



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Daniely Zemanové a soudce Miloslava Výborného v právní věci žalobce: C. C., zast. JUDr. Pavlínou Vanickou, advokátkou se sídlem Slezská 1, Praha 2, proti žalovanému: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2, Praha 3, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 10. 2013, č. j. CPR-6112/ČJ-2013-930310-V237, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 23. 1. 2014, č. j. 52 A 72/2013-106,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

Vymezení věci a argumentace stěžovatele

[1] Pobytovou kontrolou dne 15. 3. 2013 bylo zjištěno, že žalobce, ačkoli na území České republiky pobýval na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání (účast v právnické osobě), pracoval jako kuchař v čínské restauraci provozované společností C., s. r. o., jíž byl žalobce zároveň společníkem a jednatelem. Rozhodnutím Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Pardubického kraje, Odboru cizinecké policie, Oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort, pracoviště Pardubice (dále jen „správní orgán prvního stupně“), ze dne 28. 3. 2013, č. j. KRPE-21437-30/ČJ-2013-

170022-SV, bylo žalobci podle § 119 odst. 1 písm. b) bod 3. zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), uloženo správní vyhoštění s dobou, po kterou mu nelze umožnit vstup na území, v délce jednoho roku. Důvodem pro vyhoštění byla skutečnost, že žalobce byl na území České republiky zaměstnán bez příslušného povolení. Odvolání proti tomuto rozhodnutí žalovaný zamítl.

[2] Žalobce se žalobou podanou Krajskému soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích (dále jen „krajský soud“) dne 18. 10. 2013 domáhal zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného. Krajský soud žalobu v záhlaví označeným rozsudkem zamítl s tím, že dle § 89 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „zákon o zaměstnanosti“), *„jednatel obchodní společnosti jako statutární orgán musí mít platné povolení k zaměstnání i k plnění úkolů vyplývajících z předmětu činnosti právnické osoby zajišťovaných mimo jiné i statutárním orgánem, tedy i jednatelem.“*

II.

Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[3] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) proti tomuto rozsudku podal blanketní kasační stížnost, kterou na výzvu Nejvyššího správního soudu doplnil podáním doručeným dne 12. 3. 2014.

[4] V doplnění kasační stížnosti stěžovatel předně namítl nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Krajský soud se nevypořádal se všemi žalobními námitkami dostatečným způsobem, neboť pouze odkázal na rozhodnutí žalovaného. Krajský soud také vůbec neřešil námitku nemožnosti vycestování do země původu z důvodu hrozby plynoucí stěžovateli z jeho účasti v hnutí Falun Gong, za niž mu v zemi původu údajně hrozí trest smrti. Není přitom ani jasné, *„ve znění k jaké době použil správní orgán zákon o zaměstnanosti“*, ani to, na základě čeho správní orgán prvního stupně dospěl k délce doby zákazu vstupu na území České republiky.

[5] Stěžovatel uvedl, že *„pokud jednatel při výkonu své funkce provádí činnost, která spočívá v uzavírání závazků, plnění závazků a provádění právních úkonů, nepotřebuje k tomu povolení k zaměstnání, byť by jeho jednání mělo spočívat i ve fyzické práci.“* Správní orgán prvního stupně přitom reálně neprokázal, že by stěžovatel činnost kuchaře vykonával, neboť k tomuto závěru dospěl *„pouze velice volným výkladem“*. Formalistický výklad § 89 zákona o zaměstnanosti zvolený žalovaným by vedl k absurdní situaci, za níž *„by např. společnost jejímž předmětem činnosti je mimo jiné hostinská činnost (a provozuje jedinou malou restauraci – spíše rychlé občerstvení na ploše jedné místnosti) musela najmout kuchaře (aby připravoval pokrmy), číšníka (aby roznášel jídlo), řidiče (aby vozil zásoby), uklízeče (aby uklízel), provozní (aby objednávala zboží) atd. nebo pokud by si jednatel, který je cizincem, aby mohl všechny tyto činnosti vykonávat, musel požádat o 5 různých pracovních povolení.“*

