

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců Mgr. Lenky Krupičkové a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **A. D.**, proti žalované: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2, Praha 3, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 1. 7. 2021, č. j. 13 A 13/2021 - 29,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e o d m í t á** pro nepřijatelnost.
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 21. 4. 2021 žalovaná zamítla odvolání žalobce a potvrdila rozhodnutí Policie České republiky, Krajské ředitelství policie hl. m. Prahy ze dne 21. 11. 2020, č. j. KRPA-259442-19/ČJ- 2020-000022-VP, kterým bylo uloženo žalobci správní vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. a) bod 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o pobytu cizinců“) a stanovena doba, po kterou mu nelze umožnit vstup na území členských států Evropské unie, v délce 1 roku. Důvodem pro uložení správního vyhoštění byla skutečnost, že se žalobce dne 5. 10. 2020 prokazoval na Magistrátu hl. m. Prahy - Odbor dopravně správních činností padělaným řidičským průkazem za účelem získat řidičský průkaz umožňující řízení motorových vozidel na území České republiky, za což byl trestním příkazem ze dne 22. 10. 2020 odsouzen k trestu odnětí svobody v trvání 4 měsíců (výkon trestu byl podmíněně odložen na zkušební dobu 15 měsíců).

II.

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí žalované žalobu u Krajského soudu v Praze, který ji usnesením ze dne 7. 5. 2021 postoupil Městskému soudu v Praze (dále též „městský soud“). Ten následně rozhodnutí žalované shora označeným rozsudkem zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Dospěl k závěru, že ze správních rozhodnutí není zřejmé, jakým způsobem byla naplněna zákonná kritéria § 119 odst. 1 písm. a) bod 2. zákona o pobytu cizinců. Správní orgány poukázaly toliko na to, jakého jednání se žalobce dopustil a vyložily pojem „závažné narušení veřejného pořádku“. Takové odůvodnění je však pro aplikaci § 119 odst. 1 písm. a) bod 2. zákona o pobytu cizinců zcela nedostatečné. Není zřejmé, z čeho správní orgány dovozují existenci důvodného nebezpečí, že by žalobce mohl při pobytu na území závažným způsobem narušit veřejný pořádek.

Podle městského soudu nepředstavuje žalobcem spáchaný přečin sám o sobě vyšší či závažné nebezpečí pro společnost. K tomu odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2013, č. j. 7 As 152/2012 - 51 a ze dne 12. 3. 2020, č. j. 7 Azs 8/2020 - 32. Dále se opřel o vymezení pojmu „závažné narušení veřejného pořádku“ v usnesení rozšířeného senátu ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010 - 151. Uzavřel, že správní orgány se nevypořádaly s tím, proč by právě jednání žalobce v posuzovaném případě mělo představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti, a proč by se mělo vymykat judikatuře. Jejich rozhodnutí jsou tudíž nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů.

III.

[3] Proti označenému rozsudku městského soudu podala žalovaná (dále též „stěžovatelka“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Podle jejího názoru správní spis dokládá, že žalobce podnikl vědomé kroky k získání padělaného řidičského oprávnění. Z jeho jednání je zřejmá snaha obejít právní normy České republiky. Stěžovatelka spatřuje již v samotném držení padělaného dokladu závažné jednání, jímž se žalobce snažil vzdálit dosahu orgánů dohlížejících na dodržování právních norem. Jeho tvrzení, že věřil v pravost řidičského průkazu obstaraného přes internet za pomoci neznámého zprostředkovatele ve lhůtě do 1 měsíce, není věrohodné. Ostatně jej uznal vinným i trestní soud. Stěžovatelka dále poukázala na to, že žalobce byl vložen do Schengenského informačního systému na základě polského rozhodnutí o vyhoštění ze země z důvodu nelegálního vstupu na území. Všechny okolnosti pobytového statusu žalobce na území členských států EU tedy podle ní svědčí závěru, že existuje důvodné nebezpečí, že by žalobce mohl při pobytu na území závažným způsobem narušit veřejný pořádek. Žalobce je osobou, která se opakovaně dopouští porušování právních norem na území EU. Dle stěžovatelky nelze na věc vztáhnout závěry usnesení č. j. 3 As 4/2010 - 151, neboť žalobce je občanem tzv. třetí země. V případě cizinců ze třetích zemí je totiž právní úprava přísnější. Postačuje existence důvodného nebezpečí, že by cizinec mohl při pobytu na území závažným způsobem narušit veřejný pořádek. I když se žalobce dopustil na území České republiky prokazatelně pouze jednoho protiprávního jednání, které samo o sobě nemusí odůvodňovat správní vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. a) bod 2. zákona o pobytu cizinců, není vzhledem k jeho pobytové historii vyloučeno, že by se nemohl dopustit dalšího závažného protiprávního jednání v budoucnu. Správní orgány vycházely při hodnocení žalobce také z jeho zařazení do Schengenského informačního systému. S ohledem na skutečnosti zjištěné v řízení tedy není rozsudek městského soudu a v něm obsažený závazný právní názor pro stěžovatelku srozumitelný. Navrhla proto, aby jej Nejvyšší správní soud zrušil a vrátil věc k dalšímu řízení.

