

ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobkyně: **T. Z.,** zastoupená Mgr. Petrem Dvořákem, advokátem se sídlem Vinohradská 22, Praha 2, proti žalované: **Policie ČR, Ředitelství služby cizinecké policie,** se sídlem Olšanská 2, Praha 3, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 30. 5. 2017, č. j. CPR-1716-3/ČJ-2017-930310-V261, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 7. 2017, č. j. 1A 65/2017 - 30,

takto:

**I.** Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 7. 2017, č. j. 1A 65/2017 - 30, a rozhodnutí žalované ze dne 30. 5. 2017, č. j. CPR-1716-3/ČJ-2017-930310-V261, **se ruší** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.

**II.** Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobkyni do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně Mgr. Petra Dvořáka, advokáta, na náhradě nákladů řízení o žalobě částku 10.200 Kč.

**III.** Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobkyni do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně Mgr. Petra Dvořáka, advokáta, na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 3.400 Kč.

## Odůvodnění:

### I. Dosavadní průběh řízení před správními orgány a soudem

[1] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) původně pobývala v České republice několik let na základě pobytového oprávnění za účelem studia. V létě 2015 zažádala o změnu účelu pobytu. Požádala o udělení zaměstnanecké karty. Žádost byla zamítnuta kvůli tomu, že stěžovatelka se bez náležité omluvy nedostavila k pohovoru, tedy neposkytla správnímu orgánu potřebnou součinnost; rozhodnutí bylo stěžovatelce doručeno 11. 8. 2016 a nabylo právní moci 27. 8. 2016. Dne 9. 9. 2016 podala stěžovatelka proti prvoinstančnímu rozhodnutí o zamítnutí žádosti odvolání, a to spolu se žádostí o prominutí zmeškání lhůty k podání odvolání. Usnesením ze dne 13. 10. 2016 byla žádost o prominutí zmeškání lhůty zamítnuta.

[2] Poté, co se stěžovatelka sama o své vůli dne 10. 11. 2016 dostavila na pracoviště orgánu azylové a migrační politiky, tento orgán zjistil, že stěžovatelka se zdržuje na území České republiky bez platného pobytového oprávnění. Proto zahájil řízení o vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, konkrétně ve znění účinném do 31. 5. 2017 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Stěžovatelka v tomto řízení uvedla, že nelegálního pobytu na území si vědoma není, přesněji řečeno že daná skutečnost je jí známa až od 10. 11. 2016, kdy se dostavila na pracoviště orgánu azylové a migrační politiky. Uvedla dále, že disponuje dostatkem finančních prostředků k dalšímu pobytu na území. Nemá zde rodinné vazby, jelikož její rodina žije v Rusku, nicméně v České republice má spoustu přátel a také zde má ekonomickou vazbu v podobě slíbeného zaměstnání. Závěrem stěžovatelka uvedla, že je ochotna vycestovat z území dobrovolně, a požádala o neuložení správního vyhoštění. Dne 6. 12. 2016 doložila stěžovatelka správnímu orgánu prohlášení zhruba 40 přátel, kteří uvedli, že by její vyhoštění negativně zasáhlo do jejich vzájemných vztahů. Předložila zároveň příslib zaměstnání ze dne 6. 12. 2016.

[3] Dne 10. 12. 2016 bylo vydáno správní rozhodnutí o správním vyhoštění stěžovatelky a o tom, že jí nelze umožnit vstup na území České republiky po dobu 1 roku. Žalovaná jako odvolací správní orgán toto rozhodnutí potvrdila rozhodnutím označeným v záhlaví tohoto rozsudku.

[4] Žalobu proti uvedenému rozhodnutí Městský soud v Praze zamítl. Pro řízení o kasační stížnosti jsou podstatné následující závěry prvoinstančního správního soudu.

[5] K žalobnímu bodu, že stěžovatelce nebyl vystaven výjezdní příkaz, soud uvedl, že tento doklad vystavovaný z moci úřední v její věci vskutku nebyl vydán. Stěžovatelka se jeho vydání nicméně nedomáhala. S ohledem na to přisvědčil žalované, že při hodnocení délky pobytu stěžovatelky na území České republiky bez povolení je třeba brát v úvahu celý časový interval mezi 28. 8. 2016 (dnem následujícím po dni nabytí právní moci rozhodnutí o zamítnutí žádosti o vydání zaměstnanecké karty) a dnem 10. 11. 2016 (dnem, kdy se stěžovatelka dostavila na pracoviště orgánu azylové a migrační politiky). Dále Městský soud v Praze dospěl k závěru, že ve věci vydání cizinecké karty došlo k zamítnutí žádosti stěžovatelky kvůli jejím chybám v řízení a že stěžovatelka si v době, kdy podávala opožděné odvolání spolu se žádostí o prominutí zmeškání lhůty k jeho podání, musela být vědoma, že již nemá oprávnění k pobytu na území České republiky.

[6] Vedle závěru o zákonnosti důvodu k udělení správního vyhoštění dospěl Městský soud v Praze i k závěru o přiměřenosti tohoto rozhodnutí s ohledem na poměry stěžovatelky. Přátelské vazby na území České republiky nejsou natolik silným důvodem, aby převážil nad potřebou reagovat na porušení pobytových předpisů stěžovatelkou.

## II. Kasační stížnost žalobkyně

[7] Stěžovatelka proti rozsudku Městského soudu v Praze podala kasační stížnost.

[8] Především namítala, že správní orgány nesprávně posoudily délku jejího ilegálního pobytu na území České republiky. Pro věc neměl být relevantní časový interval od 28. 8. 2016 (den následující po dni nabytí právní moci rozhodnutí o zamítnutí žádosti o vydání zaměstnanecké karty) do 10. 11. 2016 (den, kdy se stěžovatelka dostavila na pracoviště orgánu azylové a migrační politiky), tedy 74 dnů, nýbrž doba výrazně kratší. Ve věci stěžovatelky měl být příslušným orgánem vydán, a to z úřední povinnosti a povinně, výjezdní příkaz. Ten by po krátkou dobu po nabytí právní moci správního rozhodnutí o zamítnutí žádosti o zaměstnaneckou kartu dával stěžovatelce oprávnění k pobytu na území České republiky za účelem přípravy vycestování mimo území. Tím by se snížila doba ilegálního pobytu stěžovatelky až o 60 dnů, tedy na 14 dnů. To by mělo mít vliv i na délku doby, po kterou jí nelze umožnit vstup na území České republiky.

[9] Dále stěžovatelka namítala, že žalovaná se dostatečně nevypořádala s námitkami nepřiměřenosti uložení správního vyhoštění a délky doby, po kterou jí nelze umožnit vstup na území České republiky. U stěžovatelky mělo být zohledněno, že v České republice dlouho bez problémů legálně pobývala a že její kroky v rámci správních řízení nebyly nijak účelové; správní orgány jí neposkytly dostatečně komfortní, jasné a včasné poučení o její pobytové situaci. Stěžovatelka měla za to, že postačilo, aby jí byla uložena povinnost vycestovat z území České republiky.

[10] Žalovaná navrhla zamítnutí kasační stížnosti.

## III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Kasační stížnost je důvodná.

[12] Podle § 50 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, v rozhodném znění, *(v)výjezdní příkaz je doklad, který z moci úřední uděluje* policie nebo Ministerstvo vnitra po zrušení nebo uplynutí řady právních titulů opravňujících k pobytu na území České republiky, mimo jiné i u pobytového titulu stěžovatelky. Podstatné pro projednávanou věc je, že podle odst. 3 uvedeného paragrafu *(v)výjezdní příkaz opravňuje cizince k přechodnému pobytu na území po dobu, která je nezbytná k provedení neodkladných úkonů, a k vycestování z území; v době jeho platnosti není cizinec za pobytu na území oprávněn podat žádost o udělení dlouhodobého víza nebo povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu, s výjimkou žádosti podané podle § 33 odst. 1 a § 42e.* Podle odst. 4 pak platí, že *(n)ení-li dále stanoveno jinak, doba přechodného pobytu cizince na výjezdní příkaz nesmí být delší než 60 dnů, dobu pobytu stanoví a ve výjezdním příkazu vyznačuje policie, Ministerstvo zahraničních věcí nebo ministerstvo*.

[13] Z výše uvedené citace rozhodného zákonného ustanovení je zřejmé, že příslušný orgán (policie či Ministerstvo vnitra) je ve všech případech, na něž dopadají ustanovení § 50 zákona o pobytu cizinců, povinen z vlastní iniciativy vydat výjezdní příkaz. Jakkoli to ze samotného názvu tohoto právního institutu na první pohled neplyne, z ustanovení § 50 odst. 3 a 4 zákona o pobytu cizinců je patrné, že výjezdní příkaz je v první řadě časově a věcně (účelem) omezené povolení oprávnění k pobytu cizince na území České republiky. Jeho smysl a účel je zcela zřejmý z § 50 odst. 3 zákona o pobytu cizinců – dát cizinci, který má opustit Českou republiku, krátký, avšak přiměřený časový prostor k uspořádání si svých záležitostí a k vycestování z území. Zákon zde dává nad rámec pobytového oprávnění, které cizinci uplynulo, jakousi lhůtu k přípravě na vycestování a k provedení vycestování. Délka lhůty je na uvážení příslušného orgánu a má reflektovat poměry cizince (rodinné, osobní, zdravotní, potřebu uspořádat majetkové a jiné záležitosti), délku jeho dosavadního pobytu na území České republiky i případné další individuální okolnosti či skutečnosti. Horní hranice lhůty k přípravě vycestování a vycestování je jasně patrná z § 50 odst. 4 zákona o pobytu cizinců.

[14] Ve věci stěžovatelky nebyl výjezdní příkaz vydán. K tomu v určité míře přispěla sama stěžovatelka svojí pasivitou ve vztahu k příslušným orgánům v situaci, kdy si mohla a měla být vědoma toho, že již nemá žádný právní titul opravňující ji k pobytu na území České republiky, takže si nutně musela být vědoma své povinnosti ihned ji opustit. Něco takového lze po dospělé bývalé studentce řadu let pobývající v České republice spravedlivě požadovat. Stejně tak je třeba odmítnout argumenty stěžovatelky, že jí příslušné orgány neposkytly dostatečně komfortní poučení o jejích právech a o úskalích jejího pobytového statutu. Stěžovatelka jako dospělá a svéprávná cizinka, jež musela mít z několikaletého pobytu na území České republiky nutně zkušenosti s praxí spojenou s cizineckou administrativou, si měla v první řadě přiměřeně střežit vlastní práva a neprodleně poté, co ve vztahu k ní byl ze strany příslušných orgánů učiněn úkon, z něhož jí mohlo být rozumně patrné, že její pobytový status je problematický, měla svou situaci řešit intenzívní a účinnou komunikací s cizineckými orgány. Stěžovatelka takto nepostupovala. Na příslušné orgány se obrátila až 10. 11. 2016, tedy s citelnou časovou prodlevou od 27. 8. 2016, kdy nabylo právní moci prvoinstanční správní rozhodnutí o zamítnutí její žádosti o zaměstnaneckou kartu. To stěžovatelka dobře věděla, jelikož rozhodnutí jí bylo řádně předáno.

[15] Na druhé straně v případě stěžovatelky nelze odhlédnout od pochybení státu spočívajícího v tom, že příslušné orgány v rozporu s jasným příkazem v § 50 zákona o pobytu cizinců nevydaly stěžovatelce výjezdní příkaz, v němž by stanovily lhůtu, kterou by měla na přípravu vycestování a samotné vycestování. Stěžovatelka by se především v důsledku vydání výjezdního příkazu dostala do režimu dočasného legálního pobytu na území České republiky. Je velmi pravděpodobné, že vzhledem k dlouhé době, po kterou předtím stěžovatelka legálně a bezproblémově pobývala na území České republiky, a k tomu, že nebyla patrná žádná naléhavá potřeba, aby stěžovatelka opustila území České republiky bezodkladně, by tato lhůta byla stanovena poblíž horní hranice zákonného rozpětí.

[16] Městský soud v Praze tedy měl vzít v úvahu, že jakkoli převážnou část odpovědnosti za to, že pobývala na území České republiky ilegálně, nese samotná

stěžovatelka, míra její odpovědnosti je významně snížena tím, že jí nebyl ze strany státu vystaven výjezdní příkaz. V takovém případě je i úvaha správních orgánů o tom, zda bylo vůbec třeba stěžovatelce uložit zákaz vstupu na území České republiky, a pokud ano, zda je přiměřená doba 1 roku, tedy zhruba jedna třetina zákonem povoleného rozpětí nula až tři roky [§ 119 odst. 1 písm. c) bod 2. zákona o pobytu cizinců], opřena o nesprávné vstupní předpoklady.

## IV. Závěr a náklady řízení

[17] Pokud tedy Městský soud v Praze právní závěr žalované aproboval, posoudil nesprávně rozhodnou právní otázku. Nejvyšší správní soud proto podle § 110 odst. 1 a odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a spolu s ním i správní rozhodnutí žalované.

[18] V dalším řízení žalovaná, případně správní orgán prvního stupně, bude vázána právním názorem vysloveným v tomto rozsudku Nejvyššího správního soudu [§ 110 odst. 2 písm. a) ve spojení § 78 odst. 5 s. ř. s.]. Vyjde proto z toho, že ve věci stěžovatelky měl být vydán výjezdní příkaz na dobu poblíž horní hranice zákonného rozpětí. Dále vezme v úvahu, že je velmi dobře možné – s ohledem na dosavadní pobytovou historii stěžovatelky a její vyjádření v pohovoru ze dne 21. 11. 2016 –, že stěžovatelka by, pokud by byl výjezdní příkaz v její věci vydán, jej také respektovala a ve stanovené lhůtě z České republiky vycestovala. Pokud se tedy neobjeví jiné okolnosti týkající se chování stěžovatelky, v tomto rozsudku Nejvyššího správního soudu nereflektované, nabízí se jako přiměřené řešení její situace uložení správního vyhoštění se stanovením kratší doby, po kterou jí nelze umožnit vstup na území České republiky, než původní 1 rok. Takovéto rozhodnutí bude na jedné straně pro stěžovatelku signálem, že pobytové předpisy České republiky musí bezezbytku dodržovat, jinak to pro ni znamená konec pobytu na jejím území. Na druhé straně to stěžovatelce umožní usilovat, splní-li předepsané nutné (ne však nezbytně postačující) vstupní podmínky, o brzký návrat do České republiky, s níž ji pojí dlouhá a dle dostupných informací bezproblémová pobytová historie a podle jejího nezpochybněného tvrzení i široké přátelské vazby. Své rozhodnutí žalovaná, případně správní orgán prvního stupně, patřičně odůvodní.

[19] Výše uvedený pokyn Nejvyššího správního soudu kryje i stížní námitku Městským soudem v Praze údajně nezákonně aprobované nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalované.

[20] O návrhu na odkladný účinek soud již pro bezpředmětnost nerozhodoval.

[21] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Protože stěžovatelka měla v řízení o kasační stížnosti i v řízení o žalobě úspěch, má právo na náhradu nákladů těchto řízení. Nejvyšší správní soud je posledním soudem, který o věci rozhodl; proto musí určit náhradu nákladů celého soudního řízení.

[22] V řízení o žalobě vznikly stěžovatelce náklady řízení v podobě odměny jejího zástupce Mgr. Petra Dvořáka, advokáta. Odměna zástupce činí za tři úkony právní služby (převzetí věci, písemné podání ve věci a účast na jednání před soudem) částku 9.300 Kč [§ 1 odst. 1, § 7, § 9 odst. 4 písm. f), § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška")], náhrada hotových výdajů pak činí 3 x 300 Kč (§ 13 odst. 3 vyhlášky), tj. 900 Kč. Náhrada nákladů řízení o žalobě tak činí celkem 10.200 Kč.

[23] V řízení o kasační stížnosti vznikly stěžovatelce náklady řízení v podobě odměny jejího zástupce Mgr. Petra Dvořáka, advokáta. Odměna zástupce činí za jeden úkon právní služby (podání kasační stížnosti) částku 3.100 Kč [§ 1 odst. 1, § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky]. Náhrada hotových výdajů pak činí 300 Kč (§ 13 odst. 3 vyhlášky). Náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti tak činí celkem 3.400 Kč.

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

V Brně dne 31. ledna 2018

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu