



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Pavla Molka a JUDr. Radana Malíka v právní věci žalobce: **D. V. L.**, zast. Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, proti žalované: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2176/2, Praha 3, proti rozhodnutí žalované ze dne 15. 11. 2019, č. j. CPR-13169-3/ČJ-2019-930310-V248, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 2. 2020, č. j. 13 A 79/2019 - 33,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalobci se vrací soudní poplatek ve výši 1 000 Kč za návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do **30 dnů** od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce Mgr. Petra Václavka, advokáta se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalovaná rozhodnutím ze dne 15. 11. 2019, č. j. CPR-13169-3/ČJ-2019-930310-V248, zamítla žalobcem podané odvolání a potvrdila rozhodnutí Policie České republiky, Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy, odboru cizinecké policie, oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 18. 2. 2019, č. j. KRPA-71715-15/ČJ-2019-000022. Správní orgán prvního stupně tímto rozhodnutím uložil žalobci povinnost opustit území České republiky podle § 50a odst. 3 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 30. 7. 2019 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), a to do padesáti dnů ode dne oznámení rozhodnutí.

[2] Rozhodnutí žalované napadl žalobce žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který ji rozsudkem ze dne 13. 2. 2020 zamítl. Uvedl, že správní orgány zjistily

dostatečně skutkový stav, přihledly k jeho rodinným poměrům, pobytové historii i zdravotnímu stavu a vazbám k České republice a zemi původu. Pokud jde o neprovedení výsledku jeho nevlastní dcery, ze správního spisu nevyplývá, že by tento výsledek požadoval. Žalovaná si současně byla vědoma toho, že žalobce žije i s dcerou své manželky z předchozího vztahu. Navíc mu není znemožněno znovu požádat o pobytové oprávnění. Žalovaná se rovněž vypořádala s otázkou styku žalobce s jeho rodinou po opuštění území. Nebyl zde důvod vyžádat si stanovisko odboru sociálně-právní ochrany dětí, neboť se nejedná o opuštění území dítětem, ale žalobcem, dospělým člověkem. Správní orgány se rovněž zabývaly otázkou přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života podle § 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Právě z tohoto důvodu neuložily žalobci správní vyhoštění, ale pouze povinnost opustit území, jako nejmírnější možné opatření. Rodinnou situaci žalobce se náležitě zabývaly, zhodnotily, že žije s manželkou, vlastní dcerou a dcerou manželky z předešlého vztahu, nicméně dospěly k závěru, že s oběma dcerami může na území České republiky zůstat jeho manželka, tedy jejich matka. Žalobce má ve Vietnamu rodiče a bratra, má tam proto také rodinné vazby. Ačkoliv k určitému zásahu do soukromého a rodinného života dojde, nelze jej ani podle městského soudu považovat za nepřiměřený.

II. Kasační stížnost žalobce a vyjádření ke kasační stížnosti

[3] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností, kterou založil na důvodech podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[4] Neztotožňuje se s názorem městského soudu, že byl dostatečně zjištěn skutkový stav. Postup správních orgánů byl podle jeho názoru formalistický, nevzaly v potaz zájmy jeho nezletilých dětí a manželky. Nebyl tak dodržen požadavek přiměřenosti podle § 174a zákona o pobytu cizinců ani čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

[5] Odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 28. 3. 2017, č. j. 7 Azs 24/2017 - 29, č. 3574/2017 Sb. NSS, podle kterého přiměřenost rozhodnutí nemůže založit pouhý fakt, že cizinci byla místo správního vyhoštění uložena povinnost opustit území. Správní orgány tuto přiměřenost zkoumaly pouze formálně, je však nutné ji zkoumat i z materiální stránky. Podle judikatury NSS je třeba rovněž zkoumat dopad rozhodnutí na ostatní rodinné příslušníky.

[6] Podání nové žádosti o pobytové oprávnění je komplikované jednak kvůli situaci spojené s nouzovým stavem, ale rovněž dlouhodobě se stavem přetíženosti zastupitelského úřadu ve Vietnamu a praktickou nemožností takovou žádost podat. Jeho případným nuceným odcestováním tak dojde k rozdělení rodiny na dobu neurčitou. Ani prostředky moderní techniky nemohou nahradit osobní kontakt v rodině. Diskriminační je rovněž naznačená možnost odcestování zbytku rodiny s ním, ačkoliv ostatním členům rodiny svědčí v České republice pobytové oprávnění. Jeho nevlastní dcera je navíc občankou České republiky. Obě dcery jsou nezletilé a jsou na něm závislé, což vyžaduje jeho přítomnost na území České republiky. I starší dcera blížící se dospělosti nebude schopná se o sebe sama postarat a bude na ni třeba brzy pohlížet jako sice na zletilou, avšak nezaopatřenou. Správní orgány ani městský soud se s těmito námitkami dostatečně nevypořádaly.

pokračování

[7] Požádal rovněž o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, neboť výkonem rozhodnutí hrozí nepřiměřený zásah do jeho soukromého a rodinného života, a to s ohledem na jeho manželku a dvě nezletilé děti.

[8] Žalovaná se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila s rozsudkem městského soudu i rozhodnutími správních orgánů a plně na ně odkázala. Návrh na přiznání odkladného účinku nemá sloužit k legalizaci jinak neoprávněného pobytu. Ostatně již odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nemá dle § 170 odst. 1 zákona o pobytu cizinců odkladný účinek. Navrhuje kasační stížnost i návrh na přiznání odkladného účinku zamítnout.

III. Posouzení kasační stížnosti

[9] Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[10] Vzhledem k tomu, že stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti také důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., zabýval se NSS nejprve tímto důvodem. Bylo by totiž předčasné zabývat se právním posouzením věci samé, bylo-li by napadené rozhodnutí městského soudu skutečně nepřezkoumatelné či založené na jiné vadě řízení s vlivem na zákonnost rozhodnutí o věci samé. NSS však nezjistil, že by napadený rozsudek trpěl vadami, které podle jeho setrvalé judikatury zakládají důvod nepřezkoumatelnosti, přičemž na její závěry ohledně posouzení toho, jaké vady naplňují tento kasační důvod, pro stručnost odkazuje (viz např. rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, č. 133/2004 Sb. NSS; či ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS).

[11] Napadený rozsudek je srozumitelný, logicky soudržný a odůvodněný. NSS nemůže přisvědčit stěžovateli, že by byl nepřezkoumatelný, neboť se nevypořádal s otázkou dopadů rozhodnutí do jeho soukromého a rodinného života. Městský soud se touto otázkou zabýval v bodech 12. – 16. rozsudku, jedná se o hlavní část jeho odůvodnění, neboť námitka nepřiměřenosti rozhodnutí z hlediska jeho dopadů do soukromého a rodinného života stěžovatele byla hlavní žalobní námitkou. Rovněž není pravdou, že by městský soud převzal již nepřezkoumatelné odůvodnění správních orgánů. Městský soud vycházel z judikatury NSS a v bodech 15. – 16. rozsudku představil vlastní hodnocení přiměřenosti. Stěžovatelova námitka nepřezkoumatelnosti je proto nedůvodná.

[12] Následně NSS přistoupil k posouzení kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a dospěl k závěru, že není důvodná.

[13] Podle § 50a odst. 3 písm. c) zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 30. 7. 2019, *[r]ozhodnutí o povinnosti opustit území policie vydá dále (...) cizinci, u kterého nebyly shledány důvody pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění, není-li cizinec oprávněn pobývat na území.*

[14] Podle § 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců *[p]ři posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona 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, jehož je cizinec státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, ke státu jeho posledního trvalého bydliště. Účastník řízení*

je povinen v rámci řízení poskytnout ministerstvu veškeré relevantní informace potřebné k posouzení přiměřenosti vydaného rozhodnutí.

[15] Nejprve je třeba ujasnit, že se situace v projednávané věci liší od situace posuzované v rozsudku č. j. 7 Azs 24/2017 - 29, na kterou odkazuje stěžovatel v kasační stížnosti. Ve zmíněném rozsudku totiž správní orgány pouze na základě toho, že aplikovaly mírnější opatření než správní vyhoštění, tedy povinnost opustit území, bez dalšího uzavřely, že toto opatření je přiměřené a není třeba jeho přiměřenost dále zkoumat. To však městský soud a následně i NSS popřely a uvedly, že „[z] v případě vydání rozhodnutí o ukončení pobytu cizince podle § 50a odst. 3 písm. c) zákona o pobytu cizinců je třeba posuzovat přiměřenost dopadů tohoto rozhodnutí podle § 174a téhož zákona.“

[16] V nyní projednávané věci však správní orgány hodnocení přiměřenosti podle § 174a zákona o pobytu cizinců provedly. Správní orgán prvního stupně se jí zabýval na s. 3-5 rozhodnutí, kde mimo jiné uvedl, že stanovení povinnosti vycestovat z území je pouze „donucovacím“ prostředkem k tomu, aby cizinec svůj pobyt na území ČR uvedl do souladu se zákonem, a jde o mírnější opatření než rozhodnutí o správním vyhoštění. Zhodnotil i délku stěžovatelova legálního pobytu na území a možnosti řešení jeho pobytu na území ČR ve vztahu k možnostem jeho rodinných příslušníků. Otázkou přiměřenosti se pak podrobněji zabývala také žalovaná na s. 5-8 svého rozhodnutí.

[17] Řízení, z něhož vzešla rozhodnutí prvostupňového orgánu i rozhodnutí žalované, je ovládáno zásadou jednotnosti. Tato zásada vyjadřuje, že řízení až do vydání rozhodnutí odvolacího orgánu představuje jeden celek. Je proto přípustné, aby odvolací orgán doplnil závěry rozhodnutí správního orgánu. Tento názor má oporu v judikatuře NSS, podle níž může odvolací správní orgán nahradit část odůvodnění správního orgánu vlastní úvahou a korigovat dílčí argumentační nepřesnost podřízeného správního orgánu v případě, kdy prvostupňové rozhodnutí potvrzuje (viz rozsudky NSS ze dne 17. 9. 2015, č. j. 4 Azs 151/2015 - 35, nebo ze dne 7. 9. 2016, č. j. 2 Afs 143/2016 - 29). Stručné zhodnocení správního orgánu prvního stupně proto mohla doplnit žalovaná, která se již s přiměřeností dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatele vypořádala obsírně.

[18] Z protokolu o podání vysvětlení ze strany stěžovatele ze dne 18. 2. 2019, který je součástí správního spisu, vyplynulo, že žije se svou nezletilou dcerou, nar. v roce 2012 a se svou tehdy ještě přítelkyní, matkou jeho dcery. Ve Vietnamu má rodiče a bratra. Ačkoliv to stěžovatel sám během podání vysvětlení neuvedl, žalovaná v rozhodnutí správně poznamenala, že stěžovatel žije ve společné domácnosti také s dcerou jeho nynější manželky z předchozího vztahu. Při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí vycházela i z tohoto faktu.

[19] Co se týče samotné udržitelnosti závěru, že se rozhodnutí o povinnosti stěžovatele opustit území nedostatečně vypořádalo s otázkou jeho přiměřenosti ve vztahu k soukromému a rodinnému životu, ztotožnil se NSS s náhledem městského soudu, který navázal na judikaturu NSS i Evropského soudu pro lidská práva. Z judikatury Evropského soudu pro lidská práva lze zmínit například rozsudek ze dne 31. 1. 2006, *Rodrigues da Silva a Hoogkamer proti Nizozemsku*, stížnost č. 50435/99, bod 39; rozsudek ze dne 28. 6. 2011, *Nunesz proti Norsku*, stížnost č. 55597/09, bod 70; či rozsudek velkého senátu ze dne 18. 10. 2006, *Üner proti Nizozemsku*, stížnost č. 46410/99. Právě bohatá judikatura Evropského soudu pro lidská práva stanoví řadu kritérií pro posuzování souladu zásahů do soukromého a rodinného života ve smyslu článku 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.) v cizineckých věcech.

