

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka
a soudců JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **T. V.**, zastoupeného Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Václavské náměstí 21, Praha 1, proti žalovanému: **Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2, Praha 3, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 11. 2010, č. j. 10 Ca 429/2009 - 47,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalovanému se nepřiznává právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

[1] Žalobci (dále „stěžovatel“) bylo rozhodnutím Oblastního ředitelství služby cizinecké policie Ústí nad Labem, Inspektorátu cizinecké policie Chomutov (dále „správní orgán“), ze dne 2. 9. 2009, č. j. CPUL-1984-43/ČJ-2009-044061-HONS, uloženo správní vyhoštění podle ustanovení § 119 odst. 1 písm. b) bod 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“). Tímto rozhodnutím byla stanovena doba, po

kterou stěžovateli nelze umožnit vstup na území České republiky, na 1 rok, a současně byla stanovena lhůta k vycestování 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí. Důvodem pro vydání uvedeného rozhodnutí bylo zjištění, že se stěžovatel dopustil výkonu nelegální práce ve smyslu ustanovení § 5 písm. e) bod 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

[2] Odvolání stěžovatele proti uvedenému rozhodnutí bylo Ředitelstvím služby cizinecké policie (dále „žalovaný“) rozhodnutím ze dne 7. 12. 2009, č. j. CPR-13993-1/ČJ-2009-9CPR-V234, zamítnuto a napadené rozhodnutí správního orgánu bylo potvrzeno. Žalobu stěžovatele proti tomuto rozhodnutí žalovaného Městský soud v Praze shora označeným rozsudkem jako nedůvodnou zamítl. Dospěl totiž k závěru, že správní orgán dostatečně prokázal naplnění zákonných důvodů pro vydání rozhodnutí o uložení správního vyhoštění stěžovateli. Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel včasnou kasační stížnost.

II. Obsah kasační stížnosti

[3] Stěžovatel v kasační stížnosti uplatnil důvod vymezený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), neboť namítá, že při zjišťování skutkové podstaty, z níž správní orgán při svém rozhodování vycházel, byl porušen zákon v ustanoveních týkajících se řízení před správním orgánem, a dále v tom, že napadené rozhodnutí správního orgánu je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost.

[4] V prvé řadě má stěžovatel za to, že řízení o správním vyhoštění, které vyústilo v žalobou napadené rozhodnutí, bylo zahájeno v rozporu s právními předpisy a po zákonem stanovených lhůtách. Zákonnou lhůtu pro zahájení správního řízení stěžovatel analogicky dovozuje z ustanovení § 80 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož je správní orgán povinen zahájit řízení z moci úřední ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy nastaly skutečnosti odůvodňující zahájení řízení. Ze spisového materiálu přitom vyplývá, že společná kontrola provedená Úřadem práce a cizineckou policií v Korozlukách, zaměřená na zjišťování totožnosti osob zdržujících se na pracovišti a dále na výkon nelegální práce, byla provedena dne 11. 9. 2008.

[5] Ze záznamu uvedené kontroly vyplývá, že se jí účastnili i pracovníci cizinecké policie. Správní orgán tedy musel bezpečně vědět o skutečnostech odůvodňujících zahájení správního řízení; přesto řízení o správním vyhoštění v zákonné lhůtě nezahájil. K zahájení řízení došlo až po několikanásobném překročení této zákonné lhůty, a to teprve poté, kdy byl správnímu orgánu doručen výsledek kontroly z úřadu práce. Ze strany správního orgánu tak došlo k porušení zásady zákonnosti. Veřejný zájem na zachování právních předpisů přitom musí ustoupit veřejnému zájmu na zachování právní jistoty účastníků řízení, a to zejména v tom smyslu, že vedené řízení bude probíhat striktně podle zákonných mantinelů a v zákonných lhůtách. Stěžovatel se neztotožňuje s výkladem městského soudu, že lhůta pro zahájení správního řízení je toliko lhůtou pořádkovou, s jejímž nedodržením zákon nespojuje žádné právní následky. Tento výklad by totiž znamenal, že správní orgán není limitován jakoukoliv lhůtou pro zahájení řízení a

teoreticky by řízení o správním vyhoštění mohl zahájit výhradně v závislosti na svém vlastním uvážení.

[6] Další procesní pochybení správního orgánu stěžovatel spatřuje v tom, že mu nebylo umožněno nahlížet do spisu a aktivně se účastnit dokazování ve smyslu § 52 správního řádu. Přes opakované výzvy bylo stěžovateli znemožněno seznámit se s výsledky kontroly, jakož i se způsobem jejího provádění. Stěžovatel má za to, že tuto námitku nelze bagatelizovat, neboť je zcela zjevné, že právě výše uvedená kontrola a její výsledky měly být zásadním důkazem o tom, že se měl dopustit jednání, za které mu bylo uloženo správní vyhoštění. Argumentace žalovaného, že jednání stěžovatele bylo prokázáno a správnímu orgánu nelze klást za vinu, že neumožnil právnímu zástupci stěžovatele nahlédnout do spisu vedeného u jiného správního orgánu, je lichá. Podkladem pro rozhodnutí mohou být totiž jen takové listiny či důkazní materiály, které byly pořízeny v souladu s právními předpisy. Již ze samotné skutečnosti, že podklady související s výsledkem kontroly nebyly součástí spisu, je nutno dovozovat, že ani správní orgán neznal postup, který tomuto výsledku předcházel, a proto ani sám nemohl řádně posoudit, zda řízení předcházející výsledku kontroly bylo v souladu s právními předpisy. Stěžovatel má rovněž za to, že správní orgán nepostupoval v souladu se zákonem č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů.

[7] Stěžovatel nesouhlasí s hodnocením městského soudu, že výsledek kontroly a řízení, které mu předcházelo, nebyly výlučnými důkazy, a proto tato vada nezaložila nezákonnost napadeného rozhodnutí. Stěžovatel považuje výsledek kontroly za základní důkaz a i kdyby jím nebyl, nelze evidentní porušení základního procesního práva účastníka řízení obcházet odkazem na další důkazy, které závěr prostý pochybností odůvodňují.

[8] Dále se stěžovatel domnívá, že rozhodnutí žalovaného trpí nepřezkoumatelností pro svou nesrozumitelnost. Stěžovateli bylo uloženo správní vyhoštění podle ustanovení § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců, podle něhož policie vydá správní rozhodnutí o vyhoštění, *„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*“. Z dikce tohoto ustanovení vyplývá, že podle něj lze uložit rozhodnutí o správním vyhoštění za celkem čtyři skutkové podstaty jednání, které jsou svojí povahou naprosto odlišné, přičemž je logické, že se stěžovatel nemohl kumulativně dopustit všech těchto jednání. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2010, č. j. 1 As 70/2010 - 99, stěžovatel namítá, že výrok takového rozhodnutí je nepřezkoumatelný a již z tohoto důvodu je nutné takové rozhodnutí jako nezákonné zrušit.

[9] Uvedenou nepřezkoumatelnost správní orgán nenapravil ani v rámci odůvodnění napadeného rozhodnutí, neboť ani z něj nelze dovodit, zda se stěžovatel dopustil výkonu nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti nebo zda provozoval činnost bez oprávnění podle zvláštního právního předpisu. K tomu stěžovatel dodává, že správní orgán nehodnotil právní relevanci dohody o dočasném přidělení, neboť ta nejenom že není vůči stěžovateli přímo závazná, neboť ji nikdy nepodepsal; tato dohoda je navíc absolutně neplatná, protože je v přímém rozporu s § 2 odst. 5 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů. Podle tohoto ustanovení musí k uzavření

takové dohody (smlouvy) především existovat pracovní nebo jiná smlouva mezi zaměstnavatelem (agentura práce) a zaměstnancem, za kterého je označován stěžovatel. Taková smlouva však neexistuje, naopak je prokázáno, že mezi uvedenými subjekty byla sepsána pouze smlouva o dílo. Stěžovatel tedy neví, v jakém postavení jej správní orgán posuzoval. Zcela tak byly minimalizovány jeho možnosti účinné obrany proti právnímu hodnocení jeho postavení, a to buď jako zaměstnance nebo osoby samostatně výdělečně činné.

[10] Z dalších případů lze přitom odvozovat, že osoby, které prošly předmětnou kontrolou a prokázaly, že jsou zapsány v obchodním rejstříku, resp. že mají živnostenské oprávnění, nebyly nijak sankcionovány. Konkrétně stěžovatel odkazuje na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 3. 2010, č. j. 11 Ca 235/2009 - 46, kdy bylo rozhodnutí o správním vyhoštění zrušeno a věc byla žalovanému vrácena k dalšímu řízení. Stěžovatel tedy trvá na tom, že správní orgán neměl vyjasněnou otázku, v jakém postavení se stěžovatel nacházel; ta je však pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění zcela zásadní.

[11] Na základě uvedených důvodů stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[12] Stěžovatel rovněž požádal Nejvyšší správní soud o přiznání odkladného účinku napadeného rozhodnutí městského soudu, neboť má za to, že by výkon rozhodnutí o správním vyhoštění pro něj znamenal nenahraditelnou újmu. Přiznání odkladného účinku by se přitom nedotklo nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob a nebylo by v rozporu s veřejným zájmem. Stěžovatel především poukazuje na skutečnost, že podání správní žaloby proti rozhodnutí o správním vyhoštění má odkladný účinek ve smyslu ustanovení § 172 odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Nepřiznání odkladného účinku kasační stížnosti, resp. výkonem rozhodnutí o správním vyhoštění, bude zcela zásadně zasaženo do práva stěžovatele na jeho soukromý a rodinný život. Stěžovatel, resp. jeho rodina totiž vynaložila významné finanční prostředky na pobyt na území České republiky, přičemž vycestováním stěžovatel ztrácí reálnou možnost dostát závazkům svým a své rodiny na území domovského státu. Výkonem rozhodnutí vzniknou stěžovateli likvidační náklady.

III. Vyjádření žalovaného

[13] Žalovaný se na výzvu soudu ke kasační stížnosti nevyjádřil.

IV. Relevantní skutkové okolnosti případu vyplývající ze spisu

[14] Při přezkumu napadeného rozsudku městského soudu, kdy stěžovatel namítá nezákonnost procesního postupu správního orgánu, vyšel Nejvyšší správní soud ze spisového materiálu, který obsahuje následující relevantní listiny (informace):

- Sdělení Úřadu práce v Mostě ze dne 25. 2. 2009 o výsledku společné kontroly provedené dne 11. 9. 2008, z něhož vyplývá, že uvedeného dne proběhla kontrola zjišťování totožnosti osob zdržujících se na pracovišti v Korozlukách, ve výrobních halách společnosti Maurice Ward & Co., s. r. o, v nichž provozovala svoji činnost společnost Euromontec CZ s. r. o. V rámci této kontroly bylo na místě zkontrolováno 32 osob vietnamské státní příslušnosti, mezi nimiž se nacházel i stěžovatel. Ve sdělení je rovněž

uvedena informace, že z předložených dokladů (faktur) byly zjištěny další osoby, které v Korozlukách pracovaly. Z celkového počtu osob jich dle sdělení 97 porušilo zákon o zaměstnanosti [§ 5 písm. e) bod 2], neboť v měsíci srpnu 2008 pracovaly v Korozlukách bez uzavření pracovněprávního vztahu nebo jiné smlouvy a bez povolení k zaměstnání. 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 společnosti Euromontec CZ s. r. o. - pozn. Nejvyššího správního soudu), 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 stěžovatel) byly předloženy faktury za provedenou práci v měsíci srpnu 2008, ale tyto osoby neměly živnostenské oprávnění.

- Součástí spisu vedeného správním orgánem je vedle sdělení úřadu práce smlouva o dílo č. 2008/1, uzavřená dne 18. 8. 2008 mezi stěžovatelem a společností Euromontec CZ s. r. o. podle § 536 a násl. zákona č. 513/1991 Sb., obchodního zákoníku, faktura vystavená stěžovatelem společnosti Euromontec CZ s. r. o. za provedené práce v rámci stěžovatelovy živnosti s datem uskutečnění zdanitelného plnění 31. 8. 2008 a výpis z obchodního rejstříku stěžovatele s datem zápisu 24. 11. 2008.

- Spis dále obsahuje doplňující informace a podklady Úřadu práce v Mostě ke sdělení o výsledku kontroly ze dne 25. 2. 2009, které byly správnímu orgánu doručeny dne 10. 4. 2009. Tyto informace byly poskytnuty společností Maurice Ward & Co., s. r. o, kde výkon práce cizinců probíhal. Těmito podklady jsou: příloha k Dohodě o dočasném přidělení zaměstnanců číslo 2008/1 ze dne 4. 8. 2008, z níž vyplývá, že v případě stěžovatele bylo dočasné přidělení sjednáno od 18. 8. 2008 do 18. 8. 2009; přehled docházky společnosti Euromontec CZ s. r. o. z období 1. 8. 2008 – 31. 8. 2008, ve které je stěžovatel veden jako zaměstnanec s pořadovým číslem 82, osobním číslem 395 a počtem odpracovaných hodin 81,5; faktura vystavená společností Euromontec CZ s. r. o. společnosti Maurice Ward & Co., s. r. o ze dne 6. 9. 2008, zřejmě za práci všech dělníků uvedených v přehledu docházky o celkovém počtu 15 226 hod.

- Součástí správního spisu je dále oznámení o zahájení správního řízení ze dne 18. 3. 2009, doručené stěžovateli dne 23. 3. 2009. Usnesením ze dne 14. 4. 2009 správní orgán vyzval zástupce stěžovatele, aby se k podkladům správního řízení ve věci správního vyhoštění vyjádřil nejpozději do 29. 4. 2009. Dne 29. 4. 2009 byl se stěžovatelem sepsán protokol jakožto s účastníkem správního řízení o vyhoštění, za účasti tlumočníka.

- Správní orgán uložil stěžovateli správní vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 již rozhodnutím ze dne 29. 4. 2009. Toto rozhodnutí však bylo k odvolání stěžovatele zrušeno rozhodnutím žalovaného ze dne 15. 7. 2009 z důvodu, že se správní orgán v odůvodnění napadeného rozhodnutí nevypořádal s námitkami stěžovatele uplatněnými při ústním jednání dne 29. 4. 2009; jinak ale důvody pro uložení správního vyhoštění byly podle žalovaného dostatečně prokázány.

- Dne 26. 6. 2009 požádal správní orgán Úřad práce v Mostě o sdělení informací týkajících se správních řízení vedených s občany Vietnamu na základě provedené společné

kontroly v obci Korozluky dne 11. 9. 2008. V odpovědi na tuto žádost úřad práce poukázal na zdlouhavé shromažďování podkladů a materiálů z důvodu liknavého přístupu jednatelky společnosti Euromontec CZ s. r. o. s tím, že poslední podkladový materiál získaný před vydáním protokolu o výsledku kontroly byl předložen dne 22. 1. 2009. Poté probíhalo řízení o vypořádání námitek podaných kontrolovaným subjektem do protokolu a následně bylo zahájeno správní řízení o uložení pokuty za spáchaný správní delikt. Z toho důvodu byl správní orgán vyrozuměn až dne 25. 2. 2009. Úřad práce rovněž uvedl, že cizincům, kteří se dopustili přestupku vykonáváním nelegální práce podle ustanovení § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti, neuložil pokutu z toho důvodu, že dokazování bylo skutečně velmi dlouhé. Po vydání rozhodnutí o námitkách (16. 2. 2009) bylo navíc zjištěno, že tito cizinci již ve výrobních halách společnosti Maurice Ward & Co., s. r. o nepracují. Z toho důvodu se jakékoli domáhání potrestání jevilo jako neefektivní.

- Usnesením ze dne 19. 8. 2009 správní orgán zástupce stěžovatele vyzval, aby se vyjádřil k nově získaným podkladům správního řízení ve věci správního vyhoštění, a to ve lhůtě nejpozději do 31. 8. 2009. Z protokolu o vyjádření stěžovatele ze dne 31. 8. 2009, za účasti tlumočníka, je patrno, že stěžovatel mj. navrhl, aby byla vyslechnuta osoba, která údajně se stěžovatelem dohodu sepisovala, neboť popírá, že by skutečně vykonával práci pro agenturu (Euromontec CZ s. r. o.). Přičemž i kdyby se podle něj prokázalo, že se předmětné činnosti stěžovatel dopustil, řízení by mělo být – zejména s ohledem na nedodržení zákonem stanovené lhůty pro vydání správního rozhodnutí – zastaveno.

IV. Argumentace Nejvyššího správního soudu

[15] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Městského soudu v Praze v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody v kasační stížnosti uvedenými.

[16] Stěžovatel nejprve namítal, že správní orgán nedodržel lhůtu pro zahájení řízení o správním vyhoštění. V tomto typu správního řízení se subsidiárně použije správní řád, v němž je zahájení z moci úřední upraveno v ustanovení § 46. Podle odstavce 1 věta první tohoto ustanovení je řízení z moci úřední zahájeno *dnem, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení účastníkovi* uvedenému v § 27 odst. 1 doručením oznámení nebo ústním prohlášením, a není-li správnímu orgánu tento účastník znám, pak kterémukoliv jinému účastníkovi. Správní řád v ustanovení § 6 odst. 1 věta druhá stanoví, že pokud není správní orgán povinen činit úkony v zákonem stanovené lhůtě nebo (v případě absence zákonné lhůty) ve lhůtě přiměřené, použije se ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností.

[17] Na rozdíl od některých dalších právních předpisů (srov. např. ustanovení § 41 odst. 1 zákona č. 86/2002 Sb., zákona o ochraně ovzduší, či ustanovení § 95 odst. 4 zákona č. 458/2000 Sb., energetický zákon) zákon o pobytu cizinců nestanoví zákonnou lhůtu pro zahájení řízení o uložení správního vyhoštění od okamžiku, kdy se správní orgán o splnění podmínek pro jeho vydání dozvěděl. Tato skutečnost koresponduje i s vnímáním řízení o správním vyhoštění nikoli jako správního řízení trestního, nýbrž jako řízení o vydání preventivního *opatření v oblasti kontroly přistěhovalectví* (viz usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 29. 7. 2010, sp. zn. 4 Tz 11/2010, či rozsudek Nejvyššího správního

soudu ze dne 14. 7. 2005, sp. zn. 5 Azs 94/2005, publ. pod č. 1164/2007 Sb. NSS). Požadavek na vyřizování věcí v přiměřené lhůtě však v žádném případě nemůže vyústit v libovůli správních orgánů, kdy k zahájení řízení přistoupí; nelze tedy zcela odhlížet od časového odstupu, kdy řízení mohlo být zahájeno, a kdy k jeho zahájení správní orgán ve skutečnosti přistoupil. Jistě tak nebude možné akceptovat, aby takové řízení bylo bezdůvodně zahájeno s mnohaletým odstupem od zjištění skutečností opravňujících správní orgán k tomuto postupu; to by bylo zjevně nepřiměřené.

[18] Pro jednání správních orgánů, jsou-li limitovány zákonnou lhůtou či požadavkem na dodržení přiměřené lhůty, přitom vždy platí povinnost vyřídit věc bez zbytečných průtahů (čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, ustanovení § 6 odst. 1 věta první správního řádu). Mechanismem bránícím porušování této povinnosti je právě ochrana před nečinností (§ 80 správního řádu). Podle ustanovení § 80 odst. 2 správního řádu učiní nadřízený správní orgán opatření proti nečinnosti, nezahájí-li příslušný správní orgán řízení ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení z moci úřední. Z tohoto ustanovení však není možné dovozovat subjektivní právo osoby, která by měla být účastníkem řízení, aby takové řízení vůbec nemohlo být zahájeno či aby bylo po svém zahájení zastaveno z důvodu nedodržení přiměřené lhůty. Takový právní důsledek pro zahájení řízení z úřední povinnosti ze správního řádu neplyne (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2011, č. j. 7 As 98/2010 - 67).

[19] Jestliže v daném případě bylo na základě výsledků kontroly, která se uskutečnila dne 11. 9. 2008, řízení o správním vyhoštění stěžovatele zahájeno teprve dne 23. 3. 2009, Nejvyšší správní soud neshledává lhůtu, v níž k zahájení řízení došlo, natolik nepřiměřenou, že by to bez dalšího vedlo k vydání nezákonného rozhodnutí. Jak vyplývá ze spisového materiálu, namítané prodlení bylo způsobeno především liknavým přístupem společnosti Euromontec CZ s. r. o., pro niž měl stěžovatel pracovat. Přitom bylo nutné, aby došlo k řádnému prověření všech okolností případu. Pokud stěžovatel namítá, že řízení o správním vyhoštění mělo být zahájeno bezodkladně po provedení kontroly, neboť této kontrole byli vedle zaměstnanců Úřadu práce v Mostě přítomni rovněž příslušníci cizinecké policie, Nejvyšší správní soud zastává názor, že takový postup by byl možný pouze tehdy, pokud by k zahájení řízení o správním vyhoštění dostačovaly skutečnosti zjištěné při této kontrole. Ze spisového materiálu však vyplývá, že závěry úřadu práce o tom, kteří zaměstnanci pracovali bez uzavření pracovněprávního vztahu nebo jiné smlouvy a bez povolení k zaměstnání, vycházely zejména ze skutečností zjištěných teprve po jejím provedení. To potvrzuje, že příslušníci cizinecké policie neměli bezprostředně po provedení kontroly dostatek informací o tom, zda jsou dány skutečnosti odůvodňující zahájení řízení o správním vyhoštění.

[20] Námitku týkající se časového odstupu zahájení řízení o uložení správního vyhoštění a provedené kontroly tedy Nejvyšší správní soud neshledává důvodnou. Na zahájení řízení o správním vyhoštění přitom nemá vliv ani skutečnost, že úřad práce nakonec se stěžovatelem nezahájil řízení o přestupku spočívajícím ve vykonávání nelegální práce [§ 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti] a neuložil mu z tohoto důvodu pokutu. Měl-li stěžovatel zájem na zahájení řízení o správním vyhoštění vůči své osobě, měl možnost podat žalovanému podnět k přijetí opatření proti nečinnosti (§ 80 odst. 3 správního řádu); byť s ohledem na charakter rozhodnutí nelze předpokládat, že by stěžovatel takové možnosti využil.

[21] Nejvyšší správní soud se dále zaměřil na námitku stěžovatele, že mu nebylo umožněno nahlédnout do spisového materiálu vedeného úřadem práce. Tuto námitku stěžovatel vznesl v průběhu řízení o správním vyhoštění, v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu o správním vyhoštění i v žalobě. Ostatně i správní orgán v rozhodnutí o uložení správního vyhoštění stěžovateli uvedl, že pokud Úřad práce v Mostě neumožnil stěžovateli do spisu nahlédnout s tím, že správní řízení vede pouze se společností Euromontec CZ s. r. o., a nahlédnutím do spisu by došlo k porušení práva účastníků řízení a dalších dotčených osob, správní orgán nemůže ovlivnit průběh řízení, k němuž není věcně a místně příslušný.

[22] K tomu lze uvést, že pokud správní orgán vycházel z výsledků kontroly a navazujícího řízení (se společností Euromontec CZ s. r. o.) vedeného před Úřadem práce v Mostě, je toto řízení a postupy vedoucí k jeho zahájení relevantní i pro řízení o uložení správního vyhoštění, byť vedeného jiným správním orgánem. Pokud správní orgán ve svém řízení vyšel z poznatků zjištěných v rámci kontroly (prováděné úřadem práce za přítomnosti příslušníků správního orgánu), pak měl být stěžovateli v přiměřeném rozsahu umožněn přístup ke spisovému materiálu, který se uvedené kontroly týkal (obdobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2010, č. j. 1 As 70/2010 - 99). S přihlédnutím ke všem okolnostem tohoto konkrétního případu nicméně Nejvyšší správní soud shledal, že se stěžovatel mohl v průběhu správního řízení vyjádřit ke všem listinným důkazům, které byly předloženy kontrolovaným subjektem a zároveň se týkaly jeho osoby (viz shrnutí a popis listinných důkazů v bodě 14). Pokud stěžovatel do protokolu ze dne 29. 4. 2009 v rámci správního řízení uvedl, že důvodem pro nahlížení do spisu úřadu práce je skutečnost, že nelze vyloučit, že se jednání dopustila jiná osoba, která za stěžovatele vystupovala, a mohlo tedy dojít k chybě při zjišťování totožnosti osob, které se v době konání kontroly na místě nacházely – a sám se pak přímo odmítl vyjádřit, zda v roce 2008 pracoval či nikoli ve výrobních halách Maurice Ward & Co., s. r. o – neshledal Nejvyšší správní soud, ve shodě s městským soudem, že došlo k porušení procesních práv stěžovatele.

[23] Jak uvedl již městský soud, jednání stěžovatele ve vztahu ke společnosti Euromontec CZ s. r. o., vyplývala ze smlouvy o dílo č. 2008/1 s osobními údaji stěžovatele, z faktury vystavené stěžovatelem, i z přílohy k Dohodě o dočasném přidělení zaměstnanců číslo 2008/1, kde bylo uvedeno i vízum stěžovatele. Správní orgány se tedy nespokojily pouze ze zjištěním přítomnosti stěžovatele na pracovišti v době kontroly, ale vycházely i z dalších důkazů. Argumentaci městského soudu v této části nelze nic vytknout a v podrobnostech lze na ni odkázat. Pokud totiž stěžovatel rozporoval svoji přítomnost na pracovišti v den kontroly, aniž by uvedl jakékoliv okolnosti či předložil jakékoliv důkazy o tom, že toto jeho tvrzení je pravdivé, jednalo se o tvrzení nedostatečné a správní orgány tak k němu nemusely přihlížet. Stěžovatel tedy mohl v přiměřeném rozsahu uplatnit své právo vyjádřit se ve své věci ke všem prováděným důkazům souvisejícím v daném případě s jeho osobou (§ 38 odst. 2 Listiny), a proto Nejvyšší správní soud ani tuto námitku neshledal důvodnou.

[24] K námitce nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí o vyhoštění Nejvyšší správní soud nejprve konstatuje, že výrok napadeného rozhodnutí správního orgánu i žalovaného skutečně obsahuje toliko odkaz na ustanovení § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců a blíže nespecifikuje, kterou ze zde uvedených skutkových podstat (1.

zaměstnání bez povolení, ačkoli je toto povolení podmínkou výkonu zaměstnání, 2. provozování dani podléhající výdělečné činnosti bez oprávnění, 3. zaměstnání cizince bez povolení k zaměstnání, 4. zprostředkování zaměstnání cizinci bez povolení k zaměstnání) měl stěžovatel jakožto cizinec svým jednáním naplnit. V odůvodnění rozhodnutí správního orgánu je uvedeno, že stěžovatel *„v období srpna 2008 pracoval v Korozlukách bez uzavřeného pracovněprávního vztahu nebo jiné smlouvy a bez povolení k zaměstnání a bez oprávnění k provozování dani podléhající výdělečné činnosti,* (...) čímž *se dopustil výkonu nelegální práce ve smyslu ustanovení § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti“*. Pro rozhodnutí o uložení správního vyhoštění však není rozhodující, zda cizinec vykonával nelegální práci ve smyslu zákona o zaměstnanosti, nýbrž pouze to, zda se dopustil jednání, kterým naplnil některou ze skutkových podstat vymezených v ustanovení § 119 odst. 1 písm. b) bod 3. zákona o pobytu cizinců (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2011, č. j. 7 As 98/2010 - 67). V této podobě lze stěžovateli přisvědčit, že co do právní kvalifikace se v prvním stupni jednalo o rozhodnutí nepřezkoumatelné. V napadeném rozhodnutí žalovaného však jednoznačně došlo k nápravě této vady.

[25] Žalovaný správně uvedl, že pro uložení správního vyhoštění podle ustanovení § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců postačuje, pokud cizinec naplní jednu z podmínek v tomto ustanovení uvedených. V případě stěžovatele pak správní orgány jednoznačně shledaly, že byl na území zaměstnán bez povolení k zaměstnání, ačkoli je toto povolení podmínkou k výkonu zaměstnání. Pod tuto právní kvalifikaci pak žalovaný na základě zjištění získaných správním orgánem podřadil skutkový stav (str. 7 napadeného rozhodnutí). Nejvyšší správní soud má společně s městským soudem za dostatečně prokázané, že stěžovatel naplnil první i druhý důvod vymezený v ustanovení § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců. Vykonával totiž pracovní aktivitu, aniž by mohl být považován za legálního zaměstnance (neměl povolení k zaměstnání) či osobu samostatně výdělečně činnou (neměl živnostenské oprávnění, v době kontroly nebyl zapsán v obchodním rejstříku). Pokud stěžovatel oponuje, že mu nebylo zřejmé, zda byl ze strany správního orgánu posuzován jako zaměstnanec či jako osoba samostatně výdělečně činná, lze uvést, že správní orgány v případě stěžovatele zjišťovaly obě možnosti; stěžovatel však nedostál ani jedné z nich.

[26] Ke stěžovatelově námitce, že správní orgán nehodnotil právní relevanci dohody o dočasném přidělení, lze odkázat na str. 5 napadeného rozhodnutí žalovaného, který se touto dohodou zabýval a dal za pravdu stěžovatelovu závěru o její neplatnosti.

[27] K odkazu stěžovatele na rozsudek Městského soudu v Praze v obdobné věci ze dne 11. 3. 2010, č. j. 11 Ca 235/2009 - 46, kdy bylo rozhodnutí o správním vyhoštění zrušeno a věc byla žalovanému vrácena k dalšímu řízení, Nejvyšší správní soud uvádí, že je nutno vždy zvažovat okolnosti každého konkrétního případu. Ostatně městský soud ve svém odůvodnění tento rozsudek reflektoval a u konkrétních námitek jasně uvedl odlišnosti, které nakonec vyústily v jiný výsledek.

[28] Nejvyšší správní soud se samostatně nezabýval stěžovatelovou žádostí o přiznání odkladného účinku, neboť o kasační stížnosti rozhodl neprodleně poté, co mu městský soud tuto stížnost podle ustanovení § 108 odst. 1 s. ř. s. se spisy, včetně podané žádosti o přiznání odkladného účinku, předložil.

V. Shrnutí a náklady řízení

[29] Lze tak uzavřít, že Městský soud v Praze rozhodl správně, pokud stěžovatelovu žalobu zamítl. V daném případě bylo v průběhu správního řízení dostatečným způsobem prokázáno, že stěžovatel naplnil podmínky pro vydání rozhodnutí o uložení správního vyhoštění ve smyslu § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců, konkrétně tak, že prokazatelně vykonával na území České republiky pracovní, resp. výdělečnou aktivitu, aniž by měl povolení k zaměstnání či oprávnění podle zvláštního právního předpisu (živnostenské oprávnění). V průběhu správního řízení nedošlo ke zkrácení stěžovatelových procesních práv v takovém rozsahu, že by to mohlo vést k vydání nezákonného rozhodnutí ve věci samé.

[30] Nejvyšší správní soud neshledal naplnění namítaného kasačního důvodu [§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.], kasační stížnost tedy jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[31] O nákladech řízení rozhodl soud podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému nevznikly náklady řízení přesahující jeho běžnou činnost, a proto mu ani jejich náhrada přiznána nebyla.

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

V Brně dne 6. června 2011

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu