



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Naděždy Řehákové a soudců Mgr. Martina Kříže a JUDr. Ivanky Havlíkové v právní věci žalobce: **N.T. T.**, zast. Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Praha 1, Václavské náměstí 21, proti žalovanému: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Praha 3, Olšanská 2, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10.11.2009, č.j.: CPR-13848-1/ČJ-2009-9CPR-V234

t a k t o :

- I. **Rozhodnutí Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie ze dne 10.11.2009, č.j.: CPR-13848-1/ČJ-2009-9CPR-V234 se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. **Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 7.760,- Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám právního zástupce žalobce advokáta Mgr. Petra Václavka.**

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím Policie České republiky, Oblastního ředitelství služby cizinecké policie Ústí nad Labem, inspektorátu cizinecké policie Chomutov ze dne 5.9.2009, č.j.: CPUL-1994/ČJ-2009-044061-KOVA (dále jen „rozhodnutí správního orgánu I. stupně“) bylo žalobci podle ust. § 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 pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) uloženo správní vyhoštění a doba, po kterou nelze žalobci umožnit vstup na území ČR, byla stanovena na 1 rok. Rozhodnutím označeným v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“) žalovaný zamítl odvolání žalobce a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

Žalobou podanou k Městskému soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. V žalobě předně namítl, že řízení, které předcházelo vydání napadeného rozhodnutí, bylo zahájeno až po uplynutí zákonné lhůty pro zahájení správního řízení z moci úřední, kterou lze analogicky dovodit z ustanovení § 80 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), podle kterého je správní úřad povinen zahájit řízení z moci úřední ve lhůtě do třiceti dnů ode dne, kde nastaly skutečnosti odůvodňující zahájení řízení. Ze spisového materiálu správních orgánů jednoznačně vyplývá, že společná kontrola provedená Úřadem práce a cizineckou policií byla provedena dne 11.9.2008 a byla zaměřena na zjišťování totožnosti osob zdržujících se na pracovišti a dále na výkon nelegální práce podle zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“) v Korozlukách. Z výsledků této kontroly a jeho záznamu vyplývá, že se kontroly zúčastnili i pracovníci cizinecké policie, tedy správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal. Je proto evidentní, že tento orgán o skutečnostech odůvodňujících zahájení správního řízení bezpečně věděl a přesto řízení o správním vyhoštění žalobce v zákonné lhůtě nezahájil. K zahájení řízení o správním vyhoštění došlo až po několikanásobném překročení této zákonné lhůty a po doručení výsledku kontroly úřadem práce. Správní úřad měl dle žalobce dostatek informací o tom, že existují skutečnosti odůvodňující zahájení řízení a pokud vydání rozhodnutí záviselo na výsledku řízení vedeného úřadem práce, nic nebránilo správnímu úřadu v tom, aby zahájil řízení o správním vyhoštění a následně jej přerušil do doby, než bude předběžná otázka vyřešena. Správní orgán však řízení v zákonné lhůtě nezahájil. Jakékoliv zahájení správního řízení po uplynutí této lhůty je nezákonné, stejně jako další úkony, které na zahájení řízení o správním vyhoštění navazovaly. Argumentaci žalovaného o tom, že správní orgán nemohl po provedené kontrole mít dostatek informací pro zahájení řízení, neboť bez ověření skutečností v evidencích úřadu práce a podobných nebylo možno řízení zahájit, považuje žalobce za absurdní, neboť správní orgány disponují natolik rozsáhlým aparátem, že ověření skutečností, zda má cizinec na území České republiky pracovní povolení, jsou schopny zjistit během několika hodin a nemusí vyčkávat sdělení výsledků kontroly úřadu práce, které trvalo více než pět měsíců.

Žalobce dále namítl, že sdělení o výsledku kontroly, které mělo být základním podkladem pro rozhodování správního úřadu o správním vyhoštění, je sdělením učiněným v rozporu s právními předpisy, neboť porušuje základní principy právního státu a zásadu presumpce neviny. Tato hrubá nezákonnost musí znamenat, že podklad pro rozhodnutí jako listinný důkaz nelze použít, neboť by to bylo v přímém rozporu s ustanovením § 51 odst. 1 správního řádu, podle kterého lze použít pouze takových důkazních prostředků, které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Úřad práce v Mostě ani jiný úřad práce se žalobcem nikdy nevedl řízení o přestupku podle ust. § 139 odst. 4 zákona o zaměstnanosti a žalobce nebyl pravomocně uznán vinným spácháním tohoto přestupku. Úřad práce ve výsledku provedené kontroly konstatuje, že zákon o zaměstnanosti porušilo celkem 97 cizinců včetně žalobce. Takové tvrzení je v hrubém rozporu s ustanovením § 73 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“), podle kterého se na občana (tedy i na cizince) hledí, jako by byl nevinný, pokud jeho vina nebyla vyslovena pravomocným rozhodnutím. Výsledek kontroly Úřadu práce v Mostě, který byl stěžejním důkazem pro vydání napadeného rozhodnutí, je tedy důkazem získaným v rozporu s právními předpisy a nelze jej pro řízení o správním vyhoštění žalobce použít. Tento nezákonný postup je navíc potvrzen dalším sdělením Úřadu práce v Mostě, ze kterého vyplývá, že žádný z cizinců nebyl zákonným způsobem usvědčen ze spáchání uvedeného přestupku. Nelze tedy než konstatovat, že pokud věcně příslušný správní orgán nerozhodl o přestupku z jakéhokoli důvodu, nemůže a nesmí žalobce z tohoto jednání

jakkoli obviňovat či vyslovovat jakékoli domněnky o jeho případné vině. Úřad práce přiznává, že nebylo rozhodnuto o přestupcích spáchaných cizinci, neboť by to bylo zdlouhavé a žalobci není zřejmé, proč žalovaný nezvolil stejný postup a nekonstatoval, že rozhodnutí není ve veřejném zájmu právě s ohledem na časové prodlevy a práva účastníků řízení.

Žalobce též namítl, že při opakované snaze jeho právního zástupce nahlédnout do spisového materiálu týkajícího se kontroly provedené Úřadem práce v Mostě mu bylo využito tohoto základního procesního práva odmítnuto s odůvodněním, že k takovému úkonu nejsou účastníci řízení oprávněni. Žalobci jako účastníku řízení tak bylo fakticky znemožněno bránit se proti výsledkům kontroly a ověřit si, zda kontrola byla provedena v souladu se zákonem o státní kontrole, o čemž má žalobce důvodné pochybnosti. K prokázání tohoto žalobního tvrzení žalobce předložil soudu písemný doklad o odmítnutí možnosti nahlížet do spisu, představující reakci na žádost totožného právního zástupce v téže věci.

Žalobce rovněž namítl nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, jakož i rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Uvedl, že podle aplikovaného ustanovení § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 zákona o pobytu cizinců lze uložit rozhodnutí o správním vyhoštění za celkem čtyři skutkové podstaty jednání, které jsou svojí povahou naprosto odlišné, přičemž je logické, že se žalobce nemohl kumulativně dopustit všech těchto jednání. Z rozhodnutí správních orgánů přitom nelze dovodit, zda se žalobce dopustil výkonu nelegální práce podle ustanovení § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti, nebo zda provozoval činnost bez oprávnění podle zvláštního právního předpisu. Žalobce tudíž neví, v jakém postavení ho správní orgán posuzoval, čímž byla minimalizována jeho možnost účinné obrany proti právnímu hodnocení jeho postavení buď jako zaměstnance, nebo jako osoby samostatně výdělečně činné. Z dalších případů lze navíc dovozovat, že osoby, které prošly předmětnou kontrolou a prokázaly, že jsou zapsány v obchodním rejstříku či že mají živnostenské oprávnění, nebyly nijak sankcionovány, což nasvědčuje tomu, že osoby, které byly kontrolovány, byly posuzovány jako osoby samostatně výdělečně činné. Ani po rozhodnutí žalovaného není v této otázce jasno, když žalovaný na jednom místě uvádí, že žalobce pracoval na území České republiky a to bylo důvodem vydání rozhodnutí o správním vyhoštění a na dalším místě opět uvádí dvě varianty, tj. že pracoval bez pracovního povolení nebo vykonával dani podléhající výdělečnou činnost, aniž by k tomu byl oprávněn.

Žalobce též namítl, že správní orgán porušil § 3 správního řádu, protože neprovedl jediný výslech svědka ze strany agentury práce ani ze strany společnosti, ve které mělo docházet k předmětnému jednání, ačkoliv výsledky těchto osob jsou pro právní hodnocení a zjištění stavu věci, o němž by nebyly důvodné pochybnosti, stěžejní.

V návaznosti na nezákonné výsledky provedené kontroly žalobce připomněl, že k tomu, aby byl správní orgán oprávněn uložit účastníkovi řízení rozhodnutím správní vyhoštění pro naplnění skutkové podstaty podle § 139 odst. 4 zákona o zaměstnanosti, je třeba, aby o této věci bylo rozhodnuto v řádném přestupkovém řízení, přičemž příslušný správní úřad nejenže o spáchání tohoto přestupku nerozhodl, ale ani v zákonné lhůtě nezahájil řízení o přestupku. Ze sdělení Úřadu práce v Mostě vyplývá, že by rozhodnutí o přestupku bylo neefektivní. Žalobce má za to, že stejně neefektivní je i řízení o správním vyhoštění, které trvá již rok od doby, kdy došlo k jednání, pro které bylo žalobci správní vyhoštění uloženo. Takový postup je dle mínění žalobce v rozporu se základními principy správního řízení a v rozporu s veřejným zájmem na zachování právní jistoty.

Žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl. Ve vyjádření k žalobě odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí s tím, že na argumentaci obsaženou v žalobě bylo plně reagováno v napadeném rozhodnutí.

Městský soud v Praze na základě podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v mezích žalobcem uplatněných žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 s.ř.s.). Po provedeném řízení dospěl soud k závěru, že žaloba je důvodná.

Ze správního spisu předloženého soudu žalovaným vyplynuly tyto, pro posouzení věci rozhodné skutečnosti:

Dne 3.3.2009 bylo Inspektorátu cizinecké policie v Chomutově doručeno sdělení Úřadu práce v Mostě ze dne 25.2.2009 o výsledku kontroly provedené dne 11.9.2008. Sdělení se týká kontroly zaměřené na výkon nelegální práce podle zákona o zaměstnanosti provedené společně pracovníky Úřadu práce v Mostě a policisty Inspektorátu cizinecké policie v Chomutově v Korozlukách, výrobních halách společnosti Maurice Ward & Co., s.r.o., kde provozovala svoji činnost společnost Euromontec CZ s.r.o., se sídlem v Rakovníku, Vysoká 145. V uvedeném sdělení úřad práce konstatoval, že na místě bylo zkontrolováno 32 osob vietnamské národnosti jmenovaných jednotlivě v předmětném sdělení, mezi nimi i žalobce. Z předložených dokladů (faktur) bylo dále zjištěno, že v Korozlukách pracovaly další, v seznamu opět jmenované osoby. Celkem 97 osob (mj. také žalobce) porušilo zákon o zaměstnanosti, protože v měsíci srpnu 2008 pracovaly v Korozlukách bez uzavření pracovněprávního vztahu nebo jiné smlouvy a bez povolení k zaměstnání, čímž jim byl umožněn výkon nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bod 2 téhož zákona. Ve sdělení je dále uvedeno, že kontrolní orgán vycházel ze smlouvy o dočasném přidělení zaměstnanců č. 2008/1 ze dne 4. 8. 2008 předložené jednatelkou společnosti (zřejmě myšleno společností Euromontec CZ s.r.o.) a z vyjádření společnosti Maurice Ward & Co., s.r.o., která potvrdila, že oslovila společnost Euromontec CZ s.r.o., jako agenturu práce a že se nejednalo o zprostředkování práce pro obchodní partnery. V příloze faktury, kterou vystavila kontrolovaná společnost, jsou osoby rovněž uvedeny jako zaměstnanci a nikoli jako obchodní partneři. K tučně vyznačeným osobám (mezi nimiž figuruje i žalobce) byly předloženy faktury za provedenou práci v měsíci srpnu 2008, ale tyto osoby neměly živnostenské oprávnění.

Inspektorátu cizinecké policie v Chomutově byla dále doručena: Smlouva o dílo č. 2008/1 uzavřená mezi žalobcem a společností Euromontec CZ s.r.o., dne 4.8.2008, v níž se žalobce jako zhotovitel zavázal provést pro objednatele pomocné práce (bez bližší konkretizace) v rámci své živnosti, Přehled docházky, podle něhož žalobce (os. číslo 754) v měsíci srpnu 2008 odpracoval 275,25 hodin, faktura vystavená dne 20.9.2008 žalobcem, kterou byla společnost EUROMONTEC CZ s.r.o., fakturována za práce v rozsahu 257 hodin provedené žalobcem částka 21.845,-Kč a Příloha k Dohodě o dočasném přidělení zaměstnanců č. 2008/1 ze dne 4.8.2009, podle níž byl žalobce ode dne 4.8.2008 dočasně přidělen k výkonu práce ke společnosti Maurice Ward & Co., s.r.o.

Na základě shora uvedených skutečností správní orgán I. stupně oznámením ze dne 17.3.2009 č.j.: CPUL-1994-2/ČJ-2009-044061-KOVA vyrozuměl žalobce o zahájení řízení ve věci správního vyhoštění z území České republiky podle ust. § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 zákona o pobytu cizinců.

Rozhodnutím Policie České republiky, Oblastního ředitelství služby cizinecké policie Ústí nad Labem, inspektorátu cizinecké policie Chomutov ze dne 27.4.2009, č.j.: CPUL-1994-29/ČJ-2009-044061-KOVA bylo žalobci podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 zákona o pobytu cizinců uloženo správní vyhoštění. Doba, po kterou žalobci nelze umožnit vstup na území České republiky, byla stanovena na jeden rok s tím, že tato doba je shodná s dobou vykonatelnosti rozhodnutí. Na základě odvolání žalobce bylo uvedené rozhodnutí zrušeno rozhodnutím žalovaného ze dne 14.7.2009, č.j.: CPR-8800-1/ČJ-2009-9CPR-V234.

Dne 31.8.2009 byl právní zástupce žalobce seznámen s doplňujícím sdělením Úřadu práce v Mostě ze dne 1.7.2009, popisujícím postup kontrolních orgánů Úřadu práce při zjišťování neoprávněného zaměstnávání vietnamských státních příslušníků v Korozlukách.

Ve vyjádření účastníka řízení ze dne 31.8.2009 žalobce prostřednictvím svého právního zástupce uplatnil obsahově tytéž námitky jako v následně podané žalobě.

Rozhodnutím správního orgánu I. stupně bylo žalobci uloženo dle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 zákona o pobytu cizinců správní vyhoštění s tím, že doba, po kterou nelze žalobci umožnit vstup na území ČR, byla stanovena na 1 rok. V odůvodnění rozhodnutí správní orgán I. stupně uvedl, že ze shromážděných listinných důkazů má za dostatečně prokázané, že žalobce byl nelegálně zaměstnán. Správní orgán vyloučil možnost, že by firma Maurice Ward & Co., s.r.o., disponovala žalobcovými osobními údaji (jméno, příjmení, datum narození, číslo pasu a číslo vízového štítku), aniž by žalobce pro tuto firmu pracoval. Tyto údaje jsou evidovány pouze v systému cizinecké policie anebo s nimi disponuje žalobce osobně. Správní orgán rovněž považuje za vyloučené, že by žalobce své údaje sdělil uvedené společnosti, aniž by pro ni pracoval, neboť tyto jeho osobní údaje se objevily ve smlouvě o dílo, v dohodě o dočasném přidělení zaměstnanců, fakture a přehledu docházky. Správní orgán podotkl, že v průběhu řízení žalobce jednoznačně nevyvrátil skutečnost, že v provozech společnosti pracoval. Podle správního orgánu I. stupně bylo jednoznačně prokázáno, že žalobce v srpnu 2008 vykonával výdělečnou činnost, ačkoliv neměl uzavřen platný pracovněprávní vztah nebo jinou smlouvu a neměl platné oprávnění podle zvláštního právního předpisu – živnostenského zákona, které by jej opravňovalo k provozování dani podléhající výdělečné činnosti.

Proti uvedenému rozhodnutí podal žalobce odvolání, ve kterém argumentoval zcela shodně jako v následně podané žalobě, tj. tím, že řízení o správním vyhoštění bylo zahájeno po uplynutí zákonné lhůty pro zahájení správního řízení z moci úřední, že sdělení o výsledku kontroly je v rozporu s právními předpisy, když porušuje základní princip právního státu, a to zásadu presumpce nevin, jakož i tím, že výsledek kontroly Úřadu práce v Mostě byl získán v rozporu s právními předpisy a žalobci nebylo umožněno nahlédnout do spisového materiálu. Žalobce v odvolání namítl rovněž nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

Žalovaný napadeným rozhodnutím zamítl žalobcovo odvolání a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil. V odůvodnění napadeného rozhodnutí k námitce týkající se nedodržení lhůty pro zahájení řízení uvedl, že je nemožné, aby pouze na základě kontroly provedené Úřadem práce, bez ověření skutečností také v evidencích vedených Úřadem práce a podobně, bylo zahájeno řízení ve věci správního vyhoštění. Pokud byl žalobce přesvědčen o tom, že je správní orgán I. stupně nečinný, mohl dle žalovaného využít institut ochrany proti nečinnosti podle § 80 správního řádu. K námitce, že se žalobcem nebylo vedeno řízení o přestupku dle § 139 odst. 4 zákona o zaměstnanosti, žalovaný konstatoval, že zatímco rozhodnutí o přestupku je rozhodnutím o vině a trestu, správní vyhoštění není trestem, ale opatřením. Obě uvedená řízení proto nelze spojovat. K námitce, že žalobci není zřejmé, na

základě kterého z důvodů alternativně uvedených v § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 zákona o pobytu cizinců je s ním vedeno řízení o správním vyhoštění, žalovaný uvedl, že při uložení správního vyhoštění postačuje naplnění jen jedné z podmínek. V případě žalobce správní orgány shledaly, že byl na území zaměstnán bez povolení k zaměstnání, ačkoli je toto povolení podmínkou výkonu zaměstnání. Žalovaný dále uvedl, že nespátřuje nezákonnost v použití sdělení o výsledku kontroly provedené Úřadem práce v Mostě jako podkladu pro řízení ve věci správního vyhoštění, jelikož se jedná o podklad k předmětnému správnímu řízení, nikoli však důkazní prostředek. K námitce, že žalobci nebylo umožněno nahlédnout do spisového materiálu Úřadu práce v Mostě, žalovaný uvedl, že ze spisového materiálu v dané věci nevyplývá, že by žalobce nějak prokázal své tvrzení o tom, že mu bylo toto nahlédnutí znemožněno. Žalovaný dal žalobci za pravdu v tom, že dohoda o dočasném přidělení je absolutně neplatná. Uvedl však, že žalobce prokazatelně pracoval v měsíci srpnu 2008 na území ČR bez povolení k zaměstnání, ačkoli toto povolení je podmínkou výkonu zaměstnání. V době kontroly rovněž neměl živnostenské oprávnění, nebyl zapsán do obchodního rejstříku. K argumentaci žalobce, že sdělení o výsledku kontroly je v rozporu s presumcí neviny, žalovaný uvedl, že výsledky uvedené ve sdělení vychází z dalších shromážděných listinných podkladů. Pokud žalobce v odvolání navrhoval výsledky svědků, lze mít dle žalovaného za to, že se jedná o návrh účelový, který žalobce měl a mohl uplatnit v řízení před správním orgánem prvního stupně. K námitce žalobce, že správní orgán I. stupně nemá dostatek důkazů o tom, že je osobou, která se případně měla nezákonného jednání dopustit, žalovaný poznamenal, že žalobce prokázal svoji totožnost v řízení před správními orgány tím, že předložil svůj cestovní pas. Pokud by žalobce „měl pochybnosti o totožnosti uvedené správním orgánem, určitě by již při kontrole provedené dne 11. 9. 2008 ... upozornil na skutečnost, že se nejedná o jeho cestovní doklad a sdělil by správnímu orgánu svou pravou totožnost“. Žalovaný v této souvislosti poukázal i na to, že ztráta či odcizení žalobcova cestovního dokladu nebyla v rozhodném období hlášena.

Po zhodnocení všech okolností daného případu dospěl žalovaný k závěru, že správní orgán I. stupně dostatečně prokázal skutečnost, že žalobce jako účastník řízení v objektu společnosti Maurice Ward & Co., s.r.o., v Korozlukách, kde provozovala svoji činnost společnost Euromontec CZ s.r.o., provozoval v srpnu 2008 dani podléhající výdělečnou činnost, aniž by k tomu měl oprávnění podle zvláštního právního předpisu. V době kontroly žalobce neměl živnostenské oprávnění, neboť v obchodním rejstříku v době kontroly nebyl zapsán. Zároveň bylo zjištěno, že pracovní činnost žalobce vykonával, aniž by mu bylo uděleno příslušným úřadem práce povolení k zaměstnání. V posuzovaném případě tak byly naplněny podmínky pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 zákona o pobytu cizinců.

V posuzované věci vyšel soud z následně uvedené právní úpravy:

Podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 zákona o pobytu cizinců vydá policie rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který pobývá na území přechodně, s dobou, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, až na pět 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.

Podle § 5 písm. e/ bodu 2 zákona o zaměstnanosti, ve znění účinném do 31.12.2008, se pro účely tohoto zákona nelegální prací rozumí, pokud cizinec nevykonává práci pro

právníčkou nebo fyzickou osobu na základě pracovněprávního vztahu nebo jiné smlouvy, nejde-li o manžela nebo dítě této fyzické osoby, nebo ji vykonává v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání nebo bez tohoto povolení, je-li podle tohoto zákona povolení k zaměstnání vyžadováno.

Podle § 80 odst. 2 správního řádu opatření proti nečinnosti učiní nadřízený správní orgán i tehdy, nezahájí-li příslušný správní orgán řízení ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení z moci úřední.

Žaloba je částečně důvodná.

K první žalobní námitce, ve které žalobce vytýká žalovanému, že řízení, jež předcházelo vydání napadeného rozhodnutí, bylo zahájeno až po uplynutí zákonné lhůty pro zahájení správního řízení z moci úřední, kterou lze analogicky dovodit z ustanovení § 80 odst. 2 správního řádu, soud uvádí, že uvedená námitka je důvodná pouze do té míry, že v daném případě skutečně lhůta, zakotvená ve zmíněném ustanovení správního řádu, nebyla správním úřadem dodržena. Správní řád však tuto lhůtu formuluje jako lhůtu pořádkovou, s jejímž nedodržením zákon nespojuje žádné právní následky. Nejedná se ani o lhůtu promlčecí, ani o lhůtu prekluzivní, a proto nezákonnost správního řízení nelze v dané věci dovozovat ze skutečnosti, že správní řízení ve věci uložení správního vyhoštění žalobci bylo z podnětu správního úřadu zahájeno až po uplynutí lhůty uvedené v § 80 odst. 2 správního řádu.

Podle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod má každý právo, aby jeho věc byla projednána bez zbytečných průtahů. Proto správní řád zakotvil v § 80 mechanismus ochrany před nečinností. Nezahájí-li příslušný správní orgán řízení ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení z moci úřední, učiní nadřízený správní orgán opatření proti nečinnosti. Z toho, že příslušný orgán má (primární) povinnost zahájit řízení včas a nadřízený orgán má (sekundární) povinnost učinit opatření proti nečinnosti, nesplní-li příslušný orgán svoji primární povinnost, však nelze dovozovat subjektivní právo osoby, která by měla být účastníkem takového řízení, na to, aby řízení, jež nebylo zahájeno v přiměřené lhůtě a u něhož nebyla v tomto smyslu zjednána náprava ani nadřízeným orgánem, již vůbec nebylo zahajováno nebo aby bylo zahájeno, avšak poté zastaveno bez uložení sankce účastníkovi, bylo-li by jinak na místě sankci uložit. Takový právní důsledek ze správního řádu pro zahájení řízení z úřední povinnosti neplyne (shodně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.1.2011 č.j. 7 As 98/2010 – 67).

Neopodstatněnou shledal soud také druhou žalobní námitku, v níž žalobce s poukazem na to, že s ním Úřad práce v Mostě ani jiný úřad práce nikdy nevedl řízení o přestupku podle ustanovení § 139 odst. 4 zákona o zaměstnanosti, dovozuje, že sdělení o výsledku kontroly, které mělo být základním podkladem pro rozhodování správního orgánu o správním vyhoštění, je v rozporu s právními předpisy, neboť porušuje základní principy právního státu a zásadu presumpce nevin. Skutečnost, že jednání žalobce nebylo sankcionováno jako přestupek podle zákona o zaměstnanosti, neznamená, že řízení o správním vyhoštění žalobce, které se opírá o skutkové okolnosti zjištěné při kontrole plnění podmínek zákona o zaměstnanosti provedené Úřadem práce v Mostě a příslušným orgánem cizinecké policie, je nezákonné. Zákon o pobytu cizinců formuluje v § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 zcela konkrétní podmínky, za nichž může policie rozhodnout o správním vyhoštění cizince, aniž by splnění těchto podmínek podmiňoval existenci pravomocného rozhodnutí o vině za spáchání přestupku vydaného úřadem práce, který je orgánem se zcela odlišnou kompetencí. Orgány

cizinecké policie jsou oprávněny samy si učinit závěr o tom, zda ten který cizinec v konkrétním případě svým jednáním naplnil zákonné předpoklady pro uložení správního vyhoštění uvedené v § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 zákona o pobytu cizinců či nikoli a v závislosti na tomto posouzení mohou přistoupit k zahájení správního řízení ve věci vyhoštění cizince. Jinak řečeno, podmínkou pro vydání rozhodnutí o uložení správního vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. a) bodu 3 zákona o pobytu cizinců není předchozí vyřešení otázky, zda protiprávním jednáním cizince, které je důvodem pro jeho vyhoštění, byl či nebyl spáchán přešůpek podle zákona o zaměstnanosti. Povaha i účel řízení o uložení správního opatření v podobě vyhoštění je rozdílná oproti řízení o přešůpku (shodně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7.7.2011 č.j. 8 As 41/2011 – 83).

Důvodnou však soud shledal námitku žalobce ohledně porušení jeho procesních práv účastníka řízení spočívajícího v tom, že právnímu zástupci žalobce nebylo umožněno nahlédnout do spisového materiálu týkajícího se kontroly provedené Úřadem práce v Mostě s odůvodněním, že k takovému úkonu nejsou účastníci řízení oprávněni. Uvedeným jednáním správního orgánu I. stupně bylo žalobci fakticky znemožněno realizovat jedno ze základních procesních práv účastníka správního řízení, jímž je právo bránit se proti výsledkům kontroly, které byly zásadním podkladem pro rozhodnutí o uložení správního vyhoštění, a ověřit si, zda tato kontrola byla provedena v souladu se zákonem o státní kontrole. Žalobci tím byla znemožněna realizace jeho práva aktivně se účastnit dokazování ve smyslu ust. § 52 správního řádu. Soud má za to, že tato podstatná procesní vada, která v odvolacím řízení nebyla žalovaným nijak napravena, mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí.

Lze vyloučit, že by řízení vedené cizineckou policií, jež vyústilo ve vydání napadeného rozhodnutí, bylo zcela nezávislé na řízení vedeném úřadem práce. Inspektorát cizinecké policie totiž při svém rozhodování o uložení správního vyhoštění žalobci primárně vycházel právě z podkladů shromážděných úřadem práce. Jestliže v řízení o správním vyhoštění cizinecká policie vychází z poznatků zjištěných v rámci kontroly prováděné úřadem práce a účastník řízení zpochybňuje zákonnost této kontroly, pak mu musí být v přiměřeném rozsahu umožněn přístup ke spisovému materiálu, který se týká uvedené kontroly. Znemožnění takového přístupu představuje porušení práva účastníka řízení vyjádřit se ve své věci ke všem prováděným důkazům, garantované článkem 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

Je zjevné, že na základě materiálů, které tvoří obsah správního spisu inspektorátu cizinecké policie, mohl žalobce jen stěží napadat případná pochybení, k nimž dle jeho tvrzení mohlo dojít v průběhu kontroly provedené v továrně v Korozlukách. Tyto materiály jsou totiž pouhým shrnutím výsledků kontroly a o vlastním průběhu samotné kontroly v podstatě nic nevypovídají, takže na jejich základě nemohl žalobce činit žádné závěry o dodržení zákonem stanovených procesních pravidel při provádění předmětné kontroly.

Opodstatněná je rovněž žalobní námitka brojící ve své podstatě proti nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, v níž žalobce poukazuje na to, že podle ustanovení § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 zákona o pobytu cizinců aplikovaného v dané věci lze rozhodnutí o správním vyhoštění uložit za celkem čtyři skutkové podstaty jednání, které jsou svojí povahou naprosto odlišné, přičemž je zřejmé, že žalobce se nemohl kumulativně dopustit všech těchto jednání.

Městský soud v Praze na tomto místě pokládá za vhodné citovat závěry, které ohledně výkladu ustanovení § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 zákona o pobytu cizinců zaujal Nejvyšší

správní soud v rozsudcích ze dne 27.1.2011, čj. 7 As 98/2010 – 67 a ze dne 7.7.2011 čj. 8 As 41/2011 – 83 vydaných ve skutkově obdobných věcech. Nejvyšší správní soud vyslovil, že z rozhodnutí o správním vyhoštění cizince podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 zákona o pobytu cizinců musí být jednoznačně seznatelné, zda byl cizinec a) 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. Aby mohl správní orgán uložit cizinci správní vyhoštění, je třeba, aby řádně zjistil skutkový stav věci, tedy aby bylo zřejmé, že se cizinec dopustil jednání, kterým naplnil některou (jednu či více) ze skutkových podstat vymezených v § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 zákona o pobytu cizinců. *Dále je třeba, aby zjištění správního orgánu a právní kvalifikace jednání účastníka řízení byla srozumitelně a jednoznačně vtělena do správního rozhodnutí, a to tak, aby z něj bylo možno učinit jednoznačný závěr, kterou ze skutkových podstat uvedených v předmětném ustanovení zákona o pobytu cizinců jednání cizince naplnilo.* Povinností správního orgánu tedy bylo vyhodnotit charakter vykonávaných prací a na základě toho vyslovit, zda žalobce pracoval bez povolení k zaměstnání, nebo na území provozoval dani podléhající výdělečnou činnost bez oprávnění podle zvláštního právního předpisu, případně zda jeho jednání naplnilo obě skutkové podstaty. Právní kvalifikaci jednání správní orgán nemůže nahradit prostým popisem skutku. Popis skutku je předpokladem k tomu, aby konkrétní jednání cizince bylo podřazeno pod některou ze skutkových podstat stanovených v § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 zákona o pobytu cizinců a aby tak bylo prověřeno, zda a případně jaké z nich cizinec svým jednáním naplnil.

Výše uvedené povinnosti správní orgány v projednávané věci nedostály. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí nelze dovodit, zda protiprávnost žalobcova jednání měla spočívat v tom, že se dopustil výkonu nelegální práce podle ustanovení § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti, nebo v tom, že provozoval výdělečnou činnost bez oprávnění podle zvláštního právního předpisu. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí tak nevyplývá, v jakém postavení správní orgán žalobce posuzoval. Takové zásadní pochybení při odůvodňování výroku rozhodnutí je nepřipustným zásahem do žalobcova práva účinně se bránit proti právnímu posouzení jeho postavení ze strany správního orgánu. Uvedené platí tím spíše, jedná-li se o tak zásadní zásah do práv a povinností cizince, jaký představuje výrok rozhodnutí o uložení správního vyhoštění z území České republiky.

Odůvodnění napadeného rozhodnutí tedy trpí vnitřní rozporností, jestliže v něm žalovaný na jednom místě uvádí, že žalobce vykonával pracovní činnost, aniž by mu bylo uděleno příslušným úřadem práce povolení k zaměstnání, zatímco na jiném místě vytýká žalobci, že v srpnu 2008 provozoval dani podléhající výdělečnou činnost, aniž by k tomu měl oprávnění podle zvláštního právního předpisu. Vzhledem k této rozpornosti z odůvodnění napadeného rozhodnutí jednoznačně a určitě nevyplývá, jaké konkrétní jednání bylo pro správní orgán důvodem pro vydání rozhodnutí, jinými slovy jakého protiprávního jednání se žalobce vlastně dopustil.

Jak konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 9.12.2010 čj. 1 As 70/2010 – 99 vydaném ve skutkově i právně téměř zcela totožné věci jiného vietnamského státního příslušníka, lavírování správního orgánu mezi dvěmi skutkovými podstatami má svůj původ již ve výše zmíněném sdělení úřadu práce ze dne 25.2.2009 o výsledku kontroly provedené dne 11.9.2008. Úřad práce totiž na jednu stranu popisuje vztah mezi společností Euromontec CZ s.r.o., a společností Maurice Ward & Co., s.r.o., jako vztah mezi agenturou práce

a uživatelem (ve smyslu terminologie vymezené v § 2 odst. 5 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce), na druhou stranu hovoří o tom, že některé z kontrolovaných osob neměly platné živnostenské oprávnění. Přitom podle uvedeného ustanovení zákoníku práce funguje vztah agentura práce - uživatel na bázi toho, že agentura práce „*dočasně přiděluje svého zaměstnance k výkonu práce k jinému zaměstnavateli na základě ujednání v pracovní smlouvě nebo dohodě o pracovní činnosti, kterým se agentura práce zaváže zajistit svému zaměstnanci dočasný výkon práce podle pracovní smlouvy nebo dohody o pracovní činnosti u jiného zaměstnavatele*“. V případě, že určitá osoba vykonává svou činnost na základě smlouvy o dílo dle obchodního zákoníku, se však zjevně jedná o jinou formu činnosti, než je agenturní zaměstnávání dle zákoníku práce.

Lze shrnout, že správní orgány v souzené věci přesně a určitě nevymezily skutkovou podstatu, a tím pádem nedostatečně kvalifikovaly jednání účastníka řízení. Jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7.7.2011 č.j. 8 As 41/2011 – 83, Městskému soudu v Praze nepřísluší, aby chybějící jednoznačnou právní kvalifikaci jednání žalobce nahrazoval vlastní úvahou, neboť není další instancí v rámci správního řízení, ale soudem vykonávajícím přezkum rozhodnutí správního orgánu. Za této situace Městskému soudu v Praze nezbylo než napadené rozhodnutí rozsudkem bez jednání zrušit podle § 76 odst. 1 písm. a/ a c/ s.ř.s., a to jednak pro shora vytčenou podstatnou vadu řízení (znemožnění nahlédnutí do spisového materiálu vedeného úřadem práce) a dále pro nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí spočívající v nesrozumitelnosti a nedostatku důvodů (nejasné vymezení skutkové podstaty, na jejímž základě je správní vyhoštění žalobci ukládáno). V souladu s ust. § 78 odst. 4 s.ř.s. soud současně vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení. Právním názorem, který soud ve zrušujícím rozsudku vyslovil, je v dalším řízení správní orgán vázán (§ 78 odst. 5 s.ř.s.).

Ve druhém výroku tohoto rozsudku přiznal soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 věta první s.ř.s. žalobci, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení. Náklady, které žalobci v řízení vznikly, spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 2.000,- Kč a v nákladech souvisejících s právním zastoupením žalobce advokátem. Tyto jsou tvořeny jednak odměnou za dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby), přičemž sazba odměny za jeden úkon právní služby činí dle advokátního tarifu - vyhlášky č. 177/1996 Sb., částku 2.100,- Kč (§ 7, § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. a), d) cit. vyhlášky), dále dvěma paušálními částkami ve výši 300,- Kč (§ 13 odst. 3 cit. vyhlášky) a částkou 960,- Kč odpovídající dani z přidané hodnoty, kterou je advokát povinen z odměny za zastupování a z náhrad odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Celková výše nákladů, které žalobci v tomto řízení vznikly, tedy činí 7.760,- Kč. Soud proto uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení v této výši, a to ve stanovené lhůtě k rukám právního zástupce žalobce advokáta Mgr. Petra Václavka (§ 149 odst. 1 o.s.ř. ve spojení s § 64 s.ř.s.).

P o u č e n í :

Proti tomuto rozsudku 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, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s.ř.s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej 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 29. února 2012

JUDr. Naděžda Řeháková, v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Matznerová, DiS.