

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **P. V.**, zast. Mgr. Pavlem Čižinským, advokátem, se sídlem Ječná 7/548, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra,** se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 10. 2017, č. j. MV-116113-3/OAM-2017, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 1. 2018, č. j. 1 A 131/2017 - 34,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Rekapitulace předcházejícího řízení

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 9. 10. 2017, č. j. MV-116113-3/OAM-2017, zamítl odvolání a potvrdil usnesení Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie ze dne 15. 8. 2017, č. j. CPR-16439-7/ČJ-2017-930310-V239, kterým bylo zastaveno řízení o žádosti o vydání nového rozhodnutí ve věci zrušení platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění. Žalovaný z hlediska okolností podstatných pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštěná shrnul, že žalobce na území České republiky přicestoval na polské schengenské vízum platné od 14. 11. 2016 do 5. 8. 2017 s tím, že uvedené vízum jej opravňovalo k pobytu na území České republiky, avšak nikoliv k výkonu výdělečné činnosti. Jelikož žalobce od 27. 3. 2017 pracoval na stavbě čistírny odpadních vod, kde byl dne 30. 3. 2017 kontrolován hlídkou Policie České republiky, uložila mu Policie České republiky, Krajské ředitelství hlavního města Prahy, Odbor cizinecké policie, Oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort rozhodnutím ze dne 30. 3. 2017, č. j. KRPA-116148-16/ČJ-2017-000022, správní vyhoštění v délce jednoho roku, neboť byl v České republice zaměstnán bez

potřebného povolení. V řízení před prvostupňovým orgánem se tedy žalobce domáhal vydání rozhodnutí, kterým by byla zrušena platnost rozhodnutí o správním vyhoštění. Žalovaný konstatoval, že žalobce v řízení před prvostupňovým orgánem uvedl, že dne 11. 4. 2017 opustil Českou republiku a jako důkaz předložil kopii části stránky cestovního pasu s výstupním razítkem na hraničním přechodu Medyka. Toto tvrzení však žalovaný nepřijal, neboť z kopie stránky cestovního pasu není zřejmé, že se jedná o cestovní pas žalobce, neboť zde nejsou uvedena všechna čísla uvedeného dokladu. Žalobci přisvědčil, že z výzvy prvostupňového orgánu není zcela zřejmé, že by právě absence identifikačních údajů byla vadou podání, k jejímuž odstranění prvostupňový orgán žalobce vyzval. Prvostupňový orgán totiž žalobce pouze obecně poučil, jak může osvědčit vycestování z Evropské unie a že musí nejen tvrdit, ale i doložit relevantní důvody, pro které by zrušení rozhodnutí o správním vyhoštění bylo přiměřené vůči důvodům, pro které bylo správní vyhoštění uloženo. Žalovaný upozornil, že velmi krátká doba nelegálního zaměstnaní i to, že se jednalo o první porušení zákona ze strany žalobce, byla v rámci rozhodnutí o správním vyhoštění zhodnocena. Podle žalovaného tyto skutečnosti ve spojení s ochotou žalobce ke splnění uložené povinnosti nemohou postačit k tomu, aby došlo ke zrušení rozhodnutí o správním vyhoštění. I přes vadu v poučení prvostupňového orgánu ohledně předložení dokladu prokazujícího vycestování z území schengenského prostoru tedy žalovaný konstatoval, že i kdyby žalobce prokázal, že opustil území schengenského prostoru, nijak nedoložil, že by zrušení platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění bylo přiměřené k důvodům, pro které bylo vydáno. Jelikož žalobce neunesl důkazní břemeno ohledně druhé podmínky pro vydání rozhodnutí o zrušení platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění, žalovaný odvolání zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[2] Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 25. 1. 2018, č. j. 1 A 131/2017 - 34, žalobu proti uvedenému rozhodnutí žalovaného zamítl. Konstatoval, že zrušení rozhodnutí o správním vyhoštění je výjimečně používaný institut, který umožňuje pominout důvody pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění uvedené v § 119 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“). Podle soudu je v žalobním řízení potřeba zkoumat, zda žalobcova žádost odůvodňovala zahájení nového řízení či nikoliv a zda tedy prvostupňový orgán byl oprávněn řízení zastavit. Soud shledal, že se žalovaný zabýval důvody, které vedly k uložení správního vyhoštění. Doplnil, že není potřebné, aby žalobce tvrdil a prokazoval pouze nové skutečnosti s tím, že však právě existence nových skutečností častokráte vydání rozhodnutí o zrušení správního vyhoštění odůvodní. Pokud by však měly správní orgány toliko přihlédnout k tomu, k čemu již bylo přihlédnuto v rozhodnutí o správním vyhoštění, pozbylo by správní vyhoštění svůj smysl. Soud shledal, že z kopie stránky cestovního pasu není možné učinit závěr, že se jedná o cestovní pas žalobce. I pokud by však žalobce doložil kompletní stránku cestovního pasu, nepostačilo by to k vydání rozhodnutí o zrušení správního vyhoštění, neboť nebyla splněna podmínka přiměřenosti zrušení správního vyhoštění. Soud navázal s tím, že správní orgány tyto své závěry dostatečně vysvětlily a nepřekročily meze správního uvážení. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2010, č. j. 1 As 1/2010 - 74, soud uvedl, že bylo na žalobci, aby prokázal existenci důvodů pro zahájení nového řízení, což však nesplnil. Tuto povinnost nadto nelze omezit jen na prokázání toho, že žalobce opustil území schengenského prostoru.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[3] Proti uvedenému rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost. V ní namítl, že názor soudu, podle kterého v rámci řízení o vydání nového rozhodnutí podle § 122 odst. 5 písm. b) zákona o pobytu cizinců mohl stěžovatel prokazovat důvody existující již v době vydání rozhodnutí o správním vyhoštění anebo ty, které se objevily až po vydání rozhodnutí o správním vyhoštění, není správný. Rovněž se neztotožnil s tím, že by mu přináleželo důkazní břemeno ohledně prokázání rozhodných skutečností týkajících se zrušení správního vyhoštění. Podle stěžovatele se soud nedostatečně vypořádal s jeho žalobní argumentací, a proto na ni odkázal s tím, že ji i částečně zopakuje. Z jazykového výkladu výše uvedeného ustanovení zákona o pobytu cizinců dovodil, že mohou existovat důvody k zrušení správního vyhoštění, které jsou přiměřené k důvodům pro uložení správního vyhoštění. Historický výklad za pomocí Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES (dále jen „návratová směrnice“) či důvodové zprávy nesvědčí závěru, že by podmínkou pro postup podle výše uvedeného ustanovení zákona o pobytu cizinců byla existence nových skutečností, které jsou odlišné od důvodů, pro které bylo uložené správní vyhoštění. Upozornil, že dobrovolné opuštění území schengenského prostoru mělo být podle čl. 11 odst. 2 návratové směrnice vnímáno jako motivační opatření. Podle stěžovatele tedy ke zrušení rozhodnutí o správním vyhoštění může prvostupňový orgán přistoupit bez jakýchkoliv dalších podmínek a poukázal v této souvislosti na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 1. 2015, sp. zn. 1 A 57/20014. Byť se návratová směrnice vztahuje primárně na případy nelegálního pobytu, a nikoliv případy nelegální práce, jako tomu bylo u stěžovatele, i přesto je potřeba využít eurokonformní výklad. Podmínka přiměřenosti pro zrušení rozhodnutí o správním vyhoštění jde nad rámec návratové směrnice a je ve své podstatě pochybná. Avšak ani případná aplikace podmínky přiměřenosti neopravňuje prvostupňový orgán podmínit zrušení rozhodnutí o správním vyhoštění existencí nových skutečností. Stěžovatel odmítl výklad § 122 odst. 5 písm. b) zákona o pobytu cizinců, který činí žalovaný v tom smyslu, že by důvody vedoucí k uložení správního vyhoštění zároveň mohly být i důvodem pro jeho zrušení. Žalovaný totiž o správním vyhoštění uvažuje jako o sankci namísto preventivního opatření. Upozornil zároveň, že jakékoliv vycestování z území České republiky v důsledku špatného fungování zastupitelských úřadů snižuje možnost se sem vrátit. Zmínil i případy, kdy zákon o pobytu cizinců požaduje existenci nových skutečností, a odlišil je od úpravy v § 122 odst. 5 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Doplnil, že dosavadní praxe nepožadovala existenci nových skutečností pro zrušení správního vyhoštění. Stěžovatel dále poukázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle které se měl prvostupňový orgán zabývat nejen novými skutečnostmi. Podotkl, že správní orgány nesprávně vůbec nevyužily svého uvážení a nevysvětlily, proč správní vyhoštění nezrušily. Nadto důkazní břemeno stěžovatel měl jen ohledně prokázání skutečnosti, že opustil území schengenského prostoru, a nikoliv i v otázce prokazování přiměřenosti zrušení správního vyhoštění vůči důvodům pro jeho uložení.

[4] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že své rozhodnutí řádně zdůvodnil a setrval na názoru, že zastavení řízení o stěžovatelově žádosti bylo důvodné. Zdůraznil, že stěžovatel byl povinen prokazovat rozhodné skutečnosti, což však nesplnil. Nejvyššímu správnímu soudu proto žalovaný navrhl, aby kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení kasační stížnosti

[5] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."), vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[6] Kasační stížnost není důvodná.

[7] Podle § 122 odst. 5 písm. b) zákona o pobytu cizinců „[p]*olicie může na žádost cizince vydat nové rozhodnutí, kterým zruší platnost rozhodnutí o správním vyhoštění, jestliže jde o cizince, který prokáže, že dobrovolně vycestoval z území v době stanovené v rozhodnutí o správním vyhoštění, a zrušení platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění bude přiměřené vzhledem k důvodům, pro které bylo vydáno.*"

[8] Nejvyšší správní soud konstatuje, že z uvedeného ustanovení zákona o pobytu cizinců plyne oprávnění Policie České republiky zrušit platnost rozhodnutí o správním vyhoštění, pokud cizinec prokáže současné splnění dvou podmínek, kterými jsou dobrovolné vycestování z území České republiky a skutečnost, že zrušení platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění je přiměřené vůči důvodům, které k udělení správního vyhoštění vedly.

[9] Nejvyšší správní soud se zabýval v případě stěžovatele nejprve otázkou, zda byly naplněny důvody přiměřenosti zrušení platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění ve vztahu k důvodům, které k udělení správního vyhoštění vedly. Zde je na místě uvést, že stěžovatel jak z rozhodnutí správních orgánů, tak i z napadeného rozsudku mylně činí závěr, že je vždy a za všech okolností nezbytné pro vydání rozhodnutí o zrušení platnosti správního vyhoštění zjistit skutečnosti nové, tj. neznámé v době rozhodování o správním vyhoštění. Takový závěr z uvedených rozhodnutí neplyne. Správní orgány i soud toliko uvedly, že úspěšné vyřízení žádosti o vydání rozhodnutí o zrušení platnosti správního vyhoštění budou pravidelně odůvodňovat skutečnosti nastalé v době mezi vydáním rozhodnutí o správním vyhoštění a podáním žádosti o vydání rozhodnutí o zrušení platnosti správního vyhoštění. S tímto závěrem se v obecnosti Nejvyšší správní soud ztotožňuje, neboť při takovémto postupu mohou správní orgány přihlížet ke skutečnostem známým již při rozhodování o správním vyhoštění i k těm, které byly zjištěny, popř. nastaly až v mezidobí. Nejvyšší správní soud v případě stěžovatele konstatuje, že sice v České republice vykonával nelegální práci po dobu toliko tří dnů, nicméně právě tato okolnost byla zhodnocena tak, že je namístě uložit správní vyhoštění, jehož délku prvostupňový orgán určil v důsledku krátké doby výkonu nelegální práce na jeden rok. V takovém případě nelze podle Nejvyššího správního soudu uvedenou okolnost chápat jako důvod pro zrušení platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění, neboť by se své podstatě jednalo o postup vnitřně rozporný. Jinými slovy pokud určitá okolnost vede k uložení správního vyhostění, jen stěží si lze představit, že by bez existence jiné skutečnosti mohla daná skutečnost sama o sobě vést ke zrušení platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění. V této souvislosti je potřebné upozornit, že ani skutečnost, že by stěžovatel opustil dobrovolně území České republiky, nelze samostatně ani v souhrnu

s krátkou dobou nelegálního výkonu práce chápat jako přiměřený důvod, resp. přiměřené důvody, pro zrušení platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění. Proto správní orgány i soud správně upozorňovaly stěžovatele, že je nezbytné doložit existenci dalších skutečností, které by umožnily učinit závěr, že zrušení platnosti správního vyhoštění bude přiměřené vůči správnímu vyhoštění samému.

[10] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil stěžovateli, že by nebyl povinen prokazovat existenci důvodů, které by osvědčily, že zrušení platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění bude přiměřené vůči důvodům, které k uložení správního vyhoštění vedly. Tato skutečnost plyne nejen ze samotného znění § 122 odst. 5 písm. b) zákona o pobytu cizinců, podle kterého měl stěžovatel existenci daných skutečností prokázat, ale je rovněž podpořená i samotnou povahou řízení o žádosti, kdy je to primárně žadatel, kdo správnímu orgánu předkládá potřebné důkazní návrhy k prokázání důvodnosti podané žádosti. Uvedené závěry potvrzuje i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2010, č. j. 1 As 1/2010 - 70, podle kterého je na cizinci, aby „*(...)uvedl dostatek důvodů a shromáždil či navrhl dostatek důkazů, pro které jej správní orgán zahájí a které bude v tomto novém řízení prověřovat, posuzovat a na jejichž základě pak znovu o věci rozhodovat.*“ Nastíněnou povinnost stěžovatel nesplnil, neboť setrval na tvrzení, že důvodnost žádosti osvědčuje velmi krátká doba nelegálního výkonu práce.

[11] Nejvyšší správní soud dále konstatuje, že nepřesné, resp. toliko obecné, poučení ze strany prvostupňového orgánu ohledně vady podání nemělo za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé. Jak už správně upozornili žalovaný i soud, i za situace, kdy by stěžovatel předložil kompletní stránku cestovního pasu osvědčující, že skutečně dobrovolně opustil Schengenský prostor, nemohl by prvostupňový orgán jeho žádosti o vydání rozhodnutí o zrušení platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění vyhovět, neboť, jak bylo uvedeno výše, stěžovatel neprokázal, že by byla splněna podmínka přiměřenosti zrušení platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění vůči správnímu vyhoštění samému.

[12] Nejvyšší správní soud dále uvádí, že návratová směrnice se vztahuje na osoby, které na území České republiky pobývají nelegálně. To však není případ stěžovatele, který na území České republiky pobýval legálně, ale vykonával zde nelegálně výdělečnou činnost. Proto aplikace návratové směrnice není v tomto případě namístě. I pokud by však Nejvyšší správní soud připustil, že má být přihlédnuto ke znění návratové směrnice i v případě stěžovatele, pak nelze učinit závěr, že by zákonodárce nemohl jako zákonnou podmínku pro zrušení platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění požadovat existenci přiměřených důvodů uložení správního vyhoštění. Z návratové směrnice plyne České republice povinnost zajistit, aby osoby, které byly vyhoštěny z důvodu nelegálního pobytu, měly možnost toto rozhodnutí nechat správní orgány znovu posoudit. Tato možnost je ponechána i osobám, které byly vyhoštěny z důvodu nelegální práce, a proto, byť je Nejvyšší správní soud sice názoru, že návratová směrnice na případ stěžovatele nedopadá, nelze hovořit o rozporu s ní.

[13] Nejvyšší správní soud si je vědom, že správní vyhoštění, byť je svou povahou rozhodnutím preventivním, má pro své adresáty závažné důsledky. Tato skutečnost nicméně nevede k tomu, že by správní orgány nebyly oprávněny institut správního

vyhoštění využívat, neboť je nepochybné, že má z hlediska řádného fungování státu své legitimní postavení a plní zákonem určené funkce.

IV. Závěr

[14] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[15] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 120 a § 60 odst. 1 věty první s. ř. s., tak, že žádný z účastníků nemá právo na jejich náhradu, neboť neúspěšnému stěžovateli náhrada nákladů řízení nepřísluší a žalovanému v souvislosti s řízením 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 20. dubna 2018

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu