ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera, soudce Tomáše Langáška a soudkyně Veroniky Juřičkové v právní věci žalobce: **N. F.**, zastoupený JUDr. Matějem Šedivým, advokátem, sídlem Václavské náměstí 21, Praha 1, proti žalované: **Policie ČR, Ředitelství služby cizinecké policie**, sídlem Olšanská 2176/2, Praha 3, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalované ze dne 7. 12. 2021 č. j. CPR-29452-3/ČJ-2021-930310-V240, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze dne 16. 2. 2022 č. j. 16 A 48/2021 - 22,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalované se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a řízení před městským soudem

[1] Policie ČR, Krajské ředitelství policie hl. m. Prahy (správní orgán I. stupně) rozhodla dne 11. 10. 2021 o správním vyhoštění žalobce podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 4 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR a o změně některých zákonů, (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) z důvodu jeho pobytu na území ČR bez pobytového oprávnění. K odvolání žalobce žalovaná změnila dobu, po kterou mu nelze umožnit vstup

na území členských států EU, z 18 měsíců na 16 měsíců, ve zbytku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdila.

[2] Proti rozhodnutí žalované brojil žalobce u Městského soudu v Praze. Namítal, že jeho neoprávněný pobyt byl v rozhodnutí vymezen chybně k 5. 11. 2020, tj. od prvního dne po právní moci rozhodnutí o zamítnutí žádosti o prodloužení dlouhodobého pobytu. Dle § 50 zákona o pobytu cizinců mu však měl být z moci úřední vydán výjezdní příkaz, což se nestalo. Ačkoliv se žalobce nepřičinil o to, aby situaci předešel, a nedostavil se k převzetí výjezdního víza, nemění to nic na skutečnosti, že datovat neoprávněný pobyt lze až po konci platnosti tohoto víza. Doba trvání protiprávního stavu má přitom dle § 174a zákona o pobytu cizinců vliv na určení doby trvání opatření.

[3] Městský soud žalobu zamítl. Ze správního spisu zrekapituloval, že žalobce byl dne 10. 10. 2021 kontrolován hlídkou Policie ČR, následnou lustrací bylo zjištěno, že měl povolen dlouhodobý pobyt od 26. 1. 2018 do 25. 1. 2020. Žalobci zaniklo pobytové oprávnění dne 4. 11. 2020 v návaznosti na nabytí právní moci rozhodnutí o odvolání proti zastavení řízení o prodloužení jeho dlouhodobého pobytu. Správní orgán prvního stupně rozhodl o žalobcově vyhoštění, žalovaná zkrátila dobu, po kterou žalobci nelze umožnit vstup na území států EU, neboť zohlednila, že žalobci nebyl vydán výjezdní příkaz, ač se tak mělo stát, a doba jeho nepovoleného pobytu tak mohla být přinejmenším o 30 dnů kratší.

[4] Soud konstatoval, že ačkoliv je výjezdní příkaz vydáván z moci úřední, k čemuž odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, podmínkou je dostavení se cizince s cestovním dokladem ke správnímu orgánu. Pokud tak neučiní, nelze považovat za pochybení správního orgánu, že výjezdní příkaz nebyl vydán. Nevydání výjezdního příkazu nelze vykládat ve smyslu fikce vzniku pobytového oprávnění výjezdním příkazem opomenutého cizince. Doba neoprávněného pobytu žalobce je dána koncem platnosti jeho zaměstnanecké karty, resp. právní mocí rozhodnutí o zastavení řízení o jeho žádosti o prodloužení, nikoliv uplynutím potenciální lhůty k vycestování dle nevydaného výjezdního příkazu.

