

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Jitky Zavřelové a Milana Podhrázkého v právní věci žalobkyně: **N. B.,** zastoupena JUDr. Matějem Šedivým, advokátem se sídlem Václavské náměstí 21, Praha 1, proti žalovanému: **Ředitelství služby cizinecké policie,** se sídlem Olšanská 2, Praha 3, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 7. 2020, čj. CPR-39608-3/ČJ-2019-930310-V238, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 9. 2020, čj. 16 A 37/2020-23,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

III. Žalované **se** náhrada nákladů řízení **nepřiznává**.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně byla 11. 9. 2019 kontrolována cizineckou policií při výkonu práce dělnice tiskárny v provozovně společnosti LOGIK s. r. o. Jelikož žalobkyně při kontrole předložila jen cestovní pas a žádný doklad opravňující ji k zaměstnání, Krajské ředitelství policie hl. města Prahy, odbor cizinecké policie (dále „správní orgán I. stupně“) se žalobkyní zahájilo řízení o správním vyhoštění. Správní orgán I. stupně v tomto řízení rozhodl rozhodnutím z 12. 10. 2019, čj. KRPA-321526-14/ČJ-2019-000022-ZAM, o správním vyhoštění žalobkyně, protože vykonávala pracovní činnost, ke které je třeba povolení k zaměstnání bez tohoto povolení, a naplnila tak podmínky pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. c) bodu 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců (dále „zákon o pobytu cizinců“). Zároveň žalobkyně naplnila podmínky pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu

4 zákona o pobytu cizinců, jelikož k pobytu za účelem zaměstnání žalobkyně neměla platné pobytové oprávnění. Správní orgán I. stupně stanovil v tomto rozhodnutí dobu, po kterou nelze žalobkyni umožnit vstup na území členských států EU, na 2 roky.

[2] Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání. V něm argumentovala, že se sice dopustila výkonu zaměstnání bez povolení, avšak nedopustila se pobytu bez pobytového oprávnění, protože zákonodárce chtěl tyto skutkové podstaty odlišit. Žalobkyně nepřekročila dobu, po kterou mohla pobývat v ČR bez víza. Stanovená doba zákazu vstupu do EU je tedy nepřiměřeně přísná, také s ohledem na spolupráci žalobkyně se správními orgány. Správně měla být žalobkyni vyměřena doba podle § 119 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, kde je v souvislosti s nelegální prací stanovena sazba do 3 let, nikoliv podle přísnější sazby do 5 let v souvislosti s neplatným pobytovým oprávněním podle § 119 odst. 1 písm. b) stejného zákona.

[3] O odvolání rozhodla žalovaná shora označeným rozhodnutím tak, že se rozhodnutí správního orgánu I. stupně mění, pokud jde o počátek doby zákazu vstup do EU (na místo pozbytí pobytového oprávnění je za počátek doby označen okamžik, kdy uplyne doba k vycestování), a pokud jde o dobu k vycestování (na místo 15 dní od právní moci rozhodnutí stanovila žalovaná 30 dnů). Ve zbytku žalovaná rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdila. Žalovaná odmítla konstrukci žalobkyně, rozdělující nelegální práci a nelegální pobyt. Podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2018/1806 mohou sice pobývat na území státní příslušníci Moldavské republiky bez víza, to se však netýká pobytu za účelem výdělečné činnosti, pro pobyt za tímto účelem je třeba mít příslušné vízum. Žalovaná si rovněž byla vědoma polehčujících okolností spočívající ve spolupráci žalobkyně, na druhou stranu se žalobkyně dopustila nelegálního pobytu a práce vědomě. Vyměřená doba zákazu pobytu v délce 2 let je tomu přiměřená a odpovídá i obdobným případům.

[4] Rozhodnutí žalované napadla žalobkyně žalobou. V ní stejně jako v odvolání namítala, že se nedopustila nelegálního pobytu podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 4 zákona o pobytu cizinců. Sice může dojít k situaci naplnění obou skutkových podstat, avšak pouze dvěma jednáními. Pokud však cizinec oprávněně pobývá na území a dopustí se nelegální práce, má být posuzován toliko podle § 119 odst. 1 písm. c) bodu 1 zákona o pobytu cizinců s příznivější výměrou zákazu vstupu do EU v délce do 3 let. Žalobkyni byl vyměřen zákaz vstupu do EU v délce dvou let při maximální výměře 5 let podle § 119 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, tedy v dolní polovině sazby. Pokud by správní orgány postupovaly správně a vyšly by z tříleté sazby podle § 119 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, musela by být vyměřená doba v dolní polovině sazby výrazně kratší. Žalobkyně by tedy měla být postihována jen za méně závažné protiprávní jednání, v tomto případě nelegální práci.

[5] Městský soud žalobu zamítl. Bezvízový styk se podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2018/1806 uplatní jen při nevýdělečných pobytech. Nařízení vlády č. 215/2017 Sb., o stanovení výjimek z vízové povinnosti, pak jasně stanoví, že osoby ze zemí bez vízové povinnosti musí mít vízum i v případě krátkodobých pobytů do 90 dnů za účelem výdělečné činnosti. Pokud by žalobkyně při vstupu do schengenského prostorou uvedla jako účel cesty výdělečnou činnost, nebyla by bez víza vůbec vpuštěna. Pobytové oprávnění žalobkyně zaniká překročením 90denní doby v rozmezí 180 dnů vymezené pro

bezvízový pobyt, ale rovněž i nesplněním účelu bezvízového pobytu, negativně vymezeného v § 4 odst. 1 nařízení vlády č. 215/2017 Sb., vylučujícího z bezvízového pobytu výdělečnou činnost (může ovšem zaniknout i rozhodnutím o správním vyhoštění nebo o povinnosti opustit území ČR). Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2015, čj. 5 Azs 94/2005-52, pak správní vyhoštění není trestem, ale opatřením. Nelze tak bez dalšího aplikovat pravidla správního trestání a není vyloučeno, aby cizinec jedním konáním naplnil více skutkových podstat správního vyhoštění podle zákona o pobytu cizinců. Žalobkyně navíc napadá uplatnění tzv. jednočinného stejnorodého souběhu, kdy je jedním skutkem spácháno více skutkových podstat, a dovozuje, že aplikace takového souběhu porušuje překážku *ne bis in idem*. Jelikož však správní vyhoštění není trestem, nelze o této zásadě v souvislosti se správním vyhoštěním vůbec hovořit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 3 Azs 11/2019-47). Navíc jednočinný stejnorodý souběh nepředstavuje porušení překážky *ne bis in idem* a je ve správním trestání běžně aplikován. Tím spíše tak může být aplikován mimo oblast správního trestání. Obě skutkové podstaty mohou v tomto případě vedle sebe existovat, protože mají rozdílné objekty. Zatímco u ustanovení § 119 odst. 1 písm. c) bodu 1 zákona o pobytu cizinců je objektem ochrana pracovního trhu, u ustanovení § 119 odst. 1 písm. b) bodu 4 zákona o pobytu cizinců jde o zájem o regulaci pobytu cizinců na území. Naplnění skutkové podstaty § 119 odst. 1 písm. c) bodu 1 zákona o pobytu cizinců ostatně nezbytně nezakládá současné naplnění skutkové podstaty nelegálního pobytu podle § 119 odst. 1 písm. b) bod 4 zákona o pobytu cizinců. K tomu dochází jen v případě cizinců pobývajících na území na základě bezvízového styku. Jen těm může pobytové oprávnění zaniknout porušením jeho podmínek (a následně tedy cizinec automaticky pobývá na území bez pobytového oprávnění), pobytová oprávnění založená správním aktem mohou zaniknout jen dalším správním aktem (popř. pravomocným trestním rozsudkem).

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

[6] Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále „stěžovatelka“) kasační stížnost. Stěžovatelka obecně namítá, že městský soud vyšel z nesprávného posouzení právní otázky a jeho závěry neodpovídají provedenému dokazování, a odůvodnění rozsudku je zmatečné.

[7] Dále stěžovatelka opakuje argumentaci uplatněnou v žalobě a před správními orgány. Připouští, že naplnila skutkovou podstatu správního vyhoštění spočívající v nelegální práci podle § 119 odst. 1 písm. c) bodu 1 zákona o pobytu cizinců. Nenaplnila ale skutkovou podstatu nelegálního pobytu podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 4 zákona o pobytu cizinců, protože došlo k nezákonné kumulaci skutkových podstat správními orgány. Vůlí zákonodárce bylo tyto skutkové podstaty odlišit, a tím také diferencovat příslušnou sankci. Postup správního orgánu, při kterém naplnění jedné ze skutkových podstat automaticky generuje naplnění druhé skutkové podstaty, je nezákonný. Stěžovatelka tak měla být posuzována výhradně podle § 119 odst. 1 písm. c) bodu 1 zákona o pobytu cizinců s výměrou zákazu pobytu v EU do 3 let (na rozdíl od 5 let u druhé skutkové podstaty), a tudíž i výměra jejího zákazu měla být nižší. Stěžovatelka se totiž dopustila jen nelegální práce a porušení zákonem chráněného zájmu na ochraně pracovního trhu, nelegálního pobytu se nedopustila.

[8] Žalovaná odkázala na své rozhodnutí bez podrobnějšího vyjádření.

[9] K vyjádření žalované podala stěžovatelka repliku, ve které zopakovala výše uvedenou argumentaci.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Nejvyšší správní soud nemohl přehlédnout, že stěžovatelka převážně zopakovala námitky, které již vznesla v žalobě, byť tak neučinila doslovně. Nejvyšší správní soud nicméně nepřistoupil k odmítnutí kasační stížnosti pro úplně chybějící argumentaci proti závěrům městského soudu (k tomuto postupu viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2020, čj. 10 As 181/2019-63, č. 4051/2020 Sb. NSS). Stěžovatelka totiž na rozsudek městského soudu reagovala, byť velmi kusým a omezeným způsobem. Tento postup sice vedl k neúspěchu v podobě zamítnutí kasační stížnosti (viz dále), nicméně nenaplnil ještě podmínky pro odmítnutí kasační stížnosti, popsané ve výše odkazovaném usnesení, spočívající zejména v mechanickém kopírování textu žaloby do kasační stížnosti.

[13] Byť tedy je kasační stížnost s ohledem na dílčí reakci stěžovatelky na závěry městského soudu přeci jen projednatelná, je třeba poukázat na to, že v situaci, kdy městský soud na námitky stěžovatelky již podrobně reagoval a stěžovatelka v dané části kasační stížnosti jeho závěry takřka nereflektuje, nutně se podoba kasační argumentace odrazí ve způsobu a podrobnosti jejího vypořádání ze strany Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudek ze dne 2. 12. 2011, čj. 2 Afs 11/2011-90).

[14] Pokud tedy jde o věcnou otázku, konstatuje Nejvyšší správní soud, že městský soud srozumitelně vyložil, proč je možné, aby stěžovatelka naplnila jedním jednáním dvě skutkové podstaty pro rozhodnutí o správním vyhoštění. Jde totiž o jednočinný stejnorodý souběh, běžně uplatňovaný i ve správním trestání. Proti takovému závěru lze jistě argumentovat. To však stěžovatelka neučinila. Argumentace stěžovatelky v kasační stížnosti se sice mírně odlišuje od žaloby, na rozsudek městského soudu však reaguje jen potud, že se dopustila jen porušení zákonem chráněného zájmu na ochraně pracovního trhu. To však závěr městského soudu nerelativizuje. Městský soud totiž jako podpůrný argument použil rozdílné objekty dvou odlišných skutkových podstat správního vyhoštění. Stěžovatelka však argumentaci městského soudu rozdílnými objekty nenapadla, neboť připustila, že jeden z objektů porušila, a porušení druhého objektu popřela (pro podporu tohoto tvrzení ovšem nepředložila žádné argumenty). Pro městský soud navíc byly odlišné objekty skutkových podstat správního vyhoštění jen pomocným argumentem. Stěžejním bodem jeho odůvodnění je srozumitelně a podrobně vysvětlená konstrukce spojující porušení podmínek bezvízového pobytového oprávnění se zánikem tohoto oprávnění bez dalšího. Proti této části odůvodnění však stěžovatelka žádné argumenty neuvedla. Nejvyšší správní soud proto považuje v tomto ohledu za dostatečné poukázat na to, že ze stejného východiska vyšel například již v rozsudku ze dne 4. 10. 2017, čj. 6 Azs 221/2017-24, č. 3134/2014 Sb. NSS, který se také týkal porušení podmínek bezvízového styku v podobě výkonu výdělečné činnosti bez oprávnění. Ač šlo o porušení pravidel plynoucích z dohody mezi vládou ČR a vládou státu Izrael o zrušení vízové

povinnosti pro držitele národních cestovních pasů zveřejněné sdělením Ministerstva zahraničních věcí pod č. 237/1996 Sb., a nikoli tedy pravidel plynoucích z nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2018/1806 a nařízení vlády č. 215/2017 Sb. jde o závěry na tuto věc plně použitelné.

[15] Nejvyšší správní soud je vázaný důvody kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.). Nemůže tak za stěžovatelku domýšlet důvody, pro které by snad byl rozsudek městského soudu nesprávný. To neplatí, pokud by šlo o vady zmatečnosti či nepřezkoumatelnosti [§ 109 odst. 3 ve spojení s § 103 odst. 1 písm. c) a d) s. ř. s.]. Tyto vady však rozsudek městského soudu nemá. Řízení před městským soudem nebylo zmatečné, jelikož nechyběly podmínky řízení ani nerozhodoval vyloučený soudce či nesprávně obsazený soud. Rovněž rozsudek městského soudu není nepřezkoumatelný, neboť městský soud srozumitelně vyložil, proč považoval za správný závěr žalované, že stěžovatelka naplnila dvě skutkové podstaty správního vyhoštění.

IV. Závěr a náklady řízení

[16] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[17] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Žalované, která měla ve věci úspěch, nevznikly v řízení náklady přesahující rámec nákladů její běžné úřední činnosti, proto jí soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně 15. ledna 2021

Petr Mikeš
předseda senátu