

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **S. U.,** zastoupeného Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Praha 1, Opletalova 25, proti žalované: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie,** se sídlem Praha 3, Olšanská 2, o přezkoumání rozhodnutí žalované ze dne 14. 8. 2017 č. j. CPR-14792-3/ČJ-2017-930310-V240, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 A 97/2017 – 37,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovaná **je povinna** žalobci nahradit náklady řízení o kasační stížnosti ve výši **4.114 Kč** k rukám jeho zástupce advokáta Mgr. Petra Václavka ve lhůtě jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění

I. Dosavadní řízení

[1] Policie České republiky, Krajské ředitelství policie hl. m. Prahy (dále též *„správní orgán I. stupně“*) rozhodnutím ze dne 22. 4. 2017, č. j.: KRPA-48949-26/ČJ-2017-000022 uložila žalobci správní vyhoštění podle ustanovení § 119 odst. 1 písm. c) bodu 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky. Současně také na dobu jednoho roku stanovila dobu, po kterou žalobci nelze umožnit vstup na území členských států Evropské unie. Počátek doby, po níž žalobci nelze umožnit vstup na území členských států Evropské unie byl podle ustanovení § 118 odst. 1 téhož zákona stanoven od

okamžiku, kdy žalobce pozbude oprávnění k pobytu na území České republiky. Správní orgán I. stupně dále konstatoval, že dle závazného stanoviska vydaného podle ustanovení § 120a zákona o pobytu cizinců se na žalobce vztahují důvody znemožňující jeho vycestování. Odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně žalovaný zamítl.

[2] Městský soud v Praze (dále též *"městský soud"*) k žalobě žalované rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Městský soud shledal zásadní pochybení v nedostatečném odůvodnění odklonu žalované od ustálené praxe, ač se jednalo o stěžejní odvolací námitku, již žalobce podepřel i jiným rozhodnutím v obdobné věci. Městský soud konkrétně poukázal na to, že žalovaná pouze konstatuje nutnost individuálního posouzení každého konkrétního případu, leč sama žádné takové individuální přitěžující okolnosti u žalobce neoznačila. Podle názoru žalované bylo sice žalobcovo jednání účelové, což se týká i jiných občanů Uzbekistánu, žalovaná ale vůbec neuvádí, jaké konkrétní skutkové okolnosti vydedukovatelné z obsahu správního spisu ji vedou k závěru o účelovosti jednání právě ze strany žalobce. Podle městského soudu žalovaná hodnotila žalobcovu situaci jinak, než tomu bylo v případě jiného účastníka, aniž by přes výslovnou žalobcovu odvolací námitku vysvětlila důvod této odchylky. Městský soud uzavřel, že žalovaná takové individuální odlišení od ustálené praxe neprovedla, tím zatížila své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti.

II. Kasační stížnost a vyjádření k ní

[3] Žalovaná (dále též *„stěžovatelka"*) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. V ní uplatnila kasační důvod podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též *„s. ř. s."*).

[4] Stěžovatelka zásadně v kasační stížnosti nesouhlasí s názorem městského soudu, že v napadeném rozhodnutí absentovala úvaha, proč se odchýlila od ustálené praxe správního orgánu. Stěžovatelka nejprve rekapitulovala příběh žalobce. Ten přicestoval na území schengenského prostoru na základě litevského krátkodobého víza č. X, počet vstupů 01, délka pobytu 14 dnů, s dobou použitelnosti od 20. 1. 2017 do 17. 2. 2017. Dle vstupního přechodového razítka otištěného do cestovního dokladu č. X žalobce vstoupil do schengenského prostoru dne 26. 1. 2017 a v prostoru smluvních států aplikující schengenské aquies, (tj. i na území České republiky) mohl pobývat do dne 8. 2. 2017. Dle informací získané z vízového informačního systému smluvních států bylo krátkodobé vízum žalobci vydáno za účelem turistiky, která dle informací v žádosti o udělení víza měla probíhat v Litvě, Polsku a Německu. Bezprostředně před vyčerpáním oprávněné doby pobytu, tj. 7. 2. 2017 podal žalobce u Odboru azylové migrační politiky Ministerstva vnitra České republiky žádost o udělení víza za účelem strpění pobytu dle § 33 odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb. o pobytu cizinců. Podaná žádosti neopravňovala žalobce nadále pobývat na území České republiky, a tudíž dne 9. 2. 2017, kdy se za přítomnosti zmocněného zástupce dostavil k nalézacímu správnímu orgánu, pobýval na území České republiky již bez víza. K dalšímu pobytu na území České republiky tedy už žalobce nebyl oprávněn, tím zavdal příčinu pro zahájení řízení o správním vyhoštění dle § 119 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců.

[5] Stěžovatelka poukázala na to, že žalobce měl během řízení o správním vyhoštění možnost osvětlit svou pobytovou situaci, účel cesty a také předložit nalézacímu správnímu orgánu důkazy na podporu svého tvrzení (maximálně obecného), že rozhodnutím o správním vyhoštění dojde k nepřiměřenému zásahu do jeho soukromého a rodinného života. Vzhledem k tomu, že v žalobcových tvrzeních absentovaly významné konkrétní skutkové okolnosti svědčící v jeho prospěch, převážil zde zájem státu na dodržování právních předpisů a nalézací správní orgán proto vydal rozhodnutí o správním vyhoštění. Tato v zásadě preventivní podstata správního vyhoštění má svůj význam zejména z hlediska zavinění cizince, které není třeba prokazovat a při ukládání správního vyhoštění se vychází z toho, že naplnění určité skutkové podstaty znamená pro stát automaticky nutnost nařídit cizinci, aby opustil území České republiky a zakázat mu pobyt na území České republiky i po určitou v rozhodnutí stanovenou dobu v budoucnu. Pokud dojde k naplnění skutkové podstaty § 119 odst. 1 písm. c) bod 2 zákona č. 326/1999 Sb., může cizinec zvrátit vydání rozhodnutí o správním vyhoštění pomocí liberace zakotvené v ustanovení § 119a odst. 2 téhož zákona. Podle tohoto ustanovení nelze rozhodnutí o správním vyhoštění podle § 119 nelze vydat, jestliže jeho důsledkem by byl nepřiměřený zásah do rodinného soukromého nebo rodinného života cizince. Pokud však absentují důvody svědčící ve prospěch cizince, nelze postupovat mírněji, než vydat rozhodnutí o správním vyhoštění. Posuzovaný případ právě odráží tu situaci, kdy vyjma spekulativního dostavení se k policii nevyznívá ve prospěch žalobce jediný aspekt přiměřenosti.

[6] Stěžovatelka je má za to, že se v rozhodnutí dostatečně vyjádřila k tomu, proč oproti předchozím případům rozhodla odlišně. V napadeném rozhodnutí totiž uvedla, že stále častěji přibývá případů, kdy občané Uzbekistánu pobývají v České republice po skončení platnosti víz a toto se snaží zhojit dobrovolným dostavením se na cizineckou policii. Připomněla shodné znaky, které se v případech těchto cizinců z Uzbekistánu pravidelně opakují: jejich pobyt na území je krátkodobý a trvá řadově několik dnů, přičemž se dostaví k policii bezprostředně poté, co jim uplynula platnost pobytu. Tito cizinci obvykle přicestují na území schengenského prostoru na základě krátkodobého schengenského víza typu C s krátkou délkou pobytu, víza jsou jim vydána za účelem turistiky, konference nebo sportu. Nelze přehlédnout, že z jedné třetiny jsou tito cizinci zastupováni zmocněnci zapsanými v seznamu advokátů, kteří se specializují na cizinecké právo. S ohledem na úlohu advokáta, jehož posláním je střežit a prosazovat oprávněné zájmy účastníka, jehož zastupuje, je s podivem, že se nesnaží legalizovat pobyt svého klienta pomocí institutu prodloužení uděleného víza aprobovaného čl. 33 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. července 2009, o kodexu Společenství o vízech. Na místo toho, aby iniciovali žádost o prodloužení uděleného víza, se cizinci vydávají cestou opačnou, kdy na území České republiky setrvají po platnosti krátkodobého víza s vědomím toho, že jejich vycestování nebude s ohledem na politickou situaci v jejich domovském státě možné a tím budou moci i nadále pobývat na území České republiky (srov. § 33 odst. 3 zákona o pobytu cizinců). Množí se případy, kdy dochází účelově k obcházení krátkodobých víz, vyvolávající potřebu změnit při zachování zásady individualizace správní praxi.

