



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **T. V. H.**, zastoupen Mgr. et Mgr. Markem Čechovským, advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalované: **Policii ČR, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2, Praha 3, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 30. 9. 2014, č. j. CPR-13568-3/ČJ-2014-930310-V238, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 22. 12. 2014, č. j. 78 A 16/2014 - 32,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Při kontrole provedené dne 23. 10. 2013 v baru Monako na ulici Hlavní 200 v Ústí nad Labem, jehož majitelem byl pan D. H. D., bylo Oblastním inspektorátem práce pro Ústecký a Liberecký kraj (dále jen „OIP“) zjištěno, že zde pan T. V. H. (dále též „žalobce“ či „stěžovatel“) vykonává práci obsluhy. Do písemného podání vysvětlení stěžovatel v týž den uvedl, že v baru pracuje na základě dohody o provedení práce od 2. 5. 2013. Tuto dohodu zároveň předložil. Pan D. H. D. poté v rámci poskytnutí informací kontrolovanou osobou, o němž byl pořízen záznam, uvedl, že stěžovatele zaměstnává na základě dohody o provedení práce ze dne 2. 5. 2013. Dále sdělil, že stěžovatel v baru vykonává práci obsluhy každý den od 15 do 24 hodin, za což dostává odměnu 10.000 Kč měsíčně. Protokol o výsledku kontroly sepsaly orgány OIP dne

30. 10. 2013. Na základě svých zjištění podaly Policii České republiky, Krajskému ředitelství policie Ústeckého kraje, odboru cizinecké policie, oddělení pobytových agend (dále jen „správní orgán“) oznámení o zaměstnávání cizince bez povolení k zaměstnání.

[2] Správní orgán shledal, že jsou naplněny podmínky aplikace § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), a proto zahájil řízení ve věci správního vyhoštění z území členských států Evropské unie. Toto řízení vyústilo v rozhodnutí, jímž bylo stěžovateli uloženo správní vyhoštění na dobu jednoho roku. Lhůta k vycestování z území České republiky byla stanovena na 30 dnů od právní moci rozhodnutí. Policie ČR, Ředitelství služby cizinecké policie (dále jen „žalovaná“), toto rozhodnutí na základě žalobcem podaného odvolání přezkoumala a následně je potvrdila.

[3] Žalobou podanou ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem se poté stěžovatel domáhal zrušení obou správních rozhodnutí. Soud žalobu zamítl. Ztotožnil se se závěrem žalované, že žalobce vykonával v České republice práci bez potřebného povolení k zaměstnání, což je jeden z důvodů pro vyhoštění uvedený v § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců. Žalovaná přitom zohlednila intenzitu činnosti, jíž se žalobce dopustil, a proto určila dobu, po níž nelze žalobci umožnit vstup na území členských států Evropské unie na jeden rok, ačkoliv zákon jí umožnil uložit vyhoštění až pětileté. Žalovaná před vydáním rozhodnutí rovněž zvážila dopady jejího rozhodnutí do soukromého života žalobce. Dospěla k závěru, s nímž poté souhlasil i soud, že se v případě žalobce o nepřiměřený zásah nejedná. Ve Vietnamu žije jeho žena a dvě děti, s nimiž je v pravidelném kontaktu a které navštěvuje. Naopak v České republice jeho vazby příliš intenzivní nejsou. Udržuje zde kontakty pouze s příslušníky vietnamské komunity.

[4] Žalobcovu námitku, že záznam o podání vysvětlení a ověření totožnosti ze dne 23. 10. 2013, který byl podkladem pro jeho správní vyhoštění, podepsal, aniž by rozuměl jeho obsahu, seznal soud účelovou. Za účelová označil i další žalobcova tvrzení ohledně jeho činnosti, která byla správními orgány posouzena jako výkon zaměstnání. Soud se neztotožnil se závěrem, že by se žalovaná ukvapila, jestliže si ve svém rozhodnutí vystačila se zjištěními a závěry OIP. Naopak zjistila dostatečně skutkový stav a nejednala v rozporu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 96/2008 – 115, jak namítal žalobce.

[5] Soud neshledal důvod ke zrušení napadeného rozhodnutí ani z důvodu žalobcem tvrzeného nesprávného vymezení období, v němž měl protiprávní jednání páchat. Toto období bylo orgánem rozhodujícím v prvním stupni vymezeno od 2. 5. 2013 do 31. 12. 2013. V průběhu řízení jednoznačně vyplynulo, že bar, v němž žalobce pracoval, byl v listopadu 2013 přenechán k podnikání jiné osobě. Z toho důvodu žalovaná v rámci rozhodování o odvolání uzavřela, že protiprávního jednání se žalobce dopouštěl do listopadu 2013, což však na konečném rozhodnutí nic nemění. K tomu soud doplnil, že faktem zůstává, že žalobce začal vykonávat činnost obsluhy baru na základě jím podepsané dohody dne 2. 5. 2013 a v této činnosti poté řadu měsíců pokračoval. Naprosto přesné vymezení dne konce takového počínání ztrácí za těchto okolností na významu.

[6] Při ústním jednání dne 22. 12. 2014 vznesl žalobce námitku, že nemohl náležitě uplatnit svá procesní práva, jelikož s ním i jeho údajným zaměstnavatelem byl sepsán pouze protokol o vyjádření, ačkoliv měl být proveden účastnický výslech žalobce. Soud tuto námitku označil v souladu s § 71 odst. 2 s. ř. s. za opožděnou a více se jí nezabýval.

II. Kasační stížnost

[7] Žalobce brojí proti rozsudku krajského soudu kasační stížností z důvodů § 103 odst. 1 písm. a), b) a d). Tvrdí, že ve správním řízení byl porušen § 3 správního řádu, jelikož správní orgán nezjistil skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Vzhledem k tomu, že je dané řízení vedeno z úřední povinnosti, koresponduje s porušením tohoto ustanovení také porušení § 50 odst. 3 správního řádu, který správnímu řádu ukládá zjistit všechny rozhodné okolnosti případu, i ty, které svědčí ve prospěch stěžovatele.

[8] Správní orgány dle stěžovatele vycházely z nesprávně zjištěného skutkového stavu, resp. nesprávně hodnotily v řízení nashromážděné podklady. Závěry OIP totiž nemají charakter důkazu a jimi sepsaný protokol o kontrole plní funkci toliko úředního záznamu. Správní orgány se tedy ukvapily, jestliže si při dokazování s tímto protokolem vystačily. Stěžovatel se nemůže ztotožnit s touto minimální mírou dokazování, kdy se správní orgány prakticky výhradně spoléhají na dokazování provedené jinými orgány. Význam výpovědi žalobce a pana D., který byl učiněný v procesně korektní formě, správní orgány snižují. Naopak vychází ze záznamu o podání vysvětlení žalobcem a panem D., ačkoliv tyto záznamy jsou pro účely dokazování ve správním řízení nepoužitelné. V této souvislosti odkazuje stěžovatel na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 96/2008 – 115, který dokládá nedostatečnost zjištění správních orgánů.

[9] Rovněž dohoda o provedení práce je pro účely dokazování zcela bez významu. Žalobce nebyl oprávněn k uzavření takové dohody, proto je třeba na ni pohlížet jako na neplatnou. Nemůže jí být tedy doložen výkon nelegální práce. I kdyby však stěžovatel k jejímu uzavření oprávněn byl, nesvědčila by sama o sobě o výkonu nelegální práce.

[10] Krajský soud nevyhodnotil náležitě stěžovatelovy námitky ve vztahu k posouzení skutečného stavu věci, hodnocení provedených důkazů a námitek vzhledem k možnosti naplnění podmínek pro uložení správního vyhoštění. Stěžovatel opakovaně namítal, že se z jeho strany nemohlo jednat o výkon práce, neboť znaky závislé práce nebyly naplněny. Soud tedy zcela nedostatečně zdůvodnil své rozhodnutí, přičemž tento postup mohl mít a měl vliv na zákonnost jeho rozhodnutí. Z judikatury jak Nejvyššího správního, tak i Ústavního soudu přitom plyne povinnost soudů rozsudky odůvodňovat. Z odůvodnění musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami na jedné straně a právními závěry na straně druhé. Krajský soud ve věci stěžovatele požadavky na formu odůvodnění soudních rozhodnutí nesplnil. Pochybil především ve vztahu k přezkumu zásahu rozhodnutí o správním vyhoštění do soukromého a rodinného života stěžovatele.

[11] Nedostatečně zdůvodněná, tedy nepřezkoumatelná, jsou i obě rozhodnutí správních orgánů. Dle § 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců nelze rozhodnutí o právním vyhoštění

vydat, jestliže by jeho důsledkem byl nepřiměřený zásah do soukromého nebo rodinného života cizince. Tohoto požadavku správní orgány vůbec nedbaly. Přes zcela zásadní zásah nuceného vycestování stěžovatele z území České republiky do jeho života, vydaly správní orgány rozhodnutí o správním vyhoštění, které je evidentně zcela nepřiměřené důvodům vedoucím k jeho vydání a nepřípustně zasahuje do soukromého a rodinného života stěžovatele. Stěžovatel na území České republiky pobývá dlouhodobě, plně se integroval do společnosti a navázal zde základní životní vazby. Komunita je v tomto ohledu mnohem dále, než česká společnost, sounáležitost se zde projevuje mnohem intenzivněji. Ve Vietnamu navíc nejsou navrátilci dobře přijímáni, stěžovatel by měl tedy velice malou naději na reintegraci do společnosti.

[12] Žalovaná se ke kasační stížnosti vyjádřila dne 9. 3. 2015 tak, že trvá na závěrech uvedených v napadeném rozhodnutí. Protiprávní jednání stěžovatele bylo prokázáno a dostatečným způsobem odůvodněno. Přiměřenost zásahu správního vyhoštění do soukromého a rodinného života stěžovatele náležitě posoudil jak správní orgán, tak i ona při rozhodování o odvolání.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a není důvodné kasační stížnost odmítnout pro nepřípustnost. Důvodnost kasační stížnosti posoudil soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] Soud se nejprve zabýval námitkou nedostatečně zjištěného skutkového stavu (*III. A*), poté námitkou nepřezkoumatelnosti soudního a správních rozhodnutí (*III. B*) a následně námitkou nepřiměřenosti správního vyhoštění vůči soukromému a rodinnému životu stěžovatele (*III. C*).

III. A) K námitce nedostatečně zjištěného skutkového stavu

[16] Stěžovatel namítá, že krajský soud nedostatečně přezkoumal rozhodnutí správních orgánů, které nevycházely ze spolehlivě zjištěného skutkového stavu, a sám pak neodůvodnil svůj rozsudek dostatečným způsobem. Ve správním řízení nebyly zjištěny všechny rozhodné okolnosti případu, tedy i ty, které svědčí ve prospěch stěžovatele. Rozhodnutí žalované proto mělo být krajským soudem zrušeno pro porušení ustanovení správního řádu o dokazování (§ 3 a § 50 odst. 3 správního řádu).

[17] Tato kasační námitka je nedůvodná. Z § 50 odst. 3 správního řádu vyplývá, že řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je ovládáno zásadou vyšetřovací. Rovněž je zde zdůrazněna zásada objektivního a nestranného přístupu. Podle té je správní orgán povinen zjišťovat veškeré rozhodné okolnosti ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena. Je to tedy správní orgán, který nese v tomto typu řízení

odpovědnost za řádné soustředění podkladů pro rozhodnutí a případně i odpovědnost za nesplnění této povinnosti (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 6. 2014, č. j. 2 As 52/2013 – 69). Správní orgány přitom postupovaly v daném řízení (vedeném *ex officio*) tak, aby zjistily všechny rozhodné skutečnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch stěžovatele. Tomuto závěru nasvědčuje i samotný obsah správního spisu, který obsahuje četné dokumenty svědčící o snaze správního orgánu zjistit co nejpřesněji skutkový stav.

[18] Stěžovateli také byla ve správním řízení dána možnost uvést veškeré skutečnosti, které považuje za důležité, a mohl v tomto smyslu i předložit důkazy. Ten tak ovšem neučinil a ani v žalobě či kasační stížnosti žádné další skutečnosti, které měly být opomenuty, neuvedl. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že správní orgány přihlížely ke konkrétním okolnostem tohoto případu. To, že je vyhodnotily v neprospěch stěžovatele, ještě neznamená, že tím porušily jednu ze základních zásad správního řízení. Krajský soud v tomto ohledu tedy nijak nepochybil.

[19] V souvislosti s touto kasační námitkou stěžovatel uvedl, že dohoda o provedení práce neměla být vůbec použita jako důkaz. Je totiž neplatná z důvodu, že stěžovatel nebyl oprávněn ji uzavřít. Tuto námitku však uplatnil poprvé až ve své kasační stížnosti, soud se jí proto v souladu s § 104 odst. 4) nezabýval. V rámci řízení o kasační stížnosti je totiž přezkoumávána pouze zákonnost závěrů krajských soudů k jednotlivým skutkovým a právním otázkám, které jim byly v žalobách předestřeny, jak ostatně již v minulosti několikrát judikoval, např. v rozsudku ze dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006 - 155. Nejvyšší správní soud však považuje za vhodné podotknout, že ani správní orgány, ani krajský soud se nespokojily s touto dohodou jako s jediným důkazem o výkonu nelegální práce stěžovatelem. Správní orgány se charakterem stěžovatelovy činnosti podrobně zabývaly a v souladu s judikaturou posuzovaly, zda naplňuje všechny znaky závislé práce, přičemž krajský soud jejich závěry potvrdil. Samotná dohoda tak byla pouze jedním z důkazů, které správní orgán dovedly k závěru, že stěžovatel vykonával nelegální práci.

III. B) K námitce nepřezkoumatelnosti soudního rozhodnutí

[20] Stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že soud nenaplnil judikaturou vytyčené požadavky na formu soudních rozhodnutí, zejm. co do kvality jejich odůvodnění. Krajský soud dle stěžovatele pochybil především ve vztahu k přezkumu zásahu rozhodnutí do jeho soukromého a rodinného života.

[21] Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu je rozhodnutí krajského soudu nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů mimo jiné tehdy „*není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené*“, a to zejména tehdy „*jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby. Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44). Nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů bude dána rovněž tehdy, „*opomene-li krajský soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu*

přezkoumat jednu ze žalobních námitek“ (rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73).

[22] Stěžovatel v této své námitce nijak nespécifikoval, který konkrétní žalobní bod zůstal opomenut či který závěr krajského soudu nebyl v jeho rozsudku zdůvodněn. Ohradil se pouze proti přezkumu rozhodnutí ve vztahu do jeho soukromého a rodinného života, tato námitka je podrobněji posouzena v bodě III.C tohoto rozsudku. V obecné rovině soud konstatuje, že krajský soud zareagoval na všechny žalobní námítky, v mezích své kompetence přezkoumal rozhodnutí vydané v předcházejícím správním řízení a z textu odůvodnění je zřejmý vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. V této souvislosti dále odkazuje na rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, který dovedl, že míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se účastníkovi u soudu dostane. Proto na obecné tvrzení stěžovatele o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí zareagoval soud stejnou měrou obecnosti.

III. C) K námitce nepřiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života stěžovatele

[23] Stěžovatel dále namítá, že správní vyhoštění představuje nepřiměřený zásah do jeho soukromého a rodinného života. Je tedy namístě aplikovat § 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců, dle něhož nelze za takových okolností vydat rozhodnutí o správním vyhoštění.

[24] Při přezkumu zásahu do práva na respektování soukromého a rodinného života je podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) nutné za pomoci principu proporcionality vyvažovat mezi zájmy cizince na jedné straně a protichůdnými veřejnými zájmy na straně druhé (viz např. rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Jeunesse proti Nizozemsku*, 3. 10. 2014, stížnost č. 12738/10, § 106).

[25] Dle judikatury ESLP je třeba při hodnocení přiměřenosti uloženého správního vyhoštění zohlednit následující hlediska: (1) povahu a závažnost dotčeného veřejného zájmu (např. závažnost porušení veřejného pořádku či trestného činu spáchaného cizincem); (2) délku pobytu cizince v hostitelském státě; (3) dobu, jež uplynula od porušení veřejného pořádku či spáchání trestného činu a chování cizince v průběhu této doby; (4) rodinnou situaci stěžovatele (např. doba trvání manželství a jiné faktory vyjadřující efektivnost rodinného života páru); (5) skutečnost, zda byl rodinný život založen až poté, kdy dotčené osoby věděly, že cizí státní příslušník pobývá v dané zemi nelegálně, a že je proto jejich rodinný život od počátku nejistý; (6) počet dětí a jejich věk; (7) rozsah, v jakém by byl soukromý a/nebo rodinný život cizince narušen; (8) rozsah sociálních a kulturních vazeb na hostitelský stát; (9) imigrační historii dotčených osob (např. porušení imigračních pravidel v minulosti); a (10) věk a zdravotní stav dotčeného cizince. Všechna uvedená kritéria je třeba vždy posoudit ve vzájemné souvislosti a porovnat zájmy jednotlivce na pobytu v dané zemi s opačnými zájmy státu, např. nebezpečím pro společnost či ochranou veřejného pořádku. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2013, č. j. 8 As 5/2013 - 43; a z judikatury ESLP zejména *Üner proti Nizozemsku*, rozsudek velkého senátu ze dne 18. 10. 2006, stížnost č. 46410/99, § 57-58).

[26] K prvním třem kritériím lze shrnout, že stěžovatel pobýval na území České republiky od roku 2008 na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání. Kontrolou OIP bylo dne 23. 10. 2013 zjištěno, že zde vykonává pracovní činnost bez potřebného povolení k zaměstnání. V důsledku této kontroly bylo se stěžovatelem dne 12. 2. 2014 zahájeno řízení o správním vyhoštění, které je nyní předmětem řízení o kasační stížnosti. Od porušení veřejného pořádku tedy uběhl rok a půl, avšak řízení započaté jeho porušením fakticky stále pokračuje.

[27] Ve vztahu ke kritériím týkajícím se soukromého a rodinného života stěžovatele a jeho vazeb na hostitelský stát je možné odkázat na závěry správních orgánů a krajského soudu. Těmi bylo zjištěno a zohledněno, že stěžovatelova manželka a dvě děti žijí ve Vietnamu v domku, který vlastní. Stěžovatel s nimi udržuje kontakt, posílá manželce peníze. Na území České republiky žádné bližší vazby nemá. Je součástí zdejší vietnamské komunity. K České republice má potom dle svého vlastního vyjádření vazbu pouze ekonomickou, český jazyk neovládá, kontakty s Čechy neudrží.

[28] K posledním dvěma kritériím soud podotýká, že mu není známo žádné dřívější porušení imigračních pravidel ze strany stěžovatele. V době rozhodování žalované mu bylo 39 let. Ze spisového materiálu nevyplývá, že by jeho zdravotní stav byl jakkoliv nepříznivý, nebo že by stěžovateli bránil ve vycestování ze země.

[29] Na základě tohoto hodnocení se Nejvyšší správní soud ztotožňuje se závěry krajského soudu. Neshledává totiž správní vyhoštění nepřiměřeným vůči soukromému a rodinnému životu stěžovatele. Správní vyhoštění na dobu jednoho roku je přiměřeným prostředkem k dosažení legitimního cíle ochrany veřejného pořádku. Bylo tedy dosaženo spravedlivé rovnováhy mezi právem stěžovatele na respektování soukromého a rodinného života a protichůdným veřejným zájmem na ochraně veřejného pořádku.

IV. Závěr a náklady řízení

[30] Žalobce se svými námitkami neuspěl; jelikož Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozsudku z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[31] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému pak v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 8. dubna 2015

JUDr. Marie Žišková

předsedkyně senátu