



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Davida Hipšra a soudců Faisala Husseiniho a Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **O. K.**, zastoupený Mgr. Tomášem Císařem, advokátem se sídlem Vyšehradská 415/9, Praha, proti žalované: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2176/2, Praha, proti rozhodnutí žalované ze dne 18. 4. 2024, č. j. CPR-28574-27/ČJ-2023-930310-V244, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 17. 7. 2024, č. j. 52 A 21/2024-48,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 17. 7. 2024, č. j. 52 A 21/2024-48, **se ruší**.
- II. Rozhodnutí Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie, ze dne 18. 4. 2024, č. j. CPR-28574-27/ČJ-2023-930310-V244, **se ruší a věc se vrací** žalované k dalšímu řízení.
- III. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobci na náhradu nákladů řízení částku 16 456 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce Mgr. Tomáše Císaře, advokáta.

## Odůvodnění:

## I. Vymezení věci

[1] 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 správní 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“) 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 stěžovatel byl na území České republiky zaměstnán bez platného povolení k zaměstnání, ačkoli je toto povolení podmínkou výkonu zaměstnání. Žalovaná nejprve k odvolání stěžovatele rozhodnutí krajského ředitelství svým rozhodnutím ze dne 6. 9. 2023, č. j. CPR-28574-5/ČJ-2023-930310-V244, změnila, jde-li o určení počátku této doby, a ve zbylé části je potvrdila.

[2] Původní rozhodnutí žalované však zrušil Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozsudkem ze dne 6. 12. 2023, č. j. 36 A 8/2023-23. Krajský soud považoval za rozhodné, že žalobce byl držitelem platného oprávnění k pobytu vydaného jiným členským státem Evropské unie (měl povolení k pobytu za účelem podnikání na Slovensku). Tím, že vykonával práci bez povolení k zaměstnání, 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*). Na území České republiky tedy pobýval neoprávněně. S ohledem na čl. 6 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. 12. 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (dále jen „*návratová směrnice*“) mohla policie rozhodnout o navrácení žalobce (tj. vydat mu rozhodnutí o správním vyhoštění) až v případě, že by 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 stěžovatele opustit území České republiky. Na rozdíl od správního vyhoštění by tak stěžovatel nemusel opustit území všech členských států a jeho vycestování by nebylo spojeno se zákazem vstupu. Krajský soud zároveň konstatoval, že „[h]rozba pro veřejný pořádek přitom musí být skutečná a aktuální. Například odsouzení v trestním řízení samo o sobě nepostačuje k tomu, aby bylo možné dospět k závěru o takové hrozbě (srov. rozsudek Soudního dvora EU ze dne 16. 1. 2018 ve věci C-240/17, E., bod 49). Tím spíše ke konstatování hrozby pro veřejný pořádek nebude samo o sobě postačovat jednání spočívající ve výkonu zaměstnání bez povolení.“ Kasační stížnost žalované proti rozsudku krajského soudu Nejvyšší správní soud zamítl rozsudkem ze dne 15. 2. 2024, č. j. 9 Azs 18/2024-26 (dále jen „*rozsudek devátého senátu*“). Ztotožnil se s právním posouzením krajského soudu.

[3] V dalším řízení žalovaná v záhlaví označeným rozhodnutím znovu zamítla odvolání žalobce proti rozhodnutí o jeho správním vyhoštění. V odůvodnění svého rozhodnutí se žalovaná zabývala možností uložit žalobci povinnost opustit území podle § 50a odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Shledala však, že žalobce by při svém pobytu na území České republiky mohl narušit veřejný pořádek. Žalobce se podle žalované na území České republiky dopustil celé škály porušení právních předpisů – konkrétně přestupků pro porušení povinnosti cizince vyplývajících z § 103 písm. n) a v) zákona o pobytu cizinců. V jeho případě došlo ke zcela vědomému zneužití vydaného oprávnění k pobytu jiného členského státu, vzhledem k tomu, že záměrem žalobce bylo od počátku přicestovat do České republiky za ekonomickým účelem a vykonávat zde výdělečnou činnost. Žalovaná poukázala na negativní dopady nelegálního zaměstnávání na pracovní trh, daňový systém a systém sociálního zabezpečení. Jedná se podle ní o vysoce společensky škodlivé jednání.

pokračování

Vzhledem k tomu, že žalobce v České republice pracoval bez povolení opakovaně, lze podle žalované očekávat, že tak bude činit i do budoucna.

[4] Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích následně rozsudkem ze dne 17. 7. 2024, č. j. 52 A 21/2024-48, zamítl žalobcovu žalobu proti rozhodnutí žalované. S jejím závěrem, že žalobce představuje hrozbu pro veřejný pořádek, se ztotožnil. Postup žalované podle něj neodporoval závaznému právnímu názoru vyslovenému v rozsudku devátého senátu. Žalobce podle krajského soudu nepředložil žádnou podrobnou a relevantní argumentaci, kterou by tyto závěry žalované vyvrátil.

## II. Shrnutí kasační stížnosti a vyjádření žalované

[5] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (*stěžovatel*) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Rozsudek krajského soudu považuje za nezákonný a nepřezkoumatelný. Soud nesprávně aproboval správními orgány nedostatečně zjištěný skutkový stav. Žalovaná i krajský soud zároveň nerespektovaly dříve vyslovený závazný právní názor devátého senátu, podle kterého nemělo být stěžovateli uloženo správní vyhoštění, ale pouze povinnost opustit území. Krajský soud nyní prakticky popírá svůj předchozí rozsudek.

[6] Stěžovatel odkázal na skutkově totožný případ (navazující na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 6. 2024, č. j. 1 Azs 50/2024-27), ve kterém žalovaná přistoupila ke zrušení rozhodnutí policie o správním vyhoštění, neboť zjištěnou nezákonnost nebylo možné odstranit v odvolacím řízení, aniž by zároveň nedošlo k újmě na procesních právech účastníka řízení. V případě stěžovatele ale žalovaná postupovala odlišně. Bez jakéhokoli dokazování vydala téměř totožné rozhodnutí jako předtím, které doplnila pouze o formální úvahu o veřejném pořádku. Stěžovateli ani nedala možnost, aby se před vydáním rozhodnutí k věci vyjádřil. Její postup je paušální, rozhodnutí nedostatečně odůvodněné a v rozporu se závazným právním názorem soudu. Krajský soud tuto nezákonnost bez dalšího aproboval.

[7] S ohledem na to, že stěžovatel byl držitelem pobytového oprávnění vydaného jiným členským státem, měla mu být v souladu s čl. 6 odst. 2 návratové směrnice uložena pouze povinnost opustit území České republiky podle § 50a odst. 1 zákona o pobytu cizinců, nikoli správní vyhoštění. Vyhoštění lze v takové situaci uložit pouze pokud by k tomu existovaly důvody veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti. Stěžovatel v této souvislosti odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2020, č. j. 5 Azs 432/2019-29. Opakované protiprávní jednání, kterého se dopustil stěžovatel, důvody spadající pod výhradu veřejného pořádku nenaplnuje. Správní orgány zároveň žádné jiné důvody nezjišťovaly. Podmínky pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění u stěžovatele splněny nebyly.

[8] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že z rozsudku devátého senátu plyne toliko to, že v podobných případech je namístě primárně zvažovat aplikaci § 50a odst. 1 zákona o pobytu cizinců. To žalovaná učinila. I tak ale existují situace, kdy bude možné rozhodnout o správním vyhoštění. Stěžovatel narušil veřejný pořádek. Uložení

správního vyhoštění proto bylo v souladu s návratovou směrnicí i právním názorem Nejvyššího správního soudu. Správní řízení tvoří jeden celek od jeho zahájení po vydání rozhodnutí o odvolání. Není proto vyloučeno, aby odvolací orgán doplnil úvahy správního orgánu I. stupně, případně aby odstranil některé vady jeho rozhodnutí. Žalovaná se tím nedopustila žádné nezákonnosti. Žalovaná posuzuje každý případ individuálně. To, že v případě jiného cizince rozhodnutí o správním vyhoštění zrušila a věc vrátila policii k dalšímu řízení, není rozhodné.

### III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

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

[10] Jedná se o věc, v níž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce. V souladu s § 104a odst. 1 s. ř. s. je proto nejprve nutné posoudit, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Není-li tomu tak, Nejvyšší správní soud kasační stížnost odmítne jako nepřijatelnou. Institut nepřijatelnosti a jeho dopady do soudního řízení správního kasační soud podrobně vyložil v usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS, v němž vymezil podmínky, za kterých je kasační stížnost přijatelná. O přijatelnou kasační stížnost se dle citovaného rozhodnutí může jednat v následujících typových případech: (1) kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či plně řešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu; (2) kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně; (3) kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit judikaturní odklon; (4) pokud by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotně-právního postavení stěžovatele. Takovým pochybením jsou především případy, kdy krajský soud nerespektoval ustálenou judikaturu a nelze vyloučit, že k tomuto nerespektování nebude docházet i v budoucnu, nebo krajský soud v konkrétním případě hrubě pochybil při výkladu hmotného či procesního práva.

[11] Kasační stížnost **je přijatelná**. Krajský soud zásadně pochybil při výkladu pojmu veřejný pořádek v kontextu rozhodnutí o správním vyhoštění. To pak vedlo k nezákonnému rozhodnutí ve věci samé.

[12] Kasační stížnost **je proto důvodná**.

[13] V této věci již není sporu o tom, že v případě stěžovatele je namístě postupovat podle čl. 6 odst. 2 návratové směrnice. Toto ustanovení zakotvuje výjimku z obecného pravidla, dle kterého členské státy vydají rozhodnutí o navrácení každému státnímu příslušníkovi třetí země, který pobývá neoprávněně na jejich území (čl. 6 odst. 1 návratové směrnice). Ona výjimka se vztahuje na státní příslušníky třetích zemí, kteří pobývají neoprávněně na území členského státu a kteří jsou držiteli platného povolení k pobytu nebo jiného povolení zakládajícího oprávnění k pobytu vydaného jiným členským státem. V takovém případě mají povinnost neprodleně odejít na území členského státu, jehož povolením disponují. Teprve pokud tak neučiní dobrovolně anebo je to v rozporu s veřejným pořádkem, může členský stát vydat rozhodnutí o jejich navrácení.

pokračování

[14] Nejvyšší správní soud nejprve předesílá, že napadený rozsudek není ani nepřezkoumatelný ani neaproboval nedostatečné zjištění stavu věci správním orgánem. Nejvyšší správní soud zároveň toliko na základě obsahu kasační stížnosti nemá možnost posoudit, zda žalovaná opravdu ve skutkově podobné věci postupovala odlišně. Obsáhlá citace, která je součástí kasační stížnosti, představuje zejména stěžovatelovu reprodukci rozhodnutí žalované ze dne 2. 9. 2024, CPR-35013-22/ČJ-2023-930310-V234, které obsahuje citaci rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Azs 50/2024-27 a na něj navazujícího stručného posouzení žalované, která toliko uvádí, že v daném případě nemůže „*bez újmy na dodržení všech procesních zásad odstranit zjištěné nedostatky, pro které je předmětné rozhodnutí v rozporu s právními předpisy*“; proto žalovaná dle dané citace přistoupila ke zrušení rozhodnutí správního orgánu I. stupně. NSS k tomu ovšem doplňuje, že z této citace nejsou zřejmé konkrétní skutkové okolnosti dané věci. (Ke kasační stížnosti samotné pak NSS nad rámec věci dodává, že ta je z větší části složena právě z citací – někdy i „skrytých“ – nejrozumnějších rozhodnutí, zejména rozsudku č. j. 1 Azs 50/2024-27, popř. rozsudku devátého senátu. Stěžovatelovu podání by přitom prospěla důslednější editace a celková úprava, protože začasť není jasné, kde citace začínají a kde končí, kde se nacházejí vlastní stěžovatelovy úvahy apod.).

[15] Stěžovatel také nemá pravdu, pokud namítá, že žalovaná, potažmo krajský soud, postupovaly v rozporu se závazným právním názorem plynoucím z rozsudku devátého senátu. Z tohoto rozsudku plyne toliko to, že je-li cizinec držitelem platného pobytového oprávnění v jiném členském státu, nelze automaticky přistoupit k jeho správnímu vyhoštění z důvodu podle § 119 odst. 1 písm. c) bodu 1 zákona o pobytu cizinců, tj. pokud zde pracuje bez platného povolení zaměstnání. V takovém případě je třeba nejprve zvážit možnost uložit mu toliko povinnost opustit území podle § 50a odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Přistoupit k rozhodnutí o správním vyhoštění lze v takovém případě pouze ve dvou situacích: (i) cizinec dobrovolně neodcestuje na území státu, který mu vydal oprávnění k pobytu anebo (ii) vyžadují-li to důvody veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti. Nejvyšší správní soud tedy rozsudkem devátého senátu správním orgánům zcela nezavřel dveře vedoucí k uložení správního vyhoštění stěžovateli.

[16] K tomu, zda v případě stěžovatele jsou ve hře důvody veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti, se devátý senát výslovně nevyjádřil. V bodu 14 svého rozsudku pouze situaci stěžovatele odlišil od věci řešené rozsudkem č. j. 5 Azs 432/2019-29 a uvedl, že zatímco u žalobce v uvedené věci bylo možné uvažovat o „*hrozbě pro veřejný pořádek*“ [čl. 6 odst. 1 písm. e) Schengenského hraničního kodexu] následkem jeho odsouzení za trestný čin, u stěžovatele v posuzované věci byla rozhodná podmínka, zda „*zdůvodní účel a podmínky předpokládaného pobytu*“ [čl. 6 odst. 1 písm. c) Schengenského hraničního kodexu]. Tato úvaha se vztahovala toliko k hodnocení neoprávněnosti pobytu stěžovatele na území České republiky, resp. toho, zda přestal splňovat podmínky vstupu uvedené v čl. 6 Schengenského hraničního kodexu.

[17] Z rozsudku devátého senátu však neplyne závazný právní názor v tom smyslu, zda stěžovatel v důsledku svého protiprávního jednání představuje hrozbu pro veřejný pořádek. Žalovaná dospěla k závěru, že ano a krajský soud se zcela ztotožnil s důvody, o které žalovaná tento svůj závěr opřela. Tím ale pochybil. Obecně sice platí, že správní soud může

pro stručnost odkázat na část důkladného odůvodnění rozhodnutí správního orgánu, s nímž se plně ztotožní, a nemusí neprakticky a zdlouhavě říkat jinými slovy totéž (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2020, č. j. 4 As 79/2020-40, bod 21). Převzetí závěrů správního orgánu tak samo o sobě nemusí vést k nezákonnosti rozsudku krajského soudu. V tomto případě ale krajský soud převzal závěry, které odporují judikatuře týkající se výkladu výhrady veřejného pořádku. Námitku, kterou stěžovatel (byť poměrně stroze) rozporuje závěr žalované a krajského soudu, že svým jednáním představuje ohrožení veřejného pořádku, již Nejvyšší správní soud důvodnou shledal.

[18] Pojem „*veřejný pořádek*“, resp. „*závažné narušení veřejného pořádku*“ představuje neurčitý právní pojem, jehož užití v migrační legislativě je relativně časté; v kontextu zákona o pobytu cizinců se tímto pojmem zabýval rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010-151, č. 2420/2011 Sb. NSS.

[19] Rozšířený senát v tomto usnesení na jedné straně konstatoval, že veřejný pořádek je nutno chápat a vykládat v kontextu dané právní úpravy a vycházet přitom z jejího účelu; na druhé straně je však třeba mít na zřeteli, že zákon o pobytu cizinců pojem „*veřejný pořádek*“, resp. „*závažné narušení veřejného pořádku*“ užívá na více místech a v různých ustanoveních, přičemž rozšířený senát se nedomnívá, že by ke všem těmto ustanovením zákona o pobytu cizinců, jež se zmiňují o veřejném pořádku, bylo možno přistupovat jednotně. Při výkladu pojmu „*veřejný pořádek*“ je tak nutné na tento pojem nahlížet nejen v kontextu určitého zákona a jeho účelu, ale rovněž v kontextu daného ustanovení; je nezbytné zohlednit specifické okolnosti vzniku, původu a účelu ustanovení, stejně jako je třeba toto ustanovení přiměřeným způsobem aplikovat ve vztahu k individuálním okolnostem jednotlivých případů.

[20] Poté se již rozšířený senát zabýval výkladem pojmu „*veřejný pořádek*“ ve vztahu k ustanovení § 119 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, které ovšem dopadá na případy vyhošťování občanů EU a jejich rodinných příslušníků, nikoli na vyhošťování státních příslušníků tzv. třetích zemí upravené primárně v § 119 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, který byl aplikován v případě stěžovatele. Výkladem výhrady veřejného pořádku v kontextu § 50a zákona o pobytu cizinců se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 5 Azs 432/2019-29, na který odkazuje i stěžovatel. V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud poukázal na to, že výhradu veřejného pořádku uvedenou v § 50a zákona o pobytu cizinců je nutno vykládat ve vazbě na čl. 6 odst. 2 návratové směrnice a související judikaturu Soudního dvora EU, zejména rozsudek ze dne 16. 1. 2018, ve věci *E*, C-240/2017, v němž Soudní dvůr připomněl, že „*členský stát je povinen posoudit pojem „hrozba pro veřejný pořádek“ ve smyslu směrnice 2008/115 individuálně, aby ověřil, zda osobní chování dotčeného státního příslušníka třetí země představuje skutečnou a aktuální hrozbu pro veřejný pořádek, jelikož pouhá skutečnost, že státní příslušník byl odsouzen v trestním řízení, sama o sobě nestačí k tomu, aby byla konstatována taková hrozba (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 11. června 2015, *Zh. a O.*, C-554/13, EU:C:2015:377, body 50 a 54)*“ (bod 49).

[21] Soudní dvůr EU si tedy pro výhradu veřejného pořádku podle čl. 6 odst. 2 návratové směrnice osvojil argumentaci z dřívějšího rozsudku ve věci *Z. Zh. a I. O.*, C-554/13, bod 50 a násl., kde v kontextu čl. 7 odst. 4 návratové směrnice konstatoval, že je třeba, aby členský stát postupoval individuálně a „*ověřil, zda osobní chování dotčeného státního příslušníka třetí*

pokračování

*země představuje skutečnou a aktuální hrozbu pro veřejný pořádek. Jestliže členský stát vychází z obecné praxe či jakékoli domněnky pro účely konstatování takové hrozby, aniž by bylo řádně zohledněno osobní chování státního příslušníka a aniž by byla zohledněna hrozba, kterou toto chování představuje pro veřejný pořádek, přehlíží požadavky vyplývající z individuálního přezkumu dotčeného případu a ze zásady proporcionality. Z toho vyplývá, že skutečnost, že je státní příslušník třetí země podezřelý ze spáchání činu, který je kvalifikován jako přečin nebo trestný čin podle vnitrostátních právních předpisů, či byl za takový čin odsouzen v trestním řízení, nemůže sama o sobě odůvodnit, aby byl tento státní příslušník považován za státního příslušníka představujícího hrozbu pro veřejný pořádek...“ (pozn. důraz přidán Nejvyšším správním soudem).*

[22] Z uvedeného plyne, že aplikaci výhrady veřejného pořádku v kontextu návratové směrnice (resp. ve smyslu § 50a zákona o pobytu cizinců) nelze zakládat pouze na generální prevenci a paušalizaci. Je nutné klást důraz na individuální posouzení věci. Ani podezření nebo odsouzení cizince pro spáchání trestného činu samo o sobě pro aplikaci této výhrady nestačí. Jednání cizince musí představovat skutečnou, aktuální a dostatečně závažnou hrozbu.

[23] Jednání stěžovatele takovou hrozbu nepředstavuje. Žalovaná ve svém rozhodnutí obsáhle poukazuje na obecné negativní dopady nelegálního zaměstnávání na pracovní trh, daňový systém nebo systém sociálního zabezpečení. Tyto úvahy jsou však pro věc irelevantní. Je jistě pravdou, že nelegální zaměstnávání je společensky nežádoucím jevem, který má výrazné negativní dopady na mnoho oblastí ekonomiky, prosazování politiky zaměstnanosti, daňový systém, vztahy v hospodářské soutěži apod. Tyto obecné dopady však nelze daným způsobem klást k tíži cizinci, o jehož vyhoštění správní orgány rozhodují v konkrétním případě. Nepředstavují totiž individuální posouzení případu.

[24] Žalovaná dále ve svém rozhodnutí tvrdí, že stěžovatel se dopustil „celé škály porušení právních předpisů“. Obecně by se sice dalo říct, že opakované porušování právních předpisů za určitých okolností může naplnit intenzitu závažného narušení veřejného pořádku, a to i pokud nedosahují trestněprávní roviny. Nejvyšší správní soud ve své judikatuře za závažné porušení veřejného pořádku v některých případech považoval i situace, kdy dotyční cizinci nebyli odsouzeni pro spáchání trestného činu. Závažné narušení veřejného pořádku v těchto případech Nejvyšší správní soud shledal v kumulaci určitého protiprávního jednání, které spočívalo především v mnohačetném porušení právních norem zákona o pobytu cizinců. Zejména šlo o kombinaci neoprávněného pobytu na území České republiky, účelového uzavření manželství nebo účelového prohlášení otcovství a dalšího porušení zákona o pobytu cizinců (viz např. rozsudky ze dne 3. 4. 2013, č. j. 6 As 82/2012-42, bod 32, ze dne 31. 10. 2012, č. j. 4 As 56/2012-66, nebo ze dne 17. 5. 2012, č. j. 6 As 28/2010-89).

[25] Ovšem tvrzení, že stěžovatel se dopustil mnohačetného porušení právních předpisů je v tomto případě „přehnané“. Žalovaná v této souvislosti poukazuje konkrétně na to, že se stěžovatel dopustil přestupků spočívajících v porušení § 103 písm. n) a v) zákona o pobytu cizinců (přičemž na základě této skutečnosti dovozuje nejružnější „reflexy“ stěžovatelova jednání na nejružnější oblasti právní úpravy). První uvedené ustanovení zakotvuje povinnost cizince pobývat na území pouze s platným cestovním dokladem a oprávněním k pobytu, pokud tento zákon nestanoví jinak. Druhé ustanovení pak stanoví povinnost cizince na

požádání policii při pobytové kontrole prováděné v místě, kde vykonává práci, prokázat, že má oprávnění pro výkon pracovní činnosti.

[26] Lze souhlasit s tím, že cizinec se výkonem práce bez povolení k zaměstnání dopustí přestupku § 103 písm. v) zákona o pobytu cizinců. Žádného jiného konkrétního porušení zákona se ovšem stěžovatel na základě rozhodnutí žalované nedopustil. Stěžovatel nepobýval na území České republiky bez platného cestovního dokladu ani bez oprávnění k pobytu. V době zahájení řízení o správním vyhoštění byl držitelem platného pobytového oprávnění vydaného jiným členským státem. Jak uvedl devátý senát, pobyt stěžovatele na území České republiky se sice stal neoprávněným v důsledku nelegálního zaměstnání; to ovšem neznamená, že by tím zároveň porušil § 103 písm. n) zákona o pobytu cizinců. Jediné protiprávní jednání stěžovatele tak spočívalo v tom, že v České republice pracoval, aniž by k tomu disponoval příslušným povolením. V rámci výsledku pak přiznal, že nelegální práci vykonával již dříve, a to po dobu asi 14 dnů v listopadu 2022 a pak v květnu 2023, než ho dne 18. 5. kontrolovala policie. Celkem tedy nelegálně pracoval pouze po dobu několika týdnů.

[27] Pokud ovšem k naplnění výhrady veřejného pořádku ve smyslu čl. 6 odst. 2 návratové směrnice (resp. § 50a zákona o pobytu cizinců) nepostačuje samotné odsouzení cizince za spáchání trestného činu, tím spíš nebude stačit, dopustí-li se cizinec přestupku spočívajícího ve výkonu práce bez povolení k zaměstnání. Takové jednání nelze považovat za aktuální, skutečné a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti.

[28] Stěžovateli proto nebylo možné uložit správní vyhoštění. Postihem za nelegální zaměstnání mělo být v jeho případě pouze ukončení jeho pobytu v České republice prostřednictvím uložení povinnosti opustit území podle § 50a odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Pokud tedy krajský soud aproboval nesprávné závěry žalované, že stěžovatel představuje závažné ohrožení veřejného pořádku, dopustil se nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

#### IV. Závěr a náklady řízení

[29] Na základě všech výše uvedených skutečností Nejvyšší správní soud uzavírá, že shledal kasační stížnost důvodnou, a proto v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil rozsudek krajského soudu (výrok I.).

[30] Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, a pokud již v řízení před tímto soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.]. V dané věci by krajský soud – v souladu s vysloveným závazným právním názorem a charakterem vytýkaných vad – neměl jinou možnost než zrušit rozhodnutí žalované. Nejvyšší správní soud proto v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. rozhodl tak, že sám rozhodnutí žalované ze dne 18. 4. 2024, č. j. CPR-28574-27/ČJ-2023-930310-V244, zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení (výrok II.). V dalším řízení je žalovaná vázána výše vysloveným právním názorem zdejšího soudu, který lze stručně shrnout následovně. Výkon práce bez povolení k zaměstnání po dobu několika

pokračování

týdnů nemůže sám o sobě naplnit výhradu veřejného pořádku, na základě, které bylo rozhodnuto o správním vyhoštění stěžovatele.

[31] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. rozhodne Nejvyšší správní soud v případě, že zruší podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí žalovaného správního orgánu, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem. Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud rozhodl o jejich náhradě výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s., pro část řízení o kasační stížnosti ve spojení s § 120 s. ř. s. (výrok III.). Stěžovatel měl ve věci plný úspěch, proto mu podle § 60 odst. 1 s. ř. s. přísluší vůči neúspěšné žalované právo na náhradu nákladů řízení. Tyto náklady jsou tvořeny částkou připadající na zastoupení stěžovatele advokátem Mgr. Tomášem Císařem – a to jak v řízení před krajským soudem, tak v řízení před Nejvyšším správním soudem. Pro určení konkrétní výše nákladů spojených s tímto zastoupením se použije v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Zástupce stěžovatele učinil ve věci celkem čtyři úkony právní služby, kterými jsou převzetí a příprava zastoupení [§ 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu], účast na jednání soudu dne 10. 7. 2024 [§ 11 odst. 1 písm. g) advokátního tarifu] a dále dvě písemná podání soudu nebo jinému orgánu ve věci samé [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], jimiž jsou žaloba ke krajskému soudu a kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu. Za každý úkon právní služby v dané věci náleží mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d), ve spojení s § 7 bod 5. advokátního tarifu], která se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Celkem tedy za jeden úkon právní služby připadá částka 3 400 Kč. Vzhledem k tomu, že ve věci byly učiněny čtyři úkony právní služby, náleží stěžovateli na náhradě nákladů řízení částka ve výši 13 600 Kč (4 × 3 400 Kč), zvýšená o DPH v sazbě 21 % na částku 16 456 Kč.

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

V Brně dne 12. prosince 2024

David Hipšr  
předseda senátu