



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Tomáše Herce a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: **O. K.**, zastoupen Mgr. Tomášem Císařem, advokátem se sídlem Vinohradská 1233/22, Praha 2, proti žalované: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2176/2, Praha 3, proti rozhodnutí žalované ze dne 6. 9. 2023, č. j. CPR-28574-5/ČJ-2023-930310-V244, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 6. 12. 2023, č. j. 36 A 8/2023-23,

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.

## O d ů v o d n ě n í :

## I. Vymezení věci

[1] Ve věci jde o podmínky správního vyhoštění cizince, který je držitelem platného oprávnění k pobytu vydaného jiným členským státem Evropské unie, a proto se na něj v případě neoprávněného pobytu na území České republiky může vztahovat výjimka z povinnosti členského státu rozhodnout o navrácení podle čl. 6 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. 12. 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (dále jen „návrátová směrnice“). Neoprávněnost pobytu může být i následkem toho, že cizinec je zaměstnán bez povolení k zaměstnání, což je jednání zakládající důvod správního vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. c) bodu 1 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“). Neplatí to však, uplatní-li se uvedená výjimka a členský stát je povinen nejprve rozhodnout o povinnosti cizince neprodleně odejít na

území jiného členského státu, který mu vydal platné oprávnění k pobytu, tedy podle českého práva o povinnosti opustit území podle § 50a odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců.

[2] Žalobce je občanem Ukrajiny. Policie České republiky (dále jen „policie“) jej dne 18. 5. 2023 podrobila kontrole na stavbě budovy v Pardubicích, v jejímž průběhu předložil svůj cestovní pas a povolení k přechodnému pobytu za účelem podnikání, které vydala Slovenská republika s platností od 14. 4. 2023 do 27. 2. 2024. Neměl ale u sebe žádný doklad, který by jej opravňoval k výkonu práce na území České republiky, a policie nezjistila takového jeho oprávnění ani nahlédnutím do jí vedených dostupných informačních systémů. Tyto skutečnosti ji vedly k tomu, že s žalobcem zahájila řízení o správním vyhoštění. Žalobce při výsledku sdělil, že na stavbě pracoval na základě nabídky známého nejprve po dobu asi 14 dnů v listopadu 2022 a pak v květnu 2023, kdy policie provedla kontrolu. Žádné kroky k legalizaci svého pobytu za účelem zaměstnání neučinil. I když nevěděl, kdo je jeho zaměstnavatelem, byl si vědom toho, že pracuje nelegálně.

[3] Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Pardubického kraje rozhodnutím ze dne 10. 6. 2023, č. j. KRPE-45174-26/ČJ-2023-170022-SV, uložila žalobci podle § 119 odst. 1 písm. c) bodu 1 zákona o pobytu cizinců správní vyhoštění a stanovila dobu, po kterou mu nelze umožnit vstup na území členských států Evropské unie v délce 1 roku. Důvod vyhoštění spočíval v tom, že žalobce byl na území České republiky zaměstnán bez platného povolení k zaměstnání, ačkoli je toto povolení podmínkou výkonu zaměstnání. Žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) k odvolání žalobce toto rozhodnutí v záhlaví uvedeným rozhodnutím změnila, jde-li o určení počátku této doby, a ve zbylé části je potvrdila.

[4] Rozhodnutí stěžovatelky napadl žalobce žalobou, o které Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích (dále jen „krajský soud“) rozhodl napadeným rozsudkem tak, že je zrušil a věc vrátil stěžovateli k dalšímu řízení. Krajský soud považoval za rozhodné, že žalobce byl držitelem platného oprávnění k pobytu vydaného jiným členským státem Evropské unie a na území České republiky pobýval neoprávněně. Tím, že vykonával práci bez povolení k zaměstnání, totiž nemohl zdůvodnit účel svého pobytu a nesplňoval tak podmínku vstupu pro státní příslušníky třetích zemí podle čl. 6 odst. 1 písm. c) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 ze dne 9. 3. 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex). S ohledem na tyto skutečnosti mohla policie vydat rozhodnutí o navrácení žalobce podle čl. 6 odst. 1 návratové směrnice, jímž je podle českého práva rozhodnutí o správním vyhoštění, až v případě, že by žalobce nesplnil povinnost vrátit se do členského státu, kde mu bylo uděleno pobytové oprávnění, nebo bylo-li by to nutné z důvodu veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti. Jinak měla v souladu s čl. 6 odst. 2 návratové směrnice rozhodnout podle § 50a odst. 1 zákona o pobytu cizinců o povinnosti opustit území České republiky. Na rozdíl od správního vyhoštění by tak žalobce nemusel opustit území všech členských států.

## II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření k ní

[5] Stěžovatelka napadá rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), a navrhuje jej zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení,

pokračování

případně věc jako celek pro zásadní odlišnosti v právních názorech postoupit rozšířenému senátu. Předně poukazuje na to, že krajský soud (stejně jako jiné krajské soudy v rozhodnutích z nedávné doby) přejal argumentaci rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 27. 4. 2022, č. j. 41 A 16/2022-16. Závěry tohoto rozsudku jsou však v rozporu s dosavadní správní praxí, která je zcela souladná s existující judikaturou Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“ nebo „kasační soud“) ve skutkově totožných případech (např. rozsudky NSS ze dne 5. 4. 2017, č. j. 6 Azs 60/2017-13, ze dne 31. 1. 2018, č. j. 2 Azs 289/2017-31, č. 3713/2018 Sb. NSS, nebo ze dne 28. 2. 2018, č. j. 7 Azs 374/2017-19). Tím je zásadně narušena právní jistota všech zúčastněných. Odkazuje-li napadený rozsudek na závěry učiněné v Ročence uprchlického a cizineckého práva 2017, kterou vydala Kancelář veřejného ochránce práv, tato není právním předpisem a v ní obsažený výklad není pro správní orgány závazný.

