



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně senátu JUDr. Miluše Doškové, soudkyně Mgr. Sylvy Šiškeové a soudce JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobkyně: **M. K.**, zastoupena JUDr. Matějem Šedivým, advokátem se sídlem Václavské náměstí 831/21, Praha 1, proti žalované: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2176/2, Praha 3, ve věci žaloby proti rozhodnutí žalované ze dne 8. 7. 2020, č. j. CPR-15374-3/ČJ-2019-930310-V244, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 8. 2020, č. j. 13 A 33/2020 - 30,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Dne 6. 3. 2019 provedla Policie České republiky, Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy, Odbor cizinecké policie, oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort (dále jen „správní orgán prvního stupně“) pobytovou kontrolu zaměřenou na oprávněnost výkonu výdělečné činnosti cizích státních příslušníků. Žalobkyně byla kontrolována v provozovně Fine food společnosti Lifefood Czech Republic s. r. o. na adrese Podnikatelská 566, Praha 9. Správní orgán prvního stupně popsal průběh kontroly tak, že žalobkyně byla oblečena do bílého trička a bílých kalhot, prokázala se biometrickým cestovním pasem, ve kterém neměla žádné platné vízum, a nepředložila doklad opravňující ji k výkonu závislé práce nebo jiné dani podléhající výdělečné činnosti na území České republiky. Součástí správního spisu je také protokol o podání vysvětlení vedoucí směny v kontrolované provozovně, která uvedla, že žalobkyni zná, jelikož v provozovně od minulého týdne pomáhá na balíčce. Žalobkyně tvrdila, že v provozovně nepracovala, ale pouze se přišla ohledně práce domluvit. Bílé oblečení na sobě měla na pokyn osoby, se kterou se měla na práci v provozovně domluvat. V České republice

pobývala spolu s kamarádkou asi dva měsíce a věnovala se zejména poznávání památek; příležitostně byla na brigádě, místo neuvedla.

[2] Rozhodnutím správního orgánu prvního stupně ze dne 6. 3. 2019, č. j. KRPA-94516-17/ČJ-2019-000022-ZAM, bylo žalobkyni podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3. zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 30. 7. 2019 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), uloženo správní vyhoštění a stanovena doba v délce 2 let, po kterou nelze žalobkyni umožnit vstup na území členských států Evropské unie.

[3] V záhlaví označeným rozhodnutím žalovaná zamítla odvolání žalobkyně proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a toto rozhodnutí potvrdila. Uvedla, že rozhodnutí o správním vyhoštění je založeno nejen na tvrzeních žalobkyně a vedoucí směny, ale také např. na zjištěních učiněných při provádění kontrole nebo fotodokumentaci pořízené na místě. Vyšla rovněž z tvrzení žalobkyně, že měla v úmyslu si sehnat brigádu, ač si byla vědoma, že bez příslušných povolení na území České republiky není oprávněna vykonávat výdělečnou činnost, a že již na několika brigádách pracovala. Výpověď žalobkyně žalovaná hodnotila jako účelovou a rozpornou. Ve skutkových zjištěních neshledala žalovaná rozpor a ztotožnila se se závěrem, který z těchto zjištění správní orgán prvního stupně vyvodil.

[4] Proti rozhodnutí žalované podala žalobkyně žalobu k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který ji zamítl. Ztotožnil se závěry žalované a správního orgánu prvního stupně a skutkový stav považoval za dostatečně zjištěný. Podle městského soudu bylo zjevné, že žalobkyně v provozovně fakticky vykonávala práci, aniž by disponovala potřebným povolením. Shodně jako žalovaná shledal tvrzení žalobkyně, že se přišla jen podívat na práci, jako účelové. Uvedl, že úřední záznam policie je písemnost zachycující, že se v určitém čase na určitém místě nacházela určitá osoba, a může být použit jako jeden z podkladů pro vydání rozhodnutí.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[5] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) v kasační stížnosti poukázala na represivní charakter správního vyhoštění, na které by měly být kladeny stejné nároky jako na trestní řízení, včetně požadavku na zachování zásady *in dubio pro reo*. Pokud tedy v dané věci existovaly důvodné pochybnosti, měl městský soud přijmout verzi stěžovatelky, neboť její výpověď o průběhu skutkového děje nebyla spolehlivě vyvrácena.

[6] Stěžovatelka dále upozornila na kolizi svého výsledku a výpovědi vedoucí směny. Z výpovědi stěžovatelky vyplývá, že v provozovně společnosti Lifefood Czech Republic s. r. o. nepracovala, ze sdělení vedoucí směny pak plyne, že zde stěžovatelka pracovala od týdne předcházejícího kontrole provedené cizineckou policií. Městský soud vyšel ze závěru, že stěžovatelce byl prokázán výkon nelegální práce, aniž by byly dány přímé usvědčující důkazy, potažmo řetězec nepřímých důkazů tvořících ucelený celek. Dále stěžovatelka namítla, že správní orgány uvedly jako rozhodný důkaz úřední záznam o provedené kontrole, ačkoliv podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 9. 2010, č. j. 1 As 34/2010 - 73, jej nebylo možné použít jako důkazní prostředek. Správní orgán prvního stupně měl podle stěžovatelky pokračovat v dokazování a prohloubit řízení o výsledky dalších svědků či zjištění pracovní docházky, podpisových archů apod. V řízení totiž nebylo prokázáno, že by výpověď stěžovatelky byla nepravdivá a že se skutkový děj nemohl odehrát tak, jak uvedla. Stěžovatelka požádala rovněž o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

pokračování

[7] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázala na spisový materiál a uvedla, že postupovala v souladu s právními předpisy.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[8] Kasační stížnost je přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[9] Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 21. 10. 2020, č. j. 2 Azs 339/2020 - 25, kasační stížnosti nepřiznal odkladný účinek.

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3. zákona o pobytu cizinců ve znění účinném do 30. 7. 2019 „*policie vydá rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který pobývá na území přechodně, s dobou, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států Evropské unie, a zařadí cizince do informačního systému smluvních států, až na 5 let, je-li cizinec na území zaměstnán bez oprávnění k pobytu anebo povolení k zaměstnání, ačkoli je toto povolení podmínkou výkonu zaměstnání, nebo na území provozuje dani podléhající výdělečnou činnost bez oprávnění podle zvláštního právního předpisu anebo bez povolení k zaměstnání cizince zaměstnal nebo takové zaměstnání cizinci zprostředkoval*“.

[12] Stěžovatelka namítla, že řízení o správním vyhoštění má represivní charakter a mají na ně být kladeny stejné nároky jako na trestní řízení. Nejvyšší správní soud nezpochybňuje míru zásahu rozhodnutí o správním vyhoštění do života stěžovatelky, nicméně se neztotožnil s přirovnáním řízení o správním vyhoštění k trestnímu řízení. Řízení o správním vyhoštění postrádá podle judikatury trestní (sankční) charakter, což vyplývá např. z rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 5. 10. 2000, stížnost č. 39652/98, ve věci Maaouia proti Francii, podle kterého přijetím čl. 1 Protokolu č. 7, který obsahuje specifické záruky týkající se řízení o vyhoštění cizinců, daly státy jasně najevo svou vůli nezahrnovat řízení do pole působnosti čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně základních práv a svobod. Shodné stanovisko zastává i Nejvyšší správní soud, podle kterého „*správní vyhoštění je zákonem definováno jako ukončení pobytu cizince na území, které je spojeno se stanovením doby vycestování z území a doby, po kterou nelze cizinci vstup na území. 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, ale preventivním správním opatřením, který nesleduje represivní účel*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2017, č. j. 9 Azs 176/2017 - 26, obdobně pak také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 5 Azs 94/2005, č. 1164/2007 Sb. NSS).

[13] Dále stěžovatelka namítá, že městský soud dospěl k závěru o důvodnosti uložení správního vyhoštění, aniž by disponoval dostatečným množstvím důkazů a zároveň aproboval použití úředního záznamu o provedené kontrole jako rozhodného důkazu. Podle stěžovatelkou odkazovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 34/2010 - 73 spočívá význam úředního záznamu o podaném vysvětlení ve smyslu § 61 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, v přestupkovém řízení v tom, že „*na jeho základě si může správní orgán předběžně vyhodnotit relevanci případné svědecké výpovědi dané osoby z hlediska skutečností, které je třeba v konkrétním řízení o přestupku prokázat. Při samotném výslechu svědka (obviněného) však nesmí být úřední záznam o podaném vysvětlení čten namísto výpovědi svědka (obviněného)*.“ S ohledem na to, že řízení o správním vyhoštění nemá sankční charakter, však není tento rozsudek, vydaný ve vazbě na přestupkové řízení, pro nyní posuzovanou věc zcela přílehlavý.

[14] Na věc jsou oproti tomu případněji použitelné závěry z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2020, č. j. 10 Azs 330/2020 - 23, jenž se zabýval podobnou procesní situací rovněž v řízení o správním vyhoštění. Zde Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že byť úřední záznam nemá charakter důkazu, jedná se o dokument, který věcně a bez právního hodnocení popisuje průběh kontroly cizinecké policie.

[15] To, že úřední záznam nemá povahu důkazu, je však pro posouzení věci bez významu. Úřední záznam věcně a bez právního hodnocení popisuje průběh kontroly cizinecké policie: kdy a kde byla kontrola provedena; že stěžovatelka vykonávala pomocné práce při výrobě potravin a měla na sobě bílé oblečení s nápisem společnosti Lifefood Czech Republic, s. r. o.; které doklady předložila na výzvu policie a které nikoli; následné zajištění stěžovatelky. Žalovaná přitom nepostavila své rozhodnutí výlučně na informacích získaných z úředního záznamu. Proti výpovědi stěžovatelky stojí další zjištění, která tvrzení stěžovatelky činí nepravděpodobnými. Se všemi podklady pro rozhodnutí měla stěžovatelka možnost se seznámit. Této možnosti využila, žádné vyjádření ani návrh na doplnění dokazování však nepodala.

[16] Podle § 51 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, platí, že k provedení důkazů lze užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Současně platí, že okruh skutečností, které musí být dokazovány, výběr důkazních prostředků k tomu potřebných, jakož i hodnocení důkazů provedených ve správním řízení je primárně věcí správního orgánu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2009, č. j. 7 Azs 22/2008 - 107).

[17] Ze správního řádu ani jiných právních předpisů přitom nevyplývá nezbytný rozsah či podoba důkazních prostředků, prostřednictvím kterých je obecně nutné skutkový stav věci zjišťovat. V této souvislosti lze poukázat na význam zásady volného hodnocení důkazů ve smyslu § 50 odst. 4 správního řádu a na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2003, č. j. 7 A 82/2002, č. 330/2004 Sb. NSS, podle něhož *„dokazování ve správním řízení ovládá zásada volného hodnocení důkazů. Povinností správního orgánu je zjistit přesně a úplně skutečný stav věci a za tím účelem si opatřit potřebné podklady pro rozhodnutí. Správní orgán je tedy povinen zjistit přesně a úplně skutečný stav věci, avšak pouze ve vztahu k předmětu dokazování, tj. k určitému skutku; skutečnosti, které stojí vně předmětu dokazování, nezjišťuje, neboť nemají pro rozhodnutí věci význam. V některých případech bude nezbytné, aby správní orgán obstaral a posléze provedl řadu důkazů, jindy bude určitý skutek bezpečně prokázán na základě důkazního prostředku jediného“*.

[18] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil argumentaci stěžovatelky, že se městský soud věci dostatečně nezabýval, neboť svůj rozsudek dostatečně odůvodnil a jeho právní názory jsou logické a srozumitelné. Z rozsudku je zřejmé, že městský soud zrekapituloval veškeré relevantní informace o pobytu stěžovatelky na území České republiky, z nichž vycházel při posouzení věci. Z výpovědi stěžovatelky jako celku ve spojení s dalšími zjištěními, která správní orgán prvního stupně učinil na místě, a tam pořízenou fotodokumentací bylo zjevné, že stěžovatelka v provozovně společnosti Lifefood Czech Republic, s. r. o. fakticky vykonávala práci, aniž by disponovala potřebným povolením. Městský soud přitom toto hodnocení popsal podrobně, logicky a bez vnitřních rozporů (srov. odst. 13 a 14 napadeného rozsudku).

[19] Pokud stěžovatelka namítá, že v řízení nebylo prokázáno, že by její výpověď byla nepravdivá a že se skutkový děj nemohl odehrát tak, jak uvádí, pak Nejvyšší správní soud na základě studia správního spisu tohoto dojmu nenabyl. V době provedení kontroly se stěžovatelka nacházela v pracovním oblečení v provozovně společnosti Lifefood Czech Republic, s. r. o., kde podle spontánního sdělení spolupracovnice (vedoucí směny) působila asi týden na pozici balíčky. Pokud by se skutečně byla teprve domlouvat na případném výkonu

pokračování

práce u dané společnosti, jistě by se nenacházela přímo ve výrobních prostorách při výkonu práce. Sama stěžovatelka ve své výpovědi nenabídla natolik přesvědčivou svou verzi skutkového děje, aby mohla zpochybnit skutková zjištění učiněná na místě samém.

[20] Ač provedené dokazování nebylo nijak rozsáhlé, skutečnosti podstatné pro rozhodnutí o správním vyhoštění byly postaveny na jisto tak, jak požaduje § 3 správního řádu. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěrem městského soudu, že správní orgány zjistily skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a postupovaly správně, pokud stěžovatelce uložily správní vyhoštění, neboť v posuzovaném případě bylo jednoznačně prokázáno, že došlo k naplnění zákonných podmínek pro takové rozhodnutí.

IV. Závěr a náklady řízení

[21] Na základě výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[22] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., podle něhož má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované, jíž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože jí v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec její běžné úřední činnosti.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 16. prosince 2020

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu