



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl soudcem Jaroslavem Vávrou ve věci

žalobce: **O. K.**
státní příslušnost: Ukrajina
zastoupený advokátem Mgr. Tomášem Císařem
sídlem Vinohradská 1233/22, 120 00 Praha

proti
žalovanému: **Ředitelství služby cizinecké policie, IČ 00007064**
sídlem Olšanská 2, 130 51 Praha 3

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 9. 2023, č. j. CPR-28574-5/ČJ-2023-930310-V244

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 9. 2023, č. j. CPR-28574-5/ČJ-2023-930310-V244 se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen nahradit žalobci náklady řízení ve výši 6 800 Kč k rukám advokáta Mgr. Tomáše Císaře, do 30 dnů od právní moci rozsudku.

Odůvodnění:

1. V této věci se soud zabývá tím, zda Policie České republiky mohla vydat rozhodnutí o vyhoštění žalobce z území členských států Evropské unie za situace, kdy je žalobce držitelem pobytového oprávnění v jiném členském státě EU.

I. Vymezení věci

2. Policie kontrolovala žalobce dne 18. 5. 2023 v dopoledních hodinách na pracovišti (stavbě budovy) v X. Žalobce předložil svůj cestovní pas a dále průkaz Slovenské republiky – povolení k pobytu s platností od 14. 4. 2023 do 27. 2. 2024 za účelem podnikání. Žalobce však nedisponoval žádným dokladem, který by jej opravňoval k výkonu zaměstnání na území ČR a ani lustrací v dostupných informačních systémech Policie ČR nebyla taková skutečnost zjištěna.
3. Policie na základě těchto informací zahájila řízení o správním vyhoštění žalobce. Téhož dne jej vyslechla. Žalobce uvedl, že doposud neučinil žádné kroky k legalizaci svého pobytového oprávnění za účelem zaměstnání na území ČR. Ví, že zde pracuje nelegálně. Pracovní činnost zde vykonává na základě ústní dohody s I., který mu práci zprostředkoval, žalobce však neví, pro koho pracuje. Jedná se o pomocné práce při rozvodu elektroinstalace – kabeláže. Začal pracovat dne 9. 11. 2022 – 14 dní a pak až do 1. 5. 2023 do kontroly Policie ČR. Pracoval od pondělí do soboty od 8:00 hodin do 18:00 hodin. Peníze zatím nedostal vyplacené, neví, kdo by mu je měl vyplatit.
4. Krajské ředitelství policie Pardubického kraje (dále jen „*správní orgán I. stupně*“) rozhodnutím ze dne 10. 6. 2023, č. j. KRPE-45174-26/ČJ-2023-170022-SV (dále jen „*rozhodnutí o vyhoštění*“), rozhodlo dle § 119 odst. 1 písm. c) bod 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „*zákon o pobytu cizinců*“), o správním vyhoštění žalobce s dobou neumožnění vstupu na území států EU v délce 1 roku. Uvedlo, že se na žalobce vztahují důvody znemožňující vycestování.
5. Proti rozhodnutí o vyhoštění podal žalobce odvolání. Namítl, že správní orgán I. stupně nezohlednil, že má žalobce na Slovensku platné pobytové oprávnění. V dané věci mělo být proto vydáno maximálně rozhodnutí o povinnosti opustit území ČR.
6. Žalovaný rozhodnutím označeným v záhlaví tohoto rozsudku změnil výrok rozhodnutí o vyhoštění, pokud jde o určení počátku doby, po kterou žalobci nelze umožnit vstup na území členských států EU a ve zbylé části rozhodnutí o vyhoštění potvrdil. Uvedl, že uložení správního vyhoštění v ČR bez dalšího nezakládá nemožnost žalobce pobývat na území Slovenska. Protože byly v dané věci splněny podmínky pro vydání rozhodnutí o vyhoštění, nebylo možné rozhodnout o povinnosti opustit území ČR dle § 50a zákona o pobytu cizinců.

II. Obsah žaloby

7. Žalobce napadl v záhlaví označené rozhodnutí žalovaného včasnou žalobou podanou podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „*soudní řád správní*“ nebo jen „*s. ř. s.*“) ve spojení s § 172 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Navrhl, aby soud napadené rozhodnutí zrušil, věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení a přiznal žalobci právo na náhradu nákladů řízení.

8. Především žalobce zopakoval, že je držitelem pobytového oprávnění na Slovensku. Odkázal na čl. 6 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (dále jen „*návratová směrnice*“). Pokud má cizinec povolen pobyt v jiném členském státě EU, je na prvním místě jeho návrat do tohoto státu, ledaže by zde byla dána výhrada veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti. Tvrzené protiprávní jednání žalobce pojem hrozby narušení veřejného pořádku nenaplnjuje. V dané věci tedy mělo být přistoupeno maximálně k vydání rozhodnutí o povinnosti opustit území ČR. Jelikož tak správní orgány neučinily, představuje rozhodnutí o vyhoštění nepřiměřený zásah do soukromého a rodinného života žalobce.

III. Vyjádření žalovaného

9. Žalovaný ve vyjádření k žalobě setrval na závěrech obsažených v odůvodnění napadeného rozhodnutí i prvostupňového rozhodnutí a navrhl, aby soud žalobu zamítl. Zdůraznil, že v dané věci bylo prokázáno naplnění znaků skutkové podstaty uvedené v § 119 odst. 1 písm. c) bod 1 zákona o pobytu cizinců. V napadeném rozhodnutí byla dostatečně vypořádána otázka přiměřenosti dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce, a to i ve vztahu k udělenému slovenskému pobytovému oprávnění. Žalovaný též odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, dle které bylo v dané věci postupováno.

IV. Posouzení věci soudem

10. Soud přezkoumal napadené rozhodnutí v rámci uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), podle skutkového a právního stavu ke dni rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
11. Žaloba je důvodná.

IV.a. Výkon závislé práce bez platného povolení k zaměstnání

12. Žalobce v žalobě neurčitě polemizoval se závěry správních orgánů, že na území ČR vykonával nelegální práci. Nelegální činnost není v napadeném rozhodnutí dle žalobce řádně kvalifikována, protože je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné. Soud má však za to, že žalovaný v napadeném rozhodnutí na str. 5 až 8 podrobně odůvodnil, na základě jakých skutečností má za to, že žalobce byl na území ČR zaměstnán (vykonával závislou práci) bez platného povolení k zaměstnání, ač je toto povolení podmínkou výkonu zaměstnání. Řádně též v tomto směru vypořádal odvolací námitky.
13. Žalobce v rámci své výpovědi v průběhu správního řízení uvedl, že si je vědom skutečnosti, že na území ČR pracoval nelegálně. Ze správního spisu přitom vyplývá, že na území ČR vykonával osobně výdělečnou činnost, ve vztahu podřízenosti vůči blíže neurčeným osobám, dle pokynů a na dohodnutém místě, a to soustavně, přičemž oprávnění k výkonu zaměstnání na území ČR nedoložil a ani jinak taková skutečnost zjištěna nebyla. Soud se tedy se závěrem žalovaného, že žalobce na území ČR vykonával nelegální práci, ztotožňuje.

IV.b. Aplikovatelnost návratové směrnice

14. Institut správního vyhoštění, stejně jako institut rozhodnutí o povinnosti opustit území, mají svůj původ v návratové směrnici. Předpokladem pro postup dle návratové směrnice nicméně je, aby byl pobyt cizince na území členského státu EU neoprávněný (srov. čl. 6 a čl. 3 odst. 4 návratové směrnice). Neoprávněným pobytem se dle čl. 3 odst. 2 návratové směrnice rozumí přítomnost státního příslušníka třetí země, který nesplňuje nebo přestal splňovat podmínky vstupu uvedené v čl. 5 Schengenského hraničního kodexu nebo jiné podmínky vstupu, pobytu nebo bydliště v určitém členském státě, na území tohoto členského státu.
15. Pobyt cizince na území členského státu EU bude podle čl. 6 ve spojení s čl. 3 odst. 2 návratové směrnice oprávněný jen tehdy, pokud budou splněny všechny podmínky zakotvené v čl. 6 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 ze dne 9. března 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex). K tomu srovnej též rozsudek Soudního dvora EU ze dne 12. 12. 2019 ve věci C-380/18, *E. P.*, zejména bod 24. Mezi podmínky vstupu na území členských států dle čl. 6 odst. 1 písm. c) Schengenského hraničního kodexu patří to, že státní příslušníci třetích zemí zdůvodní účel a podmínky předpokládaného pobytu a mají zajištěny dostatečné prostředky pro obživu jak na dobu předpokládaného pobytu, tak na návrat do své země původu nebo na průjezd do třetí země, ve které je zaručeno jejich přijetí, nebo jsou schopni si tyto prostředky legálním způsobem opatřit.
16. Cizinec, který na území členského státu EU vykonává práci bez povolení k zaměstnání, nemůže z povahy věci zdůvodnit účel svého pobytu; nelegální výkon zaměstnání tímto účelem být nemůže. Takový cizinec proto pobývá na území členského státu v rozporu s čl. 6 odst. 1 písm. c) Schengenského hraničního kodexu a jeho pobyt je tedy nutno považovat za neoprávněný (srov. též Pořízek, Pavel. Výklad výhrady veřejného pořádku v jednotlivých ustanoveních zákona o pobytu cizinců. In: *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2017*, Kancelář veřejného ochránce práv, 2018, s. 115, dostupné na: <https://www.ochrance.cz>.) Podmínky vstupu vyplývající z čl. 6 Schengenského hraničního kodexu musí splnit i cizinci, kteří jsou držiteli platného oprávnění k pobytu vydaného členským státem EU a chtějí vstoupit na území jiného členského státu. Na území tohoto jiného členského státu pak mohou pobývat maximálně po dobu tří měsíců (srov. čl. 21 odst. 1 a 2a Úmluvy k provedení Schengenské dohody ze dne 14. června 1985 mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích).
17. Ze shora uvedeného vyplývá, že žalobce pobýval na území ČR neoprávněně ve smyslu čl. 6 ve spojení s čl. 3 odst. 2 návratové směrnice, neboť nesplnil podmínky vstupu na území ČR, které vyplývají z čl. 6 Schengenského hraničního kodexu, konkrétně tím, že na území ČR vykonával činnost naplňující znaky závislé práce bez platného povolení k zaměstnání. Soud se tedy dále zabýval tím, zda žalobci jako držiteli pobytového oprávnění v jiném členském státě EU bylo možné uložit správní vyhoštění či zda bylo možné přistoupit toliko k vydání rozhodnutí o povinnosti opustit území ČR.

IV.c. K otázce splnění podmínek pro vydání rozhodnutí o vyhoštění

18. Podle čl. 6 odst. 2 návratové směrnice platí, že státní příslušníci třetí země, kteří neoprávněně pobývají na území členského státu a kteří jsou držiteli platného povolení k pobytu nebo jiného povolení zakládajícího oprávnění k pobytu vydaného

jiným členským státem, jsou povinni neprodleně odejít na území tohoto jiného členského státu. Pokud dotčený státní příslušník třetí země nesplní tento požadavek nebo pokud je bezodkladný odchod státního příslušníka třetí země vyžadován z důvodů veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti, vydá se mu rozhodnutí o navrácení (v podmínkách vnitrostátní úpravy ČR rozhodnutí o správním vyhoštění – srov. čl. 3 odst. 4 a 5 návratové směrnice) podle čl. 6 odst. 1 návratové směrnice.

19. Návratová směrnice vychází z toho, že s rozhodnutím o navrácení (rozhodnutím o správním vyhoštění) je v případě státního příslušníka třetí země spojen i zákaz vstupu a pobytu na území členských států EU. Má-li však tento cizinec oprávnění k pobytu v jiném členském státě EU, pak je na prvním místě jeho návrat do tohoto státu. Rozhodnutí o navrácení (rozhodnutí o vyhoštění) je proto možné vydat až tehdy, pokud by cizinec sám nesplnil povinnost vrátit se do členského státu, kde mu bylo uděleno pobytové oprávnění nebo pokud by jeho vyhoštění bylo nutné z důvodů veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti.
20. Ustanovení čl. 6 odst. 2 návratové směrnice transponuje do vnitrostátního práva ČR § 50a zákona o pobytu cizinců (srov. důvodovou zprávu k zákonu č. 427/2010 Sb., k bodu 103). Podle § 50a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců platí, že rozhodnutí o povinnosti opustit území policie vydá cizinci, který je držitelem platného oprávnění k pobytu vydaného jiným členským státem EU a na území pobývá neoprávněně; to neplatí, pokud by cizinec mohl při pobytu na území ohrozit bezpečnost státu nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek.
21. Pokud tedy na území ČR neoprávněně pobývá cizinec, který je držitelem platného oprávnění k pobytu vydaného jiným členským státem EU, mělo by být primárně vydáno rozhodnutí o povinnosti opustit území na základě § 50a odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Rozhodnutí o povinnosti opustit území dle § 50a odst. 1 zákona o pobytu cizinců (na rozdíl od rozhodnutí o správním vyhoštění) nutí cizince opustit jen území ČR, nikoliv území všech členských států EU. Zároveň takové rozhodnutí není spojeno se zápisem v Schengenském informačním systému. Zákon o pobytu cizinců sice v § 119 odst. 1 písm. c) bod 1 umožňuje uložit správní vyhoštění i v případě nelegálního zaměstnání. S ohledem na unijní původ institutů správního vyhoštění a rozhodnutí o povinnosti opustit území je však třeba daná ustanovení zákona o pobytu cizinců vykládat eurokonformně, tedy s přihlédnutím ke shora uvedené úpravě v návratové směrnici a Schengenském hraničním kodexu.
22. K vydání rozhodnutí o správním vyhoštění lze u cizince, který je držitelem pobytového oprávnění v jiném členském státě a který v ČR nelegálně pracuje, přistoupit teprve v případě, že cizinec nebude respektovat povinnost opustit území a ve stanovené lhůtě z ČR nevycestuje. K přímému vydání rozhodnutí o správním vyhoštění lze v případě takového cizince přistoupit jen tehdy, pokud by cizinec mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek nebo ohrozit bezpečnost státu. Hrozba pro veřejný pořádek přitom musí být skutečná a aktuální. Například odsouzení v trestním řízení samo o sobě nepostačuje k tomu, aby bylo možné dospět k závěru o takové hrozbě (srov. rozsudek Soudního dvora EU ze dne 16. 1. 2018 ve věci C-240/17, *E.*, bod 49). Tím spíše ke konstatování hrozby pro veřejný pořádek nebude samo o sobě postačovat jednání spočívající ve výkonu zaměstnání bez povolení.

23. V případě žalobce tedy správní orgány s ohledem na čl. 6 odst. 2 návratové směrnice neměly přistoupit k vydání rozhodnutí o správním vyhoštění. Pokud jednání žalobce nevyhodnotily jako hrozbu pro veřejný pořádek nebo bezpečnost státu, měly postupovat podle § 50a odst. 1 zákona o pobytu cizinců a vydat rozhodnutí o povinnosti žalobce opustit území ČR. Námitky žalobce zpochybňující přiměřenost rozhodnutí o správním vyhoštění jsou tedy důvodné.
24. Soud nepřehlédl rozsudky Nejvyššího správního soudu zabývající se skutkově podobnými případy, ve kterých Nejvyšší správní soud dospěl k odlišným závěrům než soud shora (srov. např. žalovaným odkazované rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 7 Azs 374/2017–19, ze dne 31. 1. 2018, č. j. 2 Azs 289/2017–31, ze dne 5. 4. 2017, č. j. 6 Azs 60/2017–13; rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na www.nssoud.cz). Tyto rozsudky se však blíže nezabývaly podmínkami uložení správního vyhoštění cizinci s platným pobytovým oprávněním na území jiného členského státu plynoucími z návratové směrnice a zákona o pobytu cizinců. Odůvodnění citovaných rozsudků tedy neodpovídají shora popsané unijní úpravě (k tomu srov. též rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 27. 4. 2022, č. j. 41 A 16/2022–16, body 29–34).
25. Soud vyšel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2020, č. j. 5 Azs 432/2019–29, který se týkal vyhoštění cizince s oprávněním k pobytu v jiném členském státě, jenž se na území ČR dopustil drogové trestné činnosti, tedy oproti žalobci mnohem závažnějšího jednání. Nejvyšší správní soud i za těchto okolností v bodě 24 rozsudku uvedl, že smysl a účel § 50a zákona o pobytu cizinců, který je transpozicí čl. 6 odst. 2 návratové směrnice, stojí na jasném východisku: v případě cizince, který je státním příslušníkem třetí země a současně má oprávnění k pobytu v jiném členském státu EU, by se v první řadě mělo vyžadovat, aby neprodleně odešel právě na území tohoto členského státu. Vydání rozhodnutí o správním vyhoštění spojené se zákazem vstupu na území členských států EU je za daných okolností až nejzazší opatření, k němuž nepostačuje pouhá skutečnost, že byl cizinec odsouzen za trestný čin. Citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu byl následován Krajským soudem v Brně ve shora citovaném rozsudku č. j. 41 A 16/2022–16 a také Krajským soudem v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci v rozsudku ze dne 13. 7. 2023, č. j. 73 A 4/2023–18.

V. Závěr a náklady řízení

26. Soud shrnuje, že správní orgány nemohly žalobci s ohledem na jeho platné oprávnění k pobytu na území Slovenské republiky uložit správní vyhoštění, ale pouze povinnost opustit území podle § 50a odst. 1 odst. b) zákona o pobytu cizinců. Soud proto zrušil napadené rozhodnutí pro nezákonnost a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 1 a odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení je podle ust. § 78 odst. 5 s. ř. s. žalovaný vázán právním názorem soudu vysloveným v tomto zrušujícím rozsudku.
27. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle zásady úspěchu ve věci podle ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. a žalovanému uložil povinnost nahradit žalobci účelně vynaložené náklady soudního řízení, tj. náklady právního zastoupení žalobce dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif (dále jen „*advokátní tarif*“), které představuje odměna právního zástupce žalobce za 2 úkony právní služby, konkrétně se jedná o převzetí a přípravu zastoupení [ust. § 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu] a sepsí žaloby [ust. § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], podle § 7 bodu 5. ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu

ve výši 6 200 Kč (2 x 3 100 Kč). Náklady řízení tvoří rovněž paušální náhrada hotových výdajů za 2 úkony právní služby podle ust. § 13 odst. 4 advokátního tarifu, a to ve výši 600 Kč.

28. Celkové náklady řízení tak činí 6 800 Kč. Žalovaný je povinen nahradit žalobci náklady řízení k rukám jeho právního zástupce, a to podle ust. § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „o. s. ř.“) ve spojení s ust. § 64 s. ř. s. Soud k náhradě nákladů řízení stanovuje přiměřenou lhůtu v délce 30 dnů podle ust. § 160 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s ust. § 64 s. ř. s.

Poučení:

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům řízení.

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Pardubice, 6. prosince 2023

Jaroslav Vávra v. r.
soudce