[5] Nevydání výjezdního příkazu cizinci, který se na území ČR zdržuje po zániku pobytového oprávnění delší dobu jak 60 dnů, aniž by se dostavil na policii nebo Ministerstvo vnitra za účelem dalšího postupu ohledně svého pobytu (na rozdíl od případu posuzovaného Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 31. 1. 2018, č. j. 2 Azs 288/2019 - 22), nepovažoval městský soud za polehčující okolnost, k níž by musela žalovaná přihlédnout. Pokud tak učinila v rozsahu 30 dnů, nepostupovala k újmě žalobce, soud proto neshledal důvod pro zrušení jejího rozhodnutí.

[6] Žalobci mělo být zřejmé, že jeho pobytové oprávnění zaniklo rozhodnutím o neprodloužení pobytu, proto měl zemi opustit nebo se v přiměřené době dostavit k příslušnému správnímu orgánu za účelem řešení svého pobytu. Pokud by tak učinil, žalovaná by jej poučila, že mu bude Ministerstvem vnitra vydán výjezdní příkaz za účelem realizace jeho dobrovolného vycestování. Žalobce však své pobytové oprávnění nijak neřešil, nebyl v kontaktu se svým zástupcem v řízení o prodloužení pobytu, a kdyby nebyl zadržen policií, pobýval by neoprávněně na území ČR i nadále.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[7] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, v níž setrval na své žalobní argumentaci.

[8] Městský soud podle stěžovatele citoval judikaturu, která svědčí v jeho prospěch, spatřoval však rozdíl v situaci, kdy se cizinec dostaví na pracoviště ministerstva, oproti situaci, kdy tak neučiní. Takový rozdíl ovšem zákon nezná a je třeba vycházet z platného práva, nikoliv úvah soudu o novelizaci zákona.

[9] Stěžovatel má za to, že se jeho pobyt nemohl stát nezákonným dnem následujícím po právní moci rozhodnutí o neprodloužení pobytu, ani po uplynutí 30 dnů, jak uváděl soud, neboť výjezdní příkaz může být vydán až na dobu 60 dnů. Vzhledem k tomu, že řádné vymezení doby trvání protiprávního stavu ovlivnila chyba Ministerstva vnitra, mělo být v pochybnostech postupováno ve prospěch cizince. Doba nelegálního pobytu tak měla být datována jako doba po uplynutí 60 dnů od konce platnosti pobytového titulu, neboť delší časový horizont pro ochranu stěžovatele zákon neposkytoval, a to ani při správném postupu ministerstva.

[10] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázala na spisový materiál a vyjádřila přesvědčení, že postupovala v souladu s právními předpisy.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[12] Stěžovatel namítá, že městský soud postupoval v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu týkající se dopadu nevydání výjezdního příkazu na řízení o správním vyhoštění.

[13] Dle § 50 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců *výjezdní příkaz je doklad, který z moci úřední uděluje ministerstvo po zrušení nebo uplynutí platnosti dlouhodobého víza, po zamítnutí žádosti o povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu, pokud uplynula platnost víza, po zrušení nebo zániku platnosti povolení k dlouhodobému pobytu nebo povolení k trvalému pobytu, po zrušení přechodného pobytu občanu Evropské unie, po ukončení přechodného pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie nebo po ukončení poskytování ochrany na území podle zvláštního právního předpisu.*

[14] Dle § 50 odst. 3 zákon o pobytu cizinců *výjezdní příkaz opravňuje cizince k přechodnému pobytu na území po dobu, která je nezbytná k provedení neodkladných úkonů, a k vycestování z území.*

[15] Z dikce § 50 zákona o pobytu cizinců vyplývá, že udělení výjezdního příkazu je nutno chápat jako zákonodárcem předvídaný nutný důsledek vydání některé ze skutečností taxativně vyjmenovaných v tomto ustanovení, mimo jiné i zániku platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, jako tomu bylo ve stěžovatelově případě. Příslušnému orgánu je přitom udělení výjezdního příkazu uloženo jako povinnost vždy, dojde-li k této zákonem předvídané skutečnosti (viz rozsudek ze dne 15. 12. 2005, č. j. 3 Azs 16/2005 - 34).

[16] Ačkoliv městský soud odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, která se zabývala obdobnými případy, jako je stěžovatelův (rozsudek ze dne 31. 1. 2018, č. j. 2 Azs 288/2019 - 22, rozsudek ze dne 27. 8. 2019, č. j. 4 Azs 167/2019 - 41, a rozsudek ze dne 24. 8. 2021, č. j. 3 Azs 328/2020 - 33), dovodil z ní odlišné závěry.

[17] Z výše zmíněných rozsudků plyne, že pokud příslušný orgán nevystavil cizinci výjezdní příkaz, ač to § 50 zákona o pobytu cizinců předpokládá, postupoval v rozporu se zákonem. Povinností správního orgánu rozhodujícího o vyhoštění je vzít tuto skutečnost v úvahu při posuzování protiprávního jednání cizince.

[18] Výše uvedený závěr je platný bez ohledu na skutečnost, zda se cizinec k řešení své pobytové situace dostavil či nikoliv. Ve věcech souzených pod spisovou značkou 2 Azs 288/2019 a 4 Azs 167/2019 se jednalo o situace, kdy cizinci pobývali na území ČR bez pobytového oprávnění po dobu, která výrazně nepřesáhla maximální možnou lhůtu k vycestování na základě výjezdního příkazu. Řízení o správním vyhoštění s nimi bylo zahájeno poté, co se dostavili ke správnímu orgánu k řešení své pobytové situace. Žalovaná přitom skutečnost, že jim výjezdní příkaz nebyl vydán, nikterak nezohlednila. Nejvyšší správní soud tuto vadu vytkl, neboť se jednalo o okolnost, která se mohla projevit v hodnocení nutnosti vydat rozhodnutí o správním vyhoštění, či v otázce hodnocení jeho přiměřenosti. Ve věci sp. zn. 3 Azs 328/2020 byla situace odlišná. Cizinec pobýval na území ČR nelegálně přes 8 měsíců, k vydání výjezdního příkazu se nedostavil, žalovaná přitom v rozhodnutí o odvolání zohlednila pochybení státu, který danému cizinci nevydal výjezdní příkaz, a zkrátila dobu, po kterou cizinci nelze umožnit vstup na území členských států EU z 1 roku na 10 měsíců. Nejvyšší správní soud tehdy konstatoval, že *„v dané věci je podstatné, že ačkoli ministerstvo nevydalo stěžovateli výjezdní příkaz, byla tato okolnost v řízení o správním vyhoštění řádně zohledněna. … Navíc nevydání výjezdního příkazu nelze považovat za jedinou a rozhodující skutečnost, pro kterou se stěžovatel nacházel na území ČR bez pobytového oprávnění.*

[19] Nyní posuzovaný případ je v podstatných rysech shodný s případem projednávaným pod sp. zn. 3 Azs 328/2020. Stěžovatel se na území ČR nacházel bez oprávnění k pobytu taktéž dlouhou dobu (od 5. 11. 2020 do 10. 10. 2021, kdy byl kontrolován hlídkou policie). Nejvyšší správní soud neshledává důvod se od závěrů citovaného rozsudku odchýlit, ani důvody pro dostatečné skutkové odlišení obou případů.

[20] Nelze se tedy ztotožnit se závěrem městského soudu, že správní orgán není v případě, kdy se stěžovatel nedostavil ke správnímu orgánu za účelem vydání výjezdního příkazu a ten mu nebyl vydán, povinen k této okolnosti přihlédnout při ukládání správního vyhoštění. Ani ve věci sp. zn. 3 Azs 328/2020, na kterou městský soud taktéž odkazoval, nedošlo k aktivnímu jednání ze strany cizince směrem k řešení jeho pobytové situace. Nejvyšší správní soud přitom posuzoval, zda správní orgán nevydání výjezdního příkazu v rozhodnutí o vyhoštění zohlednil. Zohlednění pochybení správního orgánu spočívajícího v nevydání výjezdního příkazu dle § 50 zákona o pobytu cizinců při naplnění hypotézy tohoto ustanovení je v řízení o správním vyhoštění nutné vždy, bez ohledu na skutečnost, zda se cizinec o vydání výjezdního příkazu aktivně přičinil či nikoliv. Městským soudem zmíněné praktické problémy při vydávání výjezdních příkazů z moci úřední (neexistence centrální evidence, nutnost personálního posílení správního orgánu) není možné považovat za dostatečný důvod pro výklad zákona, který nerespektuje jeho

jednoznačné znění, podle nějž výjezdní příkaz vydává správní orgán z moci úřední. Problém praktické aplikovatelnosti této normy nemůže jít k tíži jejím adresátům.

[21] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s městským soudem v závěru, že nevydání výjezdního příkazu nezakládá „fikci povoleného pobytu". To však neznamená, že není relevantním hlediskem při rozhodování o správním vyhoštění. Určení délky správního vyhoštění je na uvážení žalované, která musí svůj závěr odůvodnit tak, aby mohl soud v rámci přezkumu jejího rozhodnutí zhodnotit, zda nezneužila správního uvážení či nepřekročila jeho meze (viz např. rozsudek ze dne 14. 3. 2019, č. j. 1 Azs 36/2019 - 31). Při určování doby, po kterou nelze cizinci povolit vstup na území, je vždy třeba přihlédnout ke konkrétním okolnostem případu, pravidelně je podstatným hlediskem také délka neoprávněného pobytu, která mohla být v případě vydání výjezdního příkazu kratší.

[22] Namítá-li stěžovatel, že jako doba protiprávního jednání mělo být vzato v úvahu až období po uplynutí 60 dnů od skončení jeho pobytového oprávnění, je třeba uvést, že žalovaná takto postupovala.

[23] Žalovaná v rozhodnutí uvedla, že stěžovateli nebyl po právní moci rozhodnutí, kterým mu skončilo oprávnění k pobytu, vydán výjezdní příkaz. Ačkoliv k tomu svou pasivitou přispěl i sám stěžovatel, nelze tuto skutečnost pominout. Dále konstatovala, že nemůže bez dalšího předjímat, jaká lhůta by byla stěžovateli k provedení úkonů spojených s vycestováním z území poskytnuta, nicméně běžnou praxí je vydávání výjezdních příkazů na dobu 30 dnů ode dne pravomocného ukončení pobytu, přičemž z vážných důvodů může být doba prodloužena až na 60 dnů. Žalovaná proto dospěla k závěru, že je třeba korigovat délku neoprávněného pobytu stěžovatele na území České republiky. Proto přistoupila ke změně napadeného rozhodnutí a zkrátila dobu, po niž stěžovateli nebude umožněn vstup na území členských států EU z původně stanovených 18 měsíců na 16 měsíců, neboť s ohledem na uvedené se doba neoprávněného pobytu mohla zkrátit o dobu stanovenou ve výjezdním příkazu, a to přinejmenším o 30 dnů.

[24] Z uvedeného je patrné, že žalovaná si byla vědoma možnosti, že výjezdní příkaz by mohl být vydán na dobu delší než 30 dní, které považovala za minimum. Změna doby, po kterou není možné umožnit stěžovateli vstup na území členských států EU, toto správně reflektovala.

[25] Ačkoliv tedy městský soud dospěl k nesprávnému právnímu názoru v otázce důsledků nevystavení výjezdního příkazu, toto dílčí pochybení nemělo vliv na konečné posouzení věci a nemohlo mít vliv na stěžovatelovo hmotněprávní postavení.

IV. Závěr a náklady řízení

[26] Stěžovatel se svými námitkami neuspěl. Jelikož Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí ani z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[27] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalované, které by jinak jakožto úspěšnému účastníkovi právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, v řízení o kasační stížnosti žádné

náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, a proto jí soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 27. dubna 2022

JUDr. Filip Dienstbier
předseda senátu