

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce **N. H. T.**, zastoupeného JUDr. Miroslavem Pavelkou, advokátem se sídlem Petřvald, Petřvald č. 352, proti žalovanému **Policii ČR, Ředitelství služby cizinecké policie,** se sídlem Praha 3, Olšanská 2, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 3. 2011, č. j. 8 A 91/2010 - 30,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. 3. 2011, č. j. 8 A 91/2010 - 30, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Rozhodnutím ze dne 22. 3. 2010, č. j. CPR-6578/ČJ-2009-9CPR-V243 (dále jen „napadené rozhodnutí“), vydaným podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zamítl žalovaný odvolání žalobce proti rozhodnutí Policie ČR, Oblastního ředitelství služby cizinecké policie Ostrava, Inspektorátu cizinecké policie Žulová ze dne 26. 3. 2009, č. j. CPOV-4348-1/ČJ-2009-074067, kterým bylo žalobci podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), uloženo správní vyhoštění z území České republiky; doba, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území byla stanovena na tři toky, přičemž tato doba je shodná s dobou vykonatelnosti rozhodnutí. Podle § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců byla prvostupňovým rozhodnutím žalobci stanovena doba k vycestování z území ČR do 15 dnů ode dne právní moci rozhodnutí. Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce u Městského soudu v Praze žalobou; ten ji rozsudkem ze dne 15. 3. 2011, č. j. 8 A 91/2010 - 30, zamítl.

Městský soud při zjišťování skutkového stavu věci vycházel, dle svého konstatování, ze správního spisu Ministerstva práce a sociálních věcí, jehož součástí má být protokol Úřadu práce v Jeseníku ze dne 4. 2. 2009 o výsledku kontroly dodržování pracovních a právních předpisů se zaměřením na výkon nelegální práce. V rámci této kontroly bylo zjištěno, že žalobce vykonával stavební práce pro pana N. V. T., a to bez pracovního povolení. Městský soud dále vycházel z dohody o provedení práce ze dne 14. 1. 2009, ve které byla sjednána práce pomocníka úklidu mezi žalobcem a jeho zaměstnavatelem N. V. T. Tato dohoda byla uzavřena na dobu od 15. 1. do 15. 4. 2009. Rovněž městský soud konstatoval, že spis Ministerstva práce a sociálních věcí obsahoval i oznámení o zahájení správního řízení ze dne 9. 2. 2009. Následovalo rozhodnutí Úřadu práce v Jeseníku ze dne 20. 2. 2009, č. j. JEA-2009/733-4, kterým byl žalobce shledán vinným ze spáchání přestupku podle § 139 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), neboť vykonával nelegální práci (pro N. V. T.) na základě dohody o provedení práce, aniž by měl k tomu souhlas úřadu práce. Žalobci byla za spáchání přestupku uložena pokuta ve výši 3 000 Kč; k odvolání žalobce však Ministerstvo práce a sociálních věci rozhodnutím ze dne 6. 10. 2009, č. j. 2009/38279-424, toto rozhodnutí zrušilo a věc vrátilo k dalšímu řízení, neboť postihovaný skutek nebyl dostatečně specifikován. Úřad práce v Jeseníku vydal dne 24. 11. 2009 nové rozhodnutí, č. j. JEA-2009/135584-4, kterým byl žalobce opětovně shledán vinným tímtéž přestupkem, a byla mu uložena stejná pokuta. Opětovné odvolání žalobce již Ministerstvo práce a sociálních věcí rozhodnutím ze dne 20. 1. 2010, č. j. 2009/95542-424, zamítlo a současně prvostupňové rozhodnutí potvrdilo. To vše městský soud zjistil ze správního spisu Ministerstva práce a sociálních věcí, přičemž konstatoval, že v něm není založen jediný doklad o tom, že by ve věci přestupkového řízení se žalobcem bylo nařízeno ústní jednání.

Pokud jde o jednotlivé žalobní námitky, žalobce tvrdil, že proti posledně zmiňovanému rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí podal žalobu, která je u Městského soudu v Praze vedena pod sp. zn. 2 A 3/2010. Městský soud zjistil, že rozsudkem ze dne 17. 6. 2010, č. j. 2 A 3/2010 – 38, bylo v mezidobí zrušeno jak rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 20. 1. 2010, č. j. 2009/95542-424, tak i rozhodnutí Úřadu práce v Jeseníku ze dne 24. 11. 2009, č. j. JEA-2009/135584-4. Důvodem zrušení bylo vážné procesní pochybení, spočívající v tom, že v přestupkovém řízení nebylo nařízeno ústní jednání. Zrušení přestupkových rozhodnutí není ovšem, dle názoru městského soudu, pro nyní posuzovanou věc podstatné. Uvedl, že i ve věci vedené pod sp. zn. 2 A 3/2010 považoval soud za nesporné, že žalobce neměl k výkonu prací na základě dohody o provedení práce ze dne 14. 1. 2009 souhlas úřadu práce, a proto je třeba tyto práce považovat za nelegální, ve smyslu § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti. Skutková podstata přestupku tak byla naplněna. Z těchto závěrů vyšel městský soud i v nyní projednávané věci a konstatoval, že byly naplněny hmotně právní podmínky pro uložení správního vyhoštění žalobci dle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 zákona o pobytu cizinců. Pokud jde o tvrzení žalobce, že se nemohl dopustit přestupku, neboť nepracoval na provozovně N. V. T., nýbrž v prostorách, které měl od něj pronajaty, ani zde městský soud žalobci nepřisvědčil. I v tomto případě odkázal na závěry, které se podávají z rozsudku vydaného ve věci sp. zn. 2 A 3/2010. V soudním řízení přezkoumávajícím přestupkové řízení byla za rozhodující považována právě dohoda o provedení práce ze dne 14. 1. 2009, která založila pracovněprávní vztah mezi žalobcem a jeho zaměstnavatelem.

Není důležité v jakých prostorách, patřících zaměstnavateli, žalobce práci vykonával; rozhodující je pouze pracovněprávní vztah, který mezi nimi existoval. Navíc dohoda o nájmu místností byla mezi vlastníkem nemovitosti a žalobcem uzavřena až dne 20. 2. 2009, tedy po provedené kontrole, a šlo proto o dohodu účelovou, která nemůže mít vliv na již vzniklý pracovněprávní vztah.

Žalobce též namítal, že ve správním řízení nebyl žádným z orgánů vyslechnut k okolnostem a důvodům, pro které vykonával stavební a úklidové práce. Městský soud tuto námitku odmítl s tím, že příslušnými správními orgány byl řádně zjištěn stav věci; to podle něj opět jednoznačně vyplývá z rozsudku č. j. 2 A 3/2010 – 38. Řízení ve věci správního vyhoštění bylo se žalobcem zahájeno dne 26. 3. 2009, což mu bylo řádně oznámeno, a pro toto řízení mu byl ustanoven i tlumočník. Téhož dne byl se žalobcem sepsán protokol o vyjádření účastníka řízení, ve kterém žalobce, mimo jiné, uvedl, že si je vědom porušení zákonů České republiky. Městský soud tak ani v nyní projednávané věci neshledal žádná pochybení žalovaného.

Rozsudek městského soudu napadl žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností, v níž explicitně neodkázal na konkrétní zákonný důvod. Z obsahu kasační stížnosti je nicméně zřejmé, že stěžovatelem jsou tvrzeny důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Právní subsumpce kasačních důvodů pod konkrétní písmena § 103 odst. 1 s. ř. s. je nicméně záležitostí právního hodnocení věci Nejvyšším správním soudem a nejde proto o nedostatek návrhu, který by bránil jeho věcnému projednání (srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, sp. zn. 2 Afs 7/2003 - 50, publikovaný pod č. 161/2004 Sb. NSS; všechna rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz).

Stěžovatel v kasační stížnosti zpochybnil způsob, jakým žalovaný i správní orgán prvého stupně zjišťovali skutkový stav věci, neboť vycházeli pouze z (přestupkového) rozhodnutí Úřadu práce v Jeseníku. Sami v rámci správního řízení o vyhoštění nezjišťovali okolnosti a důvody, proč stěžovatel vykonával práci na stavbě a úklidové práce v objektu č. p. 1346. Správní orgány nevzaly na zřetel jednání stěžovatele po příjezdu do České republiky, především jeho snahu řádně pracovat a plnit své povinnosti; nepřihlížely ani k jeho neznalosti českého jazyka a neposuzovaly v širších souvislostech poměry a situaci stěžovatele, ve které se ocitl. Dále stěžovatel (ne zcela srozumitelně) poukázal na obsah rozsudku městského soudu č. j. 2 A 3/2010 – 38 s tím, že v nyní projednávané věci namítá, že městský soud nesprávně vyhodnotil skutkovou podstatu a hmotně právní podmínky pro vyhoštění, neboť objektivně neposoudil stěžovatelovy poměry. Bez bližší konkretizace též uvedl, že *„správní orgány ani městský soud nezjišťovaly skutečnosti, které by mohly ovlivnit zákonnost správních rozhodnutí“*.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 2, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.). Současně přezkoumal napadené rozhodnutí městského soudu i ve smyslu § 109 odst. 3 věty za středníkem s. ř. s. Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 1, věty první s. ř. s.

Kasační stížnost je důvodná.

Jakkoli Nejvyšší správní soud výše konstatoval, že se stěžovatel dovolává existence kasačních důvodů ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) s. ř. s., s ohledem na zcela obecnou a ne zcela konzistentní argumentaci uplatněnou v kasační stížnosti lze, při respektování dispoziční zásady (§ 109 odst. 3 věta před středníkem s. ř. s.) meritorně uchopit pouze tvrzení, že ve správním řízení nebyl spolehlivě zjištěn skutkový stav věci, což městský soud nesprávně nezohlednil.

Městský soud v napadeném rozsudku výslovně konstatuje, že při zjišťování skutkového stavu věci vycházel prakticky pouze ze správního spisu Ministerstva práce a sociálních věcí [výše zmiňované řízení o přestupku podle § 139 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, kterého se měl stěžovatel dopustit tím, že vykonával nelegální práci u zaměstnavatele N. V. T.], a z rozsudku téhož soudu ze dne 17. 6. 2010, č. j. 2 A 3/2010 – 38, který byl vydán ve věci soudního přezkumu konečného přestupkového rozhodnutí, které z tohoto řízení vzešlo. Nejvyšší správní soud nicméně zjistil, že ačkoliv městský soud tyto podklady vzal za základ pro své rozhodnutí ve věci správního vyhoštění stěžovatele, tyto podklady se v předloženém soudním spise nenachází a ani z něj není zřejmé, že by k němu byly v době rozhodování připojeny. Pokud si městský soud pro své rozhodování opatřuje spis jiného správního orgánu nebo jiný soudní spis, je nezbytné, aby tyto úkony (připojování nebo vylučování dříve připojeného správního či soudního spisu) byly náležitým způsobem zaznamenány v soudním spise, který je v dané věci veden. V opačném případě totiž není pohyb správního (či jiného soudního) spisu pro účastníky řízení nebo pro soud v případném dalším řízení (například o kasační stížnosti) seznatelný (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2008, č. j. 1 As 21/2007 – 272). Z odůvodnění napadeného rozsudku tak vyplývá, že městský soud pracoval se zcela jinými podklady, než které tvoří přílohu spisu předloženého zdejšímu soudu (připojený správní spis žalovaného a správního orgánu prvého stupně ve věci správního vyhoštění). Z předloženého soudního spisu není současně patrné, že by k připojení předmětných spisů vůbec kdy došlo; v soudním spise se ani nenachází spisový přehled, který je krajský soud povinen podle § 170 instrukce Ministerstva spravedlnosti č. 505/2001-Org., kterou se vydává vnitřní a kancelářský řád pro okresní, krajské a vrchní soudy, vytvořit a vést v něm chronologickou evidenci došlých písemností do soudního spisu. Za této situace nelze než uvést, že jestliže se městský soud jako na podklady svého rozhodnutí odvolává na obsah správního spisu vedeného v jiném řízení (spis Ministerstva práce a sociálních věcí ve věci přestupku stěžovatele) a soudního spisu (sp. zn. 2 A 3/2010), ačkoliv z předloženého soudního spisu, vedeného v nyní projednávané věci, není patrné, zda je vůbec kdy měl k disposici, nelze správnost jeho skutkových závěrů jakkoli ověřit; takový rozsudek soudu je z povahy věci nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

Absenci připojených správních spisů či jiných listin by bylo do jisté míry možno akceptovat potud, pokud by tyto spisy (listiny) byly soudem provedeny jako listinné důkazy. To je ovšem myslitelné pouze na nařízeném soudním jednání. V případě potřeby provést dokazování je soud povinen nařídit jednání bez dalšího (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 3 Azs 103/2005 – 79, publikovaný pod č. 687/2005 Sb. NSS); na tomto závěru nic nemůže změnit ani fakt, že se účastníci řízení

nevyjádřili k výzvě podle § 51 odst. 1 s. ř. s. V projednávané věci je ovšem z obsahu soudního spisu zřejmé, že jednání ve věci městský soud nenařídil – nemohl tedy případně připojené spisy a listiny provést ani jako důkazy listinou.

Již samotné popsané pochybení městského soudu, k němuž zdejší soud přihlédl, v rámci kasační námitky, rozporující skutkový stav zjištěný správními orgány, *ex officio* (§ 109 odst. 3, věta za středníkem s. ř. s.) by postačovalo ke zrušení napadeného rozsudku pro nepřezkoumatelnost. Nejvyšší správní soud však považuje za vhodné (a s ohledem na okolnosti věci i možné), vyjádřit se i k dalším aspektům ve věci prováděného dokazování.

Mezi účastníky kasačního řízení není sporu o tom, že rozsudkem městského soudu č. j. 2 A 3/2010 - 38 došlo ke zrušení obou správních rozhodnutí, týkajících se stěžovatelova přestupku, a to pro těžkou procesní vadu, spočívající v tom, že v přestupkovém řízení nebylo vůbec nařízeno ústní jednání; takové procesní pochybení přitom představuje esenciální zásah do práva na spravedlivý proces. Městský soud v nyní posuzované věci však přesto opřel veškerá svá skutková zjištění a právní závěry o odůvodnění rozsudku č. j. 2 A 3/2010 – 38, potažmo o skutková zjištění v tomto řízení učiněná. Vycházel tedy fakticky ze skutkových zjištění, obsažených ve správním spise Ministerstva práce a sociálních věcí a z hodnocení důkazů a z právních úvah soudu uvedených v rozsudku č. j. 2 A 3/2010 – 38. Bez dalšího tak převzal zde vyslovený názor, že se stěžovatel dopustil posuzovaného jednání, tedy že neměl k výkonu prací na základě dohody o provedení práce udělen souhlas úřadu práce, a proto se jednalo o výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti. Tyto závěry městský soud v nyní projednávané věci převzal zcela nekriticky; prostě konstatoval, že z nich jednoznačně vyplývá, že byly splněny podmínky i pro uložení správního vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 zákona o pobytu cizinců. Takový postup byl však principiálně vyloučen, neboť městský soud zcela odhlédl od skutečnosti, že důvodem pro zrušení rozhodnutí vydaných v přestupkové věci byla těžká procesní vada, která *per se* zatížila provedené dokazování. Podklady správního spisu Ministerstva práce a sociálních věcí a skutková zjištění jím učiněná jsou v takovém případě nezákonnými důkazy, neboť byly vzaty za podklad pro rozhodnutí, aniž by se k nim stěžovatel, jako účastník řízení o přestupku, mohl jakkoliv vyjádřit a zpochybnit je (právě to ostatně mělo být důvodem pro zrušení těchto rozhodnutí ve věci sp. zn. 2 A 3/2010). Důkazy v přestupkovém řízení provedené mimo ústní jednání jsou důkazy nezákonně provedenými, neboť právě ústní jednání k provádění dokazování slouží (viz například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2009, č. j. 2 As 60/2008 – 111, a ze dne 17. 6. 2011, č. j. 2 As 70/2010 – 63). Právní závěr městského soudu v rozsudku č. j. 2 A 3/2010 – 38, o tom, že se stěžovatel dopustil nelegální práce, který převzal městský soud i v nyní projednávané věci, je proto přinejmenším předčasný. Takový závěr nelze učinit, neboť stěžovatel teprve dostane v přestupkovém řízení příležitost důkazy proti němu shromážděné na ústním jednání zpochybnit či vyvrátit. Městský soud tedy pochybil i v tom, že při úvaze o naplnění zákonných podmínek pro vyhoštění, vycházel ze skutkových zjištění, jejichž relevance byla zásadním způsobem zpochybněna.

Dále je vhodné poznamenat, že městský soud konstatoval, že zákonným předpokladem pro vyhoštění je zjištění, že cizinec byl zaměstnán bez obligatorního povolení k zaměstnání. Proto podle městského soudu tak nemohlo mít samotné zrušení

obou rozhodnutí ve stěžovatelově přestupkové věci vliv na rozhodnutí o správním vyhoštění. Tento dílčí závěr městského soudu je jistě správný, nicméně je vytržen z kontextu dané věci. Městský soud sice na jedné straně správně vychází z toho, že přestupkové rozhodnutí není závazným podkladem ani předběžnou otázkou pro rozhodnutí o vyhoštění (o tom viz dále), na druhé straně však zcela přehlíží fakt, že žalovaný i správní orgán prvého stupně v řízení o vyhoštění vycházeli jen a pouze z přestupkových rozhodnutí a žádné vlastní hodnocení zákonných podmínek pro vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 zákona o pobytu cizinců neprováděli. Úvaha městského soudu ohledně této otázky je tedy nelogická a nedůsledná. Zde je pak třeba upozornit, že otázkou, zda by provedení důkazu zrušujícím správním rozsudkem, vydaným v související věci téhož účastníka, ke kterému však došlo až v době po vydání správních rozhodnutí přezkoumávaných v aktuální věci, mohlo kolidovat s § 75 odst. 1 s. ř. s. (dle kterého soud při přezkoumávání rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu), se zdejší soud zabýval již v rozsudku ze dne 28. 3. 2007, č. j. 1 As 32/2006 – 99, publikovaném pod č. 1275/2007 Sb. NSS. Zde konstatoval, že *„[r]ozhodující význam má fakt, že důsledky zrušujícího rozsudku soudu působí ex tunc; správní rozhodnutí se jím ruší od samého počátku a je nutno na něj nahlížet, jako by vydáno nebylo. Je pochopitelné, že v době rozhodování správního orgánu* (v navazující, nyní posuzované věci – pozn. NSS) *toto rozhodnutí existovalo, zakládalo právní účinky (...) Naproti tomu v době rozhodování krajského soudu* (opět v navazující věci) *toto rozhodnutí již neexistovalo.“* Pokud tedy městský soud v dané věci z rozsudku č. j. 2 A 3/2010 – 38 a jeho skutkových a právních závěrů vycházel a hodnotil jej (k čemuž byl podle § 77 s. ř. s. oprávněn), nemohl se z logiky věci vyhnout zjištění, že zde již obě přestupková rozhodnutí (rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 20. 1. 2010, č. j. 2009/95542-424 i rozhodnutí Úřadu práce v Jeseníku ze dne 24. 11. 2009, č. j. JEA - 2009/135584-4) nejen nejsou, ale *de iure* zde nebyla ani v době rozhodování žalovaného či správního orgánu prvého stupně (fakt, že tuto skutečnost nemohly tyto orgány objektivně předvídat, na tom nic nemění). Z již zmiňovaného rozsudku se k tomu dále podává, že *„[t]akový závěr, zjištěný ovšem dokazováním před soudem, nelze nepochybně považovat za nepřípustné přehodnocování skutkových závěrů správního orgánu (...), vždyť jde o zhodnocení skutečnosti, o které, objektivně vzato, nemohl mít správní orgán při hodnocení předmětného podkladu vědomost. Porušena by nebyla ani zásada zakotvená v § 75 odst. 1 s. ř. s., neboť soudem provedené dokazování by směřovalo výlučně ke zjištění skutkového stavu věci v době vydání správního rozhodnutí. Dle názoru Nejvyššího správního soudu by takový postup byl naopak materiálním naplněním principu plné jurisdikce, na kterém je správní soudnictví vystavěno.“* S ohledem na výše uvedené je zřejmé, že městský soud ke skutečnosti, že přestupková rozhodnutí byla zrušena v jiném soudním řízení, přihlédnout mohl.

Závěr posledně uvedený ovšem pro samotnou hmotně právní podstatu věci není podstatný (jde jen o korektiv nesprávných premis městského soudu v procesních otázkách), neboť dle ustálené judikatury správních soudů nejsou výsledky předcházejícího přestupkového řízení pro řízení o správním vyhoštění nikterak závazné.

Jak již bylo opakovaně konstatováno, stěžejní argument stěžovatele spočívá právě ve zpochybnění způsobu, jakým správní orgány zjišťovaly skutkový stav věci, neboť vycházely pouze z rozhodnutí o stěžovatelově přestupku na úseku zákona o zaměstnanosti. Samy autonomně, v rámci správního řízení o vyhoštění, nezjišťovaly okolnosti a důvody,

proč stěžovatel vykonával práci na stavbě a úklidové práce; žalovaný tato rozhodnutí považoval za rozhodnutí o předběžné otázce ve smyslu § 57 odst. 3 správního řádu, kterými je vázán. Městskému soudu pak stěžovatel vytkl, že nesprávně vyhodnotil skutkovou podstatu a hmotně-právní podmínky pro vyhoštění.

K otázce, zda rozhodnutí o přestupku je zákonem stanovenou podmínkou pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění podle § 119 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, se vyjádřil například Městský soud v Praze ve svém rozsudku ze dne 31. 7. 2008, č. j. 9 Ca 275/2007 - 43, publikovaném pod č. 2257/2011 Sb. NSS. Uvedl, že *„[v]ydání rozhodnutí o uložení správního vyhoštění* (...) *nezávisí na předchozím vyřešení otázky, zda protiprávním jednáním cizince byl či nebyl spáchán přestupek. Je pravdou, že jednání, se kterým ust. § 119 odst. 1 písm. c) bodu 2 zákona pobytu cizinců spojuje opatření v podobě správního vyhoštění („pobývá-li cizinec na území po uplynutí doby platnosti víza nebo doby pobytu na území stanovené vízem nebo bez víza, ač k tomu není oprávněn"), je v podstatě totožné s jednáním, které je znakem skutkové podstaty přestupku podle § 157 odst. 1 písm. m) téhož zákona („zdržuje se na území po uplynutí doby platnosti víza nebo doby pobytu na území stanovené vízem nebo bez víza, ač k tomu není oprávněn"). Ze zákona o pobytu cizinců však nelze dovodit, že by policie nebyla oprávněna vydat rozhodnutí o správním vyhoštění, pokud předtím cizinci neuložila sankci za přestupek, jehož se tímto protiprávním jednáním dopustil. Řízení o uložení správního opatření a přestupkové řízení jsou samostatná a na sobě nezávislá řízení, což plyne i z rozdílné povahy opatření ukládaných správními orgány v těchto řízeních (správní vyhoštění nemá, na rozdíl od sankce ukládané v přestupkovém řízení, trestní charakter ve smyslu článku 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně základních práv a svobod po přijetí Protokolu č. 7, ale je svou povahou specifickým preventivním opatřením v oblasti kontroly přistěhovalectví). Žalovaný, stejně jako správní orgán I. stupně, se tedy v řízení o uložení správního vyhoštění oprávněně nezabýval tím, zda žalobkyně vytýkaným jednáním spáchala též přestupek, žádný úsudek v tomto směru si nečinil, ale zkoumal výlučně to, zda byly splněny podmínky pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění zakotvené v ust. § 119 odst. 1 písm. c) bodu 2 zákona pobytu cizinců. Tento postup byl zcela v souladu se zákonem.*" Stejně tak i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20. 4. 2006, č. j. 1 Azs 86/2004 - 59, dospěl při posouzení předmětné právní otázky ke stejnému závěru. Uvedl, že *„[s]těžovatel učinil spornou právní otázku, zda byl pro účely rozhodování o správním vyhoštění dle § 119 odst. 1 písm. b) bod 3. zákona o pobytu cizinců vázán podle § 40 odst. 1 správního řádu* (nyní § 57 odst. 3 nového správního řádu z roku 2004 – pozn. NSS) *rozhodnutím Okresního úřadu ve Zlíně o uložení pokuty v blokovém řízení žalobci za přestupek dle § 28 odst. 1 písm. j) zákona o přestupcích* (nyní se obdobná právní úprava nachází právě v § 139 zákona o zaměstnanosti – pozn. NSS) *(...) Předběžnou otázkou se rozumí taková otázka, která sama není předmětem prováděného řízení, avšak její vyřešení je předpokladem rozhodnutí o vlastním předmětu řízení. Předmětem řízení o správním vyhoštění z přechodného pobytu na území je přitom zjištění splnění podmínek pro tento typ ukončení pobytu cizince, rozhodnutí o něm a výkon tohoto rozhodnutí (...) Otázka, zda cizinec je na území zaměstnán bez povinného povolení k zaměstnání, tak je přímým předmětem řízení o správním vyhoštění cizince. Zjištění skutkového stavu ohledně této otázky a právní závěr o naplnění konkrétní skutkové podstaty, tak správní orgán rozhodující o správním vyhoštění provádí samostatně. Z toho plyne, že v daném případě nebyly správní orgány vázány předmětným rozhodnutím Okresního úřadu ve Zlíně o uložení pokuty v blokovém řízení žalobci za přestupek dle § 28 odst. 1 písm. j) zákona o přestupcích, a to i přes obdobný předmět zjišťování skutkového stavu* (...). *Otázka zaměstnání žalobce na území*

České republiky bez povinného povolení k zaměstnání nebyla v rámci řízení o jeho správním vyhoštění otázkou předběžnou, § 40 správního řádu (nyní § 57 odst. 3 nového správního řádu – pozn. NSS) *tak nebylo možno aplikovat.*“

Je tedy zcela evidentní, že v dané věci žalovaný a potažmo správní orgán prvého stupně postupovali opačně, než jak se podává z citované judikatury. Striktně se drželi pouze rozhodnutí o přestupku a sami vůbec nezkoumali, zda byly splněny podmínky pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 zákona o pobytu cizinců. V tomto směru si potom ani nedoplnili správní spis o rozhodné podklady; ve správním spise se nachází pouze obě rozhodnutí o přestupkové věci stěžovatele. Pokud jsou však žalovaný i správní orgán prvého stupně povinni učinit si právní závěr o naplnění skutkové podstaty vyhoštění samostatně, absentuje v jejich spisovém materiálu řada rozhodných podkladů, na základě kterých by zjistili skutkový stav věci. Těmito podklady jsou mimo jiné protokol o kontrole Úřadu práce v Jeseníku ze dne 4. 2. 2009, dohoda o provedení práce ze dne 15. 1. 2009, dohoda o nájmu místností ze dne 20. 2. 2009 a další. Zároveň je třeba upozornit, že správní spis obsahuje několik písemných vyjádření stěžovatele, N. V. T., N. N. P., V. V. L. a N. T. M., podaných v rámci odvolacího řízení, v nichž se tvrdí řada skutkových okolností, které by mohly mít vliv na výsledek řízení o správním vyhoštění stěžovatele. Žalovaný se v napadeném rozhodnutí obsahem těchto vyjádření vůbec nezabýval a nevypořádal se s nimi. I to je jeho procesním pochybením, které ovšem městský soud vůbec nezohlednil. Lze tedy konstatovat, že za naplněný lze považovat i kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

Popsaná pochybení městského soudu zakládají důvodnost kasační stížnosti z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. b), d) s. ř. s.; proto Nejvyšší správní soudu nezbylo, než napadený rozsudek zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1, věta první před středníkem s. ř. s.). Městský soud je v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). Na městském soudu tak nyní bude, aby ve světle právního názoru, vyjádřeného ve výše zmiňovaných rozsudcích Městského soudu v Praze publikovaném pod č. 2257/2011 Sb. NSS a v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2006, č. j. 1 Azs 86/2004 – 59, meritorně vypořádal žalobní bod, ve kterém stěžovatel namítal, že žalovaný vycházel pouze z rozhodnutí o přestupku.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí ve věci (§ 110 odst. 2, věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 21. prosince 2011

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu