

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci **žalobkyně: N. T. Q.**, zast. Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Václavské nám. 21, Praha 1, proti **žalovanému: Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2, Praha 3, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 8. 2009, č. j. CPR-8805-2/ČJ-2009-9CPR-V234, o rozhodnutí o správním vyhoštění, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 11. 2010, č. j. 10 Ca 273/2009 - 49,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

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

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včas podanou kasační stížností napadá v záhlaví označený rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) ze dne 11. 11. 2010, kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 8. 2009, č. j. CPR-8805-2/ČJ-2009-9CPR-V234. Tímto rozhodnutím žalovaného 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“) ze dne 2. 5. 2009, č. j. CPUL-1996-24/ČJ-2009-044061-KOVA, 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 (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 dle ustanovení § 179 téhož zákona.

II. Kasační stížnost

Rozsudek krajského soudu napadla stěžovatelka kasační stížností z důvodů vymezených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění (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. Stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

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., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, 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 ní 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 správního řádu. 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 vytkla městskému soudu, že se s 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.

III. Vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti

Žalovaný svého práva vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužil.

IV. Obsah správního spisu

Ze správního spisu předloženého žalovaným bylo ke skutkovému průběhu věci zjištěno, že řízení o správním vyhoštění stěžovatelky z území České republiky podle § 118 a § 119 zákona o pobytu cizinců bylo zahájeno dne 26. 3. 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 výrobních halách společnosti Maurice Ward & Co, s. r. o., od 4. 8. 2008 do 3. 8. 2009; přehled docházky, podle něhož stěžovatelka (vedená pod osobním číslem 788) odpracovala v měsíci srpnu 135, 75 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 19 635 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 2. 5. 2009, č. j. CPUL-1996-21/ČJ-2009-044061-KOVA, ve kterém se stěžovatelka za účasti tlumočníka postupně vyjádřila k listinným podkladům správního řízení. Ke sdělení o výsledku kontroly uvedla, že do zaměstnání v Korozlukách nastoupila v měsíci srpnu 2008 a pracovala zde do listopadu, přičemž na otázku, zda měla v průběhu roku 2008 vydáno od Úřadu práce povolení k zaměstnání na území České republiky, odpověděla, že se domnívá, že ne. Dále mimo jiné uvedla, že smlouvu o dílo uzavřenou se společností Euromontec CZ, s. r. o., nikdy neviděla a nepodepsala, obdobně nikdy neviděla, nevystavila ani nepodepsala fakturu vystavenou jejím jménem společnosti Euromontec CZ, s. r. o. Potvrdila, že si je vědoma nutnosti mít k podnikání na území České republiky živnostenský list, nicméně zprostředkovatelé ji měli ujistit, že veškeré potřebné náležitosti zařídí. Výkonu nelegální práce bez patřičného oprávnění si nebyla vědoma, domnívala se, že vše zařídí agentura.

VI. Posouzení důvodnosti kasační stížnosti

Kasační stížnost je podle §§ 102 a násl. s. ř. s. přípustná a podle jejího obsahu jsou v ní namítány důvody dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán.

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 nedodržením 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 na str. 7 až 8 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, 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 na str. 7 rozsudku uvedl, že stěžovatelka byla se všemi relevantními podklady postoupenými úřadem práce seznámena, o čemž svědčí sepsaný protokol ze dne 2. 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, které předložil úřad práce a týkaly se její osoby, seznámit a k těmto se také vyjádřit, a to přinejmenším v průběhu ústního jednání konaného dne 2. 5. 2009 (viz protokol č. j. CPUL-1996-21/ČJ-2009-044061-

KOVA). Nejvyšší správní soud se s názorem stěžovatelky neztotožnil a uvedenou námitku posoudil jako nedůvodnou.

V. Závěr a náklady řízení

Stěžovatelkou uplatněné kasační námitky nebyly ve vztahu k napadenému rozsudku městského soudu shledány důvodnými, v řízení nebyly zjištěny ani jiné nedostatky, ke kterým Nejvyšší správní soud dle § 109 odst. 3 s. ř. s. přihlíží z úřední povinnosti, kasační stížnost byla proto v souladu s § 110 odst. 1, větou poslední, s. ř. s. zamítnuta.

Stěžovatelka, která neměla v tomto soudním řízení ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona (§ 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovanému, jak vyplývá z obsahu spisu, náklady v tomto řízení nevznikly, Nejvyšší správní soud proto rozhodl, 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 dne 9. listopadu 2011

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu