



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců JUDr. Michala Mazance a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobkyně: **L. S.**, zastoupené Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalované: **Policie ČR, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2, Praha 3, proti rozhodnutí žalované ze dne 9. 11. 2015, čj. CPR-36439-2/ČJ-2015-930310-V243, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 1. 2016, čj. 4 A 94/2015 – 31,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobkyně **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** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

1. Policie ČR, Krajské ředitelství policie hl. m. Prahy, odbor cizinecké policie, oddělení pobytové kontroly pátrání a eskort (dále též „krajské ředitelství“), rozhodnutím ze dne 14. 9. 2015, čj. KRPA-32668-25/ČJ-2015-000022, uložilo žalobkyni správní vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Doba zákazu vstupu na území členských států Evropské unie byla stanovena na 1 rok od okamžiku, kdy žalobkyně pozbude oprávnění k pobytu.

2. Žalovaná zamítla odvolání žalobkyně rozhodnutím ze dne 9. 11. 2015, čj. CPR-36439-2/ČJ-2015-930310-V243.

II.

3. Žalobkyně napadla rozhodnutí žalované žalobou u Městského soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 28. 1. 2016, čj. 4 A 94/2015 – 31, zamítl. Rozsudek městského soudu

je, stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí správních soudů, dostupný na www.nssoud.cz a soud na něj na tomto místě pro stručnost zcela odkazuje.

III.

4. Žalobkyně (stěžovatelka) brojila proti rozsudku městského soudu kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

5. Stěžovatelka vytkla městskému soudu, že bez dalšího převzal a schválil nezákonné a nepřezkoumatelné odůvodnění žalované. Městský soud tak zatížil i rozsudek nezákonností a nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů. Stěžovatelka vznesla v žalobě řadu námitek týkajících se přiměřenosti a důvodnosti rozhodnutí o správním vyhoštění a jeho zásahu do soukromého a rodinného života. Městský soud posoudil námitky nedostatečně a náležitě se nezabýval skutečným stavem věci.

6. Městský soud se dostatečně nevypořádal ani s námitkou porušení zásady materiální pravdy (§ 3 správního řádu). Řízení o správním vyhoštění je řízením, v němž má být z moci úřední uložena povinnost. Správní orgán je proto povinen zjistit všechny rozhodné skutečnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena (§ 50 odst. 3 správního řádu). Správní orgány důkladně zjistily pouze skutečnosti v neprospěch stěžovatelky, ale opomněly zjišťovat i skutečnosti svědčící v její prospěch. Závěr městského soudu, podle něhož „není povinností správního orgánu dohledávat skutečnosti, které jsou případně ve prospěch posuzovaného cizince“, byl v rozporu se zákonem.

7. Podle stěžovatelky nebylo ve správním řízení nade vši pochybnost prokázáno, že vykonávala nelegální práci. Správní orgány opřely tento závěr pouze o protokol o vyjádření účastníka řízení a protokol o podání vysvětlení M. F-G. Již v odvolání stěžovatelka namítla, že předmětné protokoly byly nepoužitelné. Protokol o podání vysvětlení má předběžnou povahu a slouží správnímu orgánu ke zjištění, zda skutkové okolnosti odůvodňují zahájení správního řízení. V rámci řízení je následně nezbytné provést řádné dokazování, zvláště když účastník zpochybňuje skutečnosti zjištěné před zahájením řízení a žádá o doplnění dokazování, zejm. vlastní výslech (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2012, čj. 4 Ads 177/2011 – 120). Správní orgán měl rozhodnout v souladu se zásadou *in dubio pro reo*. Městský soud se vypořádal s námitkou nedostatečného přezkumu v odvolacím řízení pouze konstatováním, že se žalovaná touto otázkou podrobně zabývala.

8. Městský soud opřel závěr, že lhůta k vycestování byla dostatečná, pouze o skutečnost, že stěžovatelka je držitelkou platného cestovního pasu. Lhůta k vycestování však byla nepřiměřeně krátká na to, aby si stěžovatelka mohla obstarat a vyřídit veškeré nezbytné náležitosti. Stěžovatelka nesouhlasila ani se závěry městského soudu týkajícími se dopadu do jejího soukromého a rodinného života. Soud pouze převzal odůvodnění žalované a banalizoval intenzitu vztahů, které si stěžovatelka vybudovala na území ČR v uplynulých dvou letech. Požadavky na přezkoumatelnost soudního rozhodnutí nenaplnil ani závěr soudu, podle kterého se žalovaná dostatečně zabývala námitkou nesprávnosti závazného stanoviska.

IV.

9. Žalovaná odkázala na správní spis a napadené rozhodnutí.

V.

10. Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

11. Kasační stížnost není důvodná.

12. Stěžovatelka vytkla městskému soudu především nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů. Jakkoliv lze se stěžovatelkou v obecné rovině souhlasit v požadavcích kladených na odůvodnění soudních rozhodnutí, nelze opomenout, že v soudním řízení správním vymezuje hranice soudního přezkumu žalobce. Soud není povinen ani oprávněn nahrazovat jeho projev vůle, domýšlet za něj argumenty a vyhledávat na jeho místě možné vady napadeného správního aktu (viz rozsudek rozšířeného senátu ze dne 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008 – 78).

13. Ustanovení § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ukládá žalobci povinnost uvést v žalobě konkrétní (tj. ve vztahu k žalobci a k projednávané věci individualizovaná) skutková tvrzení doprovázená (v témže smyslu) konkrétní právní argumentací, z nichž plyne, z jakých důvodů žalobce považuje napadené výroky rozhodnutí za nezákonné. Líčení skutkových okolností nemůže být pouze typovou charakteristikou „obvyklých“ nezákonností, ale individualizovaným, od jiných skutkových dějů či okolností jednoznačně odlišitelným popisem. Žalobce je povinen popsat, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti (viz rozsudek rozšířeného senátu ze dne 20. 12. 2005, čj. 2 Azs 92/2005 – 58).

14. Žalobní bod je způsobilý projednání v té míře obecnosti, ve které byl formulován. Míra preciznosti žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej (viz rozsudek rozšířeného senátu čj. 4 As 3/2008 – 78).

15. V převážné části žaloby stěžovatelka vyjádřila prostý nesouhlas s napadeným rozhodnutím, aniž by upřesnila, v čem konkrétně měla spočívat namítaná nepřiměřenost uložení správního vyhoštění a délky zákazu vstupu, nesprávnost závazného stanoviska nebo nedostatečnost lhůty k vycestování. Ostatně v obdobně obecném duchu formulovala i kasační stížnost. Nesouhlas účastníka se skutkovými závěry a s právním hodnocením věci nelze ovšem zaměňovat za nepřezkoumatelnost.

16. Byť bylo odůvodnění městského soudu stručné, odpovídalo obecnosti žalobních námitek a skutkovým okolnostem věci. Městský soud shrnul rozhodná skutková zjištění, která nevyvolávala pochyb o tom, že stěžovatelka vykonávala zaměstnání na území České republiky bez potřebného povolení. V žalobě ani v kasační stížnosti stěžovatelka tato skutková zjištění účinně nezpochybnila a neuvedla žádné konkrétní okolnosti, které by svědčily o nezákonnosti nebo nesprávném posouzení věci. Městskému soudu proto nelze vytknout, že se skutkovým stavem znovu podrobně nezabýval, ale potvrdil rozhodnutí žalované.

17. Je-li rozhodnutí žalovaného správního orgánu řádně odůvodněno, je z něho zřejmé, proč žalovaný nepovažoval právní argumentaci účastníka řízení za důvodnou a proč jeho odvolací námitky považoval za liché, mylné nebo vyvrácené, shodují-li se žalobní námitky s námitkami odvolacími a nedochází-li krajský soud k jiným závěrům, je přípustné, aby si se souhlasnou poznámkou osvojil správné závěry správního orgánu (rozsudek ze dne 27. 7. 2007, čj. 8 Afs 75/2005 – 130). Tak tomu bylo i v posuzované věci.

18. Nejvyšší správní soud přisvědčil městskému soudu, že správní orgány zjistily dostatečně skutkový stav, o němž nepanovaly rozumné pochybnosti. Závěr, že stěžovatelka byla na území ČR zaměstnána bez povolení k zaměstnání, byl jednoznačně prokázán.

19. Ve výpovědi ze dne 26. 1. 2015 stěžovatelka připustila, že pracovala v hotelu Lublaňka jako pokojská, a to ode dne 25. 4. 2014. Podrobně také popsala způsob výkonu práce a její podmínky. Do hotelu docházela téměř každý den. Zpočátku neměla žádnou smlouvu a počet odpracovaných hodin se odvíjel od obsazenosti hotelu. Dohoda o provedení práce, kterou předložila krajskému ředitelství, byla uzavřena pro období od 1. 9. 2014 do 31. 12. 2014. Peníze za odvedenou práci dostávala hotově (15 až 17 tisíc Kč měsíčně). Na počátku roku 2015 podepsala novou smlouvu, ale tu zatím neobdržela. Dále stěžovatelka připustila, že nemá povolení k zaměstnání ani živnostenský list, ale má „*klientku*“, která jí vše zařizovala.

20. Skutečnost, že stěžovatelka nebyla v rozhodném období držitelkou povolení k zaměstnání, potvrdil také Úřad práce ČR v odpovědi ze dne 15. 4. 2015 (povolení k zaměstnání bylo stěžovatelce vydáno pouze na dobu od 27. 6. 2012 do 1. 11. 2013). Podle výpisu z živnostenského rejstříku založeného ve správním spisu měla stěžovatelka ohlášenou živnost pouze pro období od 2. 2. 2015 do 27. 3. 2015. Živnostenské oprávnění se tedy nevztahovalo k období, které založilo důvody pro uložení správního vyhoštění.

21. Stěžovatelka měla povolen pobyt na území České republiky za účelem podnikání – účast v právnické osobě. Ve správním spisu jsou založeny výpisy z obchodního rejstříku, podle nichž měla stěžovatelka působit jako jednatelka společností YTEX.CZ, s. r. o., a Gorb & kompani, s. r. o. Ve výpovědi ze dne 26. 1. 2015 stěžovatelka uvedla, že neví o tom, že by měla být jednatelkou nějaké společnosti. Fiktivnosti jejího jednatelství nasvědčuje také skutečnost, že v posledně uvedené společnosti byla jednou ze 16 zapsaných jednatelů.

22. Stěžovatelka nepopřela, že v hotelu Lublaňka vykonávala práci pokojské. Cizinec může být přijat do zaměstnání a zaměstnáván jen, je-li držitelem platné zaměstnanecké karty či modré karty, nebo má-li platné povolení k zaměstnání vydané krajskou pobočkou Úřadu práce a platné povolení k pobytu na území České republiky vydané podle zákona o pobytu cizinců (§ 89 odst. 1 a 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti). Existenci některého ze zmíněných oprávnění stěžovatelka netvrdila, a tím méně prokázala.

23. Hypotéza § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 zákona o pobytu cizinců „*je-li cizinec na území zaměstnán bez povolení k zaměstnání*“ přitom zahrnuje jakoukoliv formu závislé práce, pro kterou je zákonem vyžadováno povolení k zaměstnání, bez ohledu na to, zda byla formálně uzavřena pracovní smlouva mezi zaměstnavatelem a dotčeným cizincem (blíže viz rozsudek ze dne 28. 8. 2013, čj. 8 As 93/2012 – 41). Stěžovatelka se tedy dopustila výkonu nelegální práce nejen v období od 1. 9. 2014 do 31. 12. 2014, kdy měla uzavřenu dohodu o provedení práce se společností KVANT PRAHA, spol. s r. o., ale i v období, kdy pracovala v hotelu Lublaňka bez pracovní smlouvy či jiné dohody vztahující se k vykonávané práci.

24. Nejvyšší správní soud nepřisvědčil stěžovatelce, že správní orgány zjišťovaly pouze skutečnosti v její neprospěch. Přestože stěžovatelka nepředložila povolení k zaměstnání a připustila, že žádným takovým povolením nedisponuje, krajské ředitelství se dne 10. 4. 2015 dotázalo Úřadu práce ČR, zda měla stěžovatelka někdy v minulosti vydáno povolení k zaměstnání. Skutečnost, že odpověď Úřadu práce byla negativní, nelze vykládat tak, že krajské ředitelství záměrně zjišťovalo pouze skutečnosti svědčící v neprospěch stěžovatelky. Stěžovatelka neuvedla (třebas jen náznakem) žádnou okolnost, která by vyvrátila závěr, že byla zaměstnána na území ČR bez potřebného povolení. Správní orgány nejsou povinny vymýšlet skutečnosti ve prospěch účastníka řízení, pokud takové skutečnosti nebyly zjištěny nebo nevyšly v řízení najevo. Stěžovatelka neupřesnila v žalobě ani v kasační stížnosti, kterou skutečnost svědčící v její prospěch měly správní orgány opomenout. Námitka porušení § 50 odst. 3 správního řádu proto nebyla důvodná.

25. Soud nepřisvědčil ani námitce nepřipustnosti některých důkazů. Vyjádření stěžovatelky zaznamenané v protokolu ze dne 26. 1. 2015 nebylo „podáním vysvětlení“ podle § 137 správního řádu, který upravuje postupy před zahájením správního řízení. Správní orgán vyhotovil předmětný protokol podle § 18 odst. 1 správního řádu v již zahájeném řízení o správním vyhoštění a řádně poučil stěžovatelku o jejích procesních právech. Důkaz tímto protokolem proto nebyl nepřipustný. Odlišný závěr platil pro protokol o podání vysvětlení M. F-G. Tento protokol však vyloučila z okruhu důkazů již žalovaná. Je-li vada řízení vedeného v prvním stupni plně zhojena v řízení odvolacím, není správní řízení jako celek stíženo vadou, která by způsobovala nezákonnost napadeného rozhodnutí (viz např. rozsudky ze dne 13. 4. 2004, čj. 2 A 10/2002 – 269, č. 280/2004 Sb. NSS, či ze dne 17. 1. 2013, čj. 8 Afs 17/2012 – 375, č. 2822/2013 Sb. NSS).

26. Soud proto uzavřel, že podmínky pro uložení správního vyhoštění stěžovatelce podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 zákona o pobytu cizinců byly splněny.

27. Nejvyšší správní soud neshledal napadený rozsudek městského soudu nezákonným ani nepřezkoumatelným, proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

28. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 *a contrario* za použití § 120 s. ř. s.). Žalované, které by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.), soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože jí náklady řízení nad rámec 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 13. dubna 2016

JUDr. Jan Passer
předseda senátu