

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobce: **C. H. T.**, zastoupen Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Václavské náměstí 21, Praha 1, proti žalovanému: **Policie České republiky**, Ředitelství služby cizinecké policie, se sídlem Olšanská 2, Praha 3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 8. 3. 2010, č. j. 8 Ca 229/2009 – 37,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 3. 2010, č. j. 8 Ca 229/2009 – 37, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 8. 3. 2010, č. j. 8 Ca 229/2009 – 37, byla zamítnuta žaloba podaná žalobcem (dále jen „stěžovatel“) proti rozhodnutí Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie (dále jen „Policie ČR“) ze dne 12. 8. 2009, č. j. CPR-8582-2/ČJ-2009-9CPR-V234, jímž bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí Policie ČR, Oblastní ředitelství služby cizinecké policie Ústí nad Labem ze dne 13. 5. 2009, č. j. CPUL-2071-/ČJ-2009-044061-BALI, kterým mu bylo uloženo správní vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3. zákona č. 326/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) a doba, po kterou nelze umožnit vstup na území České republiky, byla stanovena na jeden rok. Městský soud v odůvodnění rozsudku uvedl, že Policie ČR při svém rozhodování neporušila zákonem stanovené povinnosti, zjistila stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, ve smyslu § 3 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) a nevydala tak nezákonné rozhodnutí. Podle městského soudu je nesporné, že stěžovatel od srpna do září 2008 pracoval v Korozlukách bez platného pracovněprávního vztahu nebo jiné smlouvy, bez povolení k zaměstnání a bez oprávnění k provozování dani podléhající výdělečné činnosti podle zvláštního právního předpisu, čímž se dopustil výkonu nelegální práce ve

smyslu § 5 písm. e) zákona č. 435/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“). Proto je dán důvod k jeho vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bod 3. zákona o pobytu cizinců. Rozhodnutí Policie ČR je v souladu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu. Správní vyhoštění ve smyslu judikatury Evropského soudu pro lidská práva je zákonné, sledující legitimní cíl a nezbytné v demokratické společnosti.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. V kasační stížnosti namítal, že řízení o správním vyhoštění bylo zahájeno v rozporu s právními předpisy a po zákonem stanovených lhůtách. V jeho případě se tak stalo teprve po několikanásobném překročení lhůty pro zahájení správního řízení z moci úřední, přičemž se jedná o zásadní procesní vadu, která zakládá nezákonnost rozhodnutí o správním vyhoštění. Podle stěžovatele existuje zákonná lhůta pro zahájení správního řízení z moci úřední v délce 30 dnů ode dne, kdy nastaly skutečnosti odůvodňující zahájení řízení. Tu lze analogicky odvodit z ustanovení § 80 odst. 2 správního řádu, který stanoví, že 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. Zahájení správního řízení teprve po několikanásobném překročení takové lhůty je podle názoru stěžovatele v rozporu se zásadou, že správní orgán je povinen postupovat pouze v rozsahu a způsobem, který mu zákon ukládá. Legitimizace postupu, kdy správní orgán není limitován žádnou lhůtou pro zahájení řízení, je pak v rozporu se základními zásadami činnosti správních orgánů, jakož i základními principy demokratického právního státu. Další stížní námitka směřuje proti nedostatečnému vymezení jednání stěžovatele v rozhodnutí o jeho vyhoštění. Podle stěžovatele není jasné, v jakém postavení toto jednání správní orgán posuzoval. To není napraveno ani v odůvodnění rozhodnutí, neboť z něj nelze dovodit, zda se stěžovatel dopustil výkonu nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bod 2. zákona o zaměstnanosti nebo provozoval činnost bez oprávnění podle zvláštního právního předpisu. Tím je minimalizována možnost účinné obrany stěžovatele proti právnímu hodnocení jeho postavení a rozhodnutí o vyhoštění je nepřezkoumatelné pro jeho nesrozumitelnost. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 2, 3 s. ř. s. v rozsahu a z důvodů uplatněných v kasační stížnosti, přičemž neshledal vady uvedené v odst. 3, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Ze správního spisu vyplynulo, že řízení o správním vyhoštění stěžovatele z území České republiky podle § 118 a § 119 zákona o pobytu cizinců bylo zahájeno dne 13. 5. 2009. Podnětem k zahájení bylo „Sdělení o výsledku kontroly ze dne 11. 9. 2008“, které shrnovalo závěry kontroly provedené dne 11. 9. 2008 Úřadem práce v Mostě ve výrobních halách společnosti Maurice Ward & Co, s. r. o. v Korozlukách, jež byla zaměřena na výkon nelegální práce podle zákona o zaměstnanosti. Výsledek kontroly byl doručen Inspektorátu cizinecké policie Chomutov dne 3. 3. 2009 a vyplynulo z něj, že stěžovatel od srpna do září 2008 pracoval na území České republiky bez uzavřeného platného pracovněprávního vztahu nebo jiné smlouvy, bez povolení k zaměstnání a bez oprávnění k provozování dani podléhající výdělečné činnosti dle zvláštního právního předpisu. Tyto skutečnosti potvrdil stěžovatel do protokolu o vyjádření účastníka

správního řízení sepsaného dne 13. 5. 2009. Napadené správní rozhodnutí vychází jednak ze „Sdělení o výsledku kontroly ze dne 11. 9. 2008“, dále ze smlouvy o dílo č. 2008/1 uzavřené dne 18. 8. 2008 mezi stěžovatelem (jako zhotovitelem) a společností Euromontec CZ, s. r. o. (jako objednatelem), v níž se stěžovatel zavázal provést pro objednatele pomocné práce v rámci své živnosti a přílohy k Dohodě o dočasném přidělení zaměstnanců č. 2008/1 uzavřené mezi společnostmi Euromontec CZ, s. r. o. a Maurice Ward & Co, s. r. o., na základě které byl stěžovatel přidělen k výkonu volné činnosti ve výrobních halách společnosti Maurice Ward & Co, s. r. o. od 18. 8. 2008 do 17. 8. 2009.

Podle ust. § 119 odst. 1 písm. b) bod 3. zákona o pobytu cizinců policie vydá rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který pobývá na území přechodně, s dobou, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států Evropské unie, a zařadí cizince do informačního systému smluvních států až na 5 let 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.

Ze správního rozhodnutí musí být jednoznačné seznatelné, zda cizinec a) byl zaměstnán bez povolení k zaměstnání, ačkoli je toto povolení podmínkou výkonu zaměstnání, nebo b) provozoval dani podléhající výdělečnou činnost bez oprávnění podle zvláštního právního předpisu, nebo c) bez povolení k zaměstnání cizince zaměstnal, nebo d) takové zaměstnání cizinci zprostředkoval, případně že svým jednáním naplnil několik z těchto skutkových podstat zároveň. Správní orgán se však v odůvodnění svého rozhodnutí nezabýval charakterem prací vykonávaných stěžovatelem. Jednání stěžovatele, které by bylo možno podřadit pod jednu ze skutkových podstat vymezených v ust. § 119 odst. 1 písm. b) bod 3. zákona o pobytu cizinců, nelze určit z konstatování správního orgánu, že *„[z] Vašeho vyjádření účastníka správního řízení, má správní orgán spolehlivě zjištěno, že jste v období od srpna do září 2008 pracoval v Korozlukách bez uzavřeného platného pracovněprávního vztahu nebo jiné smlouvy a bez povolení k zaměstnání a bez oprávnění k provozování dani podléhající výdělečné činnosti dle zvláštního právního předpisu a tím jste se dopustil výkonu nelegální práce ve smyslu ustanovení § 5 písm. e) bod 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti.“* Pro rozhodnutí o uložení správního vyhoštění není rozhodující, zda cizinec vykonával nelegální práci ve smyslu zákona o zaměstnanosti ale pouze to, zda se dopustil jednání, kterým naplnil některou ze skutkových podstat vymezených v ust. § 119 odst. 1 písm. b) bod 3. zákona o pobytu cizinců.

Nejvyšší správní soud nepolemizuje se správním orgánem v otázce zjištěných skutkových okolností, ale z jejich výčtu nelze učinit jednoznačně závěr, jakého jednání se stěžovatel dopustil. Vyvození tohoto závěru je úkolem správního orgánu, neboť právě úsudek o jednání stěžovatele, kterým byla naplněna některá ze skutkových podstat ust. § 119 odst. 1 písm. b) bod 3. zákona o pobytu cizinců představuje důvod pro uložení správního vyhoštění. V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, publikovaný pod č. 244/2004 Sb. NSS a na www.nssoud.cz bylo vysloveno, že za nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost *„(...) lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních*

důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné." Uvedené závěry lze vztáhnout jak na soudní, tak na správní rozhodnutí. Není tedy pochyb o tom, že absentující závěr o tom, jakého jednání se cizinec dopustil, zakládá nepřezkoumatelnost rozhodnutí o správním vyhoštění pro nedostatek důvodů.

Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s názorem městského soudu, že *„[z] popisu skutku, jehož se stěžovatel dopustil, je dáno jednoznačně, jak správní orgány kvalifikovaly jeho jednání, a tudíž je správní rozhodnutí přezkoumatelné*". Naopak, právní kvalifikace není v předmětném správním rozhodnutí vůbec obsažena, protože z něho není zřejmé, kterou ze čtyř skutkových podstat uvedených v § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3. zákona o pobytu cizinců měl stěžovatel naplnit, resp. zda nenaplnil více skutkových podstat současně. Popis skutku slouží vedle toho, aby bylo zřejmé, jaké konkrétní jednání stěžovatele bylo předmětem správního řízení, především k tomu, aby rozhodné znaky skutku byly konfrontovány se zákonem stanovenými skutkovými podstatami a aby bylo prověřeno, zda a případně jaké z nich stěžovatel svým jednáním naplnil. Právní kvalifikaci jednání tedy nelze nahradit popisem skutku. Takový požadavek není samoúčelný. Popis skutku i jeho právní kvalifikace jsou předpokladem pro to, aby správní orgán mohl správně stanovit právní následek (uložit sankci, provést opatření k nápravě, stanovit nějakou povinnost atd.) a v případě, že má prostor ke správnímu uvážení, řádně zhodnotit, jaký právní následek a v jaké míře má nastat (např. jaká sankce má být uložena). V případě stěžovatele může mít skutečnost, zda se dopustil ilegální závislé práce nebo ilegální nezávislé výdělečné činnosti, a za jakých okolností se tak stalo, zejména zda a případně v jaké míře si byl vědom nelegálnosti svého jednání, jaký byl jeho rozsah a nežádoucí následky a z jakých důvodů takto protizákonně jednal, vliv na to, na jak dlouhou dobu mu nebude umožněn vstup na území České republiky.

Z výše uvedených důvodů je rozhodnutí o uložení správního vyhoštění stěžovateli nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Proto je první stížní námitka, že městský soud nesprávně posoudil právní otázku, důvodná.

Druhá stížní námitka týkající se průtahů při zahájení řízení o uložení správního vyhoštění však důvodná není. Zahájení řízení z moci úřední je upraveno v ust. § 46 odst. 1 věta prvá správního řádu, podle kterého 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 rozeznává dva druhy lhůt pro zahájení řízení z moci úřední. Lhůty zákonné a lhůty ostatní. Podle ust. § 6 odst. 1 správního řádu správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů. Nečiní-li správní orgán úkony v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené, není-li zákonná lhůta stanovena, použije se ke sjednání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností (§ 80 správního řádu). Zákonné lhůty, které pro zahájení řízení stanoví např. § 41 odst. 1 zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, nebo § 61 odst. 1 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, mají prekluzívní povahu a po jejich

uplynutí již nemůže být správní řízení zahájeno, není-li zákonná lhůta prodloužena postupem podle ust. § 80 odst. 4 písm. d) správního řádu.

Požadavek na vyřizování věcí v přiměřené lhůtě v žádném případě neznamená, že je zcela na libovůli správního orgánu, kdy řízení zahájí. 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 mechanizmus 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. To ovšem neznamená, že časový odstup mezi okamžikem, kdy řízení mohlo být zahájeno a okamžikem, kdy bylo zahájeno, nemůže mít za určitých okolností svou relevanci.

Měl-li stěžovatel zájem na tom, aby se řízení o správním vyhoštění vůči jeho osobě konalo, mohl podat podnět k nadřízenému orgánu a oznámit mu, že podřízený orgán konat měl, avšak nekonal. Pokud by selhal i tento prostředek ochrany stěžovatele, mohl se domáhat ochrany proti nečinnosti správního orgánu postupem podle § 79 a násl. s. ř. s.

Jestliže na základě výsledků kontroly, která se uskutečnila dne 11. 9. 2008, bylo správní řízení o správním vyhoštění stěžovatele zahájeno teprve 13. 5. 2009, lze chápat jisté rozhořčení stěžovatele nad takovým časovým odstupem, ovšem z tohoto důvodu nelze ještě považovat předmětné správní řízení ani rozhodnutí o správním vyhoštění stěžovatele bez dalšího za nezákonné. Ze žádného zákonného ustanovení nelze dovodit, že by prodlení mezi zjištěním skutečností zakládajících důvody k zahájení řízení a zahájením takového řízení, bylo v případě daného typu řízení (o správním vyhoštění) důvodem pro jeho nezahájení či zastavení. Nejvyšší správní soud navíc souhlasí s názorem městského soudu, že správní orgány postupovaly odpovědně, když řádně prověřovaly všechny okolnosti případu. K námitce stěžovatele, 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, tedy správního orgánu, který je oprávněn řízení o správním vyhoštění zahájit, zastává Nejvyšší správní soud názor, že takový postup by byl možný pouze tehdy, pokud by k zahájení řízení o správním vyhoštění dostačovaly skutečnosti zjištěné při kontrole. Ze spisového materiálu však vyplývá, že závěry Úřadu práce v Mostě o tom, kteří zaměstnanci při provedené kontrole pracovali bez uzavření pracovněprávního vztahu nebo jiné smlouvy a bez povolení k zaměstnání, vycházely zejména ze skutečností zjištěných teprve po jejím provedení, což potvrzuje, že příslušníci cizinecké policie neměli bezprostředně po provedení kontroly dostatek informací o tom, že existují skutečnosti odůvodňující zahájení řízení o správním vyhoštění.

Z výše uvedeného důvodu Nejvyšší správní soud napadený rozsudek podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. Ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 1 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

V dalším řízení je městský soud vázán právním názorem, který je vysloven v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 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 27. ledna 2011

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně

senátu