



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna a soudkyň Michaely Bejčkové a Sylvy Šiškeové v právní věci žalobce: **F. P.**, zast. JUDr. Irenou Strakovou, advokátkou se sídlem Karlovo náměstí 287/18, Praha 2 – Nové Město, proti žalované: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2176/2, Praha 3 – Žižkov, proti rozhodnutí žalované ze dne 11. 2. 2021, čj. CPR-2483-3/ČJ-2021-930310-V243, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 4. 2021, čj. 20 A 14/2021-25,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 4. 2021, čj. 20 A 14/2021-25, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí žalované ze dne 11. 2. 2021, čj. CPR-2483-3/ČJ-2021-930310-V243, **se ruší** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.
- III. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 10 200 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí k rukám jeho zástupce JUDr. Ireny Strakové, advokátky.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Krajské ředitelství policie hl. města Prahy rozhodlo dne 1. 12. 2020 o správním vyhoštění žalobce podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 4 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky. Dále stanovilo dobu, po kterou žalobci nelze umožnit vstup na území členských států EU, v délce 1 roku a dobu k vycestování žalobce v délce 20 dnů od právní moci rozhodnutí. Žalobce totiž na českém území pobýval zhruba měsíc a půl (47 dní) bez pobytového oprávnění. Již v odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění žalobce namítal, že k neoprávněnému pobytu byl v podstatě doveden doporučením pracovníků Ministerstva vnitra a následným postupem ministerstva.

Žalobcovo odvolání však žalovaná zamítla s tím, že případný nesprávný úřední postup ministerstva nebyla v tomto řízení oprávněna posoudit.

[2] Proti rozhodnutí žalované podal žalobce žalobu k městskému soudu. Soud žalobu zamítl. V rozsudku mj. uvedl, že doporučení ministerstva nebylo nesprávné, resp. nezaložilo samo o sobě nesprávný úřední postup.

[3] Proti rozsudku městského soudu žalobce (stěžovatel) podal kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s. Podobně jako v žalobě před městským soudem upozorňuje na to, že v Česku neoprávněně pobýval právě v důsledku nesprávného postupu ministerstva. Po zániku platnosti zaměstnanecké karty jej mělo ministerstvo na tuto skutečnost upozornit, kartu mu odebrat a poučit jej o možnosti a trvání dalšího pobytu v Česku na základě bezvízového styku. Místo toho mu pracovník ministerstva doporučil podat žádost opakovaně a ministerstvo přijalo jeho žádost o změnu zaměstnavatele. Stěžovatel nenamítá, že ministerstvem následně vydané sdělení bylo nezákonné. Na základě postupu ministerstva se však domníval, že může na českém území pobývat i nadále. Upozornil též na to, že tuto argumentaci uplatnil již v odvolání.

[4] Žalovaná se vyjádřila pouze tak, že podotkla, že kasační stížností může být napaden pouze „způsob rozhodování městského soudu“, který nehodlá blíže komentovat, a odkázala na obsah správního spisu.

[5] Kasační stížnost je přípustná, má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. NSS se však ještě předtím, než mohl posoudit důvodnost kasační stížnosti, musel zabývat tím, zda je kasační stížnost přijatelná. Podle § 104a s. ř. s. ve znění novely č. 77/2021 Sb. *jestliže kasační stížnost ve věcech, v nichž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce, svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele*, odmítne ji NSS pro nepřijatelnost. Zákon č. 77/2021 Sb. nabyl účinnosti dne 1. 4. 2021 a rozšířil nepřijatelnost kasační stížnosti oproti původnímu znění § 104a s. ř. s. na všechna rozhodnutí specializovaného samosoudce. Novelizované znění § 104a s. ř. s. se však uplatní jen na ta rozhodnutí krajských soudů, která byla přijata počínaje účinností novely, tedy od 1. 4. 2021 (čl. II zákona č. 77/2021 Sb.). Takovým rozhodnutím je též nyní napadený rozsudek městského soudu ze dne 20. 4. 2021.

[6] Podle ustálené judikatury je přesahem vlastních zájmů stěžovatele jen natolik zásadní a intenzivní situace, „v níž je nezbytné vyslovit právní názor k určitému typu případů či právních otázek. To prakticky znamená, že přesah vlastních zájmů stěžovatele je dán jen v případě rozpoznatelného dopadu řešené právní otázky nad rámec konkrétního případu.“ Primárním úkolem NSS v tomto řízení je sjednocování rozhodovací činnosti krajských soudů, ať již v případech, ke kterým se judikatura NSS doposud nevyjádřila, existuje judikatura rozporná, nebo je potřeba učinit judikaturní odklon. Přijatelná je kasační stížnost i v případě, že krajský soud nerespektoval ustálenou a jasnou judikaturu nebo hrubě pochybil při výkladu hmotného či procesního práva (rozsudek ze dne 11. 6. 2021, čj. 10 As 154/2021-23, věc *CB Auto*, body 6 a 7, s odkazem na usnesení ze dne 26. 4. 2006, čj. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS).

pokračování

[7] Kasační stížnost je přijatelná. Jak NSS vysvětlí níže, rozhodnutí žalované je nepřezkoumatelné, protože žalovaná se v podstatě odmítla zabývat klíčovou odvolací námitkou stěžovatele. Městský soud pak nesprávně tento postup schválil. Argumentace stěžovatele se vztahovala na skutečnosti, jejichž správné zohlednění by mohlo mít zásadní význam pro rozhodnutí o správním vyhoštění. Jde tedy o pochybení, které by mohlo (viz zejména níže body [16] a další) mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele.

[8] Kasační stížnost je nejen přijatelná, ale je též důvodná.

[9] Ze správního spisu NSS zjistil, že stěžovatel v Česku pobýval na základě povolení k dlouhodobému pobytu ve formě zaměstnanecké karty, původně s platností od 2. 7. 2019 do 1. 7. 2021. Podle § 63 odst. 1 zákona o pobytu cizinců však platnost stěžovatelovy zaměstnanecké karty zanikla ze zákona k 16. 7. 2020, a to *uplynutím 60 dnů ode dne, kdy cizinci skončil poslední pracovněprávní vztah splňující podmínky podle § 42g odst. 2 písm. b) na pracovní pozici, na kterou byla vydána zaměstnanecká karta nebo povolení k zaměstnání anebo která byla oznámena za splnění podmínek uvedených v § 42g odst. 7 až 10*. Od 17. 7. 2020 mohl stěžovatel na českém území pobývat 90 dní na základě bezvízového styku. Povolenou dobu pobytu však překročil a pobýval zde neoprávněně do 30. 11. 2020 (celkem 47 dní), kdy se dostavil dobrovolně na ministerstvo k řešení pobytové situace a následně byl zajištěn.

[10] Stěžovatel se nicméně již 24. 9. 2020 – v době, kdy doba 90 dní bezvízového pobytu dosud neuplynula – dostavil na pracoviště Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky. Jak sám uvedl již v odvolání proti rozhodnutí krajského ředitelství, původně tak učinil, aby odevzdal svou zaměstnaneckou kartu a následně z Česka odcestoval (nikoli primárně proto, jak dovozuje městský soud v bodu 15 rozsudku, aby oznámil změnu zaměstnavatele). Stěžovatel tedy patrně měl (správně) za to, že platnost jeho zaměstnanecké karty skončila a že dále již v Česku nemohl v rámci bezvízového styku pobývat. Pracovník ministerstva (jehož jméno stěžovatel výslovně označil) mu však sdělil, že „*zaměstnanecká karta zrušena není*“ a doporučil mu podat opakované oznámení o změně zaměstnavatele podle § 42g odst. 7 a 8 zákona o pobytu cizinců. Přijetí tohoto oznámení stěžovateli ministerstvo obratem písemně potvrdilo (stěžovatel opět toto potvrzení označil přesně i číslem jednacím). Na začátku října 2020 poté ministerstvo stěžovateli vydalo, obdobně jako již dříve, sdělení, že jeho nová práce nesplňovala podmínky § 42 odst. 2 písm. b) a odst. 8 zákona o pobytu cizinců (výše odměny nedosahovala minimální mzdy).

[11] Výše uvedený postup ministerstva je v nynější věci zásadní. Právě na jeho základě stěžovatel dle svého tvrzení pobýval v Česku až do konce listopadu 2020 v domnění, že jeho zaměstnanecká karta dosud nezanikla a že mu patrně zajišťuje dále oprávněný pobyt. Dle tvrzení stěžovatele ho dokonce ministerstvo do nesprávného postupu samo navedlo. Jak sám stěžovatel opakovaně uvedl, pokud by věděl o neoprávněnosti svého pobytu již v září 2020 (resp. to věděl i po návštěvě ministerstva), hned by dobrovolně vycestoval (což nakonec v nyní projednávané věci i učinil bezprostředně po vydání rozhodnutí o správním vyhoštění).

[12] Postup ministerstva v nynější věci byl *přinejmenším* neobvyklý. Jestliže stěžovatelova zaměstnanecká karta pozbyla platnosti ze zákona již v červenci 2020, nebyl důvod, proč v září téhož roku vůbec oznámení o změně zaměstnavatele přijímat a zabývat se splněním podmínek zákona o pobytu cizinců. Ten totiž v § 42g odst. 7 výslovně stanoví, že držitel zaměstnanecké karty *není oprávněn oznámit změnu zaměstnavatele po uplynutí doby uvedené v § 63 odst. 1*. V nyní řešené situaci bylo skutečně spíše namístě, aby cizinci, který se navíc dobrovolně dostavil k odevzdání dokladu (a plnil tak svou povinnost podle § 103 zákona o pobytu cizinců), ministerstvo doklad formálně odebralo a poučilo jej např. o podmínkách dalšího pobytu.

[13] Žalovaná se však stěžovatelovými námitkami v napadeném rozhodnutí odmítla zabývat. Uvedla jen: *„Pokud cizinec v odvolání upozorňuje na nesprávný úřední postup správního orgánu příslušného v řízení o udělení zaměstnanecké karty, není odvolací orgán v této věci příslušným správním orgánem oprávněným se zákonností postupu uvedeného správního orgánu relevantně zabývat. Cizinec se proto musí s těmito námitkami obrátit na příslušný správní orgán a postupovat podle zákona č. 500/2004 Sb., popř. zákona č. 326/1999 Sb.“*

[14] Podstatou stěžovatelových námitek přitom nebylo to, zda *samo o sobě* bylo doporučení ministerstva nezákonné či zda snad učinil včas oznámení o změně zaměstnavatele (jak vyplývá např. z bodů 13 a 14 rozsudku městského soudu). Stěžovatel také zjevně v září 2020 nežádal o *udělení nové* zaměstnanecké karty (jak naznačuje žalovaná) a ani nyní netvrdí, že by platnost jeho zaměstnanecké karty nezanikla, případně že jeho pobyt těsně před zajištěním v listopadu 2020 byl oprávněný. Naopak, klíčovou otázkou bylo, zda stěžovatel k (objektivně) neoprávněnému pobytu nebyl vlastně doveden předchozím postupem orgánů veřejné moci, tedy zda k protiprávní situaci nedošlo v důsledku dysfunkce uvnitř správního orgánu. K tomu stěžovatel uvedl zcela konkrétní argumenty odkazující na jednotlivé kroky ministerstva. Žalovaná se tedy měla v rozhodnutí o odvolání zabývat tím, zda eventuální doporučení pracovníka ministerstva, přijetí oznámení o změně zaměstnavatele, resp. vydání sdělení o nesplnění podmínek, více než dva měsíce po zániku zaměstnanecké karty nemohlo ve stěžovateli vyvolat očekávání, že v Česku může pobývat nadále. V takovém případě nelze připustit, aby žalovaná klíčovou část argumentace stěžovatele jednoduše „vymlčela“. Není ani možné, aby toto pochybení napravoval až správní soud. Rozhodnutí žalované je proto nepřezkoumatelné (srov. obdobně rozsudky NSS ze dne 12. 7. 2018, čj. 10 Ads 98/2018-47, body 6 a 7, nebo ze dne 10. 9. 2013, čj. 9 As 87/2011-70).

[15] Nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalované se projevuje i v odůvodnění rozsudku městského soudu, které se značně míjí s podstatou stěžovatelovy argumentace. Městský soud se k ní dostává pouze v bodu 15 rozsudku a uvádí, že stěžovatel nemohl mít žádné legitimní očekávání poté, co mu *„zaměstnanecká karta nebyla příslušným správním orgánem fyzicky odebrána, neboť tato pozbyla platnosti v důsledku právní události“*. Městský soud však při tomto závěru zcela pomíjí, že celý postup ministerstva se vymykal „běžnému“ postupu podle zákona o pobytu cizinců ve chvíli, kdy zaměstnanecká karta přestala platit již ze zákona. Podobně jako ve výše cit. věci 10 Ads 98/2018 ani zde nemůže být rolí NSS, aby poprvé detailně posuzoval kroky ministerstva ve vztahu k neoprávněnému pobytu stěžovatele.

pokračování

[16] Nad rámec výše uvedeného NSS dodává, že ani po věcné stránce argumentace stěžovatele a skutečnosti, na které poukazoval, nejsou bez významu. NSS připomíná, že při rozhodování o správním vyhoštění se musí správní orgány zabývat podle § 119a odst. 2 a § 174a zákona o pobytu cizinců i tím, zda správní vyhoštění není nepřiměřeným zásahem do rodinného a soukromého života cizince. Jedním z kritérií, které má správní orgán v takové situaci posuzovat, je i závažnost protiprávního jednání cizince. Sám stěžovatel sice připustil, že v Česku nemá intenzivní rodinné nebo soukromé vazby, ze správního spisu nicméně plyne, že nějaké vztahy zde rozvíjel (v Česku trvale žije jeho bratranec).

[17] Za jiných okolností by neoprávněný pobyt v délce zhruba měsíce a půl bezpochyby mohl vést k uložení správního vyhoštění (např. v délce jednoho roku). Nynější případ se však alespoň na první pohled jeví svými okolnostmi jako mimořádný. Ze správního spisu i podání stěžovatele plyne, že si dosud svědomitě hlídal všechny lhůty pro oznámení změn zaměstnavatele (a to i v době nouzového stavu na jaře 2020) nebo dobu, po kterou mohl pobývat v Česku v rámci bezvízového styku. Žádného jiného protiprávního jednání se nedopustil.

[18] Aniž by NSS chtěl předjímat další rozhodování žalované, je možné, že stěžovatel skutečně v Česku neoprávněně pobýval jen proto, že k tomu byl doveden postupem ministerstva. V takovém případě by neoprávněný pobyt bylo potřeba výjimečně hodnotit jen jako naprosto marginální porušení právního řádu, vůči kterému by uložení správního vyhoštění bylo nepřiměřené. NSS přitom již v minulosti rozhodl, že k mimořádným okolnostem spočívajícím např. v postupu správních orgánů rozhodujících o žádostech o pobytová oprávnění je potřeba při ukládání správního vyhoštění přihlížet (srov. např. rozsudek ze dne 4. 5. 2016, čj. 6 Azs 41/2016-28, body 39 a 40, ve kterém NSS zohlednil mimořádně dlouhou dobu rozhodování o žádosti stěžovatelky). Pro pečlivé posouzení přiměřenosti je ale potřeba, aby se žalovaná zabývala i výše uvedenými okolnostmi, což neučinila.

[19] NSS uzavírá, že nepřezkoumatelností trpí již samotné rozhodnutí žalované. NSS tedy zrušil nejen rozsudek městského soudu, ale také žalobou napadené rozhodnutí žalované a věc jí vrátil k dalšímu řízení [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s.]. V něm bude žalovaná postupovat podle závazného právního názoru vysloveného v tomto rozsudku [§ 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s.]. Především se tedy vypořádá s argumentací stěžovatele uvedenou v odvolání a shrnutou výše v bodech [10] a [11]. Dále pak znovu zváží, zda postup ministerstva mohl mít nějaký právní dopad pro uložení samotného správního vyhoštění nebo alespoň pro změnu jeho délky. Své závěry žalovaná pečlivě vysvětlí.

[20] Stěžovatel s kasační stížností spojil i návrh na přiznání odkladného účinku, který však přes výzvu NSS nedoplnil (již ze správního spisu je patrné, že stěžovatel ještě před podáním kasační stížnosti odcestoval). NSS se proto tímto návrhem nezabýval a rozhodl ve věci samé.

[21] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. rozhodne NSS v případě, že zruší rozhodnutí žalovaného, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem. Stěžovatel měl ve věci úspěch, podle § 60 odst. 1 s. ř. s. mu tedy přísluší vůči neúspěšné žalované právo na náhradu nákladů řízení.

[22] V řízení o žalobě představovaly náklady řízení odměnu a náhradu hotových výdajů advokátky za dva úkony právní služby – převzetí právního zastoupení a žalobu. Odměna podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, činí 2 x 3 100 Kč [§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu]. Ke každému úkonu právní služby je třeba připočíst 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. V řízení o kasační stížnosti představovaly náklady řízení odměnu 3 100 Kč za jeden úkon právní služby – doplnění kasační stížnosti [§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu] a paušální náhradu hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Celkem tedy činí náklady stěžovatele v řízení před městským soudem a NSS částku 10 200 Kč.

[23] Žalovaná je tedy povinna stěžovateli k rukám jeho zástupce uhradit do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku náhradu nákladů soudních řízení ve výši 10 200 Kč.

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

V Brně dne 21. července 2021

Zdeněk Kühn
předseda senátu