IV.

[4] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

V.

[5] Nejvyšší správní soud předně zkoumal podmínky přijatelnosti kasační stížnosti. Podle § 104a odst. 1 s. ř. s., s účinností od 1. 4. 2021, platí, že za podmínky, kdy před krajským soudem rozhodoval o věci specializovaný samosoudce, a tato kasační stížnost svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, odmítne ji Nejvyšší správní soud jako nepřijatelnou (změna na základě novely soudního řádu správního zákonem č. 77/2021 Sb.). Účelem novely je urychlení soudního přezkumu rozhodnutí a dalších aktů správních orgánů ve fázi před Nejvyšším správním soudem. Věcné přezkoumání pravomocného rozhodnutí krajského soudu Nejvyšším správním soudem má probíhat pouze v případech, kdy je to důležité

pokračování

nejen pro samu posuzovanou věc, ale i pro plnění základní role Nejvyššího správního soudu jako vrcholného soudního orgánu ve věcech správního soudnictví, kterou je sjednocování judikatury správních soudů.

[6] Tato právní úprava se na nyní projednávanou věc užije. Jejím předmětem je rozhodnutí o správním vyhoštění ve smyslu § 31 odst. 2 s. ř. s., tedy o věc, ve které rozhoduje specializovaný samosoudce a městský soud rozhodl po nabytí účinnosti novely s. ř. s. (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2021, č. j. 9 As 83/2021 - 31, ze dne 5. 8. 2021, č. j. 10 Azs 196/2021 - 32, ze dne 14. 7. 2021, č. j. 10 Azs 184/2021 - 38, ze dne 15. 7. 2021, č. j. 9 Azs 110/2021 - 30, ze dne 27. 8. 2021, č. j. 9 As 144/2021 - 35, ze dne 24. 9. 2021, č. j. 10 Azs 225/2021 - 34).

[7] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k hodnocení toho, zda kasační stížnost splňuje podmínky pro její přijetí k věcnému projednání. V tomto ohledu zkoumal, zda věc svým významem podstatně přesahuje zájmy stěžovatelky. Pokud by tomu tak nebylo, odmítl by ji jako nepřijatelnou (srov. rozhodnutí č. j. 10 Azs 225/2021 - 34, ze dne 16. 6. 2021, č. j. 9 As 84/2021 - 23 atp.). Podstatný přesah zájmů stěžovatele Nejvyšší správní soud vymezil v usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 As 13/2006 - 39, č. 933/2006 Sb. NSS. Ačkoli se v tomto usnesení vyjádřil ve vztahu k předcházející právní úpravě nepřijatelnosti, která pamatovala pouze na posuzování ve vztahu k mezinárodní ochraně, závěry plynoucí z této judikatury jsou přiměřeně uplatnitelné také v nyní projednávané věci (shodně viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 6. 2021, č. j. 1 As 124/2021 - 28, ze dne 16. 6. 2021, č. j. 9 As 83/2021 - 31, ze dne 15. 7. 2021, č. j. 9 Azs 110/2021 - 30, ze dne 23. 7. 2021, č. j. 4 As 156/2021 - 50, ze dne 13. 8. 2021, č. j. 10 As 222/2021 - 39, ze dne 27. 8. 2021, č. j. 9 As 144/2021 - 31, ze dne 1. 9. 2021, č. j. 1 As 148/2021 - 44, ze dne 7. 10. 2021, č. j. 6 Azs 242/2021 - 21 atp.). Z uvedené judikatury přitom dále vyplývá, že kasační stížnost Nejvyšší správní soud přijme k meritornímu přezkumu v případě rozpoznatelného dopadu řešené právní otázky nad rámec konkrétního případu, a to *i)* z důvodu neexistence, nejednotnosti nebo překonání judikatury, nebo *ii)* v případě zásadního právního pochybení krajského soudu (srov. též Kühn, Z. In: Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, k § 104a, především body 6 a 11).

[8] Nejvyšší správní soud přesah vlastních zájmů stěžovatelky ani zásadní právní pochybení městského soudu neshledal a vyhodnotil tedy kasační stížnost jako nepřijatelnou.

[9] Stěžovatelka městskému soudu vytkla, že na věc nesprávně aplikoval závěry usnesení rozšířeného senátu č. j. 3 As 4/2010 - 151 a že nezohlednil vše, co bylo v řízení zjištěno.

[10] K rozdílu mezi § 119 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, který správní orgány aplikovaly v této věci, a § 119 odst. 2 téhož zákona, jehož výkladem se zabýval rozšířený senát v usnesení č. j. 3 As 4/2010 - 151, se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 12. 2020, č. j. 5 Azs 432/2019 - 29, č. 4132/2021 Sb. NSS. Uvedl, že § 119 odst. 2 zákona dopadá na případy vyhoštění občanů EU a jejich rodinných příslušníků, nikoli na vyhoštění státních příslušníků tzv. třetích zemí upravené primárně v § 119 odst. 1 zákona. Rozhodnutí vydané podle § 119 odst. 1 zákona představuje rozhodnutí o navrácení, s nímž je spojen též zákaz vstupu a pobytu na území členských států EU ve smyslu směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. 12. 2008, o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (dále též „navratová směrnice“).

[11] I přes popsany rozdíly však z rozsudku ze dne 16. 12. 2020, č. j. 6 Azs 333/2020 - 30, vyplývá, že Nejvyšší správní soud uplatňuje výklad pojmu „*veřejný pořádek*“ předestřený v uvedeném usnesení rozšířeného senátu i při rozhodování ve věcech správního vyhoštění dle § 119 odst. 1 písm. a) bodu 2. zákona o pobytu cizinců (srov. rozsudky ze dne 31. 5. 2012 č. j. 5 As 70/2010 - 109, či ze dne 7. 11. 2019 č. j. 1 Azs 338/2019 - 45). Tento výklad totiž odpovídá tomu, který zaujal Soudní dvůr Evropské unie ve vztahu k pojmu „*veřejný pořádek*“, respektive „*brožba pro veřejný pořádek*“ obsaženému v čl. 6 odst. 2, čl. 7 odst. 4 a čl. 11 odst. 2 a 3 návratové směrnice. Soudní dvůr Evropské unie opakovaně judikoval, že tento pojem „*předpokládá v každém případě kromě narušení společenského pořádku, které představují všechna porušení zákona, existenci skutečného, aktuálního a dostatečně závažného ohrožení některého základního zájmu společnosti*“, přičemž tento závěr se musí opírat o individuální posouzení případu, nelze vycházet jen z obecné praxe či jakékoli domněnky (rozsudek ze dne 11. 6. 2015 ve věci C-554/13 *Zh. a O.*, body 50 a 60, shodně srov. rozsudek ze dne 2. 7. 2020 ve věci C-18/19 *WM*, bod 43). Z judikatury Soudního dvora Evropské unie dále vyplývá, že (ani) samotné odsouzení státního příslušníka třetí země v trestním řízení samo o sobě nestačí k tomu, aby byl považován za hrozbu pro veřejný pořádek (již citovaný rozsudek *Zh. a O.*, body 50 a 54, či rozsudek ze dne 16. 1. 2018 ve věci C-240/17 *E*, bod 49).

[12] V rozsudku č. j. 6 Azs 333/2020 - 30 Nejvyšší správní soud dále zdůraznil, že „*účelem § 119 odst. 1 písm. a) bodu 2 zákona o pobytu cizinců je především ochrana veřejného pořádku do budoucna (jde v první řadě o opatření, nikoli o trestání za jednání v minulosti). Toto ustanovení umožňuje správní vyhoštění cizince, který by mohl narušit veřejný pořádek – nikoli cizince, který veřejný pořádek narušil [jak stanoví § 75 odst. 2 písm. e) a f) ve vztahu k důvodům pro zamítnutí žádosti o povolení k trvalému pobytu – srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. dubna 2013 č. j. 5 As 73/2011 - 146, č. 2882/2013 Sb. NSS, ve vztahu k § 87l odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, či rozsudek ze dne 19. listopadu 2020 č. j. 6 Azs 181/2020 - 42 ve vztahu k čl. 9 odst. 3 směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty]*“.

[13] Městský soud tedy nijak nepochybil, pokud od správních orgánů v souladu s usnesením rozšířeného senátu č. j. 3 As 4/2010 - 151 požadoval, aby jasně a srozumitelně vysvětlily, proč považují jednání žalobce a jeho pobyt na území do budoucna za „*skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti*“. Tomuto požadavku totiž správní orgány v posuzované věci skutečně nedostály.

[14] Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že stěžovatelka v kasační stížnosti upozorňovala rovněž na zjištění, že žalobce byl zařazen do Schengenského informačního systému z důvodu nelegálního vstupu na území Polska. Tato skutečnost podle ní ukazuje opakované závažné jednání žalobce na území členských států EU, tedy určitý nežádoucí postoj k dodržování právních norem i do budoucna. Tvzení stěžovatelky, že při hodnocení jednání žalobce z hlediska kritérií § 119 odst. 1 písm. a) bodu 2. zákona o pobytu cizinců braly správní orgány v potaz právě tuto širší pobytovou historii žalobce na území členských států EU, však nemá žádnou oporu ve vydaných rozhodnutích. Ani jedno z nich nezmiňuje pobytovou historii žalobce na území EU v kontextu hodnocení rizikovosti jeho jednání směrem do budoucna. Dle ustálené judikatury přitom nelze akceptovat, aby správní orgán napravoval vytčené nedostatky odůvodnění svého rozhodnutí teprve v kasační stížnosti. Zdejší soud opakovaně vyslovil, že „*nedostatek odůvodnění rozhodnutí vydaného ve správním řízení nemůže být dodatečně zhojen případným podrobnějším rozbořením právní problematiky učiněným až v kasační stížnosti brojící proti rozhodnutí soudu, jímž bylo správní rozhodnutí zrušeno jako nepřezkoumatelné pro nedostatky v odůvodnění*“ (např. rozsudek ze dne 13. 10. 2004, č. j. 3 As 51/2003 - 58). Správní orgán je povinen svou argumentací „*vtělit především do odůvodnění svého rozhodnutí tak, aby byla správním soudem přezkoumatelná. Úlohou krajského soudu totiž není „doodůvodňovat“ rozhodnutí správního orgánu a vysvětlovat účastníkům řízení, proč správní orgán rozhodl tak,*

pokračování

jak rozhodl.“ (srov. usnesení ze dne 26. 2. 2014, č. j. 6 Azs 6/2014 - 27, nebo rozsudek ze dne 18. 12. 2014, č. j. 2 Azs 193/2014 - 20). Soud není oprávněn doplňovat odůvodnění správního rozhodnutí. Soudy rozhodující ve správním soudnictví nejsou v postavení dalších orgánů rozhodujících ve správním řízení a obecně rozhodují pouze na kasačním principu. Jinak řečeno, přes existenci plné jurisdikce vede řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí pouze k přezkumu jeho zákonnosti, nikoliv k nahrazení správního rozhodnutí rozhodnutím soudu. Z uvedeného důvodu soud nemůže ani nahradit či podstatně doplnit odůvodnění rozhodnutí správního rozhodnutí vlastním odůvodněním (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2013, č. j. 8 Afs 58/2012 - 44, ze dne 10. 2. 2016, č. j. 4 As 207/2015 - 107, ze dne 24. 9. 2014, č. j. 8 Afs 34/2013 - 68, ze dne 3. 3. 2016, č. j. 7 Azs 322/2015 - 43). Chybějící argumentaci pak nemůže dodatečně doplňovat ani správní orgán (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 3. 2016, č. j. 7 Azs 322/2015 - 43, ze dne 18. 9. 2003, č. j. 1 A 629/2002 - 25, č. 73/2004 Sb. NSS). Připustil-li by Nejvyšší správní soud takový postup, odňal by žalobci právo na víceúrovňové přezkoumání jeho tvrzení (ze strany správního orgánu, ze strany městského soudu a následně případně i ze strany Nejvyššího správního soudu). Z uvedeného důvodu se Nejvyšší správní soud nemůže věcně zabývat těmi argumenty stěžovatelky, které byly poprvé uplatněny právě až v kasační stížnosti a kterými se stěžovatelka nyní snaží zdůvodnit zákonnost správního vyhoštění žalobce (tyto argumenty přitom tvoří podstatnou část její kasační stížnosti). Svědčí-li podle stěžovatelky pro správní vyhoštění žalobce podle § 119 odst. 1 písm. a) bodu 2. zákona o pobytu cizinců další důvody, je třeba, aby tyto promítla přímo do svého rozhodnutí v dalším řízení.

[15] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že neshledal existenci žádné právní otázky, která by svým významem přesahovala vlastní zájmy stěžovatelky, jakož ani existenci pochybení městského soudu takové intenzity, které by mohlo vést k přijatelnosti kasační stížnosti (srov. rozsudek č. j. 10 As 222/2021 - 39). Nejvyšší správní soud se s hodnocením provedeným městským soudem plně ztotožnil a v podrobnostech na ně odkazuje.

[16] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatelky, proto ji v souladu s § 104a odst. 1 s. ř. s. odmítl pro nepřijatelnost.

[17] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle úspěchu ve věci v souladu s § 60 odst. 1, větou první, s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. (k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 25. 3. 2021, č. j. 8 As 287/2020 - 33, část III. 4.). Stěžovatelka v řízení úspěch neměla, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobci, jenž by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, žádné náklady v řízení o kasační stížnosti nevznikly. Žádný z účastníků proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení: Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 7. prosince 2021

Mgr. David Hipšr
předseda senátu