[6] Uložení správního vyhoštění považuje stěžovatel za nepřiměřené, neboť se jednalo o jeho první možné pochybení, přičemž se nadále snažil jednat dle *„pokynů správního orgánu (které logicky z celé věci vyplynuly).“* Nesouhlasil také s názorem krajského soudu a

pokračování

žalovaného, že jím navržený důkaz (žádost o pracovní povolení; pozn.: podaná po zahájení řízení o správním vyhoštění) je pro posuzovanou věc irelevantní. Svou argumentaci ohledně přiměřenosti správního vyhoštění správní orgány opřely pouze o „*tzv. závazné stanovisko, což je ryze formalistický právní úkon MV ČR, kdy referent dle pouhé cizinecké databáze, a patrně i dle části spisu formalisticky rozhodne, že vycestování je možné, aniž by se jakkoliv zabýval osobními, rodinnými, soukromými aspekty života žalobce.*“ Za soukromý a rodinný život nelze dle stěžovatele považovat pouze existenci rodinných vztahů na území České republiky. Správní vyhoštění by pro stěžovatele mělo likvidační charakter, neboť bude nadále evidován v evidenci nežádoucích osob, čímž mu bude nadobro znemožněno získat v České republice dlouhodobý pobyt; to mu do budoucna znemožní jakkoli fungovat v jím založené společnosti.

[7] Správní orgány dle stěžovatele nedostatečně zjistily skutkový stav v souvislosti s namítanou účastí v hnutí Falun Gong, přičemž toto tvrzení bez jediného důkazu označily za nevěrohodné.

[8] Stěžovatel dále namítl vadný postup správního orgánu prvního stupně, který mu předal upozornění na možnost seznámit se s podklady pro rozhodnutí, ihned poté jej s těmito podklady seznámil a následně mu bylo předáno písemné rozhodnutí, aniž by měl možnost se na seznámení s podklady nebo na vyjádření k nim jakkoli připravit.

[9] Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Současně podal návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

[10] Žalovaný vyjádření ke kasační stížnosti pouze odkázal na své rozhodnutí a navrhl kasační stížnost zamítnout.

III.

Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[11] Nejvyšší správní soud nenalezl žádné formální vady či překážky projednatelnosti kasační stížnosti, a proto přezkoumal v záhlaví označený rozsudek krajského soudu v rozsahu a v rámci kasační stížností uplatněných důvodů, zkoumaje přitom, zda napadené rozhodnutí či řízení jeho vydání předcházející netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Nedůvodnou kasační stížnost zamítl na základě úvah dále vyložených.

III.A K námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku

[12] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu, přičemž i s přihlédnutím ke své dřívější judikatuře konstatuje, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jak uvažil o pro věc podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem rozhodné skutečnosti posoudil (srov. např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, publikovaný pod č. 133/2004 Sb. NSS).

Nejvyšší správní soud přitom neshledal, že by v napadeném rozhodnutí městského soudu absentoval některý z výše uvedených požadavků. Krajský soud přehledně popsal rozhodný skutkový stav a s žalobními námitkami se řádně a srozumitelně vypořádal.

[13] Nejvyšší správní soud se neztotožnil s námitkou, dle které krajský soud zatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností tím, že v určitých aspektech svého odůvodnění pouze odkázal na rozhodnutí žalovaného. Pokud je z daného rozhodnutí seznatelné, jakými úvahami se krajský soud řídil a k jakým závěrům dospěl, je takový postup obecně možný, jak ostatně plyne i z krajským soudem citované judikatury Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006-86) a Ústavního soudu. Napadené rozhodnutí uvedené podmínky splňuje.

[14] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitce, že se krajský soud nevypořádal s namítanou obavou stěžovatel spojenou s účastí stěžovatele v hnutí Falun Gong. Krajský soud srozumitelně a přehledně uvedl, že podkladem pro posouzení důvodnosti stěžovatelovy obavy bylo závazné stanovisko Odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra, přičemž stěžovatel proti tomuto stanovisku nic konkrétního nenamítl. Z toho důvodu nepřistoupil ani ke stěžovatelem navrženému dokazování v této otázce.

[15] Zcela nedůvodná je i namítaná absence výslovně uvedeného rozhodného znění aplikovaného § 89 zákona o zaměstnanosti, neboť pravidlo, dle kterého se za zaměstnání „pro tyto účely považuje i plnění běžných úkolů“ vyplývajících z předmětu činnosti obchodní společnosti zajišťovaných statutárním orgánem, bylo v předmětném ustanovení obsaženo již od nabytí platnosti tohoto zákona a doposud nedoznalo žádných významných změn.

[16] Nelze souhlasit ani s námitkou, dle které z odůvodnění rozhodnutí správního orgánu není zřejmé, na základě čeho správní orgán prvního stupně dospěl k délce doby zákazu vstupu na území jednoho roku. Takovou úvahu totiž jeho rozhodnutí obsahuje na str. 6; z ní jednoznačně vyplývá, že při stanovování doby zákazu vstupu na území přihlédl zejména k délce oprávněného pobytu stěžovatele na území České republiky a době, po kterou zde stěžovatel vykonával pracovní bez příslušného povolení. O tom, že uvedená konstatování nejsou pouze formální, nýbrž že se tyto úvahy skutečně do rozhodnutí správního orgánu prvního stupně promítly, svědčí skutečnost, že doba zákazu vstupu na území byla stanovena na jeden rok, ačkoli podle § 119 odst. 1 písm. b) bod 3. zákona o pobytu cizinců je jí možno stanovit až na pět let.

III.B K námitce nutnosti získání povolení k zaměstnání

[17] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitce, dle které stěžovatel z pozice jednatele obchodní společnosti (restaurace) nepotřeboval povolení k zaměstnání pro činnost kuchaře.

[18] Skutečnost, že stěžovatel vykonával činnost kuchaře v restauraci provozované obchodní společností, v níž je jednatelem, považuje Nejvyšší správní soud za prokázanou a nikoli „pouze velice volným výkladem“ správním orgánem prvního stupně dovozenou. Při pobytové kontrole dne 15. 3. 2013 byl stěžovatel zastížen v kuchyni restaurace, přičemž v tu dobu připravoval jídlo pro zákazníky. Sám stěžovatel pak ve vyjádření účastníka řízení

pokračování

ze stejného dne uvedl následující: „[v] restauraci mám na starost kuchyň, čili dělám tam kuchaře a k tomu vypomáhám v restauraci.“ U tohoto tvrzení setrval i v podání ze dne 29. 3. 2013 označeném jako „Odvolání k Policii ČR, Ředitelství služby cizinecké policie“. Již z těchto důvodů tak Nejvyšší správní soud nemá pochyb, že stěžovatel činnost kuchaře skutečně vykonával.

[19] Zákon o pobytu cizinců neobsahuje vlastní definici pojmu zaměstnání, a proto je třeba vycházet z definice obsažené v zákoně o zaměstnanosti. Klíčovou otázkou v posuzované věci tudíž je, zda lze tuto činnost podřadit pod pojem zaměstnání ve smyslu § 89 zákona o zaměstnanosti, dle kterého „cizinec může být přijat do zaměstnání a zaměstnáván jen tehdy, má-li platné povolení k zaměstnání a platné povolení k pobytu na území České republiky nebo je-li držitelem zelené karty nebo modré karty, pokud tento zákon nestanoví jinak; za zaměstnání se pro tyto účely považuje i plnění úkolů vyplývajících z předmětu činnosti právnické osoby zajišťovaných společníkem, statutárním orgánem nebo členem statutárního nebo jiného orgánu obchodní společnosti pro obchodní společnost nebo členem družstva nebo členem statutárního nebo jiného orgánu družstva pro družstvo“ (důraz doplněn). Slovní spojení „pro tyto účely“ vyjadřuje, že se citované vymezení pojmu zaměstnání vztahuje na všechny situace, které souvisí s povolením k zaměstnání pro cizince, tj. i pro účely správního vyhoštění podle zákona o pobytu cizinců z důvodu výkonu zaměstnání bez povolení k zaměstnání (srov. krajským soudem citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2007, č. j. 4 As 16/2006-89).

[20] Z výpisu obchodního rejstříku obsaženého ve správním spisu je patrné, že stěžovatel je společníkem a zároveň jednatelem (tedy statutárním orgánem) společnosti C., s. r. o., přičemž předmětem podnikání této společnosti je hostinská činnost. Je nepochybné, že příprava jídel pro zákazníky je v takovém případě plněním úkolů vyplývajících z jejího předmětu činnosti. Práce kuchaře – vykonávaná společníkem obchodní společnosti, resp. jejím jednatelem – je tudíž zaměstnáním dle § 89 zákona o zaměstnanosti a pro její výkon musí mít cizinec povolení k zaměstnání.

[21] Jakkoli stěžovatel považuje tento výklad za formalistický a vedoucí k absurdním důsledkům, jakýkoli jiný by byl v přímém rozporu s platnou právní úpravou. Nejvyšší správní soud k tomu též poznamenává, že dle důvodové zprávy k zákonu o zaměstnanosti (4. volební období, sněmovní tisk 527/0; dostupné na www.psp.cz) má ustanovení § 89 „zamezit nežádoucím jevům na trhu práce. Ze zkušeností úřadů práce, správ sociálního zabezpečení, živnostenských úřadů a cizinecké policie vyplynulo, že v současné době činí v praxi problém účelové zakládání obchodních společností o velkém počtu společníků - cizích státních příslušníků, kteří se tímto postupem vyhýbají povinnosti získat pro zaměstnání na území ČR povolení a účelově tak obcházejí zákon o zaměstnanosti.“ Racionalita úvahy zákonodárce i soudního výkladu citovaného zákonného ustanovení – byť stěžovatelem zpochybňovaná – žádnému formalismu a absurdním důsledkům nenasvědčuje. Požadavek povolení k zaměstnání pro společníky a jednatele obchodních společností při plnění běžných úkolů vyplývajících z jejího předmětu činnosti má rozumný základ, jehož obcházení nelze připustit s tvrzením, že se cizinec v konkrétním případě účelového založení obchodní společnosti nedopustil, resp. že toto neměl v úmyslu (úmysl cizince totiž v intencích § 89 zákona o zaměstnanosti není rozhodným kritériem).

III.B K námitce nepřiměřenosti správního vyhoštění a obavám stěžovatele z návratu do země původu

[22] Důvodná není ani námitka nepřiměřenosti uloženého správního vyhoštění.

[23] Vzhledem k tomu, že stěžovatel ve vztahu k této činnosti neměl pracovní povolení (ačkoli je mít měl), byl správní orgán prvního stupně povinen postupovat dle § 119 odst. 1 bod 3. zákona o pobytu cizinců, dle kterého „[p]olice vydá rozhodnutí o správním vyhoštění cizince 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, [...] je-li cizinec na území zaměstnán bez oprávnění k pobytu anebo povolení k zaměstnání, ačkoli je toto povolení podmínkou výkonu zaměstnání, nebo na území provozuje dani podléhající výdělečnou činnost bez oprávnění podle zvláštního právního předpisu“ (důraz doplněn).

[24] Jakkoli lze souhlasit se stěžovatelem v tom, že v konkrétním případě se může jednat o postup přísný, zákon o pobytu cizinců správnímu orgánu jiný postup neumožňuje (nejsou-li dány důvody znemožňující vycestování dle § 179 zákona o pobytu cizinců). Správnímu uvážení podléhá pouze stanovení doby zákazu vstupu na území a nikoli samotné uložení správního vyhoštění. Skutečnost, že stěžovatel následně požádal o povolení k zaměstnání, v této souvislosti nehraje žádnou roli, neboť nemohla nikterak výsledné rozhodnutí žalovaného ovlivnit.

[25] Nelze přisvědčit ani námitce, dle které správní orgány opřely své úvahy o přiměřenosti správního vyhoštění pouze o závazné stanovisko Ministerstva vnitra, Odboru azylové a migrační politiky. Předně Nejvyšší správní soud poznamenává, že toto závazné stanovisko je obligatorním podkladem rozhodnutí o správním vyhoštění (§ 120a zákona o pobytu cizinců), jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu (§ 149 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů; dále jen „správní řád“). Je tudíž zcela logické a právně souladné, že správní orgán prvního stupně (a následně i žalovaný) z tohoto stanoviska vycházel. Správní orgán prvního stupně následně závěry závazného stanoviska ohledně přiměřenosti správního vyhoštění stěžovatele ve vztahu k jeho právu na ochranu soukromého a rodinného života doplnil i o vlastní úvahy. V této souvislosti zohlednil především skutečnost, že se stěžovatel narodil a vyrůstal v zemi původu, kde má své zázemí a rodinné vazby (s rodinnými příslušníky byl v pravidelném kontaktu), i to, že stěžovatel netvrdil skutečnosti naznačující, že si na území České republiky vytvořil takové společenské a kulturní vazby, které by znemožňovaly jeho vycestování. S těmito závěry se následně ztotožnil žalovaný i krajský soud.

[26] Nedůvodná je dle Nejvyššího správního soudu i námitka, dle které správní orgány nedostatečně zjistily skutkový stav v souvislosti s ním namítanou účastí v hnutí Falun Gong, přičemž toto tvrzení bez jediného důkazu označily za nevěrohodné. V této souvislosti Nejvyšší správní soud poznamenává, že správní orgány dovodily nevěrohodnost tohoto tvrzení nikoli bez dalšího, nýbrž na základě skutečnosti, že stěžovatel přicestoval do České republiky za účelem podnikání a po dobu sedmi let zde pobýval, aniž by jakkoli usiloval o mezinárodní ochranu. Tvrzení o svých obavách z návratu do země původu

pokračování

stěžovatel vznesl až ve chvíli, kdy mu reálně hrozilo uložení správního vyhoštění, a to aniž jej jakkoliv konkretizoval a ani vůči závěrům závazného stanoviska dotčeného orgánu nic konkrétního nenamítl (srov. zde odst. [14]). Závěr o nevěrohodnosti tohoto tvrzení tak Nejvyšší správní soud považuje za zcela oprávněný.

[27] K námitce, dle které by správní vyhoštění mělo pro stěžovatele likvidační charakter, neboť bude nadále evidován v evidenci nežádoucích osob, čímž mu bude nadobro znemožněno získat v České republice dlouhodobý pobyt, postačuje poznamenat, že jde o výtku ryze spekulativní, a protože až do budoucích poměrů stěžovatele mířící, i bezvýznamnou ve vztahu k zákonnosti rozhodnutí žalovaného.

III.B K námitce nesprávného postupu správního orgánu prvního stupně

[28] Nejvyšší správní soud shledal neopodstatněnou i námitku, dle které stěžovatel neměl možnost se na seznámení s podklady nebo na vyjádření k nim jakkoli připravit.

[29] Ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu stanoví, že „[n]estanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí.“ Správní řád přitom neukládá správnímu orgánu povinnost stanovit pro vyjádření k podkladům rozhodnutí jakoukoli lhůtu. Účastník má přitom právo vyjádřit se k těmto podkladům po celou dobu správního řízení a nikoli pouze od okamžiku, kdy je na tuto skutečnost správním orgánem výslovně upozorněn, k čemuž v posuzovaném případě došlo dne 28. 3. 2013. Stěžovatel byl následně s podklady pro rozhodnutí seznámen, přičemž ve vyjádření k nim uvedl pouze to, že poté, co s ním bylo zahájeno správní řízení, podal na úřadu práce žádost o pracovní povolení. Stejněho dne bylo vydáno rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Nejvyšší správní soud nepovažuje takový postup za nezákonný, neboť stěžovatel měl faktickou možnost se s podklady pro rozhodnutí seznámit a vyjádřit se k nim.

IV.

Závěr a náklady řízení

[30] Souhrnně lze konstatovat, že žalovaný dospěl procesně bezvadným způsobem k závěrům respektujícím relevantní zákonnou úpravu; práva stěžovatele nebyla ve správním řízení ani v rozhodnutí jím završeném nikterak zkrácena. Krajský soud následně podanou žalobu správně a s dostatečným odůvodněním zamítl, a to aniž by se při svém rozhodování dopustil pochybení způsobilého přivodit zrušení stěžovaného rozsudku.

[31] Pro uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s.

[32] Vzhledem k tomu, že stěžovatel neměl ve věci úspěch a žalovanému nevznikly náklady nad rámec jeho úřední činnosti, nemá ani jeden z nich dle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 22. května 2014

Zdeněk Kühn
předseda senátu