



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Viktora Kučery a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobce: **Q. T. H.**, zast. ustanoveným opatrovníkem Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalované: **Policie ČR, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2, Praha 3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 8. 11. 2016, č. j. 1 A 73/2016 – 24,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalované ze dne 5. 9. 2016, č. j. CPR-15119-3/ČJ-2016-930310-C235. Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání stěžovatele a současně jím bylo potvrzeno rozhodnutí Policie České republiky, Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy, odboru cizinecké policie, oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 11. 5. 2016, č. j. KRPA-96829-26/ČJ-2016-000022, kterým bylo podle § 119 odst. 1 písm. c) bod 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), uloženo stěžovateli správní vyhoštění a stanovena doba 1 roku, po kterou mu nelze umožnit vstup na území členských států Evropské unie, neboť na území České republiky pobýval bez víza, ač k tomu nebyl oprávněn.

[2] Dne 10. 3. 2016 byl stěžovatel podroben silniční kontrole. Policejní hlídce předložil doklady k vozidlu, které řídil a řidičský průkaz. Cestovní doklad u sebe neměl, a proto jej nemohl na místě předložit k prokázání totožnosti. Následně byl zajištěn a převezen na pracoviště cizinecké policie. Lustrací v dostupných evidencích bylo zjištěno, že stěžovatel v České republice pobývá od roku 2008 a poslední povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání mu bylo uděleno s platností od 4. 2. 2011 do 3. 2. 2013. Dále bylo zjištěno, že stěžovatel podal dne

21. 1. 2013 žádost o prodloužení doby platnosti dlouhodobého pobytu, avšak toto řízení bylo zastaveno, neboť nedoložil všechny požadované dokumenty. Usnesení o zastavení řízení bylo potvrzeno rozhodnutím Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců č. j. MV-95071-8/SO/sen-2014, které nabylo právní moci dne 24. 9. 2015.

[3] Na základě uvedených skutečností bylo se stěžovatelem zahájeno řízení o správním vyhoštění, neboť správní orgán I. stupně dospěl k závěru o nelegálním pobytu stěžovatele na území České republiky – a to od 25. 9. 2015 do 10. 3. 2016, kdy byl podroben silniční kontrole a následně zajištěn. Dne 11. 5. 2016 vydal správní orgán I. stupně shora citované rozhodnutí, na jehož základě bylo stěžovateli uloženo správní vyhoštění na dobu jednoho roku. Proti rozhodnutí o správním vyhoštění podal stěžovatel odvolání, které žalovaná zamítla a současně napadené rozhodnutí potvrdila.

II. Rozhodnutí krajského soudu

[4] Proti rozhodnutí žalované podal stěžovatel žalobu; v ní zpochybnil, že byl náležitě zjištěn skutečný stav věci a posouzeny všechny relevantní skutečnosti. Stěžovatel poukázal především na fakt, že na území České republiky pobývá již od roku 2008; za tuto dobu si vytvořil v České republice pevné zázemí, má zde spoustu přátel a přítelkyni. S ohledem na tyto okolnosti, jakož i svoji bezúhonnou minulost, považoval uložené správní vyhoštění za nepřiměřený zásah. Namísto správního vyhoštění byla podle názoru stěžovatele možnost překvalifikovat dané řízení na řízení o povinnosti opustit území podle § 50a zákona o pobytu cizinců, které by pro jeho život nemělo tak fatální důsledky.

[5] Krajský soud shledal, že skutkový stav věci byl zjištěn dostatečně. Stěžovatel svůj vztah s partnerkou, o němž nepřiměřenost správního vyhoštění primárně opíral, nijak neprokázal. V rámci celého řízení zmínil jen to, že má v České republice partnerku, odmítl však sdělit správním orgánům jakékoliv další podrobnosti. Za daných okolností krajský soud konstatoval, že nelze správním orgánům vytýkat, že nevyhodnotily zásah do soukromého a rodinného života stěžovatele jako nepřiměřený. Je zejména na samotném cizinci, aby přesvědčivým způsobem tvrdil, že v jeho případě existuje překážka bránící vydání rozhodnutí o správním vyhoštění, případně o tom nabídl důkazy, což stěžovatel neučinil. Veskrze obecné tvrzení stěžovatele o spoustě přátel a přítelkyni žijící v České republice považoval krajský soud za nedostatečné a nepodložené; stěžovatel neoznačil jakékoli důkazy k prokázání těchto tvrzení, přestože byl řádně poučen o své povinnosti účastníka řízení označit důkazy na podporu svých tvrzení, která plyne z § 52 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

[6] Správní orgány podle krajského soudu nepochybily, když při zjišťování skutkového stavu věci zohlednily – s ohledem na omezenou součinnost stěžovatele – především míru jeho integrace do české společnosti. Vycházely nejen z jeho vyjádření, kdy potvrzoval společenské a kulturní vazby prakticky výhradně na komunitu svých krajanů, ale přihlédly také k neznalosti českého jazyka, která opět naznačuje nižší úroveň sociálních vazeb k prostředí, v němž se stěžovatel i přes osmiletý pobyt jen omezeně adaptuje. Zhodnotily rovněž vazby stěžovatele k Vietnamu, kde žije jeho dcera (s manželkou) a bratr, přičemž návrat to země, kde stěžovatel zná jazyk a má zde větší rodinné zázemí než v České republice, bude jistě snazší. S ohledem tyto skutečnosti měl krajský soud za prokázané, že stěžovatel v průběhu správního řízení nepředložil takovou skutečnost, pro kterou by bylo v případě jeho správního vyhoštění na dobu 1 roku možno hovořit o nepřiměřeném zásahu z hlediska jeho práva na respektování jeho rodinného či soukromého života v České republice.

pokračování

[7] Závěrem krajský soud konstatoval, že z odůvodnění rozhodnutí o správním vyhoštění *implicitě* vyplývá, že nebyl důvod přistoupit k uložení mírnějšího opatření v podobě povinnosti opustit území podle § 50a zákona o pobytu cizinců. Nebyl-li nepřiměřený zásah do soukromého nebo rodinného života stěžovatele shledán a současně byly naplněny důvody pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění, nemohl být aplikován § 50a zákona o pobytu cizinců. Proto krajský soud podanou žalobu jako nedůvodnou zamítl podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

III. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[8] Proti rozsudku krajského soudu podal stěžovatel kasační stížnost, ve které nejprve obecně uvedl, že rozsudek krajského soudu napadá z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., tedy z důvodů jeho nezákonnosti a nepřezkoumatelnosti (pro nedostatek důvodů).

[9] Ve vztahu k námitce nepřezkoumatelnosti nebyl stěžovatel nikterak konkrétní, poukázal pouze na to, že krajský soud pochybil především v případě přezkumu (ne)přiměřenosti rozhodnutí o správním vyhoštění z hlediska jeho zásahu do jeho soukromého a rodinného života. Dále stěžovatel poukázal na to, že ve správním řízení nebyly zjišťovány všechny okolnosti svědčící v jeho prospěch a nápravu v tomto ohledu nepřinesl ani přezkum u krajského soudu. Ten svým postupem akceptoval rozhodnutí o správním vyhoštění, které stěžovatel považuje za nepřiměřené a odporující § 119a odst. 2 a § 174a zákona o pobytu cizinců. Jako neadekvátní považuje nejen zvolenou dobu (1 roku) správního vyhoštění, ale vůbec to, že mu byla tato forma administrativního opatření uložena. Připomněl, že správní orgány měly i jiné možnosti, které by umožňovaly smírné řešení celé situace a dobrovolné opuštění České republiky ze strany stěžovatele, resp. vydání rozhodnutí o povinnosti opustit území podle § 50a zákona o pobytu cizinců. Současně připomněl, že v České republice žil 8 let, nepáchal žádnou trestnou činnost a v podstatě jediné čeho se dopustil, bylo včasné nedoložení jednoho dokumentu v rámci řízení o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. Na základě uvedeného stěžovatel v závěru navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[10] Žalovaná se k předložené kasační stížnosti v uložené lhůtě (ani poté) nevyjádřila.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatel je řádně zastoupen. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.) a dospěl k následujícímu závěru.

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Podstata věci spočívá v posouzení postupu správních orgánů při uložení správního vyhoštění – a to z hlediska řádného zjištění skutkového stavu věci a zejména pak následného zhodnocení přiměřenosti tohoto rozhodnutí nejen z hlediska dopadů do soukromého a rodinného života stěžovatele, ale vůbec ve vztahu ke všem okolnostem případu jeho nelegálního pobytu na území České republiky.

[14] Před samotným meritorním posouzením věci Nejvyšší správní soud – v návaznosti na obsah kasační stížnosti – konstatuje, že napadený rozsudek splňuje kritéria přezkoumatelnosti; to znamená, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Z jeho obsahu je jasné, jaké otázky – v návaznosti na žalobní body – krajský soud považoval za rozhodné, a vzájemná souvislost jednotlivých úvah, jakož i nosné důvody (*ratio decidendi*), které v napadeném rozsudku vyslovil, jsou zřetelné. Stěžovatel v žalobě uplatnil několik žalobních bodů, k nimž se krajský soud jasně vyjádřil a vysvětlil, proč je nepovažuje za důvodné. Napadený rozsudek je proto přezkoumatelný. Jinou otázkou je jeho správnost, resp. zákonnost, kterou se zdejší soud zabýval následně – při věcném posouzení kasačních námitek rozporujících již samotnou podstatu věci vymezenou výše.

[15] Základním předpokladem správného posouzení věci je dostatečné zjištění skutkového stavu; správní řád v tomto směru hovoří v § 3 o tom, že správní orgán postupuje „...*tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2*“ (tj. základními zásadami činnosti správních orgánů). Jinak vyjádřeno – jakkoli je správní řízení obecně ovládáno zásadou vyšetřovací a zásadou materiální pravdy (§ 3 a § 50 odst. 2 a 3 správního řádu), není povinnost zjišťování skutkového stavu věci absolutní a je vázána na neexistenci důvodných pochybností. Tomu podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu oba rozhodující správní orgány dostaly. Skutečnost, že stěžovatel na území České republiky pobýval nelegálně – bez víza, ač k tomu nebyl oprávněn, není sporná. A jako nesporný lze vzít i další (související) skutkový stav věci, jehož zjištění bylo nutné zejména z hlediska posouzení celkové přiměřenosti rozhodnutí o správním vyhoštění.

[16] Podle § 174a zákona o pobytu cizinců správní orgán při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona 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*.“ Správní orgán I. stupně postupoval v intencích citovaného ustanovení, které je v tomto případě navíc násobeno § 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců, dle něhož „*rozhodnutí o správním vyhoštění podle § 119 nelze vydat, jestliže jeho důsledkem by byl nepřiměřený zásah do soukromého nebo rodinného života cizince*.“

[17] Vyjde-li zdejší soud z obsahu správního spisu, je nutno poukázat především na protokol sepsaný se stěžovatelem bezprostředně po silniční kontrole dne 10. 3. 2016. Z obsahu tohoto protokolu jsou patrné otázky, které svojí strukturou odpovídají oběma shora citovaným ustanovením zákona o pobytu cizinců, na něž stěžovatel jasně a srozumitelně odpovídal. Na tomto místě není účelné reprodukovat všechny jeho odpovědi, nicméně důležité je připomenout, že výslovně uvedl: „*V České republice nemám nikoho z mé rodiny... ano, mám přítelkyni, ale nechci říkat její jméno*.“ K doplňujícímu dotazu ohledně rodinných vazeb a zázemí v domovském státě uvedl: „*Ve Vietnamu žije manželka a moje dcera. Ale s manželkou nejsme rozvedeni, ale jsem s ní v kontaktu pouze kvůli dceři, jinak se spolu nevidáme. Dále zde žije má matka, můj otec zemřel. Ve Vietnamu žije také můj bratr*.“ V další výpovědi stěžovatel konstatoval, že se svoji rodinou ve Vietnamu je několikrát měsíčně v telefonním kontaktu. V České republice má kamarády z Vietnamu (je členem vietnamské hudební skupiny), ale také má kamarády mezi několika Čechy.

[18] O takto zjištěném skutkovém stavu věci nemá Nejvyšší správní soud důvodu pochybovat; ostatně ani sám stěžovatel žádné konkrétní pochybnosti neuvedl. Pouze obecně poukázal na to, že nebyly zjišťovány skutečnosti svědčící v jeho prospěch. Pominul však svoji pasivitu spočívající zejména v tom, že nijak blíže nerozvedl své poměry v České republice a odmítl cokoli sdělit ke své přítelkyni. Za takových okolností nelze správním orgánům důvodně vyčítat pochybení

pokračování

při zjišťování skutkového stavu věci, jak správně poznamenal již krajský soud. Nejvyšší správní soud si je dobře vědom toho, že se v daném případě jedná o správní řízení zahajované z moci úřední (*ex officio*), nicméně i přesto po správních orgánech nelze požadovat, aby prováděly rozsáhlé pátrání a zjišťovaly všechny relevantní okolnosti ze soukromého či rodinného života cizince, aniž by jim on sám poskytl aspoň základní indicie. I zde totiž platí obecné rozložení břemena tvrzení a důkazního břemena, jemuž odpovídá § 52 správního řádu, podle něhož jsou účastníci řízení povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení. To stěžovatel neudělal, svá tvrzení nejen, že nedoložil, ale především je nepřednesl dostatečně konkrétně v tom smyslu, že by z nich bylo možno dovozovat nepřiměřenost rozhodnutí o jeho správním vyhoštění.

[19] K tomu Nejvyšší správní soud konstatuje, že přiměřenost vydaného rozhodnutí byla posouzena podle § 174a zákona o pobytu cizinců a pro stručnost odkazuje na odůvodnění obou správních rozhodnutí. S ohledem na obsah kasační stížnosti pouze připomíná, že dle zákonné sazby bylo možné uložit stěžovateli správní vyhoštění až na dobu 3 roky. Doba 1 roku je výsledkem diskreční pravomoci správního orgánu I. stupně a pohybuje se ve spodní polovině zákonného rozpětí, což odpovídá okolnostem věci – zejména nižší závažnosti protiprávního jednání stěžovatele, které však trvalo poměrně dlouhou dobu (téměř půl roku), jakož i pasivnímu přístupu stěžovatele v průběhu řízení (viz výše). Představa stěžovatele, podle které bylo možno úplně upustit od uložení správního vyhoštění, zcela pomíjí, že i přes výše uvedené okolnosti, se stále jedná o protiprávní jednání v podobě dosti dlouhého nelegálního pobytu na území České republiky poté, co bylo pravomocně zastaveno řízení ve věci prodloužení dlouhodobého pobytu stěžovatele; skutečnost, že se tak stalo z důvodu nedoložení jednoho dokumentu, není podstatná. Podstatné je, že stěžovatel i nadále pobýval na území České republiky, byť k tomu již nebyl oprávněn. S tímto protiprávním jednáním zákon o pobytu cizinců jednoznačně spojuje vydání správního vyhoštění – viz § 119 odst. 1 písm. c) bod 2, který normuje, že policie vydá rozhodnutí o správním vyhoštění cizince až na 3 roky, „*pobývá-li cizinec na území bez víza, ač k tomu není oprávněn, nebo bez platného oprávnění k pobytu.*“

[20] Rozhodnutí o správním vyhoštění nelze vydat pouze v případě, že by jeho důsledkem byl nepřiměřený zásah do soukromého nebo rodinného života cizince (§ 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců). Splnění této podmínky ovšem v případě stěžovatele nebylo naplněno, neboť i když v České republice stěžovatel pobýval relativně dlouho dobu (8 let) a je zjevné, že si zde vytvořil jisté sociální či ekonomické vazby, neztratil ani vazby na zemi původu (Vietnam), kde má v podstatě celou svoji rodinu. Ostatně sám stěžovatel v protokolu sepsaném správním orgánem I. stupně dne 10. 3. 2016 uvedl, že mu žádná překážka k vrácení se do domovského státu nebrání a že je ochoten tam v případě rozhodnutí o správním vyhoštění vycestovat. S ohledem na tyto skutečnosti tedy dle názoru Nejvyššího správního soudu nelze mít rozhodnutí o správním vyhoštění stěžovatele za nepřiměřeně zasahující do jeho soukromého a rodinného života.

[21] Právo na respektování soukromého a rodinného života požívá ochrany vyjádřené nejen v § 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců, ale také – a to především – v čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Citovaný článek Úmluvy garantuje ochranu v situacích skutečně nepřiměřeného zásahu do soukromého či rodinného života cizince. To ovšem nebyl případ stěžovatele, a to nejen délkou doby jeho správního vyhoštění, ale i charakterem jeho rodinného, resp. soukromého života na území České republiky a možností jeho přenesení do domovského (příp. jiného) státu. Je totiž třeba brát v úvahu i tzv. extraterritoriální účinky zmíněného čl. 8 Úmluvy, tedy otázku, do jaké míry je cizinci znemožněn jeho rodinný, případně soukromý život v jeho zemi původu a do jaké míry

je přijímající stát právě z tohoto důvodu povinen umožnit mu přenést si svůj rodinný, resp. soukromý život na jeho území. Z judikatury Evropského soudu pro lidská práva přitom vyplývá, že podmínky pro spuštění extraterritoriálního účinku čl. 8 Úmluvy jsou velmi přísné a mnohdy nestačí ani to, že cizinec v daném státě delší dobu žije a má tam rodinný a/nebo soukromý život (srov. *mutatis mutandis* rozsudek ze dne 6. 2. 2001 ve věci *Bensaid proti Spojenému království*, stížnost č. 44599/98, v němž se soud zabýval případem stěžovatele, který trpěl vážnou duševní poruchou, byl ženatý se státní příslušnicí Spojeného království, na jehož území pobýval v době vyhoštění 11 let, a přesto neshledal v případě jeho vyhoštění porušení čl. 3 ani čl. 8 Úmluvy).

[22] Mezinárodní závazek České republiky v podobě čl. 8 Úmluvy nelze chápat jako neomezený všeobecný závazek respektovat volbu stěžovatele (a jeho přítelkyně) ohledně země jejich společného pobytu. Při stanovení rozsahu povinností státu je nutno uvážit okolnosti každého konkrétního případu (viz např. rozsudek ze dne 19. 2. 1996 ve věci *Gül proti Švýcarsku*, stížnost č. 23218/94), k čemuž v případě stěžovatele došlo, a Nejvyšší správní soud v tomto ohledu považuje závěry úvah správních orgánů, potažmo krajského soudu za opodstatněné.

[23] Již jen pro úplnost Nejvyšší správní soud konstatuje, že rozhodnutí o správním vyhoštění je určitou formou administrativního opatření ohledně dalšího pobytu cizince na území České republiky, přičemž opatřením mírnějším je jistě rozhodnutí o povinnosti vycestovat ve smyslu § 50a zákona o pobytu cizinců, kterého se stěžovatel dovolával. Jak však správně konstatoval již krajský soud, k vydání tohoto rozhodnutí nebyl důvod, neboť v řízení o správním vyhoštění nebylo zjištěno, že by důsledkem rozhodnutí o správním vyhoštění byl nepřiměřený zásah do soukromého nebo rodinného života cizince. Nebyl proto důvod dané řízení překvalifikovat a ve smyslu § 50a odst. 6 zákona o pobytu cizinců ho považovat za řízení o povinnosti opustit území.

V. Závěr a náklady řízení

[24] S ohledem na shora uvedené Nejvyšší správní soud závěrem shrnuje, že podanou kasační stížnost neshledal důvodnou, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[25] Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s. Účastník, který měl ve věci plný úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, od účastníka, který ve věci úspěch neměl. Úspěšné žalované ovšem žádné náklady nad rámec běžné administrativní činnosti v tomto řízení nevznikly, takže jí Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 13. února 2019

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu