



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna a soudkyň Daniely Zemanové a Michaely Bejčkové v právní věci žalobkyně: **L. K.**, zast. Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, proti žalované: **Policie České republiky**, Ředitelství služby cizinecké policie, se sídlem Olšanská 2, Praha 3, proti rozhodnutí žalované ze dne 16. 2. 2017, čj. CPR-3285-2/ČJ-2017-930310-V237, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2017, čj. 1 A 23/2017-23,

t a k t o :

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně je státní příslušnicí Ukrajiny. Rozhodnutím Krajského ředitelství hl. m. Prahy ze dne 17. 9. 2015 byla vyhoštěna, neboť bez náležitého oprávnění v ČR vykonávala závislou práci. Vztahovaly se však na ni důvody znemožňující vycestování ve smyslu § 179 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky. Po tom, co tyto důvody pominuly (závazné stanovisko k možnosti vycestování ze dne 19. 12. 2016), jí totéž krajské ředitelství (správní orgán I. stupně) rozhodnutím ze dne 3. 1. 2017 opět uložilo správní vyhoštění [§ 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců]. Správní orgán I. stupně dále stanovil dobu, po kterou nelze žalobkyni umožnit vstup na území ČR, na 10 měsíců. Konečně stanovil dobu 30 dnů od nabytí právní moci rozhodnutí, v níž měla

žalobkyně z území ČR vycestovat. Žalobkyně se odvolala, žalovaná toto odvolání zamítla. Žalobu proti tomuto rozhodnutí městský soud zamítl.

II. Shrnutí argumentů kasační stížnosti

[2] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Tvrdí, že správní orgány porušily zásadu materiální pravdy. Neprokázaly a srozumitelně neodůvodnily, zda jí vykonávanou činnost lze charakterizovat jako výkon závislé práce v pracovněprávním poměru. K závěru o nelegálním výkonu závislé práce správními orgány údajně nemohl stačit pouze jeden výsledek stěžovatelky. Práci prý vykonávala pouze několik dní a za výkon této práce jí nebyla vyplacena odměna. Napadené rozhodnutí není přiměřené jak co do formy, tak co do délky uloženého správního vyhoštění. Stěžovatelka má také výhrady k procesnímu postupu správních orgánů.

[3] Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[4] NSS při posuzování přípustné kasační stížnosti dospěl k závěru, že má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost posoudil NSS v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.); neshledal přitom vady, jimiž by se musel zabývat i bez návrhu.

[5] Návrhem na přiznání odkladného účinku se NSS nezabýval. Rozhodl bez odkladu o samotné kasační stížnosti, otázka odkladného účinku se tak stala bezpředmětnou.

[6] Kasační stížnost není důvodná.

[7] Ze správního spisu vyplynulo, že stěžovatelka pochází z Doněcka. Její dům byl během válečných operací zničen. Do ČR přicestovala z Polska v březnu 2015, a to kvůli dceři, která zde bydlí a je jediná z rodiny, koho má. Dne 19. 5. 2015 byla stěžovatelka během pobytové kontroly zastižena v hotelu v Praze při práci pokojské, a to navzdory tomu, že neměla žádné povolení k zaměstnání ani jiný doklad, který by ji opravňoval k výkonu této pracovní činnosti. Ve výpovědi se k výkonu práce sama doznala (viz protokol o výpovědi ze dne 19. 5. 2015, jehož části jsou též rozepsány níže). V cestovním pasu měla stěžovatelka vlepeno vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu, typu D a s platností od 1. 4. 2015 do 30. 9. 2015. V ČR pobývala u dcery, která zde měla povolen dlouhodobý pobyt za účelem zaměstnání.

[8] První skupinou námitek stěžovatelka zpochybňuje závěr, že vykonávala závislou práci, ačkoliv k tomu neměla náležité oprávnění. Správní rozhodnutí považuje za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. NSS ze spisu městského soudu zjistil, že námitky, které alespoň přibližně odpovídají argumentaci vznesené v kasační stížnosti, uplatnila stěžovatelka poprvé až u jednání před městským soudem dne 27. 4. 2017. Jelikož

pokračování

lhůta k podání žaloby (§ 172 odst. 2 zákona o pobytu cizinců) stěžovatelce uplynula dne 6. 3. 2017, bylo namístě tyto výtky považovat za opožděné. Městský soud tak *výslovně* v napadeném rozsudku neučinil, byť *implicitně* lze tento jeho postoj z rozsudku vyčíst. V tomto kontextu proto nelze chybějící výslovné vypořádání se s touto námitkou považovat za vadu, která by způsobila nezákonnost rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., srov. přiměřeně též nález ze dne 10. 12. 2014, sp. zn. IV. ÚS 919/14 (N 225/75 SbNU 521), věc *Cinková*, bod 13 *in fine*]. NSS k tomuto poznamenává, že žaloba sepsaná advokátem stěžovatelky je ve své převážné části naprosto obecná, a mohla by se vztahovat k jakémukoliv případu správního vyhoštění. Tyto problémy, způsobené laxností advokáta, ve výsledku poškozují stěžovatelku v řízení před soudem.

[9] Na tomto místě NSS jen pro úplnost uvádí, že na základě podkladů obsažených ve spisu nepochybuje, že stěžovatelka skutečně vykonávala práci bez potřebného povolení k zaměstnání, ačkoli je toto povolení podmínkou výkonu zaměstnání [§ 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců]. Ve svém vyjádření ze dne, kdy ji hlídka policie při výkonu práce našla, stěžovatelka konkrétně sdělila: „Známa mi dala číslo na paní M., té jsem zavolala a ta mi řekla, že pro mě má práci. [...] Ona mi domluvila datum a čas, kdy jsem měla být před hotelem. [...] přišla starší paní, která mě venku vyzvedla a vzala do hotelu. [...] Pak jsem šla pracovat s ní, ona mě zaučovala, ukazovala mi, co a jak mám dělat. To bylo ze začátku, myslím, že to bylo 13. nebo 14. května. Pracuji tam tedy něco přes týden. [...] Když jsem se zaučila a věděla jsem, co mám dělat, tak jsem už uklízela na hotelu sama a měla jsem svůj vozík pro pokojské. Moje práce spočívala v kompletním úklidu pokoje v hotelu od stlaní postele, převlékání ložního prádla až po utírání prachu, mytí koupelny a luxování. [...] Co jsem měla dělat, jsem věděla každé ráno z rozpisu služeb, kde jsem měla přidělené konkrétní patro. Za práci jsem měla dostávat 70 Kč za hodinu. Peníze jsem měla dostávat hotově na ruku. [...] Pracovní dobu jsem měla od 08:00 hod. do 16:30 hod. Peníze jsem měla dostávat každý týden, ale zatím jsem nic nedostala. Peníze jsem měla dostávat od M., se kterou jsem měla sepsanou pracovní smlouvu a měla jsem u ní pracovat. Pracovní smlouvu jsem Vám dávala a je uzavřená mezi firmou JULNAR, s. r. o., a mojí osobou. Zaměstnanec ale ještě nejsem, zatím čekám na povolení z Úřadu práce. Ta byla uzavřena dne 08. 05. 2015, ale pracovat jsem začala až 13. – 14. 05. 2015. Živnostenský list nevlastním, pracovní povolení nemám a ani o něj nemám zažádáno. Víím o tom, že bez patřičných povolení a živnostenského listu tu nemohu pracovat“ (protokol o výpovědi ze dne 19. 5. 2015, zvýraznění doplnil NSS).

[10] O tom, že stěžovatelka vykonávala práci, ke které neměla náležité povolení, tedy nemůže být na základě zjištěných skutečností pochyb.

[11] Není ani pravda, že by správní orgány nezjistily skutkový stav věci v souladu se zásadou materiální pravdy. NSS se naopak jeví, že správní orgány respektovaly jak § 3, tak § 50 odst. 3 správního řádu. Stěžovatelce daly možnost, ať se k podkladům rozhodnutí vyjádří, případně je doplní. To však neučinila. Jak v žalobě, tak v kasační stížnosti pak stěžovatelka s velmi obecně formulovaným argumentem nedostatečně zjištěného skutkového stavu nemůže obstát. Pokud snad stěžovatelka měla pochybnosti o některých aspektech zjištěných skutkových okolností, měla je *konkrétně* uplatnit v odvolacím řízení, resp. v žalobě.

[12] NSS nesdílí ani obavy stěžovatelky, že by rozhodnutí o správním vyhoštění bylo v jejím případě nepřiměřené co do zvolené formy. Napadené rozhodnutí i rozsudek městského soudu rozhodně nejsou v tomto směru nepřezkoumatelné. Dle § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců policie *vydá rozhodnutí o správním vyhoštění [...] je-li cizinec na území zaměstnán bez oprávnění k pobytu anebo povolení k zaměstnání, ačkoli je toto povolení podmínkou výkonu zaměstnání*. Jakkoli lze souhlasit se stěžovatelkou v tom, že v jejím případě se může jednat o postup přísný, zákon o pobytu cizinců správním orgánům jiný postup neumožňuje, nejsou-li dány důvody znemožňující vycestování dle § 179 téhož zákona (viz rozsudek NSS ze dne 22. 5. 2014, čj. 10 Azs 26/2014-37, bod 24). Správní orgán I. stupně musel vydat právě rozhodnutí o správním vyhoštění, jiný postup mu zákon neumožňoval. Stěžovatelka navíc sama věděla o protiprávnosti svého jednání (viz její výpověď cit. v bodě [9] shora). Na tom nic nemění ani skutečnost, že snad práci vykonávala teprve několik dní, nebo to, že jí za práci zatím nebyla vyplacena slíbená odměna.

[13] Na rozdíl od povinnosti rozhodnout o vyhoštění má správní orgán uvážení, jakou stanoví délku doby zákazu vstupu na území. Nelze nicméně souhlasit se stěžovatelkou, že by délka zákazu vstupu na území byla nepřiměřená.

[14] Stanovení doby, po kterou nelze cizinci povolit vstup na území, je podstatnou součástí výroku rozhodnutí o správním vyhoštění. Zákon o pobytu cizinců stanoví v § 119 odst. 1 písm. b), že pro zde uvedené případy lze dobu, po níž nelze cizinci povolit vstup na území, stanovit až na 5 let. Toto ustanovení tak zakládá správnímu orgánu prostor pro správní uvážení, které je limitováno pouze maximální dobou zákazu vstupu ve vztahu k jednotlivým porušením cit. zákona (srov. rozsudky NSS ze dne 7. 12. 2011, čj. 1 As 99/2011-55, bod 8; či ze dne 2. 3. 2017, čj. 1 Azs 363/2016-25, bod 14). Výkon správního uvážení musí nalézt odraz v odůvodnění rozhodnutí, aby mohl soud přezkoumat, zda správní orgán správního uvážení nezneužil, či nepřekročil jeho meze (viz rozsudek NSS ze dne 22. 9. 2004, čj. 2 As 19/2004-92, č. 430/2005 Sb. NSS). V opačném případě je rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (srov. např. rozsudek ze dne 17. 2. 2011, čj. 1 As 105/2010-73, bod 10, ve věci *Občané brněnské aglomerace proti dálničním průtahům svým městem*).

[15] Správní orgán I. stupně v rozhodnutí uvedl, že správní vyhoštění na dobu 10 měsíců je vzhledem k povaze jednání stěžovatelky adekvátní, a dále vysvětlil, že tato doba byla stanovena „v dolní hranici s přihlédnutím ke všem přitěžujícím i polehčujícím okolnostem dané věci. [...] správní orgán vzal na zřetel, že jste v průběhu celého správního řízení spolupracovala se správním orgánem a jednalo se o první zjištěné porušení zákona“ (s. 5 rozhodnutí). Správní rozhodnutí tedy není nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Nepřezkoumatelný rozhodně není ani napadený rozsudek, v němž městský soud správně uvedl, že „otázka přísnosti rozhodnutí o vyhoštění [...] spadá do oblasti správního uvážení správních orgánů a soud může pouze konstatovat, zda rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákonem a zda uložené opatření (správní vyhoštění) bylo žalobkyni uloženo v mezích zákonného rozpětí. Jak bylo uvedeno výše, byla žalobkyni stanovena doba, po kterou jí nelze umožnit vstup na území, ve výměře 10 měsíců, byť horní hranice byla v daném případě až 5letá. V tomto ohledu tudíž správní orgány z mezí správního uvážení nevybočily, když uložily žalobkyni dobu zákazu

pokračování

vstupu, v rámci zákonem stanovených mezí pod hranicí jedné pětiny zákonné sazby“ (s. 5 rozsudku, zvýraznění doplněno).

[16] Ochrana rodinného života je ústavně chráněným principem (čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod; dále pak srov. přiměřeně např. rozsudek NSS ze dne 5. 3. 2013, čj. 8 As 118/2012-45 a tam cit. judikaturu). Nelze však souhlasit s námitkou, že rozhodnutí o správním vyhoštění nepřiměřeně zasáhlo do soukromého a rodinného života stěžovatelky.

[17] Jak správní orgány, tak městský soud se přiměřeností zásahu do soukromého a rodinného života stěžovatelky ve smyslu § 119a odst. 2 a § 174a zákona o pobytu cizinců zabývaly dostatečně. Městský soud nejprve stěžovatelce popsal algoritmus přezkumu zásahu do práva na soukromý a rodinný život ve smyslu judikatury Evropského soudu pro lidská práva. Dále jí sdělil, že její nesouhlas se závěry žalované nezakládá nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. A konečně jí srozumitelně objasnil, že v jejím případě se správní orgány „zabývaly klíčovou rodinnou vazbou žalobkyně na území ČR, tj. vazbou na její dceru. Byť žalobkyně namítala neposouzení jejích rodinných vztahů, které realizuje na území ČR, bez bližšího upřesnění, o jaké vztahy jde, je ze správního spisu zřejmé, že jedinou relevantní vazbu, kterou na ČR má, představuje její dcera. Právě za ní v březnu 2015 přicestovala a také u ní žila. V rámci odůvodnění svých rozhodnutí se oba správní orgány (především pak prvostupňový) ke zmíněnému vztahu opakovaně vyjádřily, přičemž přihlédly zejména k faktu, že dcera žalobkyně je již dospělá a je ve věku, kdy je schopna se o sebe postarat. Stejně tak žalobkyně není existenčně závislá na dceři. Tomu ostatně nasvědčuje také fakt, že dcera žalobkyně přicestovala do ČR již v roce 2012, a až do příjezdu žalobkyně v březnu 2015 tudíž žily obě ženy v jiných zemích. Jen doba tohoto odloučení, byť nebylo nucené, značně převyšuje dobu nyní žalobkyni ukládaného zákazu vstupu do zemí EU v délce 10 měsíců. Dceři žalobkyně současně nic nebrání vycestovat popř. do země svého původu, bude-li se chtít s žalobkyní setkat. [...] Správní orgány zásah do soukromého a rodinného života žalobkyně nepopřely, avšak dospěly k závěru, že tento dosáhne pouze intenzity, kterou předpokládá zákon o pobytu cizinců, a proto od uložení správního vyhoštění neupustily“.

[18] NSS nezpochybňuje žalobní argumentaci, že soukromý a rodinný život stěžovatelky je dán mj. veškerými rodinnými vztahy, které realizuje na území České republiky. Vzhledem ke skutkovým okolnostem posuzované kauzy však nemůže souhlasit s tím, že došlo k nepřiměřenému zásahu do soukromého a rodinného života. Z výše cit. části odůvodnění napadeného rozsudku nelze dovodit, že by městský soud kritéria přiměřenosti dopadů rozhodnutí bagatelizoval. Rodinné poměry stěžovatelky zkoumal a svoje závěry opřel o přesvědčivé důvody, na které NSS odkazuje. Stěžovatelka vedle vztahu k dceři neuvedla žádné jiné osoby, s nimiž by žila ve společné domácnosti a které by mohly být dotčeny jejím vycestováním. Během podání vysvětlení, které předcházelo vydání napadeného rozhodnutí, stěžovatelka ostatně sdělila, že s dcerou již nebydlí, ale přestěhovala se k rodině kamarádky, kde má pronajatý pokoj, a dále, že je zdravá, pracuje jako pokojská za odměnu 80 Kč na hodinu, jejímu vycestování nebrání žádná překážka, ale v ČR chce žít, jelikož se zde má dobře a je tady v klidu, na Ukrajinu se nechce vrátit, jelikož vůbec neví, jak to tam momentálně vypadá, obává se válečných nepokojů (protokol ze dne 14. 12. 2016). Tato tvrzení plně korespondují se závěry

správních orgánů i městského soudu, zjištěným skutečností se nijak nepřičí. Nebylo tedy namístě přisvědčit obecně formulované námitce, že by stěžovatelčiny rodinné vazby v ČR byly natolik silné, že by nucené vycestování spojené se zákazem vstupu na 10 měsíců bylo nepřiměřeným zásahem do rodinného života.

[19] Správnímu vyhoštění stěžovatelky přitom nemohou bez dalšího bránit ani další její tvrzení, že nepociťuje k Ukrajině žádné pouto, nemá tam ubytování, zdroj příjmů, rodinu nebo přátele, kteří by jí mohli poskytnout pomoc.

[20] Konečně stěžovatelka zpochybnila procesní postup správních orgánů (byla vyslechnuta bez tlumočníka, nebyla informována o právu seznámit se se spisem). Tyto námitky stěžovatelka neuplatnila v žalobě, proto se jimi nemůže zabývat ani NSS (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Nad rámec nezbytně nutného však NSS uvádí, že i pokud by tyto námitky byly přípustné, nic by na výsledku sporu nezměnily. Správní orgán stěžovatelku vyslechl bez přítomnosti tlumočníka. Je však třeba uvést, že již při prvním vyjádření dne 19. 5. 2015 stěžovatelka prohlásila, že o tlumočníka nežádá, neboť česky rozumí slovem i písmem. Následně při podávání vysvětlení uvedla: „rozumím dobře českému jazyku“ (protokol ze dne 14. 12. 2016). Proto správní orgán neporušil § 16 odst. 3 správního řádu. Není ani pravda, že správní orgán I. stupně opomněl informovat zmocněnce stěžovatelky o možnosti seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí a neumožnil mu, aby se s těmito podklady seznámil a k nim se vyjádřil. Ze správního spisu vyplývá, že správní orgán I. stupně vyzval stěžovatelku, ať se seznámí s podklady pro vydání rozhodnutí. Stěžovatelka se osobně dostavila. O tlumočení ani změny a doplnění podkladů nežádala. Protokol považovala za správný a úplný (protokol ze dne 3. 1. 2017). Téhož dne pak správní orgán I. stupně vydal sporné rozhodnutí o správním vyhoštění. Dle doručky založené ve správním spisu bylo odvolání proti tomuto rozhodnutí spolu s plnou mocí udělenou Mgr. Václavkovi doručeno správnímu orgánu I. stupně až dne 5. 1. 2017. Teprve od tohoto dne měl správní orgán se zmocněncem komunikovat.

IV. Závěr a náklady řízení

[21] S ohledem na výše uvedené NSS zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

[22] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla úspěch; žalované náklady řízení nevznikly.

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

V Brně dne 27. července 2017

Zdeněk Kühn předseda
senátu