[6] Při rozhodování o správním vyhoštění neměla stěžovatelka prostor pro správní uvážení. Nebylo pochyb, že nastala skutková okolnost předvídaná v § 119 odst. 1 písm. c) bodu 1 zákona o pobytu cizinců, a uložení správního vyhoštění svými dopady nezakládalo nepřiměřený zásah do soukromého a rodinného života. Uvádí-li krajský soud, že „*námítky žalobce zpochybňující přiměřenost rozhodnutí o správním vyhoštění jsou tedy důvodné*“, jde o závěr nepřezkoumatelný a nemající oporu ve spisovém materiálu. Žalobce pobytové oprávnění vydané Slovenskou republikou v zásadě vůbec nekonzumoval k účelu, pro který bylo vydáno, a získal ho jen proto, že to bylo jednodušší. Žádné zásadní vazby neměl v České republice ani na Slovensku. Policie uložila žalobci správní vyhoštění při spodní hranici zákonem stanoveného rozpětí. Podle stěžovatelky krajský soud nemohl při zohlednění individuálních okolností věci dospět k závěru o nepřiměřenosti přijatého opatření, a to ani ve vztahu k udělenému oprávnění pobývat na území jiného členského státu. Pobytové oprávnění vydané Slovenskou republikou může být navíc na základě tzv. konzultačního řízení žalobci ponecháno, byť již jen s platností mimo území České republiky.

[7] Pokud by stěžovatelka akceptovala závěry krajského soudu, že žalobce z důvodu nezákonného výkonu zaměstnání nesplňoval podmínku vstupu spočívající ve zdůvodnění účelu pobytu a jeho pobyt byl neoprávněný, znamenalo by to, že policie by musela přistoupit ke správnímu vyhoštění již podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 4 zákona o pobytu cizinců. Optikou krajského soudu by totiž cizinec automaticky pozbyl oprávnění k pobytu. Držitel dlouhodobého víza vydaného Českou republikou, který by neoprávněně vykonával zaměstnání, by se podle tohoto výkladu zase ocitl ve značné nevýhodě. Nemohl by odcestovat do jiného členského státu a jako neoprávněně pobývajícím by naplnil skutkovou podstatu § 119 odst. 1 písm. c) bodu 1 zákona o pobytu cizinců. V jeho případě by nebylo možné vydat rozhodnutí o povinnosti opustit území podle § 50a tohoto zákona, ale „jen“ rozhodnutí o správním vyhoštění. Vízum je nicméně třeba zákonem předvídaným způsobem zrušit, a teprve pak lze pobyt jeho držitele považovat za neoprávněný. Stěžovatelka považuje za zjevné, že právní závěry krajského soudu prezentované v napadeném rozsudku by měly dalekosáhlé důsledky na celou ustálenou správní praxi, včetně toho, že by se žalobce automaticky stal neoprávněně pobývajícím i na území státu, ve kterém mu bylo uděleno pobytové oprávnění.

[8] K závěru krajského soudu, že správní vyhoštění má svůj původ v návratové směrnici, stěžovatelka uvádí, že tento institut je upraven v zákoně o pobytu cizinců již od roku 1999 a nelze jej vnímat jen jako odraz práva Evropské unie. Odkazuje také na čl. 6 odst. 6 návratové směrnice, který umožňuje členským státům rozhodnout na základě vnitrostátních předpisů o navrácení nejen neoprávněně pobývajících cizinců.

[9] Žalobce možnost vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužil.

### III. Zákonné předpoklady věcného rozhodnutí o kasační stížnosti

[10] Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost je přípustná, byla podána oprávněnou navrhovatelkou, včas a z důvodů, které zákon připouští, a za stěžovatelku jedná pověřená osoba s vysokoškolským právnickým vzděláním, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

[11] Vzhledem k tomu, že o žalobě rozhodoval specializovaný samosoudce (§ 31 odst. 2 s. ř. s.), se kasační soud zabýval přijatelností kasační stížnosti. Kasační stížnost, která „*svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele*“, by byla podle § 104a s. ř. s. nepřijatelná. Podstatný přesah vlastních zájmů stěžovatele je dán pouze za situace, že (1) kasační stížnost se týká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či plně řešeny v judikatuře Nejvyššího správního soudu, (2) kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou judikaturou řešeny rozdílně, (3) kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit odklon od ustálené judikatury, nebo (4) bylo-li v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotně právního postavení stěžovatele (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS). Tato v minulosti vymezená kritéria se uplatní i za platné zákonné úpravy, která rozšířila okruh případů, kdy kasační soud posuzuje přijatelnost kasační stížnosti (např. usnesení NSS ze dne 16. 6. 2021, č. j. 9 As 83/2021-28, č. 4219/2021 Sb. NSS, bod [11]).

[12] Zásadní pochybení krajského soudu při výkladu hmotného nebo procesního práva nebo nerespektování ustálené a jasné judikatury může odůvodňovat i přijatelnost kasační stížnosti správního orgánu. Není rozhodné, že by takovéto pochybení nezasahovalo do hmotněprávního postavení stěžovatele. Opačný přístup by neodpovídal zájmu na zajištění zákonného, spravedlivého a předvídatelného rozhodování soudů (srov. rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2007, č. j. 2 Azs 21/2006-59, č. 1143/2007 Sb. NSS.).

[13] Při posouzení přijatelnosti kasační stížnosti stěžovatelky bylo rozhodné, že v dosavadní judikatuře kasačního soudu nebyla plně řešena právní otázka vztahu správního vyhoštění z přechodného pobytu (§ 119 zákona o pobytu cizinců) a rozhodnutí o povinnosti opustit území (§ 50a zákona o pobytu cizinců). V mnoha směrech při ní sice lze vyjít z rozsudku NSS ze dne 21. 12. 2020, č. j. 5 Azs 432/2019-29, č. 4132/2021 Sb. NSS, ten se však netýkal identické věci.

[14] První podstatná odlišnost spočívá v důvodu, pro který žalobce přestal splňovat podmínky vstupu uvedené v čl. 6 Schengenského hraničního kodexu. Zatímco u tehdejšího žalobce bylo možné uvažovat o „*brozbě pro veřejný pořádek*“ [čl. 6 odst. 1 písm. e) cit.

pokračování

kodexu] následkem jeho odsouzení za trestný čin, u žalobce v posuzované věci byla rozhodná podmínka, zda „*zdůvodní účel a podmínky předpokládaného pobytu*“ [čl. 6 odst. 1 písm. c) cit. kodexu]. Právě do posouzení této podmínky směřuje námitka stěžovatelky, že pobyt žalobce se následkem výkonu zaměstnání bez povolení nestal neoprávněným. Druhá podstatná odlišnost se týká samotné zákonné úpravy, neboť odkazovaný rozsudek se týkal § 50a zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 30. 7. 2019, tedy před nabytím účinnosti novely provedené zákonem č. 176/2019 Sb. Na rozdíl od dřívější zákonné úpravy platný § 50a odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců podmiňuje u cizinců, kteří jsou držiteli platného oprávnění k pobytu vydaného jiným členským státem Evropské unie a na území České republiky pobývají neoprávněně, rozhodnutí o povinnosti opustit území mj. tím, že „*nebyly shledány důvody pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění*“. To ale znamená, že přednostně má být rozhodnuto o správním vyhoštění. Nejvyšší správní soud se ve svém právním posouzení musel vyjádřit k oběma těmto právním otázkám, v důsledku čehož kasační stížnost není nepřijatelná podle § 104a s. ř. s. a kasační soud se jí zabýval meritorně.

#### IV. Právní posouzení Nejvyššího správního soudu

[15] Nejvyšší správní soud přezkoumal rozsudek krajského soudu v mezích rozsahu kasační stížnosti a v ní uplatněných důvodů, jakož i důvodů, ke kterým přihlíží z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[16] Kasační stížnost není důvodná.

[17] Stěžovatelka namítá nepřezkoumatelnost části závěrů krajského soudu. Rozhodnutí o správním vyhoštění žalobce vydané z důvodu podle § 119 odst. 1 písm. c) bodu 1 zákona o pobytu cizinců bylo podle jejího názoru v souladu se zákonem, který jí nedával žádný prostor k tomu, aby rozhodla jinak. Rovněž mělo být v souladu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu. Stěžovatelka nesouhlasí se závěry, že výkon zaměstnání žalobcem bez povolení k zaměstnání činil jeho pobyt na území České republiky bez dalšího neoprávněným a že měla rozhodnout o povinnosti žalobce opustit území podle § 50a zákona o pobytu cizinců.

##### *IV.a (Ne)přezkoumatelnost závěru o nepřiměřenosti zásahu do rodinného a soukromého života*

[18] Tvrdí-li stěžovatelka nepřezkoumatelnost části rozsudku krajského soudu, činí tak vůči jeho závěru, že „*námítky žalobce zpochybňující přiměřenost rozhodnutí o správním vyhoštění jsou tedy důvodné*“. Nejvyšší správní soud uvádí, že se pojmem nepřezkoumatelnosti zabýval v řadě svých rozhodnutí (např. rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS, nebo ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, č. 1795/2009 Sb. NSS). Rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, brání-li přezkumu nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74, č. 1566/2008 Sb. NSS). Z odůvodnění takového rozhodnutí nesmí být vůbec patrné hodnocení podstatných důvodů či skutečností (srov.

usnesení rozšířeného senátu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS, bod [29]).

[19] Z rozhodnutí stěžovatelky vyplývá, že správní orgány při rozhodování o správním vyhoštění posuzovaly také přiměřenost daného opatření z hlediska zásahu do soukromého a rodinného života žalobce i závažnosti jeho protiprávního jednání. Žalobce v žalobě namítal, že správní vyhoštění, které mu znemožňuje vstup na území členských států Evropské unie v délce 1 roku, je nepřiměřené. Krajský soud se ale touto námitkou nezabýval. Přisvědčil totiž jiné námitce žalobce, že nebyly splněny zákonné podmínky pro rozhodnutí o jeho správním vyhoštění a policie měla rozhodnout o povinnosti žalobce opustit území podle § 50a odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

[20] Vyslovil-li krajský soud přesto závěr o nepřiměřenosti rozhodnutí o správním vyhoštění, neučinil tak jednoznačně. Zejména nevysvětlil, v čem tuto nepřiměřenost spatřuje. V úvahu přichází dvě možnosti. Týká-li se tento závěr přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života nebo přiměřenosti správního vyhoštění s ohledem na závažnosti protiprávního jednání, těmito otázkami se odůvodnění napadeného rozsudku nijak nezabývá a samotný závěr o nepřiměřenosti by proto byl nepřezkoumatelný. Má-li však jít o vyjádření vztahu mezi správním vyhoštěním a rozhodnutím o povinnosti opustit území podle § 50a odst. 1 zákona o pobytu cizinců v tom smyslu, že posledně uvedené rozhodnutí představuje menší zásah do práv žalobce, pak tento závěr navazuje na další části odůvodnění, pouze je nadbytečný. Přednost rozhodnutí o povinnosti opustit území se uplatní, jak bude dále vysvětleno, již podle čl. 6 odst. 2 návratové směrnice, aniž by bylo třeba v konkrétním případě posuzovat přiměřenost tohoto zásahu.

[21] Nejvyšší správní soud nicméně dodává, že ani případná nepřezkoumatelnost namítaného závěru by nezatížila napadený rozsudek jako celek. Jeho nosný důvod spočívá v tom, že policie měla nejprve rozhodnout o povinnosti opustit území podle § 50a odst. 1 zákona o pobytu cizinců a ob stojí tak samostatně bez ohledu na stěžovatelkou rozporovanou část odůvodnění. Námitka nepřezkoumatelnosti nepředstavuje v daném případě důvod pro zrušení rozsudku.

#### *IV.b Neoprávněnost pobytu žalobce následkem výkonu práce bez povolení*

[22] Úvodem posouzení námitek stěžovatelky, jež se týkají zákonnosti správního vyhoštění žalobce, je namístě shrnout rozhodnou právní úpravu. Policie rozhodla o správním vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. c) bodu 1 zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 30. 6. 2023, který jí ukládá povinnost rozhodnout „o správním vyhoštění cizince, který pobývá na území přechodně, s dobou po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států Evropské unie,“ a zařadit „cizince do informačního systému smluvních států, až na tři roky, je-li cizinec na území zaměstnán bez platného oprávnění k pobytu nebo povolení k zaměstnání, ačkoli je toto povolení podmínkou výkonu zaměstnání“ (novela provedená zákonem č. 173/2023 Sb. toto ustanovení doplnila s účinností od 1. 7. 2023 tak, že neumožnění vstupu se týká i území „Islandské republiky, Lichtenštejnského knížetství, Norského království a Švýcarské konfederace“). Rozhodnutí o správním vyhoštění spadá do působnosti návratové směrnice. Z hlediska jejího pojmosloví jde o rozhodnutí o navrácení, jehož definice je v čl. 3 odst. 3 návratové směrnice. Podle čl. 6 odst. 1 návratové směrnice

pokračování

*„[Č]lenské státy vydají rozhodnutí o navrácení každému státnímu příslušníkovi třetí země, který pobývá neoprávněně na jejich území, aniž jsou dotčeny výjimky uvedené v odstavcích 2 až 5“.*

[23] Nebylo sporné, že žalobce měl povolení k přechodnému pobytu za účelem podnikání, které vydala Slovenská republika. Přicházelo tak u něj v úvahu použití výjimky z povinnosti členského státu rozhodnout o navrácení stanovené v čl. 6 odst. 2 návratové směrnice, podle něhož *„státní příslušníci třetí země, kteří neoprávněně pobývají na území členského státu a kteří jsou držiteli platného povolení k pobytu nebo jiného povolení zakládajícího oprávnění k pobytu vydaného jiným členským státem, jsou povinni neprodleně odejít na území tohoto jiného členského státu. Pokud dotčený státní příslušník třetí země nesplní tento požadavek nebo pokud je bezodkladný odchod státního příslušníka třetí země vyžadován z důvodu veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti, použije se odstavec 1.“* Policie je podle § 50a odst. 1 zákona o pobytu cizinců za tímto účelem oprávněna vydat cizinci rozhodnutí o povinnosti opustit území. Pro posuzovanou věc mají význam písmena b) a c) tohoto ustanovení, která stanoví, že takovéto rozhodnutí *„policie vydá cizinci, který [...] b) je držitelem platného oprávnění k pobytu vydaného jiným členským státem Evropské unie a na území pobývá neoprávněně; to neplatí, pokud by cizinec mohl při pobytu na území ohrozit bezpečnost státu nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek, nebo c) je držitelem platného oprávnění k pobytu vydaného jiným členským státem Evropské unie a na území pobývá neoprávněně, u něhož nebyly shledány důvody pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění nebo pokud by důsledkem rozhodnutí o správním vyhoštění byl nepřiměřený zásah do jeho soukromého a rodinného života“.*

[24] Pro úplnost je třeba zmínit, že překážka rozhodnutí o navrácení může podle čl. 5 návratové směrnice vyplynout z povinnosti členského státu zohlednit nejvlastnější zájem dítěte, rodinný život a zdravotní stav dotčeného státního příslušníka třetí země, jakož i dodržet zásadu nenavrácení. Tomu odpovídají důvody, pro které nelze rozhodnout o správním vyhoštění podle § 119a zákona o pobytu cizinců. Žalobce v žalobě poukázal na dopad rozhodnutí stěžovatelky do jeho soukromého života. Učinil tak s ohledem na důsledky hrozícího zrušení jeho pobytu na Slovensku, jakož i stigmatizace, kterou s sebou pro cizince nese správní vyhoštění. Tyto námitky ale nebyly důvodem, pro který krajský soud toto rozhodnutí zrušil, a ani kasační stížnost – s výjimkou již uvedené námitky nepřezkoumatelnosti části odůvodnění – nezpochybňuje způsob jejich vypořádání.

[25] Rozhodnutí o správním vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. c) bodu 1 zákona o pobytu cizinců má za následek povinnost opustit území členských států Evropské unie a po stanovenou dobu také zákaz vstupu a pobytu na něm, zatímco rozhodnutí o povinnosti opustit území podle § 50a odst. 1 zákona o pobytu cizinců se týká jen území České republiky. Při posouzení právní otázky, podle kterého ustanovení měla policie ve věci žalobce postupovat, je třeba vyjít z právního názoru, který Nejvyšší správní soud vyslovil v již zmíněném rozsudku č. j. 5 Azs 432/2019-29. V něm se zabýval obsahem pojmu *„neoprávněný pobyt“* na území členského státu ve smyslu čl. 6 odst. 2 návratové směrnice. Poukázal na definici pojmu *„neoprávněný pobyt“* podle čl. 3 odst. 2 návratové směrnice, podle níž jde o *„přítomnost státního příslušníka třetí země, který nesplňuje nebo přestal splňovat podmínky vstupu uvedené v článku 5 Schengenského hraničního kodexu nebo jiné podmínky vstupu, pobytu nebo bydliště v určitém členském státě, na území tohoto členského státu“.* Odkazovaný čl. 5 byl součástí již neúčinného nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 ze dne 15. 3. 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech

upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex). Nyní je příslušná úprava obsažena v čl. 6 platného Schengenského hraničního kodexu, který v odstavci 1 stanoví, že *„[p]ro předpokládané pobyty na území členských států, které nepřesáhnou 90 dní během jakéhokoli období 180 dnů, kterým se rozumí období 180 dnů bezprostředně předcházející každému dni pobytu, platí pro vstup státních příslušníků třetích zemí tyto podmínky:*

*a) mají platný cestovní doklad opravňující držitele k překročení hranice [...];*

*b) mají platné vízum, pokud je požadováno na základě nařízení Rady (ES) č. 539/2001, ledaže jsou držitelé platného povolení k pobytu nebo platného dlouhodobého víza;*

*c) zdůvodní účel a podmínky předpokládaného pobytu a mají zajištěny dostatečné prostředky pro obživu jak na dobu předpokládaného pobytu, tak na návrat do své země původu nebo na průjezd do třetí země, ve které je zaručeno jejich přijetí, nebo jsou schopni si tyto prostředky legálním způsobem opatřit;*

*d) nejsou osobami vedenými v SIS, jímž má být odepřen vstup;*

*e) nejsou považovány za hrozbu pro veřejný pořádek, vnitřní bezpečnost, veřejné zdraví nebo mezinárodní vztahy kteréhokoliv z členských států, zejména nejsou osobami, jímž má být podle vnitrostátních databází členských států odepřen vstup ze stejných důvodů.“*

[26] Neoprávněný pobyt podle čl. 6 odst. 2 návratové směrnice je dán, jak vyplývá z definice tohoto pojmu v čl. 3 odst. 2 návratové směrnice, nejen u cizinců z třetích zemí, kteří od počátku nesplňovali podmínky vstupu, ale také u těch, kteří tyto podmínky přestali splňovat až po svém vstupu a pobytu na území členského státu (rozsudek NSS č. j. 5 Azs 432/2019-29, bod [19]). Tento závěr odpovídá ustálené judikatuře Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SDEU“ nebo „Soudní dvůr“) (např. rozsudky SDEU ze dne 7. 6. 2016, ve věci *Affum*, C-47/15, bod 48, nebo ze dne 3. 6. 2021, ve věci *Westerwaldkreis*, C-546/19, bod 44). Oprávněnost, resp. neoprávněnost pobytu je nezbytné vázat na dodržení všech podmínek stanovených v čl. 6 Schengenského hraničního kodexu. Soudní dvůr např. ve vztahu k podmínce podle čl. 6 odst. 1 písm. e) Schengenského hraničního kodexu vyslovil, že po vstupu na území členského státu je oprávněnost pohybu na tomto území i nadále podmíněna dodržáním požadavků plynoucích z tohoto ustanovení, tedy i požadavku, že dotčený cizinec není považován za „hrozbu pro veřejný pořádek“ (rozsudek SDEU ze dne 12. 12. 2019, ve věci *E.P.*, C-380/18, bod 24).

[27] Nejvyšší správní soud zastává názor, že podle čl. 6 odst. 2 návratové směrnice musí být po celou dobu pobytu splněna i podmínka schopnosti cizince „*zdůvodnit účel a podmínky předpokládaného pobytu*“, stanovená v čl. 6 odst. 1 písm. c) Schengenského hraničního kodexu. Právě její nesplnění vedlo krajský soud k závěru o neoprávněnosti pobytu žalobce. Při posouzení splnění této podmínky nelze přehlédnout, že požadavek „*zdůvodnění účelu a podmínek předpokládaného pobytu*“ k jakémukoli okamžiku, v němž se cizinec zdržuje na území členského státu, je formulován neurčitě a jeho výklad by neměl být veden snahou správního orgánu dosáhnout takový stupeň jistoty, že by cizinci fakticky znemožnil pobyt [srov. Progin-Theuerkauf, S., Epiney, A. Schengen Border Code Regulation (EU) 2016/399. In Thym, D., Hailbronner, K. (eds.). *EU Immigration and*

pokračování

*Asylum Law*. 3. vyd. Mnichov: C. H. Beck, 2022, s. 241-242]. Posuzovaná věc nicméně nevyžaduje výklad tohoto ustanovení, který by uvedený požadavek podrobně vymezil. U žalobce bylo postaveno najisto, že na území České republiky vykonával zaměstnání bez povolení, ačkoli bylo vyžadováno. Žalobce zde sice mohl pobývat, nikoli však za účelem výkonu zaměstnání. Pakliže navzdory tomu vykonával zaměstnání v rozporu se zákonem, je zřejmé, že jeho pobyt sloužil jinému účelu než tomu, pro který na území České republiky mohl pobývat. Již proto lze přisvědčit závěru krajského soudu o neoprávněnosti pobytu žalobce ve smyslu čl. 6 odst. 2 návratové směrnice. Za této situace se zároveň nebylo třeba zabývat otázkou, zda protiprávní jednání žalobce mohlo být současně hrozbou pro veřejný pořádek ve smyslu čl. 6 odst. 1 písm. e) Schengenského hraničního kodexu.

[28] Stěžovatelka rozporovala tento výklad poukazem na jeho možné důsledky pro správní praxi. Její námitky obsahově směřují proti tomu, aby byl pobyt cizince považován za neoprávněný již následkem toho, že některá z podmínek podle čl. 6 odst. 1 Schengenského hraničního kodexu přestala být splněna, aniž bylo zrušeno případné povolení k pobytu. Tato argumentace ovšem neobstojí. Neoprávněný pobyt, jak je definován v čl. 3 odst. 2 návratové směrnice, je dán již splněním hmotněprávních podmínek, a to bez ohledu na případné povolení k pobytu, které trvá až do okamžiku zániku jeho platnosti. V čl. 6 odst. 2 návratové směrnice je navíc řešena toliko povinnost členského státu rozhodnout o povinnosti státního příslušníka třetí země, který je držitelem platného povolení k pobytu vydaného jiným členským státem, neprodleně odejít na území tohoto jiného členského státu. Tento cizinec mohl na území České republiky pobývat právě na základě takového povolení, a o jeho zrušení by tedy stejně musel rozhodnout příslušný orgán jiného členského státu. Ze správního spisu nevyplývá, že by žalobce byl držitelem platného povolení k pobytu vydaného Českou republikou. Úvahy o tom, zda by takovéto povolení v jiných situacích mělo být nejdříve zrušeno, jsou podle kasačního soudu v posuzované věci bezpředmětné.

[29] Krajský soud na podporu svého výkladu odkázal na právní názor vyslovený v odborné publikaci, Ročence uprchlického a cizineckého práva 2017 (konkrétně odkázal na článek Pořízek, P. Výklad výhrady veřejného pořádku v jednotlivých ustanovení zákona o pobytu cizinců. In: *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2017*, Kancelář veřejného ochránce práv, 2018, s. 115; publikace dostupná na [http://www.ochrance.cz/dokument/rocenka\\_cizinci\\_2017/](http://www.ochrance.cz/dokument/rocenka_cizinci_2017/)). Tvzení stěžovatelky, že tato publikace není právním předpisem a krajský soud v ní obsaženým právním názorem nebyl nijak vázán, nelze nic vytknout. To ovšem nic nemění na tom, že krajský soud mohl na podporu svého právního názoru na tuto publikaci odkázat. Stejně tak mohl odkázat na jakýkoli právní text, který by byl z důvodu své argumentační přesvědčivosti významný pro posouzení určité právní otázky (srov. rozsudek NSS ze dne 13. 12. 2023, č. j. 2 Azs 263/2023-23, bod [25]).

[30] Poukazuje-li stěžovatelka na čl. 6 odst. 6 návratové směrnice, podle něhož tato směrnice, při splnění dalších podmínek, „*nebrání členským státům v přijetí rozhodnutí o ukončení oprávněného pobytu společně s rozhodnutím o navrácení či rozhodnutím o vyhoštění nebo o zákazu vstupu v rámci jednoho správního nebo soudního rozhodnutí nebo aktu na základě svých vnitrostátních předpisů*“, toto ustanovení se nijak nedotýká hmotněprávních podmínek, za nichž mohou být jednotlivá v něm uvedená rozhodnutí vydána. Smyslem odkazovaného

ustanovení je umožnit hospodárnější postup při současném zajištění nesnížené procesní ochrany dotčených osob. Bez významu je pak tvrzení stěžovatelky, že institut správního vyhoštění nemá původ v návratové směrnici. I když byl tento institut upraven v zákoně o pobytu cizinců ještě před vstupem České republiky do Evropské unie, v současnosti je jeho zákonná úprava součástí transpozice práva Evropské unie do českého právního řádu.

#### *IV.c Vztah správního vyhoštění a rozhodnutí o povinnosti opustit území*

[31] Nejvyšší správní soud dále konstatuje, že pobýval-li žalobce jako státní příslušník třetí země, který je držitelem platného povolení k přechodnému pobytu vydaného jiným členským státem, neoprávněně na území České republiky, pak měla policie v souladu s čl. 6 odst. 2 návratové směrnice rozhodnout o jeho povinnosti opustit území podle § 50a odst. 1 zákona o pobytu cizinců, ledaže by tomu bránily důvody veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti (srov. rozsudek NSS č. j. 5 Azs 432/2019-29, bod [21]). Tomuto výkladu odpovídá i důvodová zpráva k zákonu č. 427/2010 Sb., kterým byl s účinností od 1. 1. 2011 – za účelem transpozice čl. 6 odst. 2 návratové směrnice – do zákona o pobytu cizinců vložen § 50a. Z ní vyplývá, že toto ustanovení „*předpokládá speciální postup pro takové cizince, kteří na území České republiky pobývají neoprávněně, ale mají platné povolení nebo oprávnění k pobytu v jiném členském státě Evropské unie. Takovým cizincům policie namísto rozhodnutí o správním vyhoštění vydá rozhodnutí o povinnosti opustit území a stanoví jim k opuštění území České republiky určitou dobu [...]. Současně se zakotvuje oprávnění policie vydat rozhodnutí o správním vyhoštění v případech, kdy by cizinec mohl závažným způsobem narušit bezpečnost státu nebo veřejný pořádek*“ (Poslanecká sněmovna, 6. volební období, 2010-2013, sněmovní tisk 70, důvodová zpráva k bodu 103).

[32] Na podporu provedeného výkladu lze odkázat i na právní názor Soudního dvora, že čl. 6 odst. 2 návratové směrnice „*musí být vykládán v tom smyslu, že příslušné orgány členského státu jsou povinny umožnit státnímu příslušníkovi třetí země, který pobývá neoprávněně na území tohoto členského státu a je držitelem platného povolení k pobytu nebo jiného povolení zakládajícího oprávnění k pobytu vydaného jiným členským státem, aby do tohoto státu odjel předtím, než vůči němu bude případně přijato rozhodnutí o navrácení*“. To platí „*i když tyto orgány považují za pravděpodobné, že tento státní příslušník nevyhoví žádosti, aby do tohoto jiného členského státu odjel*“ (usnesení SDEU ze dne 26. 4. 2023, ve věci *Migrationsverket*, C-629/22). Soudní dvůr jej vyslovil v souvislosti s otázkou použitelnosti zákonné úpravy podle švédského práva, která s ohledem na zmíněnou pravděpodobnost umožňovala hned rozhodnout o navrácení cizince.

[33] Stěžovatelka namítá, že zákon jí neumožňoval postupovat jinak než rozhodnout o správním vyhoštění, ani jí v tomto směru neposkytoval správní uvážení. Nejvyšší správní soud v této souvislosti nemůže pouze odkázat na právní závěry svého rozsudku č. j. 5 Azs 432/2019-29, který vycházel z dřívější zákonné úpravy. Ustanovení § 50a odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném od 31. 7. 2019, stanoví, že rozhodnutí o povinnosti opustit území může policie vydat „*cizinci, který je držitelem platného oprávnění k pobytu vydaného jiným členským státem Evropské unie a na území pobývá neoprávněně, u něhož nebyly shledány důvody pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění nebo pokud by důsledkem rozhodnutí o správním vyhoštění byl nepřiměřený zásah do jeho soukromého a rodinného života*“. Podmínka spočívající v tom, že nebyly shledány důvody pro vydání

pokračování

rozhodnutí o správním vyhoštění, pro uvedené případy jednoznačně vyjadřuje přednost správního vyhoštění před rozhodnutím o povinnosti opustit území [srov. rozsudky NSS ze dne 10. 2. 2017, č. j. 4 Azs 8/2017-21, bod [34], ze dne 19. 4. 2018, č. j. 3 Azs 234/2017-28, bod [15], nebo ze dne 13. 1. 2021, č. j. 6 Azs 313/2020-40, bod [25], které se týkaly jen osob, u nichž se čl. 6 odst. 2 návratové směrnice nepoužije].

[34] Uvedená odlišnost od dřívější právní úpravy nijak nezpochybňuje výklad čl. 6 odst. 2 návratové směrnice, který Nejvyšší správní soud provedl v rozsudku č. j. 5 Azs 432/2019-29. Tento článek stanoví povinnost členského státu rozhodnout o povinnosti opustit území jako výjimku z povinnosti rozhodnout o navrácení, která se, jsou-li k tomu splněny tímto ustanovením stanovené podmínky, z povahy věci uplatní přednostně. To ale znamená, že § 50a odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců ve slovech „*u něhož nebyly shledány důvody pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění*“, z nichž pro situaci předvídanou v čl. 6 odst. 2 návratové směrnice vyplývá přednost rozhodnutí o správním vyhoštění, je s návratovou směrnicí v rozporu. Jde o rozpor plynoucí již ze znění obou ustanovení, který je zřejmý a nevyvstává s ním žádná výkladová otázka, která by vyžadovala rozhodnutí Soudního dvora o předběžné otázce podle čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie (srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 6. 10. 1982, ve věci *CILFIT*, 283/81). V tomto ohledu navíc vylučuje jakékoli pochybnosti i citovaný právní názor, který Soudní dvůr vyslovil v usnesení ve věci *Migrationsverket*, C-629/22.

[35] Zbývá tedy posoudit, zda řešení tohoto rozporu umožňuje přímý účinek čl. 6 odst. 2 návratové směrnice. Přímý účinek směrnice je v ustálené judikatuře Soudního dvora vyjádřen tak, že ve všech případech, kdy se ustanovení směrnice z hlediska svého obsahu jeví jako bezpodmínečná a dostatečně přesná, jsou jednotlivci oprávněni dovolávat se jich u vnitrostátních soudů vůči státu, pokud tuto směrnici neprovedl ve stanovených lhůtách do vnitrostátního práva nebo ji provedl nesprávně [základy judikatury k tzv. vertikálnímu přímému účinku směrnice byly položeny rozsudkem ze dne 4. 12. 1974, ve věci *Van Duyn*, 41/74; dále např. rozsudky ze dne 19. 1. 1982, ve věci *Becker*, 8/81, bod 25, nebo ze dne 5. 10. 2004, ve věci *Pfeiffer a další*, C-397/01 až C-403/01, bod 103; z nedávné doby např. rozsudek ze dne 20. 4. 2023, ve věci *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Comune di Ginosa)*, C-348/22, bod 62].

[36] V posuzované věci jsou všechny podmínky přímého účinku splněny. Návratová směrnice v čl. 6 odst. 2 ukládá členským státům, aby pro případ, že „*státní příslušníci třetí země, kteří neoprávněně pobývají na území členského státu a kteří jsou držiteli platného povolení k pobytu nebo jiného povolení zakládajícího oprávnění k pobytu vydaného jiným členským státem*“, stanovily pravomoc příslušného vnitrostátního orgánu rozhodnout o povinnosti „*neprodleně odejít na území jiného členského státu*“. V českém právu je požadovanou úpravou § 50a zákona o pobytu cizinců. Současně čl. 6 odst. 2 návratové směrnice podmiňuje rozhodnutí o navrácení tím, že „*dotčený státní příslušník třetí země nesplní*“ uvedený „*požadavek nebo [...] je bezodkladný odchod státního příslušníka třetí země vyžadován z důvodu veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti*“. Dotčeným cizincům tím zakládá právo na to, aby, nejde-li o některou z těchto situací, nebyli navraceni. Jde o jednoznačné ustanovení, jehož přímý účinek se projevuje jako překážka, která brání rozhodnout o správním vyhoštění. Lhůta pro transpozici příslušné části návratové směrnice uplynula dnem 24. 12. 2010. K jednoznačnému závěru, že se jednotlivci mohou dovolávat přímého účinku čl. 6 odst. 2

návratové směrnice u vnitrostátních soudů, dospěl také Soudní dvůr (usnesení SDEU ve věci *Migrationsverket*, C-629/22).

[37] Nejvyšší správní soud shrnuje, že je-li cizinec na území České republiky zaměstnán bez platného oprávnění k pobytu, tato skutečnost má za následek neoprávněnost jeho pobytu podle čl. 6 odst. 1 návratové směrnice, neboť přestal splňovat podmínku vstupu spočívající ve zdůvodnění účelu předpokládaného pobytu podle čl. 6 odst. 1 písm. c) Schengenského hraničního kodexu. Jde-li však o cizince, který je držitelem platného oprávnění k pobytu vydaného jiným členským státem Evropské unie, policie může rozhodnout o jeho správním vyhoštění (navrácení) podle § 119 odst. 1 písm. c) bodu 1 zákona o pobytu cizinců jen za předpokladu, že mu nelze uložit povinnost opustit území České republiky podle čl. 6 odst. 2 návratové směrnice a § 50a odst. 1 zákona o pobytu cizinců, případně, že tuto povinnost nesplnil. Podmínka rozhodnutí o povinnosti opustit území podle § 50a odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, že u cizince „*nebyly shledány důvody pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění*“, se nepoužije z důvodu jejího rozporu s čl. 6 odst. 2 návratové směrnice. Protože u žalobce nebyly splněny podmínky pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění, krajský soud napadeným rozsudkem správně rozhodl, že rozhodnutí stěžovatelky bylo nezákonné. Vzhledem k tomuto závěru již nebylo třeba zabývat se jinými zákonnými podmínkami správního vyhoštění, včetně toho, zda mu ve věci žalobce nebrání zásada nenavrácení.

#### *IV.d Námitka rozporu s ustálenou judikaturou*

[38] Poslední okruh námitek se týká stěžovatelkou tvrzeného rozporu právního názoru krajského soudu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu. Pro případ, že by se kasační soud ztotožnil s touto námitkou, stěžovatelka navrhl, aby byla věc předložena rozšířenému senátu podle § 17 odst. 1 s. ř. s. Její návrh ale není důvodný.

[39] Provedené právní posouzení je v souladu s právním názorem vysloveným v rozsudku NSS č. j. 5 Azs 432/2019-29, na který na mnoha místech odkazuje. Spatřuje-li stěžovatelka rozpor s právním názorem vysloveným v rozsudcích NSS č. j. 6 Azs 60/2017-13, č. j. 2 Azs 289/2017-31 a č. j. 7 Azs 374/2017-19, tyto se – jak v napadeném rozsudku uvedl krajský soud – blíže nezabývaly podmínkami správního vyhoštění cizince s platným pobytovým oprávněním na území jiného členského státu Evropské unie. To platí i pro rozsudek NSS č. j. 3 Azs 234/2017-28, v němž byla konstatována povinnost vydat rozhodnutí o správním vyhoštění, nastane-li některá ze skutkových okolností předvídaných v § 119 odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

[40] Přehlédnout nelze ani nedávný rozsudek NSS ze dne 24. 1. 2024, č. j. 3 Azs 129/2022-29, který zrušil rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 41 A 16/2022-16. Krajský soud převzal v napadeném rozsudku právní argumentaci právě z tohoto zrušeného rozhodnutí, na což stěžovatelka poukázala v kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud ale zrušil rozsudek Krajského soudu v Brně pro procesní pochybení, konkrétně překročení mezí soudního přezkumu daných včas uplatněnými žalobními důvody (bod [22] cit. rozsudku NSS). Věcně se použitelností čl. 6 odst. 2 návratové směrnice nezabýval. Tím je opodstatněn závěr, že v nyní posuzované věci nevystává otázka odklonu od dosavadních judikатурních závěrů, ani důvod k postoupení věci k rozhodnutí rozšířenému senátu.

pokračování

### V. Závěr a náklady řízení

[41] Nejvyšší správní soud se z výše uvedených důvodů neztotožnil s kasačními námitkami stěžovatelky a neshledal ani vadu, ke které by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s.

[42] O náhradě nákladů řízení kasační soud rozhodl podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch a nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce se k návrhu na přiznání odkladného účinku ani k samotné kasační stížnosti nevyjádřil, ani nedoložil, že by mu vznikly jakékoli náklady řízení.

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

V Brně dne 15. února 2024

JUDr. Barbara Pořízková  
předsedkyně senátu