[7] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že důvody odchylky od své správní praxe, které by byly individualizované a vyplývaly z obsahu správního spisu, stěžovatelka neuvedla ani v odůvodnění kasační stížnosti. Pouze stále opakuje a dále rozvíjí pravý důvod vydání napadeného rozhodnutí – státní příslušnost žalobce. Dle názoru žalobce nelze vydání správního vyhoštění odůvodnit tím, že vyhošťovaný cizince je určité státní příslušnosti za situace, kdy cizincům jiné státní příslušnosti by v obdobné nebo totožné věci správní vyhoštění neudělil. Jedná se o otevřeně diskriminační postoj stěžovatele, neboť jeho jediným zdůvodněním, proč se v případě stěžovatele odchýlil od ustálené správní praxe, je to, že se jedná o státního příslušníka Uzbekistánu. To je naprosto v rozporu s čl. 1 a čl. 3 Listiny základních práv a svobod, neboť je popřena rovnost lidí v důstojnosti a právech a prováděna diskriminace na základě národního původu. Porušování lidských práv nelze odůvodnit zvýšeným počtem podobných případů ani nárůstem nelegální migrace z Uzbekistánu, zvláště pokud se jedná pouze o 231 případů, které stěžovatel eviduje. Žalobce je toho názoru, že počet nelegálních migrantů z Uzbekistánu, ačkoli se ho stěžovatel snaží vykreslit jako hrozbu pro veřejný zájem, není v kontextu nelegální migrace v rámci ČR nijak vysoký. Z pohledu státní příslušnosti nelegálních migrantů převládají občané ze třetích zemí (2090 osob z celkového počtu, tj. 96,7%) nad občany EU. Nejčastěji se jedná o občany Ukrajiny (828 osob), Vietnamu (144 osob), Ruska (133), Moldavska (125), Uzbekistánu (115), Číny (74), Saudské Arábie (57), Slovenska (42), Indie (41) a Gruzie (41). I z této statistiky však lze vycházet, vezmeme-li v úvahu, že počet nelegálních migrantů z Uzbekistánu, který uvádí stěžovatel ve své stížnosti ze dne 3. 11. 2017 (231 osob) je stále skoro 4× nižší než počet nelegálních migrantů z Ukrajiny ke dni 30. 6. 2017, tedy o 4 měsíce dříve. Velmi protichůdně poté podle názoru žalobce působí tvrzení stěžovatele, že každé řízení o správním vyhoštění je specifické, čímž zdůvodňuje odchýlení se od vlastní správní praxe, když zároveň jedním dechem dodává, že bylo nutné se od této praxe odchýlit z důvodu zvýšeného počtu občanů Uzbekistánu nelegálně pobývajících na území ČR, tedy z důvodu zcela obecného, bez jakékoli individualizace vztahující se k osobě žalobce. Kritériem, které bylo pro případ žalobce rozhodujícím, je podle jeho názoru zjevně pouze jeho státní příslušnost a to, že se policie zřejmě rozhodla plošně vyhošťovat občany Uzbekistánu i za jeden jediný den nelegálního pobytu pouze na základě jejich národního původu, přičemž pro cizince jiného původu toto pravidlo neplatí.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Vzhledem k absenci konkrétních námitek k uplatněnému důvodu podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. přezkoumal Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu v tom rozsahu, v jakém je povinen se kasační stížností zabývat se *ex officio* (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.). Shledal přitom, že rozsudek městského soudu splňuje formální náležitosti, obsahuje výrok, odůvodnění a poučení o opravném prostředku. Odůvodnění je v souladu s výrokem, je z něj patrné, jak městský soud o věci uvážil. Jako celek je tedy napadený rozsudek srozumitelný a není nepřezkoumatelný. Nejvyšší správní soud dále ze spisu nezjistil žádnou vadu, která by měla za následek nezákonnost rozsudku. Kasační stížnost v této části není důvodná.

[9] Spornou otázku projednávané věci, tj. zda stěžovatelka dostatečně objasnila odklon od jiných svých rozhodnutí, podřadil Nejvyšší správní soud ke kasačnímu důvodu podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. K tomu ze správního spisu zjistil následující skutečnosti.

[10] Správní orgán I. stupně uložil žalobci správní vyhoštění, neboť byl toho názoru, že shromážděné podklady (mj. vyjádření žalobce) dostatečně prokazují naplnění důvodů pro uložení správního vyhoštění podle ustanovení § 119 odst. 1 písm. c) bod 2 zákona o pobytu cizinců. Správní orgán I. stupně přitom zohlednil tato fakta: Žalobci bylo v Taškentu uděleno lotyšské vízum typu C (turistické vízum) na dobu od 20. 1. 2017 do 17. 2. 2017 s jedním vstupem na území schengenského prostoru a s povolenou délkou pobytu 14 dní. Žalobce na území schengenského prostoru vstoupil dne 26. 1. 2017, den před koncem oprávněného pobytu (dne 7. 2. 2017) požádal na území České republiky o vízum ke strpění dle § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Samotná tato žádost žalobce k pobytu na území České republiky neopravňovala. Po vypršení platnosti turistického víza (dne 8. 2. 2017) proto žalobce na území České republiky pobýval neoprávněně. Řízení o správním vyhoštění správní orgán I. stupně zahájil poté, co se žalobce dne 9. 2. 2017 dostavil k policii řešit svůj pobytový status. Správní orgán I. stupně v této souvislosti v rozhodnutí zdůraznil, že vzhledem k tomu, že žalobce porušil základní povinnost cizince podle ustanovení § 103 písm. n) zákona o pobytu cizinců (tj. povinnost pobývat na území na základě platného dokladu a víza nebo oprávnění k pobytu), doba oprávněného pobytu ve vztahu k délce nelegálního pobytu nepředstavuje dobu tak dlouhou, aby rozhodnutí o správním vyhoštění bylo nepřiměřené.

[11] Správní orgán I. stupně taktéž hodnotil to, že v rámci správního řízení žalobce v podstatě odmítl vypovídat a pouze sdělil tolik, že je ženatý, má čtyři děti a rodina žije v Uzbekistánu. Na území České republiky se tedy dle jeho slov nenacházely žádné osoby jemu blízké a žalobce nesdílel ani společnou domácnost s občanem Evropské unie – zásah správního vyhoštění do soukromého a rodinného života na území České republiky zde správní orgán I. stupně neshledal. K hrozící újmě při návratu do domovského státu se žalobce nevyjádřil, správní orgán I. stupně ji proto hodnotil na základě informací o zemi původu a závazného stanoviska ministerstva vnitra k možnosti vycestování. Ze závazného stanoviska ze dne 17. 2. 2017, ev. č. X vyplývá, že vycestování žalobce není možné.

[12] V odvolání poté žalobce výslovně namítl, že správní orgán I. stupně nezohlednil, že se k řešení pobytového oprávnění dostavil ochotně již první den nelegálního pobytu. V této souvislosti pak výslovně poukázal na to, že žalovaná v jiném rozhodnutí (ze dne 2. 3. 2017, č. j. CPR – 29750-3/ČJ-2016-930310-V240) v identické věci nakonec takové skutečnosti zohlednila ve prospěch žadatele a neshledala u něj důvody pro uložení správního vyhoštění pro nepřiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života.

[13] Z tohoto rozhodnutí, které je součástí spisu krajského soudu, Nejvyšší správní soud zjistil, že žalovaná hodnotila závažnost protiprávního jednání, které bylo identické. Také v tomto případě se cizinec na území České republiky protiprávně zdržoval v rozsahu

jednoho dne (přicestoval na základě krátkodobého litevského schengenského víza), také on se dobrovolně dostavil na policii řešit své pobytové oprávnění, také on o své rodinné a soukromé situaci správnímu orgánu neposkytl žádné informace. Zde však žalovaná zohlednila, že cizinec na území přicestoval legálně, že v době oprávněného pobytu se snažil legální cestou získat povolení k pobytu, se správním orgánem spolupracoval a jednalo se o první porušení právních předpisů. Zohlednila také, že z chování cizince lze usoudit, že skutečně měl zájem pobývat na území České republiky legálně, nechtěl se svým povinnostem vyhýbat a vědomě tak porušovat zákony. Hodnocení těchto okolností správním orgánem I. stupně shledala žalovaná jako nedostatečné, jeho rozhodnutí proto zrušila a řízení o správním vyhoštění zastavila. Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že kromě výše uvedeného případu zcela totožně postupovala žalovaná též ve věcech jiných cizinců (všichni státní příslušnosti Uzbekistán) viz rozhodnutí ze dne 4. 7. 2017, č. j. CPR-11801-2/ČJ-2017-930310-V240 nebo ze dne 14. 6. 2017, č. j. CPR-12024-4/ČJ-2017-930310-V238.

[14] Oproti tomu v žalobcově věci se stěžovatelka s názorem správního orgánu I. stupně zcela ztotožnila, a proto odvolání proti jeho rozhodnutí zamítla. Dospěla k závěru, že žalobce svým jednáním zneužil krátkodobé vízum vydané jiným členským státem k cestě na území České republiky, kde účelově setrval i po platnosti tohoto víza vědom si toho, že jeho následné vycestování s ohledem na politickou situaci v domovském státě nebude možné a bude moci i nadále pobývat na území České republiky. Dále uvedla, že každý případ je řešen individuálně a nelze se proto odkazovat na jiná řízení ve věci správního vyhoštění, neboť k posouzení věci je rozhodná celá řada rozdílných individuálních okolností, které nelze formálně směšovat. Stěžovatelka zde zdůraznila, že ze strany žalobce se jednalo o účelové jednání, které má všeobecnou stoupající tendenci ze stran státních příslušníků Uzbekistánu, čemuž svědčí nejen případ, který uváděl žalobce ve svém odvolání, ale odvolacímu orgánu jsou z úřední činnosti známy další případy, kdy státní příslušníci Uzbekistánu na území České republiky pobývají po skončení platnosti víz a toto se snaží zhojit dobrovolným se dostavením na cizineckou policii.

[15] Nejvyšší správní soud se zcela ztotožnil s názorem městského soudu, že žalovaná skutkově totožné věci postupem času hodnotila odlišně, než učinila v jiných věcech. Zatímco ve věci, na kterou poukázal žalobce v odvolání, hodnotila okolnosti přicestování na území České republiky, krátkou délku nelegálního pobytu a okamžitou snahu cizince o neprodlenou legalizaci pobytu jako okolnost snižující závažnost protiprávního jednání, právě v žalobcově věci naopak téže okolnosti vyhodnotila jako účelové zneužití možnosti legálního přicestování. Tento přesně opačný přístup v neprospěch cizince však stěžovatelka v žalovaném rozhodnutí již nijak neodůvodnila.

[16] Stěžovatelka sice v rozhodnutí připomněla, že každou věc posuzuje individuálně, avšak z jejího rozhodnutí vůbec nevyplývá, v jakých skutkových okolnostech se žalobcův příběh podle jejího názoru odlišuje od příběhu jiných cizinců tak, aby to odůvodnilo její odlišný přístup k žalobci. Nejvyšší správní soud taktéž nepřehlédl, že stěžovatelka zohlednila i skutečnost, že jednání, kterého se dopustil žalobce, využívají k legalizaci svého pobytu občané Uzbekistánu. Ani to však podle názoru Nejvyššího správního soudu

dostatečně neosvětluje její negativní hodnocení jednání žalobce. Stěžovatelka navíc jistě nezamýšlela dovozovat účelovost jednání pouze na základě státní příslušnosti těchto cizinců, naopak se patrně snažila poukázat toliko na to, že se jedná o mechanicky totožný a opakovaný způsob jednání, rozšířený mezi cizinci původem z této země.

[17] Nejvyšší správní soud poté obecně přisvědčuje stěžovatelce v tom, že hrubé zneužívání jinak zákonných pravidel pro legalizaci pobytu by nepochybně mohlo být jedním z kritérií při hodnocení závažnosti protiprávního jednání takto jednajících cizinců a ve výsledku hodnocení toho, zda uložené správní vyhoštění je přiměřené svému účelu (přiměřeně srov. závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2015, č. j. 4 Azs 228/2015 – 40). Ze žalovaného rozhodnutí však nijak explicitně nevyplývá, jak žalovaná z podkladů shromážděných ve správním řízení dospěla k tomu, že jednání žalobce bylo vedeno právě tímto záměrem. V tomto ohledu tedy žalovaná neshromáždila taktéž dostatečné podklady ke svému závěru.

[18] Bez potřebného odůvodnění, které nelze dovodit ani z obsahu spisu, tato vada rozhodnutí v žalobcově věci znamená porušení zásady předvídatelnosti správního rozhodnutí podle ustanovení § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb. správní řád. Jelikož ani Nejvyšší správní soud neshledal v žalovaném rozhodnutí žádnou přezkoumatelnou úvahu žalované k odklonu od dosavadního hodnocení skutkově obdobných případů, zcela se proto ztotožnil s městským soudem v tom, že žalovaná v této otázce zatížila své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti.

[19] Nejvyšší správní soud uzavírá, že napadený rozsudek městského soudu je zákonný, kasační stížnost proti němu podanou proto podle § 110 odst. 1, *in fine*, s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

IV. Náklady řízení

[20] Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti vychází z ustanovení § 60 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto podle § 60 odst. 1 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Náhrada nákladů řízení procesně úspěšného žalobce spočívá v náhradě nákladů zastoupení Mgr. Petrem Václavkem, advokátem. Žalobce náklady zastupování vyčíslil jako odměnu za jeden úkon právní služby podle ustanovení § 11 písm. d) advokátního tarifu ve výši 3.100 Kč (dle ustanovení § 9 odst. 4 ve spojení s ustanovením § 7 advokátního tarifu) a k tomu náhradu hotových výdajů zástupce ve výši 300 Kč. Vzhledem k tomu, že advokát je plátcem daně z přidané hodnoty, navyšuje se výsledná částka o tuto daň (714 Kč). Celkově proto Nejvyšší správní soud žalobci přiznal náhradu nákladů ve výši 4.114 Kč a stěžovatelce lhůtu k jejímu zaplacení stanovil přiměřenou lhůtu.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.
(srov. § 53 odst 3 s. ř. s.)

V Brně dne 26. června 2018

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu