

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **T. T.,** zastoupen Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Václavské náměstí 21, Praha 1, proti žalované: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie,** se sídlem Olšanská 2, Praha 3, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 2. 2012, č. j. 9 Ca 383/2009 – 44,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 2.880 Kč do tří dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce Mgr. Petra Václavka, advokáta.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností se žalovaná domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 2. 2012, č. j. 9 Ca 383/2009 – 44, a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Městský soud v Praze (dále také „městský soud“) napadeným rozsudkem zrušil rozhodnutí žalované ze dne 10. 11. 2009, č. j. CPR-13848-1/ČJ-2009-9CPR-V234, a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Žalobou napadeným rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Policie České republiky, oblastního ředitelství služby cizinecké policie Ústí nad Labem, inspektorátu cizinecké policie Chomutov ze dne 5. 9. 2009, č. j. CPUL-1994/ČJ-2009-044061-KOVA, kterým bylo žalobci podle ust. § 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 účinném do 31. 12. 2009 (dále jen „zákon o pobytu

cizinců“) uloženo správní vyhoštění s tím, že doba, po kterou nelze žalobci umožnit vstup na území České republiky, byla stanovena na 1 rok.

Městský soud posoudil námitku uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí jako důvodnou pouze do té míry, že v daném případě skutečně lhůta nebyla správním úřadem dodržena. Správní řád však tuto lhůtu formuluje jako lhůtu pořádkovou, s jejímž nedodržením zákon nespojuje žádné právní následky. 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, 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. Neopodstatněná je námitka, že sdělení o výsledku kontroly, které mělo být základním podkladem pro rozhodování správního orgánu o správním vyhoštění, je v rozporu s právními předpisy, neboť porušuje základní principy právního státu a zásadu presumpce neviny. Skutečnost, že jednání žalobce nebylo sankcionováno jako přestupek podle zákona o zaměstnanosti, neznamená, že řízení o správním vyhoštění žalobce, které se opírá o skutkové okolnosti zjištěné při kontrole plnění podmínek zákona o zaměstnanosti provedené Úřadem práce v Mostě a příslušným orgánem cizinecké policie, je nezákonné. Orgány cizinecké policie jsou oprávněny samy si učinit závěr o tom, zda ten který cizinec v konkrétním případě svým jednáním naplnil zákonné předpoklady pro uložení správního vyhoštění uvedené v § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 zákona o pobytu cizinců. Důvodná je však námitka ohledně porušení procesních práv žalobce spočívajícího v tom, že jeho zástupci nebylo umožněno nahlédnout do spisového materiálu týkajícího se kontroly provedené Úřadem práce v Mostě. Uvedeným jednáním správního orgánu I. stupně bylo žalobci fakticky znemožněno realizovat jedno ze základních procesních práv účastníka správního řízení, jímž je právo bránit se proti výsledkům kontroly, které byly zásadním podkladem pro rozhodnutí o uložení správního vyhoštění, a ověřit si, zda tato kontrola byla provedena v souladu se zákonem o státní kontrole. Je zjevné, že na základě materiálů, které tvoří obsah správního spisu inspektorátu cizinecké policie, mohl žalobce jen stěží napadat případná pochybení, k nimž dle jeho tvrzení mohlo dojít v průběhu kontroly. Opodstatněná je rovněž námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, v níž žalobce poukazuje na to, že podle ustanovení § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 zákona o pobytu cizinců aplikovaného v dané věci lze rozhodnutí o správním vyhoštění uložit za celkem čtyři skutkové podstaty jednání, které jsou svojí povahou naprosto odlišné, přičemž je zřejmé, že žalobce se nemohl kumulativně dopustit všech těchto jednání. Aby mohl správní orgán uložit cizinci správní vyhoštění, je třeba, aby řádně zjistil skutkový stav věci, tedy aby bylo zřejmé, že se cizinec dopustil jednání, kterým naplnil některou (jednu či více) ze skutkových podstat vymezených v § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 zákona o pobytu cizinců. Povinností správního orgánu tedy bylo vyhodnotit charakter vykonávaných prací a na základě toho vyslovit, zda žalobce pracoval bez povolení k zaměstnání, nebo na území provozoval dani podléhající výdělečnou činnost bez oprávnění podle zvláštního právního předpisu, případně zda jeho jednání naplnilo obě skutkové podstaty. Právní kvalifikaci jednání správní orgán nemůže nahradit prostým popisem skutku. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí nelze dovodit, zda protiprávnost žalobcova jednání měla spočívat v tom, že se dopustil výkonu nelegální práce podle ustanovení § 5

písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti, nebo v tom, že provozoval výdělečnou činnost bez oprávnění podle zvláštního právního předpisu. Správní orgány v souzené věci přesně a určitě nevymezily skutkovou podstatu, a tím pádem nedostatečně kvalifikovaly jednání účastníka řízení. Městský soud z uvedených důvodů rozhodnutí žalované zrušil, a věc jí vrátil k dalšímu řízení.

Proti tomuto rozsudku městského soudu podala žalovaná jako stěžovatelka (dále jen „stěžovatelka“) v zákonné lhůtě kasační stížnost, kterou výslovně opřela o ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Stěžovatelka namítla, že ve svém rozhodnutí přesně a jednoznačně vymezila skutkovou podstatu jednání účastníka řízení, přičemž poukázala na konkrétní pasáže z odůvodnění na straně 2 odst. 3 a straně 4 odst. 2. Účastník řízení byl se všemi relevantními podklady pro rozhodnutí seznámen, o čemž svědčí i protokol o listinném důkazu II. ze dne 31. 8. 2009. Správní orgán nemůže ovlivnit průběh řízení, k němuž není věcně a místně příslušný. Ke stejnému závěru dospěl i městský soud v rozsudku ze dne 11. 11. 2010, č. j. 10 Ca 273/2009 - 49, a následně i Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 9 As 61/2011 - 96. Správní orgány rozhodovaly na základě skutečností obsažených ve spisovém materiálu správního orgánu I. stupně. Řízení před Úřadem práce v Mostě bylo vedeno jiným správním orgánem. Správní orgán proto nemohl seznamovat účastníka řízení s řízením jiného správního orgánu – Úřadu práce v Mostě. Správní orgány seznámily účastníka řízení s podklady úřadu práce a vymezily ve svém odůvodnění skutkovou podstatu, kterou žalobce porušil. Stěžovatelka proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek městského soudu a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalobce se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry městského soudu a uvedl, že je mu známo několik skutkově shodných řízení (konkrétně poukázal na rozsudek městského soudu ze dne 10. 5. 2011, č. j. 6 Ca 341/2009 - 40, a navazující správní rozhodnutí). Vzhledem k tomu by podle něj postup správního orgánu, kterým by mu bylo uloženo správní vyhoštění, byl v rozporu se zásadou legitimního očekávání.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek městského soudu v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost není opodstatněná.

Stěžovatelka nejprve brojí proti závěru městského soudu, že správní orgány přesně a určitě nevymezily skutkovou podstatu, tj. nedostatečně kvalifikovaly jednání účastníka řízení. Stěžovatelka tvrdí opak a poukazuje na některé pasáže svého rozhodnutí.

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, je-li cizinec na území zaměstnán bez 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 přitom musí být jednoznačně 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 (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2011, č. j. 7 As 98/2010 - 67, všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

Pokud by bylo vycházeno pouze z těch pasáží žalobou napadeného rozhodnutí, na které stěžovatelka nyní poukazuje, bylo by nutno učinit závěr, že kvalifikace jednání žalobce byla skutečně jednoznačná. V uvedených pasážích (str. 2 odst. 3 a str. 4 odst. 2 žalobou napadeného rozhodnutí) se totiž hovoří pouze o tom, že žalobce byl na území České republiky zaměstnán bez povolení k zaměstnání, ačkoliv toto povolení je podmínkou výkonu zaměstnání. Na jiných místech žalobou napadeného rozhodnutí (str. 6 odst. 4 a str. 7 odst. 4) se však uvádí následující: „*V rámci kontroly bylo zjištěno, že účastník řízení v uvedeném objektu v měsíci srpnu 2008 provozoval dani podléhající výdělečnou činnost, aniž by k tomu měl oprávnění podle zvláštního právního předpisu, neboť v době kontroly nebyl zapsán v obchodním rejstříku.*“ […] „*Na podkladě zjištěných skutečností a po zhodnocení všech uvedených okolností případu dospěl odvolací orgán k závěru, že nalézací správní orgán dostatečně prokázal skutečnost, že účastník řízení v objektu společnosti Maurice Ward & Co. s.r.o. v Korozlukách, kde provozovala svoji činnost společnost Euromantec CZ s.r.o., provozoval v měsíci srpnu 2008 dani podléhající výdělečnou činnost, aniž by k tomu měl oprávnění podle zvláštního právního předpisu. V době kontroly neměl živnostenské oprávnění, neboť v obchodním rejstříku v době kontroly nebyl zapsán. Zároveň bylo zjištěno, že pracovní činnost účastník řízení vykonával, aniž by mu bylo uděleno příslušným úřadem práce povolení k zaměstnání.*“

I když je v žalobou napadeném rozhodnutí nejprve jednání žalobce kvalifikováno jako výkon zaměstnání bez povolení k zaměstnání, posléze již tato kvalifikace není dodržována. V citovaných pasážích se hovoří o tom, že žalobce provozoval dani podléhající činnost, aniž by k tomu měl oprávnění podle zvláštního předpisu, popř. že naplnil obě zmíněné skutkové podstaty. Rozhodnutí je z tohoto důvodu vnitřně rozporné, neboť v něm není jednoznačně vymezeno, zda žalobce naplnil skutkovou podstatu ad a) (byl zaměstnán bez povolení k zaměstnání, ačkoli je toto povolení podmínkou výkonu zaměstnání), ad b) (provozoval dani podléhající výdělečnou činnost bez oprávnění podle zvláštního právního předpisu) nebo obě tyto skutkové podstaty.

Nejvyšší správní soud s ohledem na popsané konkrétní okolnosti posuzovaného případu dospěl ve shodě s městským soudem k závěru, že kvalifikace jednání žalobce nebyla v žalobou napadeném rozhodnutí vymezena jasně a jednoznačně. Tato vada zakládá nepřezkoumatelnost žalobou napadeného rozhodnutí (viz obdobně již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2011, č. j. 7 As 98/2010 - 67).

Dále stěžovatelka namítla, že žalobce byl seznámen se všemi relevantními podklady pro rozhodnutí, přičemž správní orgán nemůže ovlivnit průběh řízení, k němuž není věcně

a místně příslušný, konkrétně řízení před Úřadem práce v Mostě. Touto námitkou brojí proti závěru městského soudu, že neumožněním nahlédnout do spisového materiálu týkajícího se kontroly provedené Úřadem práce v Mostě ze strany správního orgánu prvého stupně bylo žalobci znemožněno bránit se proti výsledkům kontroly.

V prvé řadě je nutno dát stěžovatelce za pravdu, že nelze považovat za pochybení jednoho správního orgánu jednání jiného správního orgánu v jiné, byť související věci, které tento první správní orgán nemůže nijak ovlivnit. Pokud se tedy žalobce domáhal nahlédnutí do správního spisu Úřadu práce v Mostě a tento správní orgán nahlédnutí neumožnil, nelze v tom v žádném případě spatřovat procesní pochybení stěžovatelky ani správního orgánu prvého stupně, nýbrž jedině samotného Úřadu práce v Mostě.

Výše uvedené na druhou stranu nezbavuje stěžovatelku a správní orgán prvého stupně povinnosti, aby si opatřily dostatečné podklady pro své rozhodnutí. Námitku žalobce obsaženou v žalobě, že mu nebylo umožněno nahlédnout do spisového materiálu v souvislosti s provedenou kontrolou Úřadu práce v Mostě, je přitom nutno číst ve spojení s odvoláním, o němž bylo žalobou napadeným rozhodnutím rozhodnuto. V bodu III. odvolání byla tato námitka jednoznačně formulována tak, že správní orgán měl zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Konkrétně měl zajistit protokol o provedené kontrole tak, aby měl účastník řízení právo se k tomuto protokolu vyjádřit.

Je nutno souhlasit se žalobcem v tom, že správní orgán prvého stupně si měl opatřit dostatek podkladů pro své rozhodnutí, přičemž mezi těmito podklady měla být přinejmenším kopie protokolu o provedené kontrole ze strany Úřadu práce v Mostě. Jestliže žalobce tvrdil, že kontrola nebyla provedena v souladu se zákonem a hodlal za tímto účelem vznést konkrétní námitky v závislosti na obsahu protokolu o kontrole, nemohly správní orgány toto tvrzení ignorovat. Aby mohl být učiněn závěr, že o zjištěném skutkovém stavu neexistují důvodné pochybnosti, musely si správní orgány připojit spis Úřadu práce v Mostě (do něhož, jakožto do součásti spisové dokumentace, by musely následně umožnit účastníkovi řízení nahlédnout), nebo alespoň vyžádat kopii protokolu o kontrole, které se žalobce dožadoval. Pokud správní orgán vyšel z poznatků zjištěných v rámci kontroly prováděné Úřadem práce v Mostě, měl být žalobci v přiměřeném rozsahu umožněn přístup ke spisovému materiálu, který se uvedené kontroly týkal (viz obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2010, č. j. 1 As 70/2010 - 99).

Podkladové materiály shromážděné ve správním spise, který byl stěžovatelkou předložen Nejvyššímu správnímu soudu, lze jen stěží považovat za dostatečné. Na základě těchto materiálů žalobce nemohl napadat případná pochybení, k nimž dle jeho tvrzení mělo dojít v průběhu kontroly v továrně v K. Tyto materiály se totiž průběhu samotné kontroly v zásadě netýkají. Sdělení Úřadu práce v Mostě o výsledku kontroly ze dne 11. 9. 2008, obsažené ve správním spise, pojednává pouze o samotných výsledcích kontroly. Faktickou realizaci ale nedokládá tak, aby ji eventuálně bylo umožněno hodnotit.

Městský soud tedy nesprávně vyslovil závěr, že neumožnění nahlédnutí do správního spisu Úřadem práce v Mostě bylo procesním pochybením ze strany správního

orgánu prvého stupně. Tento závěr však postačí korigovat v tom směru, že pochybením správního orgánu prvého stupně a následně i stěžovatelky bylo to, že si neopatřily dostatečné podklady pro svá rozhodnutí, na základě kterých by žalobce po nahlédnutí do správního spisu mohl vznést konkrétní námitky proti průběhu kontroly ze strany Úřadu práce v Mostě.

Uvedené však nemůže založit důvod pro zrušení napadeného rozsudku, neboť ten obstojí již z prvního důvodu, pro který městský soud žalobou napadené rozhodnutí zrušil – správní orgány nekvalifikovaly jednoznačně jednání žalobce.

Pokud stěžovatelka poukazovala na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2011, č. j. 9 As 61/2011 - 96, a ze dne 6. 6. 2011, č. j. 2 As 62/2011 - 77, pak je nutno uvést, že v každém z těchto rozhodnutí bylo nutné posuzovat konkrétní skutkové okolnosti případu, které se mohly lišit (zcela zásadní mohou být zejména rozdíly v obsahu žalobou napadeného rozhodnutí, soudu předloženého spisového materiálu, ale také samotné žaloby či kasační stížnosti). Také ve výše citovaných rozsudcích (č. j. 1 As 70/2010 - 99 a 7 As 98/2010 - 67) byl posuzován obdobný skutkový stav a s ohledem na konkrétní okolnosti posuzovaného případu musely být učiněny částečně odlišné závěry, co do hodnocení skutkového stavu. I v nyní posuzované věci Nejvyšší správní soud rozhodoval s ohledem na konkrétní skutkové okolnosti, přičemž postupoval zcela ve shodě s právními názory vyslovenými ve všech uvedených rozsudcích. Jak nakonec uvedl Ústavní soud například ve svém usnesení ze dne 7. 4. 2010, sp. zn. II. ÚS 647/10 (dostupné na http://nalus.usoud.cz), rozhodnutí soudu je výsledkem nezávislého soudního rozhodování v konkrétní věci s přihlédnutím ke všem okolnostem daného případu; nelze proto požadovat, aby soudy vždy rozhodovaly stejně, byť v odlišných kauzách.

S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1, věta 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. Vzhledem k tomu, že žalovaná neměla ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce zastoupený na základě plné moci advokátem měl v řízení před Nejvyšším správním soudem plný úspěch, a proto má právo na náhradu nákladů, které mu vznikly v podobě nákladů na zastoupení advokátem. Náklady spočívají v odměně advokáta za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti) v hodnotě 2.100 Kč [§ 1 odst. 1, § 7, § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen: „advokátní tarif“)] a v náhradě hotových výdajů 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Protože je advokát plátcem daně z přidané hodnoty (dále jen „daň“), zvyšuje se tento nárok o částku odpovídající dani, kterou je povinen z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve

znění pozdějších předpisů, která činí 480 Kč. Jelikož má žalobce právo na náhradu těchto nákladů proti stěžovatelce, rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že je stěžovatelka povinna nahradit žalobci k rukám jeho advokáta náhradu nákladů řízení ve výši 2.880 Kč.

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

V Brně dne 17. května 2012

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu