



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Ivo Pospíšila a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobce: **S. H.**, zastoupen JUDr. Ing. Ondřejem Lichnovským, advokátem se sídlem Palackého 151/10, Prostějov, proti žalované: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2176/2, Praha 3, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 9. 9. 2019, č. j. CPR-7042-2/ČJ-2019-930310-V230, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě - pobočka v Olomouci ze dne 14. 11. 2019, č. j. 72 A 36/2019 – 21,

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. Žalované **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

### Odůvodnění:

#### I. Vymezení případu

[1] Rozhodnutím ze dne 14. 1. 2019, č. j. KRPM-6885-14/ČJ-2019-140022-SV, rozhodl správní orgán I. stupně o vyhoštění žalobce z důvodu, že byl zaměstnán na území České republiky bez povolení k zaměstnání, čímž porušil § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Současně stanovil žalobci dobu, po kterou mu nelze umožnit vstup na území členských států Evropské unie v délce 18 měsíců. Žalovaná napadeným rozhodnutím ze dne 9. 9. 2019, č. j. CPR-7042-2/ČJ-2019-930310-V230, změnila rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak, že stanovila dobu,

po kterou nelze žalobci umožnit vstup na území členských států EU v délce 1 roku, a ve zbývající části rozhodnutí potvrdila.

[2] Správní orgány zjistily nelegální zaměstnání žalobce na základě pobytové kontroly, která se uskutečnila dne 14. 1. 2019 v 10 hod. před obchodním domem Globus, na adrese P. 41, O., kde žalobce prováděl úklidové práce. Na výzvu hlídky cizinecké policie předložil cestovní doklad s razítkem hraničního přechodu Vyšné Nemecké ve Slovenské republice, který překročil dne 31. 10. 2018, a uvedl, že pracovním povolením nedisponuje, neboť v obchodním domě Globus nepracuje, pouze v den pobytové kontroly výjimečně zastupuje nemocného kamaráda. Téhož dne provedl správní orgán výslech žalobce za přítomnosti tlumočnicka, při němž žalobce vypověděl, že do České republiky přijel dne 2. 1. 2019 za účelem hledání práce, kterou našel v obchodním domě Globus. Nemá žádnou písemnou pracovní smlouvu, za práci mu bylo slíbeno 80 Kč/hod. Do 14. 1. 2019 odpracoval asi 7 až 10 dnů s pracovní dobou 7 hodin denně. Obdržel pouze zálohu 400 Kč, avšak odmítl sdělit, kdo přesně jej zaměstnal a od koho tyto prostředky obdržel. Na dotaz, proč hlídce cizinecké policie uvedl, že zaměstnan není, žalobce uvedl, že hlídku neměl za policisty, ale vyděrače. Dále žalobce uvedl, že na Ukrajině žije v rodinném domě, je ženatý a má dvě zletilé dcery, přičemž jeho návratu na Ukrajinu nic nebrání.

[3] Dle sdělení Úřadu práce ze dne 14. 1. 2019 žalobci nebylo vydáno povolení k zaměstnání a ani nebyl žádným subjektem nahlášen. Správní orgán I. stupně dále kontaktoval manažerku úklidové společnosti BRUCO cleaning, která provádí úklid pro obchodní dům Globus; podle ní žalobce vykonával práci pro agenturu P., resp. pro V. K., který firmě zaměstnance „dodává“. Konečně podle závazného stanoviska ministerstva vnitra ze dne 14. 1. 2019 je vycestování žalobce možné. Návrat do V. o. (nacházející se jihovýchodně od Kyjeva a hraničící s Moldavskem), kde žalobce žije se svou rodinou, shledalo ministerstvo bezpečným.

[4] Proti rozhodnutí žalované brojil žalobce žalobou, kterou krajský soud zamítl. Vyšel přitom z toho, že v řízení bylo postaveno najisto, že žalobce vykonával práci bez povolení k zaměstnání nejen na základě jeho vlastního doznání, ale také sdělení Úřadu práce a fotografií žalobce při výkonu práce v den pobytové kontroly. Tyto tři podklady se shodují i s úředním záznamem pořízeným policisty přímo při kontrole žalobce na místě a podle soudu nebylo k závěru žalované třeba provádět další důkazy (vysvětlení manažerky společnosti BRUCO cleaning, nebo žalobcem navrhovaný a správními orgány neprovedený výslech jeho údajného zaměstnavatele V. K.). Pro závěr o výkonu nelegální práce není třeba mít postaveno najisto, kdo konkrétně žalobce zaměstnával.

[5] Krajský soud také odmítl žalobcovu námitku, že závazné stanovisko ministerstva bylo vydáno automaticky bez zohlednění jeho individuálního případu. Podle soudu je toto tvrzení v rozporu s obsahem stanoviska, v němž je zachycena přímo výpověď žalobce a ministerstvo vnitra se v něm vyjadřuje přímo k situaci žalobce a místu jeho bydliště na Ukrajině. Jako nedůvodnou krajský soud shledal také námitku, že se žalobce neměl možnost seznámit s podklady rozhodnutí a vyjádřit se k nim. Soud naopak ze správního spisu shledal, že žalobce byl podle § 36 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), poučen o všech svých procesních právech, včetně práva nevypovídat a možnosti vyjádřit se ke všem podkladům před vydáním

rozhodnutí. Žalobce přitom svým podpisem za účasti tlumočníka stvrdil prohlášení, že se seznámil s celým spisem a podklady pro vydání rozhodnutí. Krajský soud proto uzavřel, že žalobce měl skutečnou možnost seznámit se s podklady rozhodnutí a vyjádřit se k nim za účasti tlumočníka do jeho rodného jazyka. Pokud v žalobě namítal opak, tj. že nebyl řádně poučen o možnosti odepřít výpověď a nebyl seznámen s podklady rozhodnutí, tuto verzi žádným způsobem hodnověrně nedoložil a údaje uváděné ve správním spisu důvodně nezpochybnil. Stejně tak krajský soud hodnotil i námitku, že v protokolu o ústním jednání je zaznamenána zcela jiná výpověď, než kterou ve skutečnosti učinil žalobce. Podle soudu tomuto tvrzení nenásvědčuje žádná indicie, žalobce toto tvrzení ničím nedokládá, ani nenavrhuje důkaz k jeho prokázání.

[6] Konečně krajský soud odmítl i žalobcovu námitku, že správní vyhoštění má trestní povahu a je třeba na něj klást zvýšené nároky z hlediska pravidel spravedlivého procesu, včetně prokazování subjektivní stránky jednání, pro které je cizinec vyhošťován. Krajský soud odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 14. 7. 2005, č. j. 5 Azs 94/2005-52), Evropského soudu pro lidská práva (rozsudek ze dne 5. 10. 2000, Maaouia proti Francii, stížnost č. 39652/98) a Ústavního soudu (náleze ze dne 13. 5. 1998, sp. zn. Pl. ÚS 25/97), která se shoduje v tom, že správní vyhoštění nemá charakter řízení o trestním obvinění podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), ale je specifickým preventivním opatřením v oblasti kontroly přistěhovalectví.

## II. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[7] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[8] Domnívá se, že správní orgány se dopustily procesních pochybení, která mohla ovlivnit zákonnost jejich rozhodnutí. Namítá rozpor mezi svou výpovědí, kterou učinil při pobytové kontrole a v níž popřel, že by byl zaměstnán, a výpovědí před správním orgánem I. stupně, která je založena na zcela odlišné verzi. Stěžovatel již před správními orgány namítal pochybení při vedení výslechu, na což žalovaná ve svém rozhodnutí reagovala tak, že výslechu byl přítomen tlumočník coby nestranná osoba. Stěžovatel považuje argument přítomnosti tlumočníka jako nestranné osoby za zcestný, neboť policejní orgán vystupuje vůči tlumočnickům téměř jako zaměstnavatel, který jim přiděluje práci a odměnu za ni. O tom svědčí nejen nízký počet tlumočnicků do ukrajinského jazyka, ale i pravidelné používání tlumočníka, který byl přítomen i výslechu žalobce. Na tlumočníka nelze nazírat jako na nezávislou osobu, ale naopak jako na osobu závislou v důsledku jeho vazeb na správní orgán. Jeho úkolem není dozorovat postup správních orgánů, ale toliko zmírnit nerovnost způsobenou neovládáním úředního jazyka. Stěžovatel dále v kasační stížnosti namítl, že nebyl řádně poučen o povaze výslechu, o možnosti odmítnout ve věci vypovídat, jakož i o následcích své výpovědi, resp. o povaze celého řízení. Žalovaná proto měla jak uváděné rozpory ve výpovědích stěžovatele, tak tyto další procesní vady odstranit v odvolacím řízení, což však neučinila.

[9] Podle stěžovatele správní orgán I. stupně dále pochybil také tím, že v průběhu dokazování „vytěžoval“ různými procesními prostředky blíže neidentifikované osoby

ze společností BRUCO a Globus, aniž by o takových úkonech sepsal řádný dokument zachycující takový úkon. Orgány veřejné moci mohou činit pouze to, co jim zákon ukládá, přičemž ve správním řízení lze takové „vytěžování“ činit pouze ve formě svědecké výpovědi, o níž musí být veden protokol. Tím, že správní orgán nedostatečně identifikoval jednotlivé „vytěžované“ osoby a neposkytl jim zákonné poučení, zatížil takové důkazní prostředky vadou nezákonnosti a procesní nepoužitelnosti. Další procesní vadou je pak podle stěžovatele naopak nevyslechnutí svědka V. K., který mohl poskytnout informace, zda stěžovatel skutečně vykonával nelegální práci. Správní orgány proto nedostatečně a nesprávně zjistily skutkový stav věci. Krajský soud se však s těmito námitkami stran procesních vad řádně nevypořádal, resp. je hodnotil tak, že neměly vliv na zákonnost správních rozhodnutí.

[10] Za další procesní pochybení považuje stěžovatel to, že si žalovaná k jeho odvolací námitce zpochybňující závěry závazného stanoviska ministerstva vnitra nevyžádala podle § 149 odst. 5 správního řádu přezkum tohoto stanoviska nadřízeným správním orgánem, tj. ministrem vnitra. Stěžovatel se domníval, že poté, co v odvolání vznesl námitky proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá si žalovaná jeho potvrzení či změnu podle § 149 odst. 5 správního řádu. Tak tomu žalovaná podle stěžovatele učinila v jiných řízeních, například ve věci CPR-19386-7/ČJ-2018-930310-V238 či CPR-19388-9/ČJ-2018-9300310-V238. Pokud stěžovatel napadl odborné závěry stanoviska, k jejichž posouzení není ani jeden ze správních orgánů oprávněn, měl se těmito námitkami zabývat nadřízený orgán toho správního orgánu, který závazné stanovisko vydal, což se nestalo. Také vůči tomuto žalobnímu bodu zůstal dle stěžovatele krajský soud „rezistentní“.

[11] Stěžovatel navíc již v řízení před žalovanou namítal, že závazné stanovisko neodráží jeho individuální situaci a je téměř totožné se závaznými stanovisky vydanými v jiných věcech, na jejichž čísla jednací odkazoval. Má za to, že při vydávání závazného stanoviska byly porušeny zásady zakazující kolektivní vyhoštění cizinců podle čl. 4 Protokolu č. 4 k Úmluvě. Jde o imperativ ukládající vedení řízení ohledně každého cizince samostatně, nikoliv v rámci předem připravené struktury textu rozhodnutí a závazného stanoviska. Krajský soud se s touto námitkou dle stěžovatele opět nevypořádal, navíc odkaz na konkrétní čísla jednací v žalobě stěžovatel považoval za důkazní návrh k prokázání svých tvrzení. Závazné stanovisko pak obsahuje již natolik zastaralé informace, že lze důvodně pochybovat o jeho správnosti (stěžovatel odkázal na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 8. 8. 2017, č. j. 45 Az 21/2016-55, publ. pod č. 3714/2018 Sb. NSS, podle něhož je třeba zastaralost informací posuzovat dle jejich aktuálnosti a případné změny okolností, nikoliv pouze měřítkem časovým; pokud se podstatně změní situace, může být zastaralá i zpráva stará pouhý týden, a pokud je situace stabilní, může být použitelná i zpráva stará několik let).

[12] Konečně poslední procesní vada spočívá v tom, že stěžovatel nebyl v průběhu odvolacího řízení seznámen s podklady pro rozhodnutí, jak to vyžaduje § 36 odst. 3 správního řádu. Stěžovatel výslovně uvádí, že namítá neseznámení s podklady v rámci odvolacího řízení, nikoliv v řízení před správním orgánem I. stupně, jak tuto námitku vyložil krajský soud (body 48 – 51 odůvodnění rozsudku).

[13] Stěžovatel pak nesouhlasí s právním hodnocením krajského soudu, pokud jde o povahu správního vyhoštění. Ve srovnání s trestem vyhoštění podle trestního zákoníku,

podle něhož se vyžaduje prokázání zavinění (nepřímého úmyslu), správní vyhoštění je daleko citelnějším zásahem do soukromé sféry cizince. Stěžovatel je přesvědčen, že řízení o správním vyhoštění je nutné nahlížet optikou trestání, a to alespoň správního trestání. To přinejmenším znamená zkoumat subjektivní stránku jednání, tj. zavinění. Žádný ze správních orgánů však subjektivní stránku jednání stěžovatele nezkoumal a stejně nesprávný závěr převzal do napadeného rozsudku i krajský soud.

[14] S ohledem na všechny výše uvedené námitky stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a společně s ním i rozhodnutí žalované, neboť pro takový postup byl důvod již v řízení před krajským soudem.

[15] Žalovaná ve svém vyjádření ke kasační stížnosti odkázala na vyjádření k žalobě a uvedla, že ve svém postupu a ve svých závěrech neshledává pochybení, pročez plně souhlasí s názorem uvedeným v napadeném rozsudku.

### III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[16] Nejvyšší správní soud nejprve konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem.

[17] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, 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**.

#### *a) Námitka nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu*

[18] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Pokud by totiž rozsudek trpěl vadou nepřezkoumatelnosti, mohlo by to mít za následek nemožnost přezkoumat další námitky stěžovatele; sama o sobě by pak tato vada odůvodnila zrušení napadeného rozsudku.

[19] Stěžovatel namítá nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu ve vztahu k několika žalobním bodům, které se týkaly procesních vad v řízení před správními orgány obou stupňů a vlastního skutkového posouzení věci. Konkrétně v kasační stížnosti uvedl, že krajský soud se s těmito námitkami vypořádal nedostatečně či že vůči nim zůstal „rezistentní“.

[20] Jak vyplývá z konstantní judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal soud za rozhodný, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje argumentaci účastníků řízení za nedůvodnou (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97 a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j.

2 Azs 47/2003 - 130, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75). Meritorní přezkum rozsudku je tak možný pouze za předpokladu, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno v jeho výroku.

[21] Výše uvedená kritéria však napadený rozsudek splňuje, neboť je z jeho odůvodnění zcela zřejmé, jakými úvahami byl krajský soud při posouzení věci v rozsahu žalobních bodů veden a k jakému závěru na jejich základě dospěl. Je sice pravdou, že některé námitky týkající se procesního pochybení správního orgánu I. stupně a žalované vypořádal krajský soud stručně, vždy je však patrné, k jakým závěrům při jejich posouzení dospěl.

[22] To se týká jak vypořádání rozporu mezi výpovědí stěžovatele na místě, kde byl při výkonu práce kontrolován hlídkou policie, a obsahem výpovědi při jeho výslechu (krajský soud považoval za dostačující vlastní vysvětlení stěžovatele, že hlídku měl za vyděrače, a proto nejdříve uvedl nepravdu), tak posouzení stěžovatelem namítaných pochybení při vedení výslechu za přítomnosti tlumočníka (krajský soud se sice výslovně nevypořádal s hodnocením žalované, že přítomnost tlumočníka jako nestranné osoby vylučuje namítaná pochybení, avšak dostatečně jasně zhodnotil, že ze správního spisu nic nenasvědčuje tomu, že by stěžovatel nebyl náležitě poučen o všech svých právech a že by snad průběh a obsah jeho výpovědi byly jiné, než je zachyceno v protokolu).

[23] Stejně tak nezůstala bez odpovědi soudu námitka nedostatečného zjištění skutkových okolností a vad při jejich zjišťování (tzv. vysvětlení osob pracujících ve společnostech Globus a BRUCO, aniž by správní orgán provedl jejich výslech podle § 55 s. ř. a naopak nevyslechnutí V. K., který měl být stěžovatelovým zaměstnavatelem), neboť krajský soud dospěl k závěru, že pro zjištění skutkového stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti, postačovaly tři důkazy založené ve spise (fotografie zachycující stěžovatele při práci před obchodním domem Globus, výpověď stěžovatele a sdělení Úřadu práce), takže dalšího dokazování nebylo třeba a bylo by nadbytečné. Dostatečně byla vypořádána soudem i námitka týkající se procesního pochybení žalované, která měla podle stěžovatele předat závazné stanovisko ministerstva vnitra k přezkumu nadřízeným orgánem (podle krajského soudu však stěžovatel nepochybně obsah závazného stanoviska, a to ani v žalobě, namítal pouze, že bylo vydáno automaticky bez přihlédnutí k jeho individuální situaci). Konečně krajský soud vyvrátil i námitku nedostatečné individualizace závazného stanoviska, neboť odkázal na konkrétní jeho části, které se konkrétní situaci stěžovatele věnují.

[24] Pokud jde tedy o stěžovatelovu kasační námitku týkající se nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, lze uzavřít, že je nedůvodná. Skutečnost, že stěžovatel se závěry krajského soudu nesouhlasí (a má, stěžovatelovými slovy, za to, že soud zůstal vůči jeho námitkám „rezistentní“), nepředstavuje důvod pro zrušení napadeného rozsudku pro nepřezkoumatelnost.

*b) Námitky nesouladu skutkových zjištění s obsahem spisu a procesních vad*

[25] Nejvyšší správní soud se dále zaměřil na posouzení kasačních námitek, podle nichž vychází rozhodnutí správních orgánů z nedostatečně zjištěného skutkového stavu a v řízení se dopustily řady procesních vad, které mohly ovlivnit zákonnost správních rozhodnutí a pro něž měl napadené rozhodnutí žalované krajský soud zrušit.

[26] Nejvyšší správní soud sdílí názor krajského soudu, podle něhož k prokázání nelegálního zaměstnání stěžovatele podle § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 ve spojení s § 178b odst. 1 zákona o pobytu cizinců dostačovaly fotografie z místa pobytové kontroly, na nichž je zachycen při úklidových pracích, obsah stěžovatelovy vlastní výpovědi a sdělení Úřadu práce o tom, že stěžovateli nebylo vydáno povolení k zaměstnání. Shromáždění těchto podkladů postačuje k závěru o tom, že se stěžovatel přinejmenším dne 14. 1. 2019 dopustil výkonu nelegální práce, a odpovídá požadavku § 3 správního řádu, aby byl správním orgánem zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Tento závěr je pak východiskem pro hodnocení dalších stěžovatelových námitek stran procesních pochybení správních orgánů. Stěžovateli lze sice přisvědčit v tom, že sdělení blíže neidentifikovaných zaměstnanců společnosti Globus a manažerky společnosti BRUCO, podle níž měl být stěžovatel zaměstnancem V. K., který „dodává“ úklidové společnosti zaměstnance, nemohou sloužit jako relevantní podklad pro rozhodnutí, pokud správní orgány tyto osoby v řízení nevyslechly jako řádně identifikované a poučené svědky v souladu s § 55 správního řádu. S ohledem na to, že zjištění vyplývající z těchto „sdělení“ považuje Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem za nadbytečná, nemohl mít způsob jejich porřízení vliv na zákonnost správních rozhodnutí. Stejně tak je třeba hodnotit námitku stěžovatele, týkající se absence výsledku V. K.

[27] Kasační soud se pak rovněž ztotožňuje s vypořádáním rozporů v obsahu výpovědi stěžovatele při pobytové kontrole a při jeho výsledku, jak jej provedl krajský soud. Tento rozpor vysvětlil sám stěžovatel tak, že v prvním případě policistům lhal, neboť si je spletl s vymahači a měl z nich strach. Nic nenasvědčuje tomu, že by stěžovatel tuto výpověď a vlastní vysvětlení své původní odlišné výpovědi činil pod nátlakem nebo že by byl do protokolu zaznamenán zcela jiný obsah výpovědi, než jakou stěžovatel učinil před správním orgánem, a že by nebyl o následcích své výpovědi správním orgánem náležitě poučen. Stěžovatel byl poučen o právu zvolit si právního zástupce, čehož nevyužil, a Nejvyšší správní soud se shoduje s krajským soudem, že jeho výpověď zachycená v protokolu se jeví jako věrohodná. Stěžovateli lze přitakat v tom, že rolí tlumočníka je řádně vykonat tlumočnický úkon, tj. zajistit, aby mezi správním orgánem a účastníkem, který nehovoří jednacím jazykem, došlo k věrnému a co nejpřesnějšímu předání informací, nikoliv být „jako nestranná osoba“ garantem zákonnosti a férovosti procesních úkonů správního orgánu. Tlumočník je povinen svou vlastní, tedy tlumočnickou, činnost vykonávat nestranně a podle svého nejlepšího vědomí, což však neznamená, že v řízení vystupuje jako osoba garantující zákonnost samotných procesních postupů správního orgánu. Toto nepřipadné konstatování žalované obsažené v jedné větě odůvodnění (*„Při sepsání seznámení se spisovým materiálem byl mimo policistů přítomen i tlumočník, který zde současně působil jako nestranná osoba.“*) však nepředstavovalo stěžejní argument proti odvolacím námitkám stěžovatele a nemůže být důvodem nezákonnosti rozhodnutí. Ani tato námitka není důvodná.

[28] Stěžovatel dále zpochybnil procesní postup žalované, která si podle jeho názoru měla s ohledem na odvolací námitku směřující proti závěrům závazného stanoviska k možnosti vycestování na Ukrajinu vyžádat podle § 149 odst. 5 správního řádu jeho přezkum nadřízeným správním orgánem, tj. ministrem vnitra. Krajský soud v napadeném rozsudku uvedl, že k takovému postupu neměla žalovaná důvod, s čímž kasační soud souhlasí.

[29] Závazné stanovisko je jedním z podkladů pro vydání rozhodnutí, u kterého neplatí zásada volného hodnocení důkazů podle § 50 odst. 4 správního řádu, správní orgán, který vede řízení, je tímto stanoviskem vázán a nemůže se od něj odchýlit, neboť by tak překročil rozsah pravomocí, které mu zákon svěřuje. Správní orgán, který vede řízení, nemůže nahrazovat činnost dotčeného správního orgánu, neboť by tím rozhodoval o otázkách, k nimž nemá odborné znalosti, a tudíž ani pravomoc (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 2019, č. j. 9 As 140/2019-22, bod 18). S ohledem na to ukládá správní řád v § 149 odst. 5 odvolacímu orgánu povinnost vyžádat si potvrzení nebo změnu závazného stanoviska v případě, kdy odvolání směřuje proti obsahu tohoto stanoviska. Jde však o situace, kdy odvolání zpochybňuje skutečně obsahovou část stanoviska, tedy otázky, k nimž není ve věci rozhodující orgán odborně způsobilý a o nichž si nemůže a nesmí učinit úsudek sám. Jak však správně uvedl v napadeném rozsudku krajský soud, stěžovatel v odvolání nenapadl posouzení důvodů znemožňujících vycestování, tj. aktuální situaci na Ukrajině z pohledu hrozícího nebezpečí, ale brojil pouze proti automatickému vydávání těchto stanovisek a jejich nedostatečné individualizaci. Tato námitka tak nezpochybňovala posouzení vlastní bezpečnostní situace na Ukrajině, resp. situace v místě bydliště stěžovatele, ale spíše způsob vytváření těchto stanovisek, a to že se stanovisko nezaměřuje na vlastní posouzení individuálních možností stěžovatele. Tuto otázku byla podle kasačního soudu způsobilá posoudit sama žalovaná. Ostatně Nejvyšší správní soud připomíná, že dokonce i neprovedení přezkumu závazného stanoviska podle § 149 odst. 5 správního řádu tam, kde by to bylo s ohledem na zpochybnění jeho odborného obsahu na místě, nemusí zakládat nezákonnost správního rozhodnutí a automaticky důvod pro jeho zrušení soudem. Je totiž třeba vždy přihlédnout k okolnostem jednotlivého případu, k charakteru nevypořádaných námitek a k intenzitě porušení, tedy k tomu, jak velký zásah byl nevypořádáním takových námitek způsoben (rozsudek č. j. 9 As 140/2019-22, bod 29).

[30] Nejvyšší správní soud pak považuje ve shodě s krajským soudem závazné stanovisko za individualizované: v jeho úvodní části je v dostatečném rozsahu rekapitulována konkrétní situace stěžovatele a jeho závěry jsou činěny s ohledem na skutečnosti, které před správním orgánem vypověděl sám stěžovatel, a také s ohledem na to, že stěžovatel žije se svou rodinou v obci Floryne ve Vinnycké oblasti. Taková míra individualizace je pro posouzení možnosti vycestování stěžovatele zcela dostačující a pro takový závěr nebylo třeba, aby se žalovaná či krajský soud při přezkumu rozhodnutí žalované seznamovaly s obsahy dalších závazných stanovisek vydaných v případě jiných občanů Ukrajiny a vzájemně je porovnávaly, jak v kasační stížnosti namítá stěžovatel. Případ stěžovatele proto nenasvědčuje ani tomu, že by byl porušen čl. 4 Protokolu č. 4 k Úmluvě, který zakazuje hromadné vyhoštění cizinců. Soudní judikatura přitom připouští, že porušením tohoto zákazu není ani situace, kdy jsou uložena správní vyhoštění více cizincům v důsledku jedné policejní akce, pokud s každým cizincem bylo vedeno

individuální správní řízení, v němž mohl uplatnit svá práva jako účastník řízení a jehož výsledkem bylo rozhodnutí týkající se toho kterého cizince (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2018, č. j. 5 Azs 322/2017-31, bod 13). V tomto případě šlo o řízení týkající se výlučně stěžovatele, a jak již bylo konstatováno, samotné závazné stanovisko k možnosti vycestování je ve svých závěrech dostatečně individualizované a samotné rozhodování o vlastním vyhoštění stěžovatele bylo založeno na výlučně individuálním posouzení skutkových okolností jeho případu.

[31] Krajský soud pak v této souvislosti nepochybil, pokud si stěžovatelem uváděná stanoviska nevyžádal a neprovedl je jako důkazy - jak již bylo uvedeno, k posouzení individualizace závazného stanoviska v této věci to nebylo třeba a stěžovatel pak v žalobě jejich provedení jako důkazu ani nenavrhoval.

[32] Konečně poslední kasační námitkou, týkající se procesních vad v řízení před žalovanou, bylo to, že stěžovatel neměl možnost se vyjádřit ke všem podkladům pro rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu. Jak již uvedl v napadeném rozsudku krajský soud, stěžovatel svým podpisem za přítomnosti tlumočníka stvrdil, že se v řízení před správním orgánem I. stupně seznámil s celým spisem a podklady pro vydání rozhodnutí (bod 50). Stěžovatel však v kasační stížnosti upřesnil, že nemá na mysli neseznámení s podklady před vydáním rozhodnutí správního orgánu I. stupně, nýbrž před vydáním rozhodnutí žalované, tedy před rozhodnutím o odvolání. K tomu je však třeba uvést, že účelem seznámení s podklady rozhodnutí je dát účastníku řízení procesní prostor seznámit se s obsahem spisu v době, kdy mezi seznámením s podklady rozhodnutí a vydáním rozhodnutí již není správní spis o další důkazní prostředky doplňován (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2010, č. j. 8 Afs 21/2009-243, publ. pod č. 2073/2010 Sb. NSS). V daném případě však po podání odvolání, resp. jeho doplnění již spis před vydáním rozhodnutí žalované nebyl nijak doplňován o další podklady a pro další seznamování dle § 36 odst. 3 správního řádu tak nebyl důvod. Je sice pravdou, že krajský soud v odůvodnění rozsudku výslovně nereagoval na tuto stěžovatelovu žalobní námitku (zřejmě omylem se zabýval seznámením s podklady v řízení před orgánem I. stupně), avšak s ohledem na výše uvedené se nemůže jednat o vadu, která by způsobovala nezákonnost jeho rozsudku.

*c) Námitka nesprávného právního posouzení vyhoštění*

[33] Nejvyšší správní soud dále nemůže přisvědčit ani námitce, že správní vyhoštění je trestem a že správní orgány pochybily, pokud při posuzování jednání stěžovatele nezkoumaly subjektivní stránku, tj. zavinění. Ve své ustálené judikatuře soud opakovaně potvrdil (například v rozsudku ze dne 25. 4. 2008, č. j. 4 As 24/2008 – 77, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 5 Azs 94/2005 - 52, publ. pod č. 1164/2007 Sb. NSS, nověji například v rozsudku ze dne 29. 8. 2017, č. j. 9 Azs 176/2017-26), že správní vyhoštění nelze chápat jako trest. Správní vyhoštění je svým obsahem rozhodnutím nikoli sankční povahy, ale správním rozhodnutím, které obsahově vyjadřuje zájem státu na tom, aby se jím dotčený cizinec na území státu nezdržoval. Uvedený zákaz pobytu není sankcí, resp. trestem uloženým v trestním řízení, ale správním opatřením omezujícím cizince ve svobodě jeho volného pohybu. K takovému názoru se přiklonil i Nejvyšší soud v usnesení ze dne 29. 7. 2010, sp. zn. 4 Tz 11/2010, v němž shledal, že správní vyhoštění uložené za nelegální

pobyt v České republice není „trestem“, který by z důvodu zákazu dvojího trestání vylučoval pozdější trestní stíhání. Správní vyhoštění je svou povahou specifickým opatřením v oblasti kontroly přistěhovalectví. Smyslem úpravy správního vyhoštění je umožnit státu ukončit pobyt cizince na svém území, pokud jsou pro to důvody spočívající v osobě cizince, specifikované v ustanoveních § 119 odst. 1 a § 120 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Tento závěr je souladný též s judikaturou Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva, na kterou již v napadeném rozsudku přílehlavě odkázal krajský soud (zejména rozsudek velkého senátu ESLP Maaouia proti Francii ze dne 5. 10. 2000, bod 39: „*Takové příkazy, které jsou ve většině států přijímány správními orgány, představují zvláštní preventivní opatření za účelem kontroly přistěhovalectví a netýkají se trestního obvinění proti stěžovateli ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy*“). Soud proto neshledal ani tuto kasační námitku jako důvodnou.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[34] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost stěžovatele nedůvodnou, zamítl ji za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.

[35] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud na základě § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů nenáleží. Žalované, která byla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, pak soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť jí žádné náklady nad rámec úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 26. května 2020

JUDr. Lenka Kaniová  
předsedkyně senátu