiměřenosti dle § 174a zákona o pobytu cizinců, aniž by v průběhu správního řízení rozhodné skutečnosti uvedla, nelze to vnímat jinak, než jako tvrzení účelové. Nejvyšší správní soud se proto ani s poslední kasační námitkou neztotožnil.

Vzhledem k tomu, že kasační námitky důvodné nebyly, nemohl Nejvyšší správní soud dospět k jinému závěru, než posoudit kasační stížnost jako nedůvodnou a jako takovou ji dle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítnout.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, proto jí právo na náhradu nákladů nenáleží. Toto právo by náleželo procesně úspěšné žalované, u které však nebylo prokázáno, že by jí v souvislosti s tímto řízením nějaké náklady vznikly. Nejvyšší správní soud proto v jejím případě rozhodl tak, že se jí náhrada nákladů řízení nepřiznává.

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

V Brně dne 11. prosince 2014

Mgr. Radovan Havelec  
předseda senátu