pokračování

Mezi hlediska, která berou soudy v imigračních případech v potaz, patří zejména povaha a závažnost dotčeného veřejného zájmu (například závažnost porušení veřejného pořádku či trestného činu spáchaného cizincem), délka pobytu cizince v hostitelském státě, doba, jež uplynula od porušení veřejného pořádku či spáchaní trestného činu, a chování cizince v průběhu této doby, rodinná situace cizince (například doba trvání manželství a jiné faktory vyjadřující efektivnost rodinného života páru), počet nezletilých dětí a jejich věk, dále rozsah, v jakém by byl soukromý anebo rodinný život cizince narušen (tj. vliv na ekonomický, osobní a rodinný život jednotlivce, včetně vlivu na ostatní rodinné příslušníky, kteří by jinak měli právo zůstat v hostitelském členském státě na základě samostatného pobytového oprávnění), rozsah a intenzita vazeb na hostitelský stát (příbuzní, návštěvy, jazykové znalosti apod.), imigrační historie dotčených osob (například porušení imigračních pravidel v minulosti) a v neposlední řadě také věk a zdravotní stav cizince.

[20] Není pochyb o tom, že v souzené věci je třeba nalézt rovnováhu mezi přítomnými legitimními zájmy. Těmi jsou, jak již bylo naznačeno, jednak stěžovatelova rodinná situace, s důrazem na případný vliv jeho opuštění území na ostatní rodinné příslušníky, kteří mají právo zůstat v hostitelském členském státě na základě samostatného pobytového oprávnění (zejména na nezletilé dcery a manželku), jednak imigrační historie stěžovatele a jeho aktuální pobytový status, včetně důvodů, pro něž je mu uložena povinnost opustit území. Správní orgány usoudily, že přestože dojde k zásahu do stěžovatelova soukromého a rodinného života, považují uložené opatření spočívající v opuštění území za adekvátní způsob, jak reagovat na porušení zákona o pobytu cizinců z jeho strany.

[21] Opatření o povinnosti opustit území (§ 50a) bylo do zákona o pobytu cizinců zavedeno zákonem č. 427/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, (zákon o azylu), a další související zákony. Podle důvodové zprávy se rozhodnutím dle § 50a uvedeného zákona „*deklaruje neoprávněný pobyt cizince na území a ukládá povinnost opustit ve stanovené době území České republiky, aniž by za neoprávněný pobyt byla cizinci stanovena sankce v podobě zákazu vstupu*“. Jak konstatoval NSS v rozsudku ze dne 24. 10. 2018, č. j. 1 Azs 296/2018 - 35, rozhodnutí o povinnosti opustit území je „*v podstatě nejmírnějším opatřením pro cizince neoprávněně pobývající na území ČR. Na rozdíl od správního vyboštění zde totiž nejsou stanovena žádná negativní omezení do budoucna v podobě zákazu vstupu na území ČR po určité době*“. Nepřiměřený zásah do soukromého a rodinného života cizince v důsledku vydání rozhodnutí o opuštění území bude zpravidla shledán pouze ve výjimečných případech, které by ospravedlňovaly naprostou nezbytnost přítomnosti cizince na území České republiky.

[22] Je pravdou, že v nedávném rozsudku ze dne 23. 12. 2019, č. j. 10 Azs 301/2019 - 40, č. 3990/2020 Sb. NSS, dospěl NSS k závěru, že „*[p]ovinnost opustit území České republiky [§ 50a odst. 3 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky] uložená cizinci, který je rodičem nezletilého občana České republiky, o kterého výlučně pečuje, je v rozporu s čl. 14 odst. 4 větou druhou Listiny základních práv a svobod, podle níž občan nemůže být nucen k opuštění své vlasti*“. V projednávané věci však stěžovatel není jedinou osobou pečující o jeho nezletilou dceru narozenou v roce 2012 a nevlastní dceru narozenou v roce 2003, neboť o ně pečuje se svou manželkou. Obě mohou proto zůstat na území České republiky se svou matkou. Stěžovatelova přítomnost zde není proto naprosto nezbytná ve smyslu rozsudku č. j. 1 Azs 296/2018 - 35.

[23] Žalovaná při poměrování přiměřenosti přihlédla k rodinné situaci stěžovatele, zároveň však musela zohlednit další okolnosti, zejména zájem státu na tom, aby zde pobývaly pouze

osoby s platným povolením k pobytu či jiným titulem umožňujícím pobyt na území České republiky. Stěžovateli byl vydán výjezdni příkaz s platností od 17. 12. 2018 do 14. 2. 2019. Dne 18. 2. 2019 se dostavil ke správnímu orgánu prvního stupně s tím, že chce vyřešit svou pobytovou situaci, to však zde již pobýval nelegálně, byť pouze několik dní.

[24] Žalovaná a následně městský soud vzaly v úvahu všechna kritéria předvídaná zákonem o pobytu cizinců i judikaturou a navzájem je poměřily. Stěžovateli lze přisvědčit, že hodnocení provedené správními orgány a potvrzené městským soudem je přísné. Není však nezákonné. Samotné tvrzení, že podání žádosti o pobytové oprávnění ve Vietnamu bude možná komplikovanější než v jiných zemích, nezpůsobuje nezákonnost napadeného rozsudku ani rozhodnutí správních orgánů. Již v rozsudku č. j. 1 Azs 296/2018 - 35, NSS konstatoval: „*Vzhledem ke částečné konsolidaci situace na zastupitelském úřadě v Hanoji spojené s nefunkčností tzv. Visapointu by nemělo jít o nijak dlouhodobé odloučení od rodiny, ale pouze o její dočasné rozdělení z důvodu legalizace pobytu jednoho z jejích členů.*“ NSS s ohledem na toto stanovisko nepovažuje námitky týkající se průtahů při vyřizování legalizace pobytu na českém velvyslanectví ve Vietnamu za důvodné.

[25] Zároveň je třeba upozornit na to, že stěžovatel v rámci podání vysvětlení před správním orgánem prvního stupně sám nijak nezmínil svoji nevlastní dceru, narozenou v roce X, ani to, že s ní sdílí domácnost. Mluvil pouze o jedné dceři a přítelkyni. V odvolání stěžovatel uvedl, že se musí starat o svou nezletilou dceru, narozenou v roce X, což blíže odůvodnil, následně pouze v jedné větě zaznělo, že se musí starat o své dvě děti, dále se však k druhé dceři nijak nevyjádřil. V kasační stížnosti obsáhle argumentuje závislostí starší nevlastní dcery na jeho osobě, o tom však jeho tvrzení v rámci podání vysvětlení ani pouhá zmínka v odvolání nevyplývají. Žalovaná navíc zohlednila i skutečnost sdílení domácnosti se starší dcerou. Nelze tedy přisvědčit stěžovateli, že se touto otázkou správní orgány nezabývaly nebo že ji posoudily formalisticky, za situace, kdy z jeho vlastních tvrzení v průběhu podání vysvětlení vůbec nevyplývá, že by zde existovala ještě další osoba, která je na stěžovateli plně závislá. Jeho tvrzení, že žalovaná ne vzala dostatečně v úvahu vazby starší dcery, narozené v roce X, na jeho osobu, tak neobstojí.

[26] NSS nerozhodoval o stěžovatelově žádosti o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, neboť ve věci samé rozhodl bezprostředně poté, co stěžovatel dne 6. 4. 2020 odůvodnil žádost o jeho přiznání a dne 17. 4. 2020 zaplatil soudní poplatek.

IV. Závěr a náklady řízení

[27] Z výše uvedeného vyplývá, že napadený rozsudek není nezákonný z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Proto NSS kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[28] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaná měla ve věci plný úspěch, proto by jí soud mohl přiznat náhradu nákladů řízení proti stěžovateli, avšak jí žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, a proto jí je soud nepřiznává.

[29] Vzhledem k tomu, že soud nerozhodoval o návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, neboť rovnou přistoupil k rozhodnutí ve věci samé, byly naplněny podmínky

pokračování

pro vrácení zaplaceného soudního poplatku (§ 10 odst. 1 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů) ve výši 1 000 Kč. Soudní poplatek bude stěžovateli vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. dubna 2020

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu