

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců JUDr. Michala Mazance a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobce: **Q. R. D.,** zastoupeného Mgr. Markem Čechovským, advokátem se sídlem Václavské náměstí 21, Praha 1, proti žalované: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie,** se sídlem Olšanská 2, Praha 3, proti rozhodnutí žalované ze dne 19. 7. 2010, čj. CPR-1455-2/ČJ-2010-9CPR-V234, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 5. 10. 2011, čj. 3 A 91/2010 - 42,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalované **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.

1. Rozhodnutím ze dne 17. 12. 2009, čj. CPUL-4984-24/ČJ-2009-044061-KOVA, Policie České republiky, Oblastní ředitelství služby cizinecké policie Ústí nad Labem, uložila žalobci správní vyhoštění 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 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).

2. Žalovaná zamítla odvolání žalobce rozhodnutím ze dne 19. 7. 2010, čj. CPR-1455-2/ČJ-2010-9CPR-V234.

II.

3. Žalobce napadl rozhodnutí žalované žalobou u Městského soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 5. 10. 2011, čj. 3 A 91/2010 - 42, zamítl.

4. Námitka nedodržení lhůty pro zahájení správního řízení nebyla důvodná. Městský soud nesouhlasil s žalobcem, že správní orgán nesmí zahájit správní řízení z moci úřední po uplynutí třicetidenní lhůty zmíněné v § 80 správního řádu, a odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2011, čj. 7 As 98/2010 - 67 (všechna citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

5. Městský soud neshledal rozhodnutí správních orgánů nepřezkoumatelnými. Přestože výrok rozhodnutí správního orgánu prvního stupně obsahuje pouze odkaz na § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců a neupřesňuje, který ze zde uvedených důvodů měl žalobce svým jednáním naplnit, z odůvodnění rozhodnutí žalované jednoznačně plyne, že žalobce byl zaměstnán bez potřebného povolení k zaměstnání. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 6. 2011, čj. 2 As 62/2011 - 77, je dostačující, pokud je rozhodný důvod vymezen v odůvodnění.

6. Podle městského soudu nebyla důvodná ani námitka, že při kontrole provedené úřadem práce a cizineckou policií nebyla řádně zjištěna totožnost žalobce. Žalobce neuvedl (a ani neprokázal) konkrétní skutečnosti, které by nasvědčovaly tomu, že by se jeho dokladem mohla prokázat jiná osoba, nebo které by vyvracely, že se v době kontroly nacházel na pracovišti.

III.

7. Žalobce (stěžovatel) brojil proti rozsudku městského soudu kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

8. Stěžovatel setrval na stanovisku, že rozhodnutí správních orgánů jsou nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost. Stěžovateli bylo uloženo správní vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 zákona o pobytu cizinců. Toto ustanovení obsahuje celkem čtyři skutkové podstaty, které jsou zcela odlišné, stěžovatel se jich proto nemohl dopustit současně. Výrok rozhodnutí je nepřezkoumatelný, pokud dostatečně srozumitelně a určitě neupřesňuje, kterého jednání se stěžovatel měl dopustit (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2010, čj. 1 As 70/2010 - 99).

9. Pouze na základě výroku lze usuzovat na existenci překážky věci rozhodnuté (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2011, čj. 9 As 80/2010 - 200). Výrok rozhodnutí o správním vyhoštění však neobsahuje konkrétní popis jednání, kterého se měl stěžovatel dopustit.

10. Stěžovatel připustil, že přijetí jeho argumentace by způsobilo zásadní převrat v rozhodovací praxi správních orgánů, to ale nemůže být důvodem pro její odmítnutí. Byť správní vyhoštění není vnímáno jako opatření sankční povahy, ve svém důsledku mnohem více zasahuje do osobní sféry jedince než rozhodnutí o přestupku a často i než rozhodnutí trestní.

11. Správní orgány nejsou při ukládání správního vyhoštění omezeny v podstatě žádnými limity a pravidly ve vztahu k vymezení protiprávního jednání cizince. Pokud skutková věta protiprávního jednání není obsažena ve výroku, který je jako jediný závazný, nelze dovodit, zda cizinec nebyl postižen za totéž jednání dvakrát.

12. Dále stěžovatel nesouhlasil s odůvodněním městského soudu k námitce nedostatečného zjištění totožnosti kontrolované osoby. Není na účastníku řízení, aby prokázal, že se na daném místě nenacházel nebo že došlo k záměně s jinou osobou. S ohledem na charakter řízení vedeného z moci úřední je správní orgán povinen prokázat porušení právních předpisů.

13. Možnost stěžovatele prokázat uvedené skutečnosti byla navíc výrazně snížena časovou prodlevou mezi kontrolou a zahájením řízení. Stěžovatel byl přesvědčen, že úřední záznam pořízený před zahájením řízení o správním vyhoštění nebyl dostatečným důkazem o tom, že se stěžovatel nacházel na předmětném místě. Správní orgán měl možnost sejmout kontrolované osobě otisky prstů. Neprovedením a nezajištěním základního důkazu správní orgány nezjistily stav věci, jak ukládá § 3 správního řádu. Na tom nemůže nic změnit ani pasivní přístup účastníka řízení, který pouze využil svého základního procesního práva.

IV.

14. Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

V.

15. Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

16. Kasační stížnost není důvodná.

17. Nejvyšší správní soud nepřisvědčil námitce, že rozhodnutí správních orgánů jsou nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost.

18. Nejvyšší správní soud opakovaně potvrdil, že z rozhodnutí o správním vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 zákona o pobytu cizinců musí být jednoznačně zřejmé, který ze čtyř důvodů, jež jsou v tomto ustanovení uvedeny, cizinec naplnil („[1] *je-li cizinec na území zaměstnán bez povolení k zaměstnání, ačkoli je toto povolení podmínkou výkonu zaměstnání, nebo* [2] *na území provozuje dani podléhající výdělečnou činnost bez oprávnění podle zvláštního právního předpisu anebo* [3] *bez povolení k zaměstnání cizince zaměstnal nebo* [4] *takové zaměstnání cizinci zprostředkoval* “), případně že svým jednáním naplnil některou z kombinací těchto důvodů. Postačí přitom, je-li protiprávní jednání cizince dostatečně určitě a podrobně popsáno v odůvodnění rozhodnutí o správním vyhoštění (viz např. rozsudky ze dne 27. 1. 2011, čj. 7 As 98/2010 - 67, ze dne 9. 12. 2010, čj. 1 As 70/2010 - 99, ze dne 6. 6. 2011, čj. 2 As 62/2011 - 77, či ze dne 23. 5. 2012, čj. 1 As 38/2012 - 38). Napadená rozhodnutí nejsou s těmito závěry v rozporu.

19. Přestože výrok rozhodnutí o správním vyhoštění obsahuje pouze odkaz na § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců, v odůvodnění je jednoznačně uvedeno, že

se stěžovatel dopustil výkonu nelegální práce tím, že vykonával práci pro právnickou osobu bez povolení k zaměstnání, které je vyžadováno podle § 89 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů. Podrobně jsou také popsány bližší skutkové okolnosti – nelegální výkon práce spočíval v provádění obráběčských prací při výrobě kuličkových ložisek na pracovišti společnosti ZKL-ROLL, s. r. o., v Klášterci nad Ohří (pro zaměstnavatele družstvo INTERNSION) v období od 28. 7. 2008 do 30. 10. 2008.

20. Rozhodnutí o správním vyhoštění odkazuje také na rozhodnutí Úřadu práce Chomutov ze dne 14. 4. 2009, čj. 29/2009/ZC/roz.SŘ, kterým byl stěžovatel uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 139 odst. 4 zákona o zaměstnanosti ve znění do 31. 12. 2008. Toto rozhodnutí obsahuje ve výroku shodný popis protiprávního jednání jako rozhodnutí o správním vyhoštění ve svém odůvodnění a je součástí správního spisu.

21. Odůvodnění rozhodnutí o správním vyhoštění tak nevzbuzuje pochybnosti, který z důvodů obsažených v § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 zákona o pobytu cizinců stěžovatel naplnil. Shodně je protiprávní jednání stěžovatele vymezeno i v rozhodnutí žalované.

22. Nejvyšší správní soud neshledal důvod, pro který by se měl odchýlit od svého dosavadního názoru, že postačí, pokud z výroku rozhodnutí o správním vyhoštění vyplývá, podle kterého ustanovení zákona o pobytu cizinců bylo správní vyhoštění uloženo, a současně v odůvodnění tohoto rozhodnutí je dostatečně a určitě popsáno protiprávní jednání cizince, které je podřazeno pod některý z důvodů uvedených v § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 zákona o pobytu cizinců.

23. Námitku, že výrok, v němž není uvedeno konkrétní protiprávní jednání, nezakládá překážku věci rozhodnuté a je v rozporu se zásadou zákazu dvojího trestání, soud neshledal důvodnou.

24. Nejvyšší správní soud předně připomíná, že správní vyhoštění nemá charakter správního trestu, ale je svou povahou zvláštním preventivním opatřením v oblasti kontroly přistěhovalectví (viz např. rozsudky čj. 2 As 62/2011 - 77 či ze dne 14. 7. 2005, čj. 5 Azs 94/2005 - 52). Tento závěr je v souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva, který potvrdil, že řízení o správním vyhoštění není rozhodováním o „*oprávněnosti trestního obvinění*“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (rozsudek velkého senátu ze dne 5. 10. 2002, *Maaouia proti Francii*, stížnost č. 39652/98). Zásada zákazu dvojího trestání se zde proto neuplatní.

25. Stěžovateli lze přesvědčit pouze potud, že za konkrétní protiprávní jednání, které bylo důvodem správního vyhoštění, by neměl být vyhoštěn opakovaně. S ohledem na netrestní charakter rozhodnutí o správním vyhoštění však není nutné trvat na tom, aby přímo ve výroku rozhodnutí o správním vyhoštění byla uvedená tzv. skutková věta. Analogie s výrokem rozhodnutí o přestupku (či přečinu), kterou nabízí v kasační stížnosti stěžovatel, není použitelná (viz také rozsudek čj. 1 As 38/2012 - 38). Zákon o pobytu cizinců neklade na výrok rozhodnutí o správním vyhoštění zvláštní požadavky, jak to činí např. zákon o přestupcích („[v]*ýrok rozhodnutí o přestupku, jímž je obviněný z přestupku uznán vinným, musí obsahovat též popis skutku s označením místa a času jeho spáchání* […]“),

uplatní se proto obecná úprava náležitostí výroku podle § 68 odst. 2 správního řádu („[v]*e výrokové části se uvede řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, a označení účastníků podle § 27 odst. 1* […]“).

26. V nyní posuzované věci Nejvyšší správní soud nepochyboval, že rozhodnutí o správním vyhoštění, které jednoznačně vymezilo protiprávní jednání stěžovatele (byť pouze v odůvodnění) a odkázalo na rozhodnutí úřadu práce ze dne 14. 4. 2009 o přestupku obsahující popis téhož jednání ve svém výroku, představuje překážku věci rozhodnuté. Nehrozí tedy, že by se stěžovatelem mohlo být opakovaně zahájeno správní řízení o uložení správního vyhoštění na základě tohoto konkrétního jednání (nelegální výkon práce bez potřebného povolení k zaměstnání v období od 28. 7. 2008 do 30. 10. 2008). Jinou otázkou je pochopitelně zahájení řízení o uložení správního vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 9 (ve znění od 1. 1. 2011), které vyloučeno není, pokud by stěžovatel zmařil výkon rozhodnutí o správním vyhoštění ze dne 17. 12. 2009. Důvodem pro uložení správního vyhoštění by v takovém případě nebyl výkon zaměstnání bez potřebného povolení, ale maření správního rozhodnutí.

27. Nejvyšší správní soud nesouhlasil ani s námitkou, že důkazní břemeno ve vztahu k ověření totožnosti osoby kontrolované inspektorátem cizinecké policie společně s úřadem práce dne 3. 10. 2008, leželo zcela na správních orgánech a stěžovatel svou pasivitou pouze využil svého procesního práva. Pokud se při předmětné kontrole kontrolovaná osoba prokázala cestovním dokladem stěžovatele a policisté porovnáním fotografie a posouzením pravosti dokladu nezískali pochybnost o tom, že se cestovním dokladem prokazuje jiná osoba nebo že je doklad padělaný, nebylo jejich povinností sejmout kontrolované osobě otisky prstů za účelem ověření totožnosti. Stěžovatel netvrdil, že mu byl cestovní doklad odcizen nebo že jej ztratil, neuvedl ani jiné skutečnosti, které by nasvědčovaly tomu, že by se jeho dokladem mohla prokázat jiná osoba, nebo které by vyvracely, že se v době kontroly nacházel jinde než na kontrolovaném pracovišti. Za této situace nelze stěžovateli přisvědčit, že správní orgán nezjistil skutkový stav dostatečně.

28. V této souvislosti je potřebné také zdůraznit, že rozhodnutí o správním vyhoštění není založeno pouze na skutečnosti, že se stěžovatel nacházel na pracovišti společnosti ZKL-ROLL dne 3. 10. 2008, kdy byla provedena kontrola úřadem práce a inspektorátem cizinecké policie. Rozhodné protiprávní jednání trvalo po dobu tří měsíců (od 28. 7. 2008 do 30. 10. 2008) a bylo doloženo kopií smluv o poskytování služeb, jejichž součástí byl přehled docházky pracovníků družstva INTERNSION v rozhodném období, protokolem o provedené kontrole ze dne 3. 10. 2008 a zejména rozhodnutím o přestupku ze dne 14. 4. 2009. Přestože řízení o přestupku na úseku zaměstnanosti a řízení o správním vyhoštění jsou samostatná řízení a rozhodnutí o přestupku není nezbytnou podmínkou pro uložení správního vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 zákona o pobytu cizinců, existence pravomocného rozhodnutí o spáchání předmětného přestupku byla dostatečným podkladem pro závěr, že stěžovatel byl zaměstnán bez potřebného povolení k zaměstnání. Stěžovatel měl možnost toto rozhodnutí napadnout opravnými prostředky, což však neučinil.

29. Nelze rovněž přehlédnout, že odůvodnění rozhodnutí o přestupku obsahuje citaci výpovědi stěžovatele ze dne 25. 3. 2009, v níž stěžovatel přiznal, že v období od 28. 7. 2008

do 30. 10. 2008 pracoval na pracovišti společnosti ZKL-ROLL, domníval se však, že zde pracoval legálně.

30. Nejvyšší správní soud považuje proto za nepochybné, že stěžovatel byl zaměstnán bez potřebného povolení k zaměstnání, a tím naplnil důvod pro uložení správního vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 zákona o pobytu cizinců. Správní orgány zjistily skutkový stav dostatečně a neporušily § 3 správního řádu.

31. Nejvyšší správní soud neshledal napadený rozsudek městského soudu nezákonným, proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

32. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 *a contrario* za použití § 120 s. ř. s.). Žalované, které by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.), soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť jí náklady řízení podle obsahu spisů nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 26. září 2012

JUDr. Jan Passer
předseda senátu