

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň Mgr. Daniely Zemanové a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci **žalobkyně: H. T. T.,** zast. Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Václavské nám. 21, Praha 1, proti **žalovanému: Policie České republiky, Služba cizinecké policie, ředitelství služby cizinecké policie,** se sídlem Olšanská 2, Praha 3, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 12. 2009, č. j. CPR-13996-2/ČJ-2009-9CPR-V234, ve věci správního vyhoštění, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 8. 2010, č. j. 10 Ca 426/2009 - 48,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí Policie České republiky, Služby cizinecké policie, ředitelství služby cizinecké policie (dále jen „žalovaný“), ze dne 7. 12. 2009, č. j. CPR-13996-2/ČJ-2009-9CPR-V234. Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání stěžovatelky proti rozhodnutí Policie České republiky, oblastního ředitelství služby cizinecké policie Ústí nad Labem, inspektorátu cizinecké policie Chomutov (dále jen „správní orgán I. stupně“), ze dne 28. 5. 2009,

č. j. CPUL-2035-30/ČJ-2009-044061-BALI, kterým bylo stěžovatelce 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 platném pro projednávanou věc, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), uloženo správní vyhoštění a doba, po kterou nelze stěžovatelce umožnit vstup na území České republiky, byla stanovena na jeden rok. Současně nebyly shledány důvody, které by stěžovatelce znemožňovaly vycestování podle ustanovení § 179 téhož zákona.

Stěžovatelka podává kasační stížnost z důvodů vymezených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatelka má za to, 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 jeho nesrozumitelnost.

Předně stěžovatelka namítá, že řízení o správním vyhoštění bylo zahájeno v rozporu s právními předpisy a po zákonem stanovených lhůtách. Zákonnou lhůtu pro zahájení řízení z moci úřední stěžovatelka dovozuje z ustanovení § 80 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř.“), podle kterého je dle jejího názoru správní orgán povinen zahájit řízení z moci úřední ve lhůtě do 30 dnů ode dne, kdy nastaly skutečnosti odůvodňující zahájení řízení. Za takovou skutečnost považuje společnou kontrolu provedenou úřadem práce a cizineckou policií zaměřenou na zjišťování totožnosti osob zdržujících se na pracovišti a na výkon nelegální práce, která proběhla v Korozlukách dne 11. 9. 2008. Zahájení řízení o správním vyhoštění až po několikanásobném překročení této zákonné lhůty, tj. teprve po té, co byl správnímu orgánu doručen výsledek kontroly z úřadu práce, považuje stěžovatelka za porušení zásady, dle které je správní orgán povinen postupovat pouze v rozsahu a způsobem, který mu zákon ukládá. Výklad městského soudu, který předmětnou lhůtu označil za pořádkovou, s jejímž nedodržením zákon nespojuje žádné další právní následky, pokládá za nepřípustný, jelikož by musel znamenat, že správní orgán není limitován jakoukoli lhůtou a řízení by mohl zahájit dle svého uvážení.

Stěžovatelka je dále přesvědčena, že napadená rozhodnutí správních orgánů trpí vadou nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost, jelikož ani z odůvodnění rozhodnutí správního orgánu není jasné, zda na ni bylo pohlíženo jako na zaměstnance či jako na osobu samostatně výdělečně činnou, a správní orgán tak neměl vyjasněnou otázku, v jakém postavení se měla stěžovatelka v řízení nacházet. Uvedenou vadu spatřuje jako zásadní, jelikož tak byla minimalizována její možnost účinně se proti právnímu hodnocení jejího postavení bránit. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2010, č. j. 1 As 70/2010 - 99, namítá, že výrok rozhodnutí, kde není dostatečně srozumitelně a určitě uvedeno, kterého

konkrétního jednání se měla stěžovatelka dopustit, je nepřezkoumatelný a již z tohoto důvodu je nutno takové rozhodnutí jako nezákonné zrušit. V této souvislosti stěžovatelka dále namítá, že správní orgán nijak nehodnotil právní relevanci dohody o dočasném přidělení.

Porušení svého procesního práva spatřuje stěžovatelka dále v tom, že jí nebylo umožněno nahlížet do spisu vedeného úřadem práce a aktivně se účastnit dokazování ve smyslu ustanovení § 52 s. ř. Uvádí, že přes opakované výzvy a opakované námitky jí bylo znemožněno seznámit se s výsledky kontroly, jakož i se způsobem jejího provádění. Namítá, že podklady úřadu práce související s výsledkem kontroly nebyly součástí spisu, proto ani správní orgán nemohl řádně posoudit, zda řízení, které předcházelo výsledku kontroly, bylo v souladu s právními předpisy. Současně městskému soudu vytkla, že se takto vznesenou námitkou nezabýval, pokud pouze konstatoval, že spor o přítomnost stěžovatelky s ohledem na další důkazy nevyvstal, a nahlížení do spisu tak nemohlo být na újmu práv stěžovatelky. Ze všech výše uvedených důvodu stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný svého práva vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužil.

Ze správního a soudního spisu vyplývají tyto pro posouzení věci podstatné skutečnosti. Řízení o správním vyhoštění stěžovatelky z území České republiky podle § 118 a § 119 zákona o pobytu cizinců bylo zahájeno dne 9. 4. 2009. Podnětem k zahájení řízení bylo „Sdělení o výsledku kontroly ze dne 11. 9. 2008“, které shrnovalo závěry kontroly zaměřené na výkon nelegální práce, kterou dne 11. 9. 2008 provedl za účasti správního orgánu ve výrobních halách společnosti Maurice Ward & Co, s. r. o., v Korozlukách Úřad práce v Mostě. Výsledek kontroly byl doručen správnímu orgánu dne 3. 3. 2009 a vyplynulo z něj, že stěžovatelka v měsíci srpnu 2008 pracovala na území České republiky bez uzavřeného pracovněprávního vztahu nebo jiné smlouvy, bez povolení k zaměstnání a bez oprávnění k provozování dani podléhající výdělečné činnosti dle zvláštního právního předpisu. Vedle sdělení o výsledku kontroly doručil úřad práce správnímu orgánu přílohu k Dohodě o dočasném přidělení zaměstnanců č. 2008/1 ze dne 4. 8. 2008 uzavřenou mezi společnostmi Euromontec CZ, s. r. o., a Maurice Ward & Co, s. r. o., na základě které byla stěžovatelka přidělena k výkonu činnosti ve společnosti Maurice Ward & Co, s. r. o., na období od 8. 8. 2008; přehled docházky, podle něhož stěžovatelka (vedená pod osobním číslem 789) odpracovala v měsíci srpnu 212 hodin; fakturu vystavenou společností Euromontech CZ, s. r. o., jako agenturou práce společnosti Maurice Ward & Co., s. r. o., ze dne 6. 9. 2008 s datem uskutečnění zdanitelného plnění 31. 8. 2008 [*poznámka NSS: zřejmě za práci všech dělníků uvedených v přehledu docházky o celkovém počtu 15 266 hodin*]; smlouvu o dílo č. 2008/1 uzavřenou dne 4. 8. 2008 mezi stěžovatelkou (jako zhotovitelem) a společností Euromontec CZ, s. r. o., (jako objednatelem), v níž se stěžovatelka

zavázala provést pro objednatele pomocné práce v rámci své živnosti; fakturu s datem uskutečnění zdanitelného plnění 31. 8. 2008 vystavenou stěžovatelkou společnosti Euromontec CZ s. r. o. za práce provedené v rámci živnosti stěžovatelky na částku 17 765 Kč; a výpis z obchodního rejstříku deklarující zápis stěžovatelky k datu 1. 10. 2008.

Součástí spisu vedeného správním orgánem je dále protokol o vyjádření účastníka řízení ze dne 28. 5. 2009, č. j. CPUL-2035-27/ČJ-2009-044061-BALI, ve kterém se stěžovatelka za účasti tlumočníka odmítla vyjádřit ke všem výše uvedeným důkazům. Rovněž se odmítla vyjádřit k dotazu, zda pracovala v průběhu roku 2008 ve výrobních halách společnosti Maurice Ward & Co, s. r. o., jakož i k dotazům, zda má v České republice příbuzné či blízké osoby nebo zda má v současné době nějaké finanční prostředky. Uvedla pouze, že nezná žádné důvody znemožňující vycestování a že nechce vyrozumět zastupitelský úřad Vietnamu. Blíže se stěžovatelka v řízení před správním orgánem I. stupně ke skutkovému stavu věci nevyjádřila.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu důvodů uplatněných v kasační stížnosti a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud se předně neztotožnil s argumentací stěžovatelky týkající se nedodržení lhůty pro zahájení řízení o správním vyhoštění. Zahájení řízení z moci úřední je upraveno správním řádem, podle kterého je řízení z moci úřední zahájeno dnem, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení účastníkovi uvedenému v § 27 odst. 1 správního řádu doručením oznámení nebo ústním prohlášením, a není-li správnímu orgánu tento účastník znám, pak kterémukoliv jinému účastníkovi (§ 46 odst. 1, věta první, správního řádu). Správní řád současně klade požadavek, aby správní orgány věci vyřizovaly bez zbytečných průtahů (§ 6 odst. 1 správního řádu), přičemž 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). V případech, kde zákonodárce považoval za nezbytné výslovně vymezit časový limit pro zahájení řízení, stanovil zvláštními právními předpisy zákonné lhůty s prekluzívními účinky (viz např. ustanovení § 41 odst. 1 zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů). Zákon o pobytu cizinců, na základě kterého bylo stěžovatelce uloženo správní vyhoštění, zvláštní ustanovení upravující lhůtu pro zahájení řízení nestanovuje, uplatní se tedy obecná právní úprava obsažená ve správním řádu.

Ochrana proti nečinnosti upravená v ustanovení § 80 správního řádu představuje nástroj k dodržování lhůt správními orgány, ať už se jedná o lhůty zákonné či lhůty přiměřené ve smyslu ustanovení § 6 správního řádu. Dle 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 odůvodňující zahájení řízení z moci úřední. Citované ustanovení představuje pouze technickou normu upravující postup nadřízeného správního orgánu, včetně třicetidenní lhůty, po jejímž uplynutí vzniká oprávnění nadřízeného orgánu činit opatření proti nečinnosti. Nejedná se tedy v žádném případě o stanovení lhůty pro zahájení řízení z moci úřední. Obecně lze připustit, že za určitých okolností může mít časový odstup mezi okamžikem, kdy řízení mohlo být zahájeno, a okamžikem, kdy se tak stalo, negativní dopad do právní sféry účastníka řízení. Stěžovatelka v kasační stížnosti však žádným způsobem neosvědčila a dokonce ani netvrdila, že by v důsledku časového odstupu, se kterým došlo k zahájení řízení o správním vyhoštění, bylo jakýmkoli způsobem nepříznivě zasaženo do jejích subjektivních práv. Z výše uvedených důvodů shledal Nejvyšší správní soud námitku stěžovatelky nedůvodnou.

Stěžovatelka dále namítala nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro jeho nesrozumitelnost. K uvedené námitce Nejvyšší správní soud předně považuje za nutné uvést, že kasační stížnost ve smyslu ustanovení § 102 a násl. s. ř. s. je mimořádným opravným prostředkem proti rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví. Důvody uplatněné v kasační stížnosti tedy musí směřovat proti tomuto rozhodnutí, tj. proti zde uvedeným důvodům, případně proti jejich absenci či nedostatku jiných náležitostí rozhodnutí. Stěžovatelka v kasační stížnosti pouze opakuje námitku vznesenou v žalobním řízení před městským soudem, obsahující výtky vůči obsahu rozhodnutí žalovaného správního orgánu, aniž jakýmkoli způsobem reflektuje závěr městského soudu, který se k uvedené námitce zcela přezkoumatelným způsobem vyjádřil v odůvodnění napadeného rozsudku. K takto koncipované stížní námitce Nejvyšší správní soud konstatuje, že v rozhodnutí městského soudu je srozumitelně uvedeno, jakým způsobem se s uvedenou žalobní námitkou vypořádal, přičemž toto odůvodnění není v rozporu s principy logického vyvozování a odpovídá obsahu správního spisu. Stěžovatelka tedy nijak nenapadla závěry vyslovené městským soudem.

V souladu s § 109 odst. 3 s. ř. s. Nejvyšší správní soud dále ověřil, zda nepřezkoumatelností netrpí rozhodnutí žalovaného. Dle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu, pokud by krajský (zde městský) soud v řízení o žalobě meritorně rozhodl o nepřezkoumatelném rozhodnutí správního orgánu, sám by tímto zatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností (shodně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2003, č. j. 2 Ads 33/2003 - 78, publikovaný pod č. 523/2005 Sb. NSS, dostupný na www. nssoud.cz). Stěžovatelka shledávala nepřezkoumatelnost v části rozhodnutí týkající se naplnění důvodů uvedených v § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců. Z rozhodnutí žalovaného je však dostatečně zřejmé, že správní orgány v případě stěžovatelky ověřovaly naplnění prvního i druhého důvodu vymezeného v tomto ustanovení, tj. skutečnost, že byl cizinec zaměstnán na území bez povolení k zaměstnání, ačkoli je toto povolení podmínkou k výkonu zaměstnání, a dále že cizinec na území provozuje dani podléhající výdělečnou činnost bez oprávnění podle zvláštního

právního předpisu. Žalovaný na str. 7 svého rozhodnutí učinil právní kvalifikaci jednání stěžovatelky a na základě zjištění získaných správním orgánem jej následně podřadil pod skutkový stav (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 6. 2011, č. j. 2 As 62/2011 - 77, v obdobné věci, dostupný na www.nssoud.cz). Nejvyšší správní soud tedy považuje závěr městského soudu, že důvodem pro vyhoštění byl jak první, tak i druhý z uvedených důvodů, za opodstatněný a podložený obsahem předloženého správního spisu.

Závěrem stěžovatelka namítala, že jí nebylo umožněno nahlížet do spisu vedeného úřadem práce. K této námitce Nejvyšší správní soud opětovně odkazuje na shora uvedenou povinnost stěžovatelky polemizovat se závěrem učiněným městským soudem. V daném případě stěžovatelka sice vyjadřuje svůj nesouhlas s názorem městského soudu, tento však zcela neodpovídá skutečnému obsahu právního hodnocení, které městský soud ve svém rozsudku učinil. Nejvyšší správní soud proto zdůrazňuje, že veškeré stížní důvody se přezkoumávají ve vztahu k rozhodnutí městského soudu. Stěžovatelka v kasační stížnosti uvádí, že městský soud pouze konstatoval, že spor o přítomnost stěžovatelky s ohledem na další důkazy nevyvstal a nahlížení do spisu tak nemohlo být na újmu práv stěžovatelky. Městský soud však ve skutečnosti v rozsudku podrobně uvedl, že stěžovatelka byla se všemi relevantními podklady postoupenými úřadem práce seznámena, o čemž svědčí sepsaný protokol ze dne 28. 5. 2009. Oproti tomu stěžovatelka v kasační stížnosti opětovně namítá, že se seznámení s podklady úřadu práce od samého počátku neúspěšně domáhala. Nejvyšší správní soud v této souvislosti ověřil, že závěr městského soudu má jednoznačně oporu ve správním spise a stěžovatelka měla možnost se se všemi relevantními podklady pro rozhodnutí v její věci, které předložil úřad práce a které se týkaly její osoby, seznámit a k těmto se také vyjádřit, a to nejpozději v průběhu ústního jednání konaného dne 31. 8. 2009 (viz protokol č. j. CPUL-2035-46/ČJ-2009-044061-BALI). K právě uvedenému zdejší soud podotýká, že ze správního a soudního spisu je navíc patrno, že se stěžovatelka nahlédnutí do spisu úřadu práce domáhala z důvodu prokázání, že nebyla při provedení kontroly přítomna a že se za ni tak mohla vydávat jiná osoba, nicméně tato skutečnost nebyla v dané věci spornou. Z výsledku kontroly je zřejmé, že stěžovatelka kontrole ze dne 11. 9. 2008 přítomna nebyla, přičemž správní orgány při svém rozhodování tuto skutečnost nezpochybňovaly. Proto se zdejší soud ztotožňuje se závěrem městského soudu, že odmítnutí nahlédnutí do předmětného spisu úřadu práce ani s ohledem na uvedené nemohlo mít žádný vliv na porušení práva stěžovatelky, neboť jím měla být prokázána skutečnost, která nebyla žádným způsobem zpochybňována. Za podstatné však zdejší soud má, že stěžovatelce bylo umožněno se seznámit se všemi relevantními podklady, z nichž správní orgány při svém rozhodování vycházely. Proto se Nejvyšší správní soud s názorem stěžovatelky o zkrácení jejích procesních práv neztotožnil a uvedenou námitku posoudil jako nedůvodnou.

Nejvyšší správní soud uzavírá, že napadené rozhodnutí městského soudu přezkoumal v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. a ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 1 s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelka v soudním řízení úspěch neměla, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Účastníkovi řízení podle obsahu spisu žádné náklady řízení nevznikly, proto soud rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně 15. prosince 2011

JUDr. Radan Malík
předseda senátu