



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobkyně: **EUROPOLYMER, s.r.o.**, se sídlem Wintrova 25, Brno, zastoupené JUDr. Radoslavem Dostálem, advokátem, se sídlem Šumavská 31, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra ČR**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 3. 2009, č. j. MV-14180-643/OAM-2008, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. 10. 2013, č. j. 5 Ca 223/2009 - 36,

takto:

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti v částce 4114 Kč, splatné k rukám JUDr. Radoslava Dostála, advokáta, se sídlem Šumavská 31, Brno, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a průběh předchozích řízení

[1] Žalovaný uložil v záhlaví označeným rozhodnutím (dále jen “napadené rozhodnutí”) žalobkyni jako zvoucí osobě podle § 123 odst. 6 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen “zákon o pobytu cizinců”) povinnost uhradit náklady spojené se správním vyhoštěním cizince V. D. V. Městský soud v Praze k žalobě rozsudkem označeným v záhlaví (dále jen “městský soud” a “napadený rozsudek”) napadené rozhodnutí zrušil, věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení a uložil mu povinnost zaplatit žalobkyni náklady řízení.

[2] Městský soud vyložil smysl ustanovení § 36 odst. 2 a 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, a dospěl k závěru, že výzva, kterou žalovaný doručil žalobkyni, v sobě zahrnuje oznámení o zahájení řízení, výzvu k vyjádření se účastníku řízení ve stanovené lhůtě, seznámení ho s podklady pro rozhodnutí a informaci, že po uplynutí lhůty rozhodne. Nepřisvědčil tak námitce žalobkyně, že měla být k uplatnění svého práva seznámit se s podklady pro rozhodnutí vyzvána zvlášť. Za akceptovatelný označil soud postup, kdy by žalovaný vydal rozhodnutí poté, co by výzva zůstala bez reakce ze strany žalobkyně, avšak za situace, kdy mu žalobkyně sdělila, že její jediný jednatel nikdy nepodepsal ani na policii neověřoval žádné pozvání pro jmenovaného ani jiného cizince vietnamské státní příslušnosti, jej aprobovat odmítl. Městský soud usuzoval, že řízení by se pravděpodobně ubíralo jiným směrem, kdyby jednatel žalobkyně nahlédl do spisu a seznámil se s vyplněným formulářem pozvání. Správní orgán měl v důsledku nesouhlasného vyjádření zpozornět a povšimnout si také, že na kopii formuláře pozvání se údaj o datu podpisu zavazující se osoby o sedm dní liší od data na ověřovací doložce a není patrné, podle jakého dokladu totožnosti byly údaje o zvoucí osobě ověřeny. Podle městského soudu není možné ověřit podpis jako patřící jisté osobě, nepodepíše-li se přímo před ověřujícím orgánem, takže se datum podpisu a ověření musejí shodovat. Městský soud proto konstatoval, že žalovaný nezjistil řádně skutkový stav. I když podle něj správní orgány obecně nemusí dokazováním vyvracet prostý nesouhlas účastníka s jejich zjištěními, v této věci stěžímohly od jednatele žalobkyně žádat, aby uvedl víc, než že zjištěný stav neodpovídá skutečnosti, pokud neměl k dispozici sporné pozvání, a to ani v kopii. Uložil žalovanému opatřit si originál pozvání a zabývat se nesrovnalostmi mezi daty na formuláři, zvážít vyžádání vyjádření podpis ověřujícího policisty a výslech jednatele žalobkyně, bude-li navržen a naznačí-li návrh, o jakých skutkových okolnostech hodlá účastník vypovídat a co chce prokázat.

[3] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (dále „stěžovatel“) kasační stížnost. Namítal, že soud nevyšel ze zjištěného stavu věci a neposuzoval všechny důkazy nejen jednotlivě, ale i v souhrnu. Nesouhlasil s názorem soudu, že se neměl spokojit se stručným vyjádřením žalobkyně, jež neobsahovalo návrh na doplnění podkladů či další dokazování. Dovodil-li soud, že měl stěžovatel přimět žalobkyni k nahlédnutí do spisu a její vyjádření mu nemělo stačit, dostal se takovým tvrzením do rozporu se svým vlastním závěrem, že stěžovatel postupoval v souladu s § 36 správního řádu. Žalobkyně sama měla ve smyslu zásady „každý nechť střeží svá práva“ využít svých procesních oprávnění k nahlédnutí do spisu, navržení důkazů či doplnění podkladů. Soudem vytvořená povinnost správního orgánu zaslat účastníkovi řízení s oznámením o jeho zahájení i kopii pozvání je podle stěžovatele nelogická a překračuje rámec zákona. Vždyť zvoucí osoba ví, že cizince pozvala, přičemž její podpis a totožnost jsou policií ověřeny. Případné pochybnosti o obsahu úředního formuláře o pozvání má řešit v průběhu pozvání nebo řízení o povinnosti uhradit náklady a její procesní aktivitu nelze nahradit úkony správního orgánu. Ověření totožnosti a podpisu zvoucí osoby pokládal v daném případě za řádné a rozpor mezi daty přičítal chybě v psaní. Podotkl, že záznamy v Cizineckém informačním systému vyvracejí tvrzení žalobkyně, že nikdy nepozvala žádného vietnamského státního příslušníka, což snižuje její věrohodnost. Soud se však tímto důkazem nezabýval a neosvětlil, proč mu nepřikládá důkazní hodnotu (jde tzv. opomenutý důkaz). Podle jeho mínění žalobkyně své důkazní břemeno neunesla.

[4] Pokyny soudu pro další řízení pokládá stěžovatel za dílem nesplnitelné a dílem nadbytečné, neboť po více než čtyřech letech nelze originál pozvání dohledat a správnost ověření nebyla účastníkem v průběhu správního řízení zpochybněna. Má za to, že ani účastník sám pochybnosti o obsahu kopie pozvání neměl, jinak by do spisu nahlédl. Kvůli více než pětiletému časovému odstupu považoval za nereálný výslech policisty, jenž provedl ověření, a ani výslech účastníka řízení by nová, zásadní zjištění nepřinesl, proto by ani nové rozhodnutí nemohlo být jiné. Nezákonnost napadeného rozsudku spatřoval v nesprávném posouzení právní otázky, chybném výkladu § 36 správního řádu a uložení povinností soudem nad rámec zákona. Navrhl zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci městskému soudu k dalšímu řízení.

[5] Žalobkyně kasační stížnost ve svém vyjádření označila za nedůvodnou a napadený rozsudek za věcně správný. Konstatovala, že stěžovatel se dostal do důkazní nouze a není schopen předložit originál zvacího formuláře se všemi zákonem stanovenými náležitostmi jako stěžejní důkaz. Fotokopie nesplňuje tyto požadavky formálně ani obsahově. Neobstojí stěžovatelova argumentace, že se originál pozvání nedá po více než čtyřech letech dohledat a tvrzení o tom, že žalobkyně měla pozvat na území ČR i jiné cizince je zavádějící. Uplynutím skartační lhůty se také operovat nedá, když stěžovateli nic nebránilo předložit originál listiny soudu již na počátku řízení a nelze pominout, že jedine stěžovatel (a nikdo jiný) měl možnost fyzicky tento důkaz zajistit, stejně jako vyslechnout dříve policistu, jenž provedl ověření podpisu na pozvání. Podle žalobkyně městský soud při výkladu a aplikaci právních předpisů nepochybil, když měl na zřeteli jejich účel a smysl. Navrhla zamítnutí kasační stížnosti a přiznání práva na náhradu nákladů řízení.

II. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu kasační stížnosti a z důvodů v ní uvedených. Zkoumal přitom, zda netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s. ř. s.“) a žádnou takovou vadu neshledal.

[7] Stěžovatel uplatnil kasační stížností výslovně důvod nesprávného právního posouzení uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Konkrétní výtky jsou však pod tato ustanovení podřaditelné jen zčásti a ve zbytku (např. vytýkané pominutí důkazu záznamy z cizineckého informačního systému) představují námitky tzv. jiné vady řízení před soudem, jež mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Žalovaný vydal rozhodnutí o povinnosti k úhradě nákladů spojených se správním vyhoštěním cizince podle § 123 odst. 6 zákona o pobytu cizinců, a to na základě odstavce 2 téhož ustanovení, jež říká: „*nelze-li uhradit náklady z jistoty ani z peněžních prostředků cizince, uhradí je plně nebo jejich zbývající část osoba, která se k tomu zavázala v pozvání ověřeném policií (...)*“. Při posouzení důvodnosti uplatněných námitek vyšel Nejvyšší správní soud z § 168 zákona o pobytu cizinců, který předmětné řízení neuvádí

mezi těmi, v nichž se podle správního řádu nepostupuje, takže se ustanovení správního řádu na projednávány případ použijí. Nepochybně je tedy třeba ctít i zásady správního řízení, včetně tzv. zásady materiální pravdy zakotvené v ustanovení § 3 správního řádu, podle níž *„postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2“* (zejména zásadou legality, zákazu zneužití pravomoci, souladu s veřejným zájmem a dalšími). Správní orgán je tedy povinen zjistit tolik informací, kolik potřebuje daný procesní úkon (zde vydání rozhodnutí). Podle § 50 odst. 3 správního řádu *„v řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena“*.

[10] Z textu kasační stížnosti je zřejmé, že stěžovatel nesouhlasí s tím, jak městský soud posoudil otázku, zda skutkový stav, který vzal stěžovatel za základ pro své rozhodnutí, byl zjištěn v postačující míře. Strany se rozcházejí v názoru na to, zda existují důvodné pochybnosti o skutkovém stavu a v závislosti na tom formulují svá stanoviska k věci. Stěžovatel má za to, že skutkový stav zjistil dostatečně a že zde nebyly důvodné pochybnosti o tom, že vznikly náklady v určité výši, k jejichž úhradě je povinna zvoucí osoba, a že tou osobou je právě žalobkyně. Žalobkyně v průběhu správního řízení nepochybně vznik ani výši nákladů, nebjoila proti názoru, že je namístě uložit povinnost k úhradě zvoucí osobě, ale svou obranu staví na tvrzení, že ona není zvoucí osobou. Ve svém písemném vyjádření k výzvě stěžovatele popřela, že by uvedeného cizince do České republiky pozvala. Zjištění o tom, kdo se zavázal k úhradě nákladů za cizince pozvaného na naše území, opírá stěžovatel o jedinou listinu, a to kopii formuláře pozvání. Tam je skutečně uvedena jako zvoucí osoba žalobkyně i její jednatel Z. V., v části vyhrazené pro datum a podpis se nachází razítko žalobkyně, nezřetelný podpis a datum 21. 7. 2008, a u ověřovací doložky je datum 28. 7. 2008, evidenční číslo policisty s náznakem podpisu, razítko cizinecké policie a nečitelný údaj o dokladu, podle něhož měly být údaje o zvoucí osobě ověřeny.

[11] Městský soud hodnotil postup stěžovatele jako souladný se zákonem do okamžiku, než od žalobkyně obdržel vyjádření. Ačkoli dal žalobkyni jako osobě, již hodlal uložit povinnost, najevo připravenost vydat rozhodnutí ve věci, její nesouhlasné vyjádření ho mělo za dané konkrétní situace vést ke změně procesní strategie. Nejvyšší správní soud se v tomto ohledu shoduje s názorem městského soudu. Namísto vydání rozhodnutí na základě zpochybněného skutkového stavu měl stěžovatel v součinnosti s účastníkem řízení zapracovat na odstranění pochybností, jež se v průběhu řízení vyskytly. Pokud tak neučinil, vydal rozhodnutí opírající se o nedostatečně zjištěný skutkový stav, tedy porušil § 3 správního řádu. Je evidentní, že žádná ze stran soudního řízení správního subjektivní pochybnosti o skutkovém základu neměla (žalobkyně o tom, že cizince vietnamské státní příslušnosti nezvala, a stěžovatel naopak o tom, že tak učinila). Požadavek naplnění zásady materiální pravdy (jak uvedeno výše) však stíhá správní orgán. Ten musí důkladně zvážit okolnosti, jež dosud vyšly najevo, a vyhodnotit je v tom smyslu, zda poskytují náležitou oporu pro rozhodnutí určitého obsahu. Vznik a výše nákladů, jež měly být státu uhrazeny, pochybné nebyly. Říci to i o určení osoby, již měla být taková povinnost uložena, však za dané situace nebylo opodstatněné.

[12] Účelem ověření podpisu na zvacím formuláři policií je vyloučení záměny totožnosti zavazující se osoby, a tím také posílení důkazní hodnoty této listiny právě pro případ, kdy nastanou zákonem předvídané okolnosti (vznik nákladů spojených s vyhoštěním, jež cizinec není s to uhradit) a je namíste uložení povinnosti zavázané osobě, případně též její následné vymožení. Tyto účinky však může mít pouze listina, u níž bylo ověření provedeno náležitým způsobem, dokumentovaným řádným vyplněním ověřovací doložky. V projednávaném případě vykazuje ověřovací doložka na listině, jež je součástí spisu (kopie zvacího formuláře) hned několik nedostatků. K ověření mělo podle ní dojít sedm dní po podpisu zvoucí osobou a nelze seznat, podle jakého dokladu byla její totožnost ověřena, podpisy aktérů jsou nezřetelné. Taková listina sice může sloužit jako důkaz svého obsahu, avšak zmíněné vady ověření tuto její vlastnost významně zeslabují. Popřela-li žalobkyně výslovně, že by konkrétního cizince pozvala, je zjištění o převzatém závazku dovozované z nikoli řádně ověřené listiny natolik zpochybněno, že stěžovateli vzniká povinnost vyvinout určitou (další) procesní aktivitu k opatření si způsobilého podkladu pro rozhodnutí. Za situace, kdy žalobkyně tvrdila, že cizince nepozvala, nelze očekávat, že by k takovému negativnímu tvrzení současně nabídla konkrétní důkaz. Obsah podkladů, jež měl stěžovatel k dispozici, naopak mohl a měl vést k procesním krokům směřujícím k odstranění nyní už zcela zjevných pochybností. Logickým a zcela přirozeným by za takové procesní situace v tomto typu řízení bylo předvolání žalobkyně k výslechu, kde by se mohla vyjádřit k předmětné listině, předestřené jí nejlépe v originále. Vydání rozhodnutí bylo za popsanych okolností přinejmenším předčasné. Městský soud při jednání poskytl žalobkyni příležitost se ke kopii pozvání, jež byla založena ve správním spisu, vyjádřit, ale žádná zjištění podporující závěry stěžovatele, se mu získat nepodařilo. Jednatel žalobkyně totiž sdělil, že má jiné písmo, než jakým byla vyplněna první strana formuláře, a rubovou stranu nepodepsal. Připustil, že v minulosti pozval několik příslušníků jiného státu (Ukrajiny), ale učinil tak v Olomouci a nikoli v Brně a listinu musel vždy vyplnit i podepsat na místě před ověřující osobou. Jelikož stěžovatel originál zvacího formuláře před soudem nepředložil a nedodal ani jiné důkazy, jež by rozptýlily pochybnosti o skutkovém základu pro napadené rozhodnutí, městský soud je oprávněně zrušil a věc vrátil stěžovateli s pokyny k doplnění řízení. Význam zásady materiální pravdy pro rozhodování orgánů veřejné moci o právech a povinnostech adresátů veřejné správy je pro spravedlivé a zákonné rozhodnutí nepominutelný. Ve svých rozhodnutích jej opakovaně zdůrazňuje i Ústavní soud: *„postupují-li správní orgány nebo soudy způsobem, který nemůže vést k vydání rozhodnutí na základě objektivně zjištěného skutkového stavu, dochází k porušení principu legality a k obrožení principu spravedlivého procesu.“* (srov. nález ze dne 15. 5. 2001, sp. zn. IV. ÚS 402/99, <http://nalus.usoud.cz>).

[13] Městský soud tedy postupoval správně, pokud stěžovateli uložil, aby si opatřil podklady pro nové, náležité posouzení otázky, zda osobou, jež podepsala pozvání a zavázela se tak k určitým povinnostem, byla skutečně žalobkyně. Nesprávného právního posouzení se v tomto ohledu nedopustil.

[14] Stěžovatelem kritizované úvahy městského soudu nad postupem, který by byl v intencích tehdy účinné právní úpravy vhodný z pohledu dosažení cíle správního řízení při dodržení práv účastníka řízení (např. možnost doručení kopie pozvání spolu s oznámením o zahájení řízení) Nejvyšší správní soud neshledal protizákonnými. Měly toliko doporučující povahu a nadto korespondovaly s konstrukcí a účelem předmětného

správního řízení. Stěžovatelem užitou „argumentaci kruhem“ nelze než odmítnout. Není-li ověření totožnosti zvoucí osoby v pořádku, není možné bez dalšího vycházet z toho, že osoba uvedená ve formuláři jej také podepsala a jedná se skutečně o projev její vůle, a proto nelze tvrdit, že zvoucí osoba musí mít povědomost o tom, že projev vůle pozvat cizince na území ČR učinila, či že případné pochybnosti mohla a měla řešit v průběhu pozvání nebo v rámci řízení o povinnosti uhradit náklady za cizince. Pouze z otisku úředního razítka a identifikačního znaku ověřujícího policisty nelze usuzovat na řádné ověření a rozdíl v datech přičítat chybě v psaní, jak uvedl stěžovatel, ani dovozovat řádné porovnání údajů na základě předloženého dokladu totožnosti, nebyl-li vůbec identifikován. Právě pro takové zjevné nedostatky předložené kopie zvací listiny není opodstatněné ani tvrzení stěžovatele, že jednatel žalobkyně „je tím, kdo opakovaně a masivně zval cizince na území ČR“, opřené o záznamy v cizineckém informačním systému, obsahující řadu policií ověřených pozvání vietnamských občanů. Nejvyšší správní soud konstatuje, že toto zjištění není způsobilé samo o sobě snížit věrohodnost tvrzení jednatele žalobkyně, když nejsou k dispozici bližší údaje nasvědčující tomu, že by se z těchto informací dalo vycházet, např. listiny obsahující ověření, jež na rozdíl od toho, jež je předmětem přezkoumávaného správního řízení, žádné pochybnosti nevzbuzuje. Městský soud v odůvodnění svého rozhodnutí zmínil, že stěžovatel předložil výsledky vyhledávání v informačním systému, podle nichž pozvala žalobkyně na území ČR deset cizinců z Vietnamu, přičemž z toho osm pozvání bylo ověřeno ve stejný den jako ono sporné. Stěžovateli je třeba přisvědčit v tom, že městský soud tento důkaz nijak nehodnotil, avšak Nejvyšší správní soud v tom neshledává pochybení, jež by mělo vliv na zákonnost napadeného rozsudku. Je tomu tak proto, že pro vyhodnocení skutkového stavu jako takového, o němž panují důvodné pochybnosti, stačilo neprůkazné ověření totožnosti na předmětném zvacím formuláři ve spojení s tvrzením žalobkyně. Navzdory řešeným nedostatkům ověření pozvání v nyní projednávaném případě navíc stěžovatel ani neuznal za vhodné předložit k důkazu vyvracejícímu tvrzení žalobkyně o jiných podobných případech formuláře obsahující řádně ověřené pozvání dalších vietnamských občanů, dokládající prostý výpis z evidence. Závěrem lze podotknout, že údajná nemožnost dohledat originál sporného pozvání a objektivně předpokládatelné slábnutí důkazní hodnoty výpovědi policisty, jenž provedl ověření, v čase, nemůže vést ke zproštění povinnosti správního orgánu vydat rozhodnutí na základě dostatečně zjištěného skutkového stavu věci. Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovatel ve správním řízení postupoval mechanicky, postoj žalobkyně chybně vyhodnotil jako procesní pasivitu a pominul zjevné pochybnosti o skutečnosti podstatné pro rozhodnutí, proč si neopatřil podklady další, bez nichž neměl vydat rozhodnutí. Tím porušil v podstatné míře ustanovení o řízení před správními orgány, což mělo za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

III. Závěr a náklady řízení

[15] S ohledem na výše uvedené lze uzavřít, že městský soud dospěl v napadeném rozsudku ke správnému závěru o nezákonnosti napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení bylo zcela namístě. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost stěžovatele podle § 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl. Stěžovatel se v novém řízení bude řídit pokyny formulovanými městským soudem v odůvodnění jeho rozsudku.

[16] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel v řízení neměl úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Úspěšné žalobkyni soud přiznal náhradu nákladů zastoupení advokátem za jeden úkon právní služby (písemné vyjádření ve věci) dle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném do 31. 12. 2013, ve výši 3100 Kč [podle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu], k němuž náleží paušální náhrada hotových výdajů dle § 13 odst. 3 téhož předpisu v částce 300 Kč, zvýšené o DPH, jehož je zástupce žalobkyně plátcem, na celkových 4114 Kč. K jejímu zaplacení stanovil stěžovateli přiměřenou lhůtu.

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

V Brně dne 21. května 2014

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu