



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Evy Pechové a soudkyň Mgr. Michaely Bejčkové a Mgr. Aleny Krýlové v právní věci žalobce: H. L. D., proti žalované Policii České republiky, Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie, se sídlem Olšanská 2, poštovní schránka 78, 130 51 Praha 3, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 7. 12. 2009, č. j. CPR-13992-1/ČJ-2009-9CPR-V234,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie, ze dne 7. 12. 2009, č. j. CPR-13992-1/ČJ-2009-9CPR-V234, se ruší a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.**
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobci náklady řízení ve výši 7808 Kč ve lhůtě třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku do rukou jeho zástupce Mgr. Petra Václavka, advokáta.**

Odůvodnění:

Rozhodnutím ze dne 2. 9. 2009 udělila Policie České republiky, Oblastní ředitelství služby cizinecké policie Ústí nad Labem, Inspektorát cizinecké policie Chomutov, žalobci 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 č. 326/1999 Sb.“); dobu, po kterou nelze žalobci umožnit vstup na území, stanovila na jeden rok, a vyslovila, že se na žalobce nevztahuje důvod znemožňující vycestování. V řízení bylo zjištěno (na základě sdělení Úřadu práce v Mostě o výsledku kontroly ze dne 11. 9. 2008 a smlouvy o dílo mezi společností Euromontec CZ, s. r. o., a žalobcem ze dne 18. 8. 2008, podle níž žalobce „provede pomocné

práce v rámci své živnosti“), že žalobce v měsíci srpnu 2008 vykonával výdělečnou činnost (ve výrobních halách společnosti Maurice Ward & Co., s. r. o., v Korozlukách pro společnost Euromontec CZ, s. r. o.) bez uzavřeného platného pracovněprávního vztahu nebo jiné smlouvy a bez povolení k zaměstnání a bez oprávnění k provozování výdělečné činnosti podléhající dani (do obchodního rejstříku byl žalobce zapsán až dne 2. 10. 2008).

Žalobcovo odvolání zamítla žalovaná rozhodnutím ze 7. 12. 2009 a rozhodnutí vydané v I. stupni potvrdila. Podle ní je nemožné, aby policie zahájila řízení ve věci správního vyhoštění jen na základě kontroly, bez ověření skutečností také v evidencích vedených úřadem práce. Ani samotná skutečnost, že řízení nebylo zahájeno do třiceti dnů ode dne, kdy se správní orgán dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení, by nezpůsobovala nezákonnost rozhodnutí. Pro uložení správního vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 zákona č. 326/1999 Sb. postačuje, pokud jednání cizince naplní jednu ze zde uvedených skutkových podstat; konkrétně žalobce byl zaměstnán bez povolení k zaměstnání, ačkoli je toto povolení podmínkou k výkonu zaměstnání. Žalované nepřísluší vyjadřovat se k zákonnosti kontroly prováděné úřadem práce; ostatně rozhodnutí o přestupku není nutným podkladem pro vyhoštění. Sdělení o výsledku kontroly bylo pro správní orgán podkladem pro rozhodnutí, nikoli důkazním prostředkem. Žalovaná souhlasí s tím, že dohoda o dočasném přidělení zaměstnanců je neplatná; podstatné však je, že žalobce neměl v srpnu 2008 povolení k zaměstnání a neměl se zaměstnavatelem uzavřenou pracovní smlouvu nebo dohodu o pracovní činnosti, ani neměl živnostenské oprávnění. Výslechy svědků žalobce v řízení v I. stupni nenavrhoval, ani v odvolání neupřesnil, k čemu by měly sloužit; skutkový stav byl podle žalované zjištěn dostatečně (zejména šetřením úřadu práce a přehledem docházky, podle nějž žalobce v srpnu 2008 odpracoval 55,25 hodin).

V žalobě proti rozhodnutí žalovaného žalobce namítl, že řízení bylo zahájeno po zákonné lhůtě, kterou lze analogicky dovodit z § 80 odst. 2 správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb.). Lhůta činí třicet dnů ode dne, kdy nastaly skutečnosti odůvodňující zahájení řízení – zde byla takovou skutečností společná kontrola provedená Úřadem práce a cizineckou policií dne 11. 9. 2008 (nikoli až doručení protokolu o kontrole). Zejména v řízení o správním vyhoštění, jehož vedení významně oslabuje právní jistotu účastníka a jež má ze zákona trvat sedm dnů, nelze připustit možnost zahájit je v neomezeně dlouhém časovém odstupu od zjištění rozhodných skutečností. Je pochopitelné, že žalobce nevyužil opatření proti nečinnosti, neboť by to nebylo v jeho zájmu. Krom toho sdělení o výsledku kontroly porušuje zásadu presumpce neviny. Úřad práce se žalobcem nikdy nevedl řízení o přestupku podle § 139 odst. 4 zákona č. 435/2005 Sb., o zaměstnanosti (za výkon nelegální práce), přesto v protokolu o kontrole konstatoval, že zákaz nelegální práce porušilo 97 cizinců včetně žalobce. Takto nezákonně získaný důkaz nebylo možno použít v řízení o správním vyhoštění (i s ohledem na další sdělení Úřadu práce v Mostě, podle nějž nebyl žádný z cizinců usvědčen z příslušného přestupku, resp. ani nebylo zahájeno řízení o přestupku). Žalobci také bylo znemožněno nahlédnout do spisu vedeného v této věci úřadem práce; nemohl se tak bránit proti výsledkům kontroly.

Samotné rozhodnutí je pak nepřezkoumatelné. Užití ustanovení § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 zákona č. 326/1999 Sb. obsahuje celkem čtyři skutkové podstaty, z rozhodnutí však není zřejmé, kterou z nich žalobce naplnil, a zda správní orgán hodnotil žalobce jako zaměstnance, nebo jako osobu samostatně výdělečně činnou (osoby, které prošly kontrolou a prokázaly, že mají oprávnění k samostatné výdělečné činnosti, totiž sankcionovány nebyly). Správní orgán dále nijak neposuzoval právní relevanci dohody o dočasném přidělení, která je dle žalobce absolutně neplatná (nebyla zde žádná pracovní smlouva mezi žalobcem a zaměstnavatelem – agenturou práce). Správní orgán řádně nezjistil skutkový stav věci, neboť neprovedl jediný výslech svědka – ani ze strany agentury práce, ani ze strany společnosti,

v níž mělo docházet k vytýkanému jednání. Žalobce proto navrhl, aby soud zrušil napadené rozhodnutí a vrátil věc žalované k dalšímu řízení.

Žalovaná ve vyjádření k žalobě odkázala na napadené rozhodnutí a navrhla zamítnutí žaloby.

Ve správním spisu je založeno sdělení Úřadu práce v Mostě ze dne 25. 2. 2009 o výsledku kontroly konané dne 11. 9. 2008 (Inspektorátu cizinecké policie Chomutov doručeno dne 3. 3. 2009); podle něj 97 zde uvedených osob (mezi nimi žalobce) porušilo zákon o zaměstnanosti, protože v měsíci srpnu 2008 vykonávaly nelegální práci – pracovaly bez uzavření pracovněprávního vztahu nebo jiné smlouvy a bez povolení k zaměstnání. To úřad práce zjistil také ze smlouvy o dočasném přidělení zaměstnanců č. 2008/1 ze dne 18. 8. 2008 (jako agentura práce tu vystupuje společnost Euromontec CZ, s. r. o.); to, že cizinci v provozovně pracují na základě této smlouvy, potvrdila také jednatelka společnosti Maurice Ward & Co. V příloze k této smlouvě je jako uživatel označena společnost Maurice Ward & Co, jako agentura práce společnost Euromontec CZ, s. r. o.; žalobce tu vystupuje jako zaměstnanec dočasně přidělený od 18. 8. 2008 do 17. 8. 2009, jako druh sjednané práce je uvedena „volná činnost“. Podle přehledu docházky za srpen 2008 žalobce odpracoval 55,25 hodin. Fakturou vystavenou dne 6. 9. 2008 vyúčtoval žalobce jako dodavatel společnosti Euromontec CZ, s. r. o., částku 4400 Kč za „pomocné práce v rámci své živnosti“ (celkem 55 hodin). Podle výpisu z obchodního rejstříku byl žalobce do rejstříku zapsán dne 2. 10. 2008.

Řízení o správním vyhoštění bylo se žalobcem zahájeno dne 18. 3. 2009; současně byl žalobce předvolán. Dne 14. 4. 2009 bylo žalobci sděleno, že rozhodnutí nebude vydáno v sedmidenní lhůtě. Dne 29. 4. 2009 podal žalobce do protokolu vyjádření; namítal zejména, že mu bylo upřeno právo nahlížet do spisu Úřadu práce a že řízení bylo zahájeno více než půl roku od jednání, které je mu vytýkáno. Na otázku, zda někdy v roce 2008 pracoval v Korozlukách ve výrobních halách společnosti Maurice Ward & Co, odpověděl, že se k věci nebude vyjadřovat.

Žaloba je důvodná.

Žalobci bylo uděleno správní vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 zákona č. 326/1999 Sb.; podle něj *Policie vydá rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který pobývá na území přechodně, s dobou, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, až na 5 let, je-li cizinec na území zaměstnán bez 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.* Z rozhodnutí správních orgánů vydaných v této věci však není patrné, kterou ze čtyř skutkových podstat obsažených v citovaném ustanovení žalobce svým jednáním naplnil. V I. stupni uvedl správní orgán, že z vyjádření žalobce má spolehlivě zjištěno, že v srpnu 2008 pracoval v Korozlukách „bez uzavřeného platného pracovněprávního vztahu nebo jiné smlouvy a bez povolení k zaměstnání a bez oprávnění k provozování dani podléhající výdělečné činnosti dle zvláštního právního předpisu“; stejnou formulaci pak zopakoval ještě dále v rozhodnutí. Žalovaný ve II. stupni k tomu dodal, že pro uložení správního vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 zákona č. 326/1999 Sb. postačuje, pokud cizinec naplní jednu z podmínek uvedených v tomto ustanovení. Podle žalovaného správní orgán I. stupně v žalobcově případě shledal, že byl na území zaměstnán bez povolení k zaměstnání, ačkoli je toto povolení podmínkou výkonu zaměstnání. Toto konstatování žalovaného však neodpovídá realitě, protože orgán I. stupně se k této otázce jednoznačně nevyslovil a uváděl vždy společně první a druhou skutkovou podstatu obsaženou v citovaném ustanovení. Ostatně sám žalovaný v další části odůvodnění svého rozhodnutí tuto „alternativní“ kvalifikaci žalobcova jednání převzal a bez dalšího ji

opakoval, včetně toho, že žalobce neměl v době kontroly živnostenské oprávnění, neboť v obchodním rejstříku je zapsán až od 2. 10. 2008.

Soud souhlasí se žalobcem v tom, že pro chybějící, resp. nevyjasněnou kvalifikaci žalobcova jednání je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů; ostatně v obdobné věci již rozhodoval Nejvyšší správní soud (rozsudek ze dne 27. 1. 2011, č. j. 7 As 98/2010-67, www.nssoud.cz) a zdejší soud nemá důvod se od jeho názorů odchýlovat. Jak NSS ve svém rozsudku uvedl, ze správního rozhodnutí musí být jednoznačně seznatelné, zda cizinec a) byl zaměstnán bez povolení k zaměstnání, ačkoli je toto povolení podmínkou výkonu zaměstnání, nebo b) provozoval dani podléhající výdělečnou činnost bez oprávnění podle zvláštního právního předpisu, nebo c) bez povolení k zaměstnání cizince zaměstnal, nebo d) takové zaměstnání cizinci zprostředkoval, případně že svým jednáním naplnil několik z těchto skutkových podstat zároveň. Správní orgány se však v odůvodnění svého rozhodnutí nezabývaly charakterem prací vykonávaných žalobcem, resp. nedospěly k závěru, zda byl žalobce zaměstnán bez povolení k zaměstnání, nebo zda vykonával dani podléhající výdělečnou činnost bez oprávnění.

Z výčtu zjištěných skutkových okolností nelze učinit jednoznačný závěr, jakého jednání se žalobce dopustil. Vyvodit tento závěr je přitom úkolem správního orgánu, neboť právě úsudek o žalobcově jednání, kterým byla naplněna některá ze skutkových podstat ustanovení § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 zákona č. 326/1999 Sb., představuje důvod pro uložení správního vyhoštění.

Popis skutku slouží mj. k tomu, aby rozhodné znaky skutku byly konfrontovány se skutkovými podstatami stanovenými zákonem a aby bylo prověřeno, zda a případně jaké z nich účastník svým jednáním naplnil. Popis skutku i jeho právní kvalifikace jsou předpokladem pro to, aby správní orgán mohl správně stanovit právní následek (uložit sankci, provést opatření k nápravě, stanovit nějakou povinnost atd.), a v případě, že má prostor ke správnímu uvážení, řádně zhodnotit, jaký právní následek a v jaké míře má nastat (např. jaká sankce má být uložena). V případě žalobce může mít skutečnost, zda se dopustil ilegální závislé práce nebo ilegální nezávislé výdělečné činnosti, a za jakých okolností se tak stalo, zejména zda a případně v jaké míře si byl vědom nelegálnosti svého jednání, jaký byl jeho rozsah a nežádoucí následky a z jakých důvodů takto protizákonně jednal, vliv na to, na jak dlouhou dobu mu nebude umožněn vstup na území České republiky.

Ostatní námitky nejsou důvodné. Kontrola Úřadu práce se uskutečnila dne 11. 9. 2008 a správní řízení bylo zahájeno až dne 26. 3. 2009; ačkoli mezi oběma úkony uplynula poměrně dlouhá doba, nepůsobí to nezákonnost rozhodnutí, které bylo v řízení vydáno. Má-li účastník za to, že správní orgán nepostupuje bez zbytečných průtahů, může se domáhat ochrany před nečinností u nadřízeného orgánu. K tomu žalobce uvádí, že to nebylo v jeho zájmu; potom je ale jeho postoj vnitřně rozporný, protože prohlašuje, že řízení mělo být zahájeno bezodkladně, a zároveň mu vyhovovalo, že řízení nebylo zahájeno dříve. Kromě toho je ze spisu zřejmé, že závěry Úřadu práce v Mostě o tom, kteří zaměstnanci při provedené kontrole pracovali bez uzavření pracovněprávního vztahu nebo jiné smlouvy a bez povolení k zaměstnání, vycházely zejména ze skutečností zjištěných teprve po jejím provedení; příslušníci cizinecké policie tak neměli bezprostředně po provedení kontroly dostatek informací o tom, že existují skutečnosti odůvodňující zahájení řízení o správním vyhoštění.

Výslech svědků žalobce v řízení na I. stupni nenavrhoval, v odvolání se jen pozastavil nad tím, že žádní svědci nebyli vyslechnuti – aniž by ovšem konkretizoval, proč by se tak mělo stát a k čemu by svědci měli vypovídat. Stejně jako žalovaný soud konstatuje, že ze spisu není patrné žádné porušení žalobcova práva nahlížet do spisu. Konečně soud nesouhlasí ani s tím, že by sdělení o výsledku kontroly porušovalo zásadu presumpce neviny a že nutnou

podmínkou pro zahájení řízení o správním vyhoštění je pravomocné rozhodnutí o přestupku. Řízení o správním vyhoštění může probíhat paralelně s řízením o přestupku, nebo na ně může navazovat; zákon však nestanoví, a ani to neplyne z jeho systematiky, že by řízení o přestupku muselo nutně předcházet řízení o správním vyhoštění nebo že by snad vina cizince za spáchání přestupku byla předběžnou otázkou v řízení o správním vyhoštění.

Soud tedy zrušil napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost podle § 76 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (zákon č. 150/2002 Sb.; dále jen „s. ř. s.“) – proto ani ve věci nenařídil jednání – a vrátil věc žalované k dalšímu řízení, v němž bude žalovaná vázána právním názorem zdejšího soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce měl ve věci úspěch, a žalovaná je tak povinna zaplatit mu náklady řízení o žalobě, které sestávají ze zaplaceného soudního poplatku (2000 Kč) a z odměny advokáta za dva úkony právní služby – převzetí zastoupení a podání k soudu (2 x 2100 Kč) podle § 11 odst. 1 písm. a) a d), § 7, § 9 odst. 3 písm. f) vyhlášky č. 177/1996 Sb. (advokátní tarif), včetně náhrady hotových výdajů (2 x 300 Kč) podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu, ve znění novelizace provedené zákonem č. 276/2006 Sb., celkem tedy 6800 Kč. Žalobcův zástupce je plátcem daně z přidané hodnoty, a odměna se tak zvyšuje o částku 1008 Kč odpovídající dani, kterou je zástupce povinen odvést z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů. Celkem tedy žalobci náleží 7808 Kč.

P o u ě n í : 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, 657 40 Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s.; kromě obecných náležitostí podání musí kasační stížnost obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů je 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.

V Praze dne 22. dubna 2013

JUDr. Eva Pechová, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:

Jana Válková