



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobce: **N. B.**, zast. JUDr. Matějem Šedivým, advokátem se sídlem Václavské náměstí 831/21, Praha, proti žalované: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2, Praha, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 10. 2025, č. j. 1 A 34/2025-19,

t a k t o:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. 10. 2025, č. j. 1 A 34/2025-19, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í:

1. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalovaná (dále též „stěžovatelka“) domáhala zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým tento soud zrušil její rozhodnutí ze dne 15. 8. 2025, č. j. CPR-25269-3/ČJ-2025-930310-V236, a věc jí vrátil k dalšímu řízení.

[2] Stěžovatelka na základě odvolání žalobce svým rozhodnutím toto odvolání zamítla a potvrdila rozhodnutí Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy ze dne 4. 7. 2025, č. j. KRPA-212634-15/ČJ-2025-000022-SV. Tímto rozhodnutím bylo žalobci v souladu s § 119 odst. 1 písm. b) bod 4. 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“), uloženo správní vyhoštění a stanovena doba, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států Evropské unie, Islandské republiky,

Lichtenštejnského knížectví, Norského království a Švýcarské konfederace (dále pro zjednodušení jen „členské státy“), a to na 2 roky. Žalobci byla dále stanovena doba k vycestování na 15 dnů ode dne právní moci uvedeného rozhodnutí. Toto správní vyhoštění bylo žalobci uloženo, jelikož na území České republiky pobýval minimálně od 12. 4. 2025 do 3. 7. 2025 bez platného oprávnění k pobytu, ač k tomu nebyl oprávněn. Žalobce do schengenského prostoru přicestoval letecky dne 29. 3. 2025 přes letiště Praha-Ruzyně. V České republice nejprve pobýval na základě litevského víza C s platností na 14 dnů ode dne vstupu, v období 23. 3. 2025 – 20. 4. 2025, avšak setrval zde i po uplynutí platnosti tohoto víza. Neoprávněný pobyt žalobce byl zjištěn na základě pobytové kontroly v bytě zájmového objektu na ulici L. v P.

2. Rozhodnutí městského soudu

[3] Proti rozhodnutí stěžovatelky brojil žalobce žalobou, v níž namítal, že správní orgány v obdobných případech neukládají opatření převyšující 1 rok, jeho argumentace tedy směřovala převážně do doby, po kterou mu nebude umožněn vstup na území členských států. Podle žalobce nebyly dostatečně zohledněny skutečnosti, které mu mohly být ku prospěchu, zejména to, že se jednalo o první porušení zákona na území ČR a že přislíbil, že řádně vycestuje.

[4] Městský soud žalobu považoval za důvodnou, a proto rozhodnutí stěžovatelky podle § 78 odst. 1 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), napadeným rozsudkem zrušil a věc jí vrátil dalšímu řízení.

[5] Žalobce nerozporoval svůj neoprávněný pobyt na území ČR, domáhal se toliko stanovení příznivější doby, po kterou mu nelze umožnit vstup na území členských států. Městský soud zdůraznil, že doba, po kterou není žalobci umožněn vstup na území členských států, podléhá správnímu uvážení. Soudní přezkum se v této souvislosti zaměřuje mimo jiné na otázku, zda správní orgán nevybočil ze své ustálené rozhodovací praxe. K okolnostem, které správní orgány zohlednily při určení doby správního vyhoštění, městský soud uvedl, že výkon zaměstnání bez platného oprávnění k pobytu nebo povolení k zaměstnání, ačkoli je toto povolení podmínkou výkonu zaměstnání, představuje samostatnou skutkovou podstatu pro uložení správního vyhoštění [viz § 119 odst. 1 písm. c) bod 1. zákona o pobytu cizinců]. Touto skutkovou podstatou se však správní orgány nezabývaly. Výkon práce bez oprávnění byl žalobci opakovaně vyčten, aniž by bylo zjišťováno cokoliv bližšího. Při uložení správního vyhoštění nejsou důvody příjezdu podstatné, pouze dokreslují celkový kontext případu, nemohou však velmi výrazně ovlivnit délku zákazu vstupu na území členských států v neprospěch cizince. Správní orgány také nezohlednily, že šlo o první porušení žalobce, který byl bezúhonný a před příjezdem do schengenského prostoru si vyřídil litevské vízum C, na základě kterého v ČR alespoň zpočátku pobýval legálně. Městský soud dále uvedl, že je mu z vlastní rozhodovací praxe známo, že správní orgán v obdobných případech běžně ukládá zákaz vstupu na území členských států na 12-18 měsíců a odkázal na několik správních rozhodnutí označených čísly jednacími.

pokračování

3. Kasační stížnost, vyjádření žalobce

[6] Stěžovatelka uvedený rozsudek městského soudu napadla kasační stížností, neboť jej považuje za nezákonný a nepřezkoumatelný. Sám žalobce do protokolu o výsledku účastníka řízení uvedl, že přicestoval na území ČR za účelem výkonu práce, proto i tuto skutečnost správní orgány zohlednily při svém rozhodování. Důvody příjezdu žalobce do ČR délku doby správního vyhoštění neovlivnily velmi výrazně v neprospěch žalobce, jelikož stěžovatelka posuzovala také ostatní zjištěné skutečnosti a zohlednila i městským soudem zmíněné okolnosti. Vyřízení litevského víza stěžovatelka na rozdíl od městského soudu hodnotí v neprospěch žalobce. Městský soud zlehčoval žalobcovo protiprávní jednání, které představovalo obcházení právních předpisů ČR i EU a zneužití víza. Ze spisového materiálu je patrné, že účelem žalobcovy cesty byl výkon práce na území ČR, ač k této činnosti neměl oprávnění. Litevské vízum žalobce k výdělečné činnosti neopravňovalo, žalobce vstoupil přímo do ČR a cílem jeho cesty tedy nebyla Litva. Žalobce při podání žádosti o vízum neuvedl pravdivý účel cesty, toto vízum proto získal podvodným způsobem. Vízum žalobci umožnilo vstup na dobu 14 dnů, kterou žalobce několikanásobně překročil, jelikož jeho pobyt trval přibližně 3 měsíce. Délka zákazu vstupu na území členských států spadá do diskreční pravomoci správních orgánů, proto se posuzuje pouze to, zda správní orgány nepřekročily meze správního uvážení. Určená doba, po kterou žalobce nemůže na území členských států vstoupit, byla řádně odůvodněna. Nad rámec již uvedených okolností správní orgány zohlednily, že šlo o vědomé a úmyslné porušování právních předpisů, k jehož odhalení došlo činností police, bez které by pravděpodobně neoprávněný pobyt pokračoval, stejně jako nelegální výkon práce. Doba zákazu vstupu na území členských států je přiměřená okolnostem této věci. Jde-li o správní praxi, stěžovatelka polemizovala s konkrétními rozhodnutími, na která městský soud odkázal. Zároveň sama označila několik rozhodnutí městského soudu, ze kterých naopak dovodila, že se městský soud odklonil od své vlastní rozhodovací praxe. Rovněž odkazovala na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, ve kterých v soudním přezkumu obstála obdobná délka zákazu vstupu na území členských států v obdobných případech. Stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[7] Žalobce vyjádřil svůj souhlas s napadeným rozsudkem a považoval správní rozhodnutí za hrubě nepřiměřené a neodpovídající správní praxi.

4. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, byla podána včas, osobou oprávněnou, neboť stěžovatelka byla účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí městského soudu vzešlo a jedná za ni osoba s vysokoškolským právnickým vzděláním potřebným pro výkon advokacie. Poté se Nejvyšší správní soud, vzhledem k tomu, že se v dané věci jedná o kasační stížnost proti rozhodnutí ve věci, ve které rozhodovala samosoudkyně, ve smyslu § 104a odst. 1 s. ř. s. zabýval otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatelky. Pokud by tomu tak nebylo, musela by být podle uvedeného ustanovení odmítnuta jako nepřijatelná. Kritérium přijatelnosti se uplatní i v případech, kdy je stěžovatelem žalovaný správní orgán (viz rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2007, č. j. 2 Azs 21/2006-59, č. 1143/2007 Sb. NSS).

[9] Pro vlastní vymezení institutu nepřijatelnosti Nejvyšší správní soud odkazuje na své usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS, v němž vyložil neurčitý právní pojem „*přesah vlastních zájmů stěžovatele*“. Znak tohoto pojmu jsou naplněny v případě „*rozpoznatelného dopadu řešené právní otázky nad rámec konkrétního případu*“. Podle citovaného rozhodnutí je tedy kasační stížnost přijatelná v následujících typových případech: (1) kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či nebyly plně řešeny judikaturou; (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 hmotněprávního postavení stěžovatele.

[10] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost ve světle uvedených kritérií a dospěl k závěru, že byl naplněn důvod ad 4) kritérií přijatelnosti, jelikož shledal zásadní pochybení městského soudu, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatelky. Toto pochybení Nejvyšší správní soud spatřuje v tom, jak městský soud posoudil přiměřenost doby, na kterou byl žalobci uložen zákaz vstupu na území členských států. Kasační stížnost je proto přijatelná a také důvodná.

[11] Stanovení doby, po kterou cizinci není umožněn vstup na území členských států, spadá do sféry volného správního uvážení rozhodujících správních orgánů. Správní uvážení podléhá soudnímu přezkumu, avšak soudy ve správním soudnictví v souladu s § 78 odst. 1 s. ř. s. zkoumají pouze to, zda správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo jej zneužil. Úkolem soudů naopak není hledání „ideální“ doby, po kterou má být cizinci vstup na území členských států znemožněn.

[12] Správní orgány žalobci uložily správní vyhoštění v souladu s § 119 odst. 1 písm. b) bod 4. zákona o pobytu cizinců, tedy pro jeho pobyt na území ČR bez platného oprávnění k pobytu, ač k tomu oprávněn nebyl. V takovém případě lze cizinci uložit zákaz vstupu na území členských států až na 5 let. Doba, po kterou žalobci nelze umožnit vstup na území členských států, byla v nyní posuzovaném případě stanovena na 2 roky, tj. v dolní polovině zákonem stanoveného rozpětí. Správní orgány z těchto mezí v případě žalobce zjevně nevybočily. Soudní přezkum by se proto měl v této věci omezit pouze to, zda správní orgány svého správního uvážení nezneužily, resp. zda nevybočily ze své ustálené správní praxe.

[13] Městský soud v této souvislosti dospěl k závěru, že správní orgány při určení doby správního vyhoštění (tj. zákazu vstupu na území členských států) dostatečně nezohlednily polehčující okolnosti svědčící žalobci. Městský soud měl za to, že tuto dobu výrazně ovlivnil žalobcův výkon práce bez oprávnění, ačkoliv k tomuto správní orgány nezjišťovaly dostatečné podrobnosti. Stejně tak správní orgány podle městského soudu nedostatečně zohlednily, že šlo o první porušení žalobce, který byl doposud bezúhonný, a že žalobci mělo svědčit ve prospěch vyřízení litevského víza a alespoň počáteční legalita jeho pobytu na území ČR. Nejvyšší správní soud se s městským soudem v těchto otázkách neztotožňuje.

[14] Nejvyšší správní soud má naopak za to, že městský soud nedostatečně reflektoval skutkové okolnosti této věci. Nelze pominout, že nelegální pobyt žalobce byl zjištěn na

pokračování

základě pobytové kontroly cizinců v bytě, a nikoliv přímo při nelegálním výkonu práce. Sám žalobce následně explicitně uvedl, že z místa bydliště v Kazachstánu přicestoval přímo do ČR, a to za účelem práce a že si je vědom svého neoprávněného pobytu na území ČR. O tom, že zde žalobce práci vykonával, mezi oběma stranami není sporu, neboť tuto skutečnost žalobce sám od počátku uváděl. Správní orgány proto při určení doby správního vyhoštění byly oprávněny přihlídnout i k této skutečnosti, byť žalobci bylo uloženo správní vyhoštění na základě jiné skutkové podstaty, než je právě výkon práce bez příslušného oprávnění. V této souvislosti tak správní orgány dostaly své povinnosti hodnotit veškeré zjištěné relevantní skutečnosti komplexně. Jednalo se sice o prvotní pochybení žalobce, nelze však přehlížet, že šlo o vědomé porušování právních předpisů. Samotná okolnost, že se žalobce tohoto pochybení dopustil poprvé, proto nemůže být přeceňována.

[15] Ve vztahu k litevskému vízu stěžovatelka v kasační stížnosti argumentuje tím, že tuto okolnost hodnotila v neprospěch žalobce. S tímto hodnocením se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. Sám žalobce uvedl, že přicestoval přímo do ČR za účelem výkonu práce. Litevské vízum si tak žalobce vyřídil proto, aby mohl legálně přicestovat do ČR a následně zde vykonávat práci, k čemuž jej toto vízum neopravňovalo. Žalobce zároveň několikanásobně překročil povolenou délku svého legálního pobytu. Je proto zřejmé, že tato skutečnost nemůže být přičítána ve prospěch žalobce, který od počátku zamýšlel využití litevského víza v rozporu s jeho účelem.

[16] Nejvyšší správní soud dále za zásadní pochybení městského soudu považuje způsob, jakým městský soud dospěl k závěru, že stěžovatelka vybočila ze své rozhodovací praxe. Otázka existující správní praxe je otázkou skutkovou, kterou je potřeba v soudním řízení prokázat (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2021, č. j. 1 As 286/2020-38, vycházející mj. z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006-132, č. 1915/2009 Sb. NSS). Správní soudy nemohou otázku vybočení ze správní praxe vypořádat pouze s odkazem na svou úřední činnost, aniž by tento závěr účastníci řízení mohli předpokládat a měli možnost na tento náhled městského soudu reagovat. Městský soud v této věci rozhodoval bez jednání, dokazování předmětnými správními rozhodnutími tedy neprováděl. Rozhodnutí, ze kterých dovodil vybočení z ustálené správní praxe, nadto městský soud pouze označil čísly jednacími, avšak nejsou obsažena ani v soudním spise, který městský soud předložil Nejvyššímu správnímu soudu pro rozhodnutí o kasační stížnosti. Městský soud v napadeném rozsudku neuvedl, ze které konkrétní činnosti či postupu jsou mu známa rozhodnutí, která měla založit správní praxi stěžovatelky. Tento postup má za následek nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu v části věnující se vybočení z ustálené správní praxe (srov. shodně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2010, č. j. 1 As 100/2009-129, č. 2038/2010 Sb. NSS).

[17] S ohledem výše uvedené Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že správní orgány nevybočily z mezí správního uvážení. V úvahu tak připadá pouze zneužití tohoto uvážení. Aby správní soudy mohly přistoupit ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí, muselo by vybočení ze správní praxe (které shledal městský soud) být citelné, a to tím spíše, že se uložená doba, po kterou žalobci není umožněn vstup na území členských států, pohybovala v dolní polovině sazby. Nejvyšší správní soud pro úplnost poznamenává, že nelze mechanicky posuzovat pouze délku trvání neoprávněného pobytu na území členských států a uloženou dobu, po kterou cizinci bude vstup na toto území zakázán (tj. v tomto případě

neoprávněný pobyt v délce cca 3 měsíce a 2 roky zákazu vstupu na území členských států). Ostatně sám městský soud správně vycházel z toho, že ve správním řízení je potřeba komplexně zohlednit celou řadu skutečností, které dobu správního vyhoštění mohou ovlivnit – a Nejvyšší správní soud k tomu dodává, že dané skutečnosti je třeba hodnotit přísně individuálně.

5. Závěr a náklady řízení

[18] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že shledal kasační stížnost důvodnou, a proto v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[19] V dalším řízení je městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[20] Městský soud v novém rozhodnutí o věci rozhodně rovněž o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.)

V Brně dne 6. února 2026

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu