ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudkyň Mgr. Sylvy Šiškeové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **V. K.**, zastoupeného Mgr. Ladislavem Bártou, advokátem se sídlem Purkyňova 787/6, Ostrava, proti žalovanému: **Policie ČR, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2176/2, Praha 3, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 1. 2021, č. j. CPR-40008-3/ČJ-2020-930310-V237, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 27. 1. 2022, č. j. 32 A 7/2021 - 56,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 27. 1. 2022, č. j. 32 A 7/2021-56, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Jihomoravského kraje, Odbor cizinecké policie, Oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort (dále jen „správní orgán prvního stupně“) žalobci uložil správní vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3, § 119 odst. 1 písm. b) bodu 4 a § 119 odst. 1 písm. b) bodu 6 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Dobu, po kterou žalobci nelze umožnit vstup na území členských států EU, stanovil na 3 roky. Žalovaný dospěl k závěru, že se žalobce nedopustil porušení § 119 odst. 1 písm. b) bodu 6 zákona o pobytu cizinců (překročení státních hranic v úkrytu nebo pokus o takové jednání). Proto napadeným rozhodnutím změnil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně tak, že výrok rozhodnutí správního orgánu patřičně korigoval, a dobu, po kterou žalobci nelze umožnit vstup na území členských států EU, snížil na 2 roky.

[2] Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce u Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) žalobou, kterou soud původně z důvodu absence žalobních bodů odmítl. Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 15. 10. 2021, č. j. 10 Azs 152/2021-39, usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm krajský soud rozhodl nyní napadeným rozsudkem, kterým rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[3] Krajský soud konstatoval, že správní orgán vydá rozhodnutí o správním vyhoštění tehdy, nastane-li některá ze skutkových okolností předvídaných v § 119 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Správní orgán proto nemá možnost uvážit o tom, zda správní vyhoštění uloží. Krajský soud neshledal v hodnocení správních orgánů obou stupňů zásah do žalobcova rodinného nebo soukromého života a ztotožnil se také s postupem žalovaného, který délku správního vyhoštění snížil. Soud však přesto považoval délku uloženého správního vyhoštění za nepřiměřeně přísnou. Uvedl, že šlo o první žalobcův nelegální krátkodobý pobyt na území ČR v délce necelého jednoho dne. Ze správního spisu nevyplynulo, že by žalobce v minulosti porušil pravidla cizineckého práva nebo že by se na území ČR dopustil trestného činu. Pobyt bez cestovního dokladu či oprávnění k pobytu sice lze považovat za porušení veřejného pořádku, soud však poukázal na § 119 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, který obsahuje i závažnější jednání (například prokazování se padělaným dokladem nebo maření správních či soudních rozhodnutí). Soud připustil, že jiný senát v rozsudku ze dne 30. 3. 2021, č. j. 34 A 4/2021-29, v obdobné věci (žalobcův spolucestující) žalobu zamítl a správní vyhoštění v délce dvou let považoval za přiměřené. V posuzované věci se však soud s odkazem na výše popsané důvody rozhodl od závěrů vyslovených v rozsudku č. j. 34 A 4/2021-29 odchýlit, a dospěl proto k odlišnému závěru ohledně přiměřenosti doby vyhoštění.

II. Kasační stížnost žalovaného

[4] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel zopakoval, že jediný důvod zrušení jeho rozhodnutí spočíval v odlišném náhledu krajského soudu na přísnost přijatého opatření ve formě správního vyhoštění. Stěžovatel se domnívá, že se krajský soud nedůvodně a nepřezkoumatelným způsobem odchýlil od vlastní rozhodovací praxe. Odstavec 12 napadeného rozsudku, který má odůvodňovat odlišné posouzení přísnosti či přiměřenosti rozhodnutí, totiž neobsahuje způsobilou argumentaci. Stěžovatel poukázal na rozsudek č. j. 34 A 4/2021-29, jímž odlišný senát téhož soudu rozhodoval v téměř identickém případu, a obě věci blíže porovnal.

[5] Žalobce a cizinec vystupující v pozici žalobce ve věci sp. zn. 34 A 4/2021 od počátku cestovali spolu, přičemž jejich cesta trvala přibližně měsíc. Společně opustili Turecko, přes Bulharsko putovali do Srbska a odtamtud do Rumunska. Jejich cílem bylo Německo. Cestou byli na českém území zastaveni policií a zajištěni. Oba dva se vydali napříč evropskými státy, aniž disponovali cestovním dokladem nebo oprávněním k pobytu. Krajský soud ve věci sp. zn. 34 A 4/2021 jednoznačně uzavřel, že pokud bylo cizinci vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění na dobu dvou let za dvě skutkové podstaty vymezené v § 119 odst. 1 písm. b) bodech 3 a 4 zákona o pobytu cizinců, pak mu

byla tato doba správního vyhoštění uložena v dolní polovině zákonné sazby a nemůže být hodnocena jako nepřiměřená. Cizinec totiž svým protiprávním jednáním naplnil dvě skutkové podstaty, přičemž pro každou z nich lze vydat rozhodnutí o správním vyhoštění na dobu až pěti let. Stěžovatel proto nesouhlasí se způsobem, jakým krajský soud s odkazem na strukturu § 119 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců zlehčuje zjištěná protiprávní jednání. Uvedené ustanovení podle krajského soudu obsahuje i závažnější jednání. Stěžovatel však zdůraznil, že § 119 zákona o pobytu cizinců fakticky rozlišuje jen tři stupně závažnosti zjištěného protiprávního jednání, které se odrážejí právě v době, po kterou cizinci nelze umožnit vstup na území členských států EU (zákaz vstupu lze uložit na dobu až tří, pěti nebo deseti let). V rámci jednotlivých „sazeb" jsou příslušné skutkové podstaty z hlediska závažnosti postaveny na stejnou úroveň.

[6] Závažnost protiprávního jednání, které je žalobci vytýkáno, není podle stěžovatele zanedbatelná, byť se jedná zdánlivě jen o neoprávněný pobyt bez platného cestovního dokladu a bez platného oprávnění k pobytu, a to ještě po dobu jediného dne. Stěžovatel poukázal na novelizaci zákona o pobytu cizinců. Neoprávněný pobyt bez platného cestovního dokladu a bez platného oprávnění k pobytu na území ČR je nově posuzován přísněji. Krajský soud se tak ve svých závěrech dopustil nesprávného posouzení přísnosti přijatého opatření, tyto závěry přezkoumatelným způsobem neodůvodnil a svým postupem navíc nedůvodně zasáhl do zásady legitimního očekávání.

[7] Žalobce se kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost a dospěl k závěru, že je důvodná.

[9] Podle § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců *policie vydá rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který pobývá na území přechodně, s dobou, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států Evropské unie, a zařadí cizince do informačního systému smluvních států, až na 5 let, pobývá-li cizinec na území bez platného cestovního dokladu, ač k tomu není oprávněn*. Dalším důvodem pro rozhodnutí za totožných podmínek je situace, *pobývá-li cizinec na území bez platného oprávnění k pobytu, ač k tomu není oprávněn* [§ 119 odst. 1 písm. b) bod 4 zákona o pobytu cizinců].

[10] Zákonem č. 176/2019 Sb., účinným od 31. 7. 2019, byl novelizován mj. § 119 zákona o pobytu cizinců. Důvodová zpráva k zákonu č. 176/2019 Sb. uvádí, že vybrané skutkové podstaty, obsažené v § 119 zákona o pobytu cizinců, byly *„přesunuty do přísnějšího postihu ve formě opatření, tak aby byly skutkově podobné podstaty pod stejnou kategorií nebo k závažnosti provinění bylo přijato přísnější opatření. Některé méně závažné skutkové podstaty byly naopak přesunuty do mírnějšího postihu. Důvodem je dlouhodobý vývoj protizákonných jednání cizinců, kdy je sledován a analyzován trend nelegálního zaměstnávání, který drtivě převažuje nad jinými formami neoprávněných jednání. V tomto případě však jde o cizince, kteří mají platné cestovní doklady a oprávnění k pobytu v jiném členském státě, jde tak typově o méně závažné situace s ohledem na bezpečnost ČR.* ***Naopak cizinci bez cestovních dokladů*** *či uvádějící nepravdivé informace* ***jsou závažnějším bezpečnostním problémem***" (zvýraznění doplnil NSS). Mezi případy, které zákonodárce přesunul do kategorie umožňující správní vyhoštění až na pět let (oproti předchozím nejvýše třem rokům), se tak

od výše uvedeného data řadí mj. pobyt cizince na území bez cestovního dokladu nebo bez platného oprávnění k pobytu, ač k tomu není oprávněn.

[11] Není sporu o tom, že správní orgány ve vztahu k otázce uložení správního vyhoštění jako takového postupovaly v souladu se zákonem. Tato otázka nepodléhá správnímu uvážení. Naopak délka správního vyhoštění, jejíž nepřiměřenost krajský soud shledal, správnímu uvážení podléhá. Správní orgán je proto povinen délku správního vyhoštění stanovit v rámci zákonem vymezeného rozmezí, poté co zohlední veškeré individuální okolnosti konkrétního případu.

[12] K soudnímu přezkumu správního uvážení existuje bohatá judikatura, podle níž není úkolem soudu nahrazovat správní uvážení správního orgánu uvážením soudním, ale posoudit, zda se správní orgán vypořádal se zjištěným skutkovým stavem a zda nevykročil mimo meze dané zákonem (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2003, č. j. 5 A 139/2002 - 46, č. 416/2004 Sb. NSS). Meze správního uvážení vyplývají zejména z ústavních principů zákazu libovůle, principu rovnosti, zákazu diskriminace, příkazu zachovávat lidskou důstojnost nebo principu proporcionality, přičemž dodržení těchto mezí podléhá soudnímu přezkumu, bez ohledu na to, zda jsou tyto principy pozitivním právem výslovně vyjádřeny. Soudní přezkum správního uvážení je pak limitován pouze na posouzení, zda správní orgán nepřekročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo zda je nezneužil. Není-li tomu tak, soud není oprávněn jakkoliv nahrazovat správní úvahu správního orgánu (např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, č. 906/2006 Sb. NSS).

[13] Z odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně plyne, že správní orgán vzal v potaz délku pobytu žalobce na území bez platného cestovního dokladu a bez platného oprávnění k pobytu, přičemž zmínil také překročení státních hranic v úkrytu. Tento dílčí závěr následně žalovaný korigoval, protože žalobce nepřekročil hranice v místě, kde to je výslovně zakázáno. Změnu právní kvalifikace žalovaný zohlednil v době trvání uloženého správního vyhoštění, kterou snížil ze tří na dva roky. Správní orgán prvního stupně sice mohl své úvahy týkající se konkrétní doby správního vyhoštění popsat podrobněji, ale Nejvyšší správní soud neshledal, že by správní orgány z mezí správního uvážení vybočily. Ani krajský soud neuvedl, že by podle něj správní orgány překročily meze správního uvážení nebo jej dokonce zneužily. Krajský soud tak postupoval v rozporu s judikaturou a fakticky nahradil úvahu správních orgánů svou vlastní úvahou, kterou považoval za vhodnější.

[14] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené dospěl k tomu, že závěr krajského soudu o nepřiměřenosti doby správního vyhoštění nespadá do striktně vymezeného prostoru, který § 78 odst. 1 s. ř. s. správním soudům pro přezkum správního uvážení poskytuje.

IV. Závěr a náhrada nákladů řízení

[15] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou. Zrušil proto napadený rozsudek a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.), v němž bude vázán právním názorem, jejž Nejvyšší správní soud vyslovil v tomto

rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). O věci rozhodoval bez jednání za podmínek § 109 odst. 2 s. ř. s.

[16] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v dalším řízení (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 20. května 2022

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu