



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **Y. K.**, zastoupený Mgr. Ing. Janem Procházkou, LL.M. eur., advokátem, se sídlem Karolinská 654/2, Praha 8, proti žalované: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2, Praha 3, proti rozhodnutí žalované ze dne 7. 12. 2016, č. j. CPR-15408-6/ČJ-2016-930310-C235, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 1. 2. 2017, č. j. 44 A 32/2016 – 23,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** 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] Žalobce, státní příslušník X, byl dne 18. 10. 2015 zajištěn hlídkou cizinecké policie, načež bylo zjištěno, že se na území České republiky nachází bez platného cestovního dokladu a víza. Krajské ředitelství policie Středočeského kraje, Odbor cizinecké policie (dále jen „správní orgán prvního stupně“) proto vydalo dne 3. 5. 2016 rozhodnutí č. j. KRPS-354535-59/ČJ-2015-010026, jímž žalobci uložilo správní vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. c) bodů 1 a 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“), a dobu, po kterou žalobci nelze umožnit vstup na území členských států Evropské unie, stanovilo v délce tří let. Proti prvostupňovému rozhodnutí podal žalobce odvolání, o němž žalovaná rozhodla v záhlaví označeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) tak, že změnila výrok v části specifikující okamžik, do kdy je žalobce povinen z území vycestovat, a ve zbylé části prvostupňové rozhodnutí potvrdila.

[2] V žalobě proti napadenému rozhodnutí žalobce zejména namítal, že správní orgány nesprávně a nedostatečně posoudily dopady vyhoštění do jeho rodinného a soukromého života. Krajský soud v Praze (dále jen „krajský soud“) žalobu v záhlaví uvedeným rozsudkem (dále jen „napadený rozsudek“) zamítl. Zdůraznil, že správní orgány jsou v řízení o vyhoštění sice vázány § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, avšak jejich možnosti zjišťovat skutečnosti o rodinném a soukromém životě jsou omezené a závislé na tom, co sám cizinec tvrdí. Žalobce před správním orgánem prvního stupně žádá tvrzení o dílčích aspektech svého soukromého života na území České republiky neuvedl. Jeho sdělení během řízení o odvolání pak krajský soud pokládal za neurčitá. K důkazním návrhům žalobce uplatněným v odvolání (výsledky sousedů, jejich čestná prohlášení, opětovný výslech žalobce) krajský soud poznamenal, že účelem dokazování není suplovat zcela nedostatečná tvrzení žalobce o kvalitě jeho soukromého života. Provedení důkazů k prokázání skutečností, které žalobce netvrdil, měl krajský soud za neúčelné. I kdyby bylo prokázáno, že žalobce vede čilý sousedský a spolkový život, bohatý ve všech aspektech, nemohlo by to mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, neboť si žalobce tento soukromý život vybudoval v době, kdy na území České republiky pobýval neoprávněně. Ustanovení § 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců má dle krajského soudu poskytovat ochranu těm cizincům, kteří na území České republiky dlouhodobě pobývali na základě platného pobytového oprávnění.

[3] Při posuzování přiměřenosti rozhodnutí o vyhoštění krajský soud na straně jedné zohlednil, že si žalobce za dobu šestnácti let nepochybně vytvořil různé osobní vazby, avšak na straně druhé nemá vlastní bydlení, bydlí u přítele, jehož adresu ani nezná, pravidelně se ve velké míře oddává konzumaci alkoholických nápojů, při zajištění policíí trpěl halucinacemi, nemá stále pracovní prostředí a nedisponuje finančními prostředky ani jiným majetkem. V daném případě tak dle krajského soudu převažovala potřeba vynutit respektování pravidel pro pobyt cizinců nad ochranou soukromého života žalobce.

II. Obsah kasační stížnosti

[4] Proti napadenému rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, v níž vyjadřuje nesouhlas se závěrem správního orgánu prvního stupně, že nebyl prokázán jeho soukromý a rodinný život na území České republiky, a předkládá prohlášení sousedů z obce M. Domnívá se, že je třeba striktně rozlišovat mezi existencí soukromého života a rodinného života. Toto rozlišování má podle něj oporu v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva, z níž plyne, že i když vyhoštěním nemusí být narušen rodinný život cizince, může být zcela nezávisle na tom narušen jeho život soukromý. Již samotná délka pobytu stěžovatele v České republice naznačuje, že si zde vytvořil vazby soukromého charakteru, a proto by okolnosti jeho soukromého života a míra integrace měly být podrobněji zkoumány. Správní orgány to však neučinily. Přestože stěžovatel tyto skutečnosti ve správním řízení uváděl a navrhoval provedení důkazu čestným prohlášením blízkých přátel a dalších osob, žalovaná důkazy odmítla.

[5] S názorem krajského soudu, že stěžovatelův soukromý život je zcela irelevantní, stěžovatel nesouhlasí, a to i navzdory tomu, že se rozvíjel v době, kdy zde stěžovatel pobýval nelegálně. Kvalitativně se jedná o stejný soukromý život, který by stěžovatel vedl v době legálního pobytu. Nadto se stěžovatel mohl domnívat, že jeho pobyt nelegální není, pokud místním právním předpisům nerozumí. Stěžovatel rozporuje také to, že by soukromý život dosahoval nižší kvality z důvodu nestálosti. Individuální uspořádání soukromého života je záležitostí stěžovatele, důležitá je stěžovatelova vazba na území České republiky a mezilidské vztahy v jeho okolí.

[6] Žalovaná svého práva vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužila.

pokračování

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, a shledal, že stěžovatel je osobou oprávněnou k jejímu podání, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel [§ 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)]. Kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[8] Stěžovatel formálně podřadil důvody pro podání kasační stížnosti pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., konkrétní námitky podřaditelné pod písm. d) však neuplatnil. Subsumpce stížních důvodů pod zákonná ustanovení je záležitostí právního hodnocení Nejvyšším správním soudem, a nejde proto o nedostatek návrhu, který by bránil jeho věcnému projednání (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003 – 50, publ. pod č. 161/2004 Sb. NSS, dostupný stejně jako ostatní zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu z www.nssoud.cz). Kasační stížnost je tedy přípustná.

[9] Důvodnost kasační stížnosti vážil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), přičemž žádnou takovou neshledal.

[10] Stěžovatel nerozporuje závěr, že pobýval na území České republiky bez platného cestovního dokladu a víza, ač k tomu nebyl oprávněn, a nenamítá nepřiměřenou délku doby, po kterou mu není umožněn vstup na území členských států Evropské unie. Na základě jeho kasační stížnosti je tak třeba posoudit pouze to, zda měla být existence jeho soukromého života posouzena jako překážka správního vyhoštění.

[11] Podle § 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců nelze rozhodnutí o správním vyhoštění vydat, *„jestliže jeho důsledkem by byl nepřiměřený zásah do soukromého nebo rodinného života cizince“*. Při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí 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, jebož je cizinec státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, ke státu jeho posledního trvalého bydliště“* (§ 174a téhož zákona).

[12] V případech, které spojují otázku možného porušení práva na respektování rodinného či soukromého života a otázku nuceného vycestování cizince, vychází správní soudy především z judikatury Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) vztahující se ke čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Tato judikatura zohledňuje zejména: (1) rozsah, v jakém by byl rodinný nebo soukromý život narušen, (2) délku pobytu cizince ve smluvním státě, který hodlá cizince vyhostit, (3) rozsah sociálních a kulturních vazeb na tento stát, (4) existenci nepřekonatelné překážky k rodinnému či soukromému životu v zemi původu, např. nemožnost rodinného příslušníka následovat cizince do země jeho původu, (5) „imigrační historii“ cizince, tedy porušení pravidel cizineckého práva v minulosti, (6) povahu a závažnost porušení veřejného pořádku či trestného činu spáchaného cizincem (viz např. rozsudky ESLP ze dne 18. 10. 2006, *Üner proti Nizozemsku*, stížnost č. 46410/99, ze dne 31. 1. 2006, *Rodrigues da Silva a Hoogkamer proti Nizozemsku*, stížnost č. 50435/99, či ze dne 28. 6. 2011, *Nunez proti Norsku*, stížnost č. 55597/09; veškerá rozhodnutí ESLP jsou dostupná z <http://hudoc.echr.coe.int>). Všechna uvedená kritéria je třeba posoudit ve vzájemné souvislosti a porovnat zájmy jednotlivce na pobytu v dané zemi s opačnými zájmy státu, např. nebezpečím pro společnost či ochranou veřejného pořádku. Právo vyplývající z čl. 8 Úmluvy totiž není absolutní, a je zde prostor pro vyvažování protichůdných zájmů cizince

a státu (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 3. 2013, č. j. 8 As 118/2012 - 45, nebo ze dne 28. 8. 2013, č. j. 8 As 5/2013 - 43).

[13] Nejvyšší správní soud nepopírá stěžovatelovu argumentaci (a nečinil to ani krajský soud či žalovaná), že je třeba rozlišovat mezi rodinným životem a soukromým životem jednotlivce, přičemž oba zasluhují ochrany dle čl. 8 Úmluvy. ESLP vnímá soukromý život jako široký, těžko definovatelný pojem. Soukromý život podle něj zahrnuje psychickou i fyzickou integritu člověka, genderovou identifikaci, jméno, sexuální orientaci, právo na osobní rozvoj, osobní autonomii člověka a také právo navazovat a rozvíjet vztahy s ostatními lidmi a okolním světem (rozsudek ze dne 29. 4. 2002 ve věci *Pretty proti Spojenému království*, stížnost č. 2346/02). Právě poslední ze zmíněných aspektů je přitom podstatný pro případy týkající se vyhoštění cizinců ze země, jak plyne i ze stěžovatelem zmiňovaného případu řešeného v rozsudku ESLP ze dne 9. 10. 2003 ve věci *Slivenko proti Lotyšsku*, stížnost č. 48321/99. Současně je však třeba zdůraznit, že ESLP zastává názor, že v případě, kdy si žadatel musel být vědom svého nejistého imigračního statusu ještě před tím, než v zemi založil rodinu, neklade Úmluva na státy povinnost vyhovět žádosti o povolení k pobytu (typicky za účelem sjednocení rodiny – pozn. Nejvyššího správního soudu) a rovněž vyhoštění ze země bude v rozporu se čl. 8 Úmluvy jen za výjimečných okolností (např. rozsudek ze dne 3. 10. 2014 ve věci *Jeunesse proti Nizozemsku*, stížnost č. 12738/10). Obdobně také podle judikatury Nejvyššího správního soudu, pokud cizinec založil svůj rodinný nebo soukromý život v České republice s vědomím, že jeho pobyt na území je od počátku neoprávněný, bude rozhodnutí o správním vyhoštění představovat nepřiměřený zásah do jeho soukromého a rodinného života ve smyslu § 119a odst. 2 a § 174a zákona o pobytu cizinců a čl. 8 Úmluvy pouze výjimečně (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2014, č. j. 5 As 102/2013 – 31, nebo ze dne 31. 5. 2016, č. j. 6 Azs 58/2016 – 40).

[14] Ze správních spisů Nejvyšší správní soud zjistil následující: Stěžovatel byl dne 18. 10. 2015 zajištěn hlídkou cizinecké policie, platnost jeho cestovního dokladu skončila dne 24. 6. 2009 a žádným platným vízem nedisponoval. Při výslechu vypověděl, že poprvé do České republiky přicestoval v roce 1998 a pobýval zde asi dva měsíce. Naposledy přicestoval roku 2000, od té doby zemi již neopustil a zdržoval se ve Středočeském kraji. Posledních deset let žije v obci M., přesnou adresu svého pobytu nezná, bydlí u kamaráda, kterému za ubytování neplatí. Živí se brigádami, jeho měsíční příjem činí cca 2000 Kč. V Praze žije jeho matka, s níž se vidá zhruba jedenkrát ročně. V České republice žije také vzdálená rodina z matčiny strany, s níž se nestýká. Děti, manželku ani přítelkyni nemá a případná povinnost vycestovat ze země by pro něj nepředstavovala zásah do rodinného nebo soukromého života. Společenské, kulturní nebo jiné vazby v České republice nemá. Svůj pobyt se nesnažil zlegalizovat, ačkoliv si byl vědom toho, že se na území České republiky nachází nelegálně bez platného dokladu a víza.

[15] Stěžovatel v kasační stížnosti vyjadřuje nesouhlas se závěrem správního orgánu prvního stupně, že „nebyl prokázán jeho soukromý a rodinný život v ČR“. K tomu Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že takový závěr správní orgán prvního stupně ve svém rozhodnutí ze dne 3. 5. 2016 neučinil. Správní orgán prvního stupně uvedl, že nebylo zjištěno, že by byl stěžovatel nějakým způsobem integrován do společnosti. Toto tvrzení nelze považovat vzhledem k výpovědi stěžovatele za nepodložené nebo nesprávné. K zásahu do soukromého a rodinného života stěžovatele správní orgán prvního stupně poznamenal, že vyhoštění takovým zásahem bude, nicméně nepřiměřený. I s tímto hodnocením lze s ohledem na skutečnosti shrnuté v předchozím odstavci souhlasit a potvrdil ho ostatně ve své výpovědi i sám stěžovatel. Nadto je třeba připomenout, že prvostupňové správní rozhodnutí tvoří s odvolacím rozhodnutím jeden celek (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2016, č. j. 6 Afs 24/2016 – 26). Žalovaná přitom v napadeném rozhodnutí výslovně podotkla, že nepopírá tvrzení stěžovatele o soukromých vazbách vytvořených na území České republiky během jeho dlouhodobého nelegálního pobytu, neboť za 16 let si nepochybně určité vazby

pokračování

vytvořit musel, i když to ve své výpovědi neuvedl. Tvrzení o takových vazbách nicméně neměla za natolik určité, aby bylo způsobilé založit pochyby o neexistenci překážek k vyhoštění stěžovatele.

[16] Pokud tedy stěžovatel správním orgánům a potažmo krajskému soudu vytýká, že neuvěřily jeho tvrzení o *existenci* soukromého života, mívá se jeho argumentace s rozhodovacími důvody správních orgánů i krajského soudu. V rozhodnutích správních orgánů ani v napadeném rozsudku nebylo rozporováno, že stěžovatel jistý soukromý život má a správní vyhoštění může být zásahem do něj. Co stěžovatel svými tvrzeními nijak nezpochybnil, je to, že tento soukromý život není takový, aby nutnost jeho ochrany převážila nad veřejným zájmem na dodržování pravidel o pobytu cizinců. V situaci, kdy byl soukromý život založen a rozvíjen v době stěžovatelova nelegálního pobytu v České republice, by musel být soukromý život stěžovatele natolik bohatý a mimořádný, aby mohl být kvalifikován jako výjimečná okolnost nutně převažující nad ochranou veřejného zájmu.

[17] Stěžovatel však ve svém odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně tvrdil pouze, že nesouhlasí s tím, že jeho soukromý život nebyl prokázán (Nejvyšší správní soud ještě jednou podotýká, že tento závěr prvostupňový orgán nečinil) a že je připraven doložit prohlášení svých sousedů z obce M. dokládající soukromý život stěžovatele v České republice. Nejvyšší správní soud se s ohledem na skutkové okolnosti případu ztotožňuje s názorem žalované a krajského soudu, že důkaz prohlášením sousedů (popřípadě jejich výsledkem) by byl nadbytečný, neboť žalovaná nikterak nezpochybovala, že stěžovatel soukromý život vede a nějaké sociální vazby si v místě svého bydliště vytvořit musel (proto ani Nejvyšší správní soud nepřistoupil k dokazování tímto prohlášením). Vágní a neurčitá tvrzení stěžovatele o jeho soukromém životě však pochyby o oprávněnosti a přiměřenosti správního vyhoštění založit nemohla, a žalované nelze vytýkat, že nepovažovala za nutné zjišťovat intenzitu sousedských vztahů, když sám stěžovatel žádá tvrzení o konkrétních hlubokých vztazích se specifickými sousedy nevznesl. Nadto si nelze nepovšimnout toho, že stěžovatelova tvrzení o soukromém životě na území České republiky zůstala neurčitými a vágními i během soudního řízení, a proto působí účelově. Pouze pro úplnost pak Nejvyšší správní soud konstatuje, že sdělení stěžovatele, že ve správním řízení navrhoval provedení důkazu „*čestnými prohlášeními blízkých přátel a dalších osob*“ má za nepravdivé, neboť jej nelze podpořit obsahem správních spisů, z nichž se podává jen to, že stěžovatel byl „*připraven předložit prohlášení jeho sousedů z obce M.*“ (viz doplnění odvolání ze dne 13. 6. 2016 na č. l. 6 – 9 správního spisu žalované). O žádném konkrétním blízkém příteli či přítelkyni se stěžovatel v průběhu správního ani soudního řízení nezmínil.

[18] Právní posouzení věci krajským soudem pokládá Nejvyšší správní soud na rozdíl od stěžovatele za správné. Nejvyšší správní soud uznává, že část odůvodnění na stranách 7 až 8 napadeného rozsudku může působit dojmem, že krajský soud pokládá soukromý život vybudovaný v době neoprávněného pobytu za zcela irrelevantní. Je však třeba vzít v úvahu, že krajský soud v této pasáži odkazoval mimo jiné na již zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 102/2013 – 31 a rozsudek ESLP ve věci *Rodrigues da Silva a Hoogkamer proti Nizozemsku*, z nichž plyne, že zásah do rodinného, potažmo soukromého života vzniklého v době nelegálního pobytu je třeba zvažovat, nicméně ochrana soukromého života vzniklého za takových podmínek může převážet nad veřejným zájmem jen zcela výjimečně (viz také odst. [13] výše). Vzhledem k tomu, že krajský soud bral při posuzování žaloby v potaz, že si stěžovatel během svého téměř šestnáctiletého nelegálního pobytu nějaký soukromý život vytvořil, nepochybuje Nejvyšší správní soud o tom, že krajský soud si byl vědom toho, že i k ochraně soukromého života vytvořeného za těchto specifických podmínek je třeba přihlídnout.

[19] Ke stěžovatelově argumentaci, že soukromý život nemá nižší kvalitu, pokud jej lze charakterizovat jako nestálý, Nejvyšší správní soud uvádí, že překážku dle § 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců mohou založit jen takové sociální vazby, které jsou pevné, hluboké a stálé, nikoli vazby povrchní a plytké.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[20] Nejvyšší správní soud ze shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, proto ji dle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[21] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšná žalovaná vznik nákladů řízení o kasační stížnosti netvrdila a ani ze spisu Nejvyššího správního soudu neplyne, že by jí nějaké náklady nad rámec její běžné činnosti vznikly, proto jí právo na jejich náhradu nemohlo být přiznáno.

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

V Brně dne 26. dubna 2017

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu