



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobce: **S. D.**, zastoupen JUDr. Filipem Mochnáčem, advokátem se sídlem Heršpická 5, 639 53 Brno, proti žalovanému: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2, 130 51 Praha 3, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 5. 2013, č. j. CPR-4806-1/ČJ-2013-930310-258, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 4. 2015, č. j. 32 A 38/2013 – 49,

t a k t o :

- I.** Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. 4. 2015, č. j. 32 A 38/2013 – 49, **se zrušuje.**
- II.** Rozhodnutí Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie ze dne 6. 5. 2013, č. j. CPR-4806-1/ČJ-2013-930310-258, **se zrušuje a věc se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III.** Žalovaný **je povinen** uhradit žalobci k rukám JUDr. Filipa Mochnáče, advokáta, na náhradě nákladů řízení celkem **24.456 Kč** do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci

[1] Rozhodnutím Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Jihomoravského kraje, Odboru cizinecké policie, Oddělení pobytových agend (dále jen „orgán I. stupně“) ze dne 13. 2. 2013, č. j. KRPB-52267/PŘ-2012-060026, byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle ust. § 156 odst. 2 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), kterého se dopustil tím, že jako ubytovatel v nemovitosti na adrese P. 1003/14, X B., nezajistil 26 cizincům ubytování, které není zjevně nepřiměřené úrovni ubytování poskytovaného ostatními ubytovateli v objektech obdobného určení v obci, popřípadě okresu nebo kraji, a tím nesplnil povinnost vyplývající z ust. § 100 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Dále byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle ust. § 156 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, kterého

se dopustil tím, že jako ubytovatel nemovitosti na adrese P. 1003/14, X B., nesplnil povinnost dle ust. § 100 písm. f) zákona o pobytu cizinců - vedl domovní knihu v rozporu s ust. § 101 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, když do domovní knihy nezapsal u 12 ubytovaných cizinců číslo cestovního dokladu. Za tyto přestupky byla žalobci uložena pokuta ve výši 15.000 Kč a paušální náhrada nákladů řízení ve výši 1.000 Kč. Rozhodnutím žalovaného ze dne 6. 5. 2013, č. j. CPR-4806-1/ČJ-2013-930310-258, (dále jen „napadené rozhodnutí“) bylo rozhodnutí orgánu I. stupně změněno tak, že byl vypuštěn výrok, kterým byl žalobce uznán vinným z druhého z výše uvedených přestupků, a ve zbylé části bylo toto rozhodnutí potvrzeno.

[2] Proti napadenému rozhodnutí brojil žalobce žalobou u Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), který žalobu rozsudkem ze dne 30. 4. 2015, č. j. 32 A 38/2013 – 49, (dále jen „napadený rozsudek“) jako nedůvodnou zamítl. Neshledal přitom důvodnou námitku nepřezkoumatelnosti výroku napadeného rozhodnutí. Ve výroku je uvedeno řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, označení účastníka řízení, a výrok mimo vyslovení viny, druhu a výměry sankce obsahuje i popis skutku. O tom, že i samotnému žalobci muselo být zřejmé, v důsledku kterého jednání byl uznán vinným, svědčí i zbývající žalobní námitky, v nichž polemizuje s právním hodnocením žalovaného. Pokud žalobce namítal, že správní orgány se s jeho námitkami vypořádaly jen okrajově, potom dostatečným způsobem neupřesnil, se kterými konkrétními námitkami se žalovaný nevyprávěl a není tudíž možné se k takto obecně vymezenému žalobnímu bodu vyjadřovat.

[3] Jako nepřipadnou zhodnotil krajský soud argumentaci, že výsledky pobytové kontroly ze dne 6. 10. 2011 nelze považovat za dostatečné pro učinění závěru, že se žalobce dopustil přestupku. Stěžejním podkladem pro vyslovení viny totiž nebyly výsledky pobytové kontroly ze dne 6. 10. 2011, ale především záznamy z kopie domovní knihy ze dne 15. 12. 2011 a ze dne 24. 10. 2012. Zabývat se zákonností úředního záznamu o předmětné pobytové kontrole nebo dostatečností výsledků pobytové kontroly pro vyslovení závěrů o naplnění skutkové podstaty přestupku by proto bylo nadbytečné.

[4] K námitce, že obsahem správního spisu není žádný důkaz o provedeném srovnání úrovně ubytování v objektech obdobného určení v téže obci, v níž se nachází předmětná nemovitost, soud konstatuje, že zákon o pobytu cizinců v § 100 písm. d) výslovně stanoví, že srovnání úrovně ubytování se provádí zejména posouzením přiměřenosti počtu ubytovaných osob s přihlédnutím k zajištěným hygienickým podmínkám a k podlahové ploše místnosti pro ubytování, která je dále konkretizována dle celkového počtu ubytovaných osob. Podle této úpravy lze přesně stanovit nejvyšší přípustné množství cizinců, které je možné v ubytovacím zařízení ubytovat ve stejném časovém období, a to vzhledem k podlahové ploše ubytovacího zařízení. Nepřiměřenost úrovně ubytování může zajisté spočívat i v jiných důvodech než v překročení počtu ubytovaných osob ve vztahu k podlahové ploše ubytovacího zařízení, již toto překročení je nicméně samo o sobě důvodem dostatečným.

[5] Krajský soud se neztotožnil ani s námitkou nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Ze spisového materiálu (zejména z kopií domovní knihy pořízené dne 15. 12. 2011 a dne 24. 10. 2012 obsahující záznamy o ubytovaných cizincích od 14. 3. 2011) jednoznačně vyplývá, že žalobce po celou dobu řízení současně ubytoval 26 cizinců, přičemž podlahová plocha bytové jednotky, v níž žalobce zajišťoval cizincům ubytování, činila 55 m². Není pravdou, že by správní orgány posuzovaly naplnění podmínek tohoto zákonného ustanovení podle počtu osob, kterým se žalobce zavázal zajistit ubytování, nikoli podle počtu osob, které byt skutečně obývají; domovní kniha je totiž právě dokladem prokazujícím počet osob, které žalobce skutečně ubytoval.

pokračování

[6] Dále nepřisvědčil ani namítané protiústavnosti ust. § 100 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Žalobce zcela vágně namítá, že toto ustanovení bezdůvodně zvýhodňuje postavení cizinců před občany České republiky a nijak neupřesňuje, s jakou částí ústavního pořádku (s jakým konkrétním ustanovením kterého konkrétního právního předpisu) má být předmětné ustanovení v rozporu. Účelem změny zákona o pobytu cizinců, k níž došlo zákonem č. 427/2010 Sb., kterým bylo předmětné ustanovení zákona o pobytu cizinců novelizováno tak, že nově obsahovalo kritérium posuzování přiměřenosti ubytování cizinců, bylo podle důvodové zprávy napravit dosavadní stav spočívající v absenci dostatečně objektivního kritéria, které by vylučovalo zpochybňování postupu státních orgánů v otázce posuzování přiměřenosti ubytování. Veřejností byl opakovaně kritizován stav, kdy v neúměrně malých ubytovacích prostorách byl ubytován nepřiměřeně vysoký počet cizinců, přičemž stávající vágní formulace „o zjevné nepřiměřenosti úrovně ubytování poskytovaného ostatními ubytovateli v objektech obdobného určení v obci, popřípadě okresu nebo kraji, v návaznosti na posuzování zejména srovnáním hygienických podmínek a počtu ubytovaných osob“ neposkytovala akceptovatelné kritérium, zejména pokud jde o uplatnění sankce za správní delikt. Pokud správní orgán prvního stupně ve svém rozhodnutí zmínil ust. § 44 odst. 1 vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, ve znění pozdějších předpisů, učinil tak z důvodu, že stanovení podlahové plochy místností pro ubytování cizinců v § 100 písm. d) zákona o pobytu cizinců vychází podle vládního návrhu právě z této vyhlášky, která v předmětném ustanovení stanoví minimální výměry pokojů v ubytovacích zařízeních. Ve stanovení těchto minimálních výměr podlahových ploch, jež jsou stanoveny obecně pro ubytovací zařízení, rovněž pro ubytování cizinců, soud nespatřuje žádné zvýhodnění či znevýhodnění jedné skupiny osob vůči jiným osobám.

[7] K námitce promlčení krajský soud uvedl, že z domovní knihy jednoznačně vyplývá, že žalobce protiprávní stav udržoval po celou dobu řízení, a to nejméně do dne 24. 10. 2012, kdy byl tento důkaz listinou proveden. Protiprávní jednání žalobce tedy bylo správně posouzeno jako přestupek trvající. Jednání, jímž pachatel udržuje protiprávní stav, tvoří jeden skutek až do okamžiku ukončení deliktního jednání. Roční prekluzivní lhůta pro zánik odpovědnosti za přestupek dle ust. § 20 odst. 1 zákona o přestupcích tedy počíná běžet až od tohoto okamžiku. Námitka promlčení ke dni 6. 10. 2012 tudíž není důvodná.

[8] Důvodnou neshledal rovněž ani námitku, že Ministerstvo vnitra nikdy nevyužilo možnosti některého z cizinců na adrese ubytování nepřihlásit. Ministerstvo vnitra je orgánem příslušným rozhodovat v řízení o žádosti o příslušné pobytové oprávnění, v rámci něhož jsou cizinci povinni mimo jiné předložit potvrzení o zajištění ubytování. Skutečnost, že tímto správním orgánem bylo cizincům pobytové oprávnění uděleno, však nemá žádný vliv na to, že žalobce jako ubytovatel je povinen respektovat ust. § 100 zákona o pobytu cizinců.

II.

Kasační stížnost

[9] Žalobce /stěžovatel/ napadl rozsudek krajského soudu včas podanou kasační stížností. Nesouhlasí se závěry krajského soudu a domnívá se, že výrok napadeného rozhodnutí je zcela nepřezkoumatelný, neboť z něj není patrné, jakým způsobem se měl předmětného přestupku dopustit a jak konkrétně a ke kterým cizincům se měl dopustit porušení povinností dle § 100 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Výrok o vině je v podstatě toliko citováním zákona a neobsahuje popis konkrétního jednání. Nesouhlasí rovněž s tím, že mu muselo být zřejmé, v důsledku kterého jednání byl uznán vinným.

[10] Napadenému rozsudku dále vytýká, že se žádným způsobem nezabýval námitkami, které jsou obsahem písemného vyjádření ze dne 13. 2. 2013, ze dne 5. 11. 2012 a doplnění odvolání ze dne 14. 3. 2013, a s podstatnými námitkami se dokonce nevypořádává vůbec.

[11] Stěžovatel má za to, že se vytýkaného přestupku nedopustil a ani dopustit nemohl. V řízení nebyl shromážděn žádný důkaz o tom, že předmětný byt na adrese Prostějovská 14 v Brně skutečně užívaly osoby, které byly přítomny při pobytové kontrole dne 6. 10. 2011. S touto námitkou se nevypořádaly správní orgány ani krajský soud. I kdyby byl závěr pobytové kontroly správný, tak dotčený byt obývalo celkem 5 osob. V případě 5 osob činí minimální podlahová plocha dle § 100 písm. d) zákona o pobytu cizinců 27, 6 m², což předmětný byt zcela jistě splňuje. Stěžovatel poukazuje též na to, že ze spisu není patrné, že by správní orgány prováděly srovnání úrovně ubytování v objektech obdobného určení v téže obci, v níž se nachází předmětný byt. Není-li takového srovnání, nelze stěžovatel postihovat za přestupek, jehož skutková podstata spočívá v tom, že má poskytovat ubytování zjevně nepřiměřené ve srovnání s obdobnými objekty.

[12] V případě § 100 písm. d) zákona o pobytu cizinců se jedná o ustanovení, které je zjevně v rozporu s ústavním pořádkem České republiky, neboť bez vážného důvodu zvýhodňuje postavení cizinců před občany České republiky v otázce požadavků na úroveň bydlení. Odkaz na vyhlášku Ministerstva pro místní rozvoj č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, není případný, jelikož požadavky § 44 odst. 1 této vyhlášky se týkají pouze staveb ubytovacího zařízení. Stavba ubytovacího zařízení je definována v § 2 písm. c) vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území a dle tohoto ustanovení takovou stavbou není bytový a rodinný dům a stavby pro rodinnou rekreaci. V posuzovaném případě jde o bytovou jednotku v bytovém domě a § 100 písm. d) zákona o pobytu cizinců poskytuje cizincům (paktiže jsou ubytováni ubytovatelem ve smyslu § 99 zákona o pobytu cizinců) vyšší standard ubytování v bytě v bytovém domě, než poskytují obecné právní předpisy občanům České republiky a občanům Evropské unie. V tom spatřuje stěžovatel rozpor s ústavním pořádkem a táže se, jak by byla situace hodnocena, pokud by v bytě ubytoval např. jen jednoho cizince a několik desítek občanů České republiky.

[13] Za zcela zásadní pochybení považuje stěžovatel skutečnost, že správní orgány při posuzování zákonných znaků přestupku vycházely z počtu osob, kterým se stěžovatel zavázal zajistit ubytování a nikoliv z počtu osob, které skutečně obývaly předmětný byt. Dle ustanovení § 100 písm. d) zákona o pobytu cizinců je ubytovatel povinen zajistit cizinci ubytování splňující podmínky tohoto ustanovení. Ubytovaním se přitom dle § 99 odst. 2 zákona o pobytu cizinců rozumí vztah založený smlouvou o ubytování, nájemní smlouvou, podnájemní smlouvou nebo smlouvou s obdobným obsahem. Stěžovatel své povinnosti splnil, neboť s každým z cizinců příslušnou smlouvu uzavřel. Zákon o pobytu cizinců přitom v žádném ustanovení nestanoví ubytovateli povinnost poskytnout každému cizinci ubytovací místo po celou dobu trvání smluvního vztahu, a to i vzhledem k tomu, že samotným cizincům není stanovena povinnost zdržovat se v místě ubytování po celou dobu ubytování. Je zřejmé, že ubytovatel je povinen cizinci zajistit ubytování po dobu trvání smluvního vztahu s cizincem, a rovněž zajistit mu konkrétní ubytovací místo s parametry dle § 100 písm. d) zákona o pobytu cizinců, je-li toho zapotřebí, avšak porušení této povinnosti nebylo v projednávané věci zjištěno či dokonce ani zkoumáno nebo jen tvrzeno. Žádný z cizinců nevyslovil s kvalitou zajištěného ubytování nespokojenost, ani v tomto směru nepodal žádný podnět či stížnost.

[14] Stěžovatel poukazuje na to, že žalovaný již jednou v projednávané věci rozhodoval, a to rozhodnutím ze dne 7. 8. 2012, č. j. CPR-4057-1/ČJ-2012-9CPR-C235, jímž dříve vydané

pokračování

rozhodnutí orgánu I. stupně zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Z tohoto rozhodnutí stěžovatel cituje: „*Odvolační správní orgán je přesvědčen, že OPA Brno se mělo více zabývat otázkou, kolik cizinců je v bytové jednotce na adrese P. 1003/14, B., na základě smlouvy o ubytování skutečně ubytováno, kolika osobám bylo pouze vydáno potvrzení o zajištění ubytování a současně se zabývat i údaji uvedenými v domovní knize, a tak prokazatelně zjistit, zda ubytovatel skutečně porušil své povinnosti...*“. Prvostupňový orgán tak měl shromáždit podklady vedoucí ke zjištění, kolik osob je na uvedené adrese skutečně ubytováno. Spokojil se však s pořízením kopie domovní knihy ke dni 24. 10. 2012 a neprováděl již další dokazování např. novou pobytovou kontrolou nebo výslechem cizinců. Správní orgány tak měly ve skutečnosti jediný podklad, a to výsledky pobytové kontroly ze dne 6. 10. 2011. Tyto výsledky neuvěřují stěžovatele ze žádného protiprávního jednání, tím spíše nemohou vést k závěru o soustavnosti či trvající povaze přestupku. Jednání zjištěné dne 6. 10. 2011 bylo však bez ohledu na jeho hodnocení promlčeno již dne 6. 10. 2012, tedy před vydáním prvostupňového rozhodnutí.

[15] Stěžovatel závěrem shrnuje, že je trestán výlučně za to, že uzavřel smlouvy o ubytování s určitým počtem cizinců a nikoliv za to, že by těmto cizincům poskytl nepřiměřené ubytování. Proces zajištění ubytování cizinců je završen teprve přihlášením cizince u Ministerstva vnitra, které nevyužilo možnosti některého z cizinců na uvedené adrese nepřihlásit, ani nemělo ve vztahu k počtu cizinců přihlášených na této adrese v minulosti žádné výtky nebo zamítavá stanoviska.

III.

Posouzení kasační stížnosti

[16] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) přípustná. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

[17] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[18] Stěžovateli je nutno přisvědčit, že výrok napadeného rozhodnutí je neurčitý. Výrok správního rozhodnutí je klíčovou normativní částí rozhodnutí, na kterou musí být kladeny vysoké formální požadavky (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2009, č. j. 1 As 67/2009 – 64). Je to právě výroková část rozhodnutí, v níž jsou konstituována nebo deklarována práva a povinnosti účastníků řízení. Ve správních rozhodnutích vydaných v oblasti správního trestání (rozhodnutí o správním deliktu, rozhodnutí o přestupku) musí být výrok formulován tak, aby z něho bylo zcela jednoznačně zřejmé, jakého správního deliktu (z hlediska skutku i jeho právní kvalifikace) se účastník řízení dopustil a jaká mu byla uložena sankce (viz např. rozsudek ze dne 23. 2. 2005, č. j. 3 Ads 21/2004 – 55). V popisu skutku správní orgán vymezí ta jednání či skutkové okolnosti, které lze kvalifikovat (tj. podřadit) formálním znakům správního deliktu uvedeným v zákoně. Popis skutku musí obsahovat ty skutkové okolnosti, které jsou právně významné z hlediska naplnění jednotlivých znaků skutkové podstaty správního deliktu, který je předmětem řízení, tj. za nějž byla v dané věci uložena pokuta (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2013, č. j. 5 As 138/2012 – 23).

[19] Náležitostmi výroku rozhodnutí v oblasti správního trestání se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 – 73. Konstatoval, že *vymezení předmětu řízení ve výroku rozhodnutí o správním deliktu musí vždy spočívat ve specifikaci deliktu tak, aby sankcionované jednání nebylo zaměnitelné s jednáním jiným. V rozhodnutí trestního charakteru, kterým jsou i rozhodnutí o jiných správních deliktech, je nezbytné postavit najisto, za jaké konkrétní jednání je subjekt postižen – to lze zaručit jen konkrétními údaji obsahující popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným. Neuvede-li správní orgán takové náležitosti do výroku svého rozhodnutí, podstatně poruší ustanovení o řízení [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Zjistí-li soud k námitce účastníka řízení existenci této vady, správní rozhodnutí z tohoto důvodu zruší.*

[20] Podle § 77 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích: *Výrok rozhodnutí o přestupku, jímž je obviněný z přestupku uznán vinným, musí obsahovat též popis skutku s označením místa a času jeho spáchání, vyslovení viny, formu zavinění, druh a výměru sankce, popřípadě rozhodnutí o upuštění od uložení sankce (§ 11 odst. 3), o započtení doby do doby zákažu činnosti (§ 14 odst. 2), o uložení ochranného opatření (§ 16), o nároku na náhradu škody (§ 70 odst. 2) a o náhradě nákladů řízení (§ 79 odst. 1).*

[21] Dle skutkové části výroku prvostupňového rozhodnutí (který byl napadeným rozhodnutím potvrzen) je stěžovatel sankcionován za jednání spočívající v tom, že *„jako ubytovatel v nemovitosti na adrese P. 1003/14, X B., list vlastnictví 3315, nezajistil 26 cizincům ubytování, které není zjevně nepřiměřeně úrovni ubytování poskytovaného ostatními ubytovateli v objektech obdobného určení v obci, popřípadě okresu nebo kraji. Srovnání úrovně ubytování se provádí zejména posouzením přiměřenosti počtu ubytovaných osob s přihlédnutím k zajištěným hygienickým podmínkám a k podlahové ploše místnosti pro ubytování, která musí činit nejméně 8 m², je-li ubytována jedna osoba; 12,6 m², jsou-li ubytovány dvě osoby; na každou další ubytovanou osobu se k podlahové ploše připočítává 5 m², tím nesplnil povinnost vyplývající z ust. § 100 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb.“* Takto formulovaný výrok shora uvedeným požadavkům konkretizace údajů obsahujících popis skutku nevyhovuje. Specifikace místa spáchání přestupku je sice ve výroku vzhledem k povaze jednání dostatečná, časové vymezení skutku v něm nicméně zcela chybí. Časové vymezení má přitom význam zejména ve vztahu k zásadě *ne bis in idem* vyjádřené v čl. 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, podle níž nikdo nemůže být opakovaně stíhán za tentýž skutek. Na časovém vymezení sankcionovaného jednání je nutné trvat tím spíše v případě, kdy stěžovatel byl již jednou za stejný přestupek spočívající v porušení stejného ustanovení zákona o pobytu cizinců mj. i na téže ubytovací adrese (P. 14, B. - S.) v minulosti ve správním řízení pravomocně potrestán rozhodnutím č.j. KRPB-105906/PŘ-2011-060026 (jak vyplývá z prvostupňového rozhodnutí, str. 9). Tvrzení žalovaného ve vyjádření k žalobě, že *správní orgán neuvedl čas spáchání přestupku, neboť nelze přesně stanovit, v který den účastník řízení vyvolal protiprávní stav*, nelze akceptovat. Počátek a konec ubytování cizince je povinnou náležitostí domovní knihy dle § 101 zákona o pobytu cizinců. Kopii domovní knihy přitom měly správní orgány k dispozici, pro závěr o vině stěžovatele byla dokonce stěžejním podkladem.

[22] Bez řádného časového vymezení skutku navíc nelze vůbec posoudit námitku promlčení sankcionovaného jednání, kterou stěžovatel opakovaně uplatňuje v odvolání, správní žalobě a posléze i v kasační stížnosti. Pokud není postaven najisto čas spáchání přestupku, resp. doba, po kterou trvalo konkrétní protiprávní jednání, nelze určit ani počátek běhu lhůty, ve které lze přestupek projednat ve smyslu § 20 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

[23] Zásadní nedostatky vykazuje také popis způsobu spáchání přestupku. Jak správně podotýká stěžovatel, výrok je do značné míry pouze opisem zákonného ustanovení § 100 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Je z něj možné seznat, že se stěžovatel měl dopustit přestupku tím,

pokračování

že v rozporu se zákonem zajistil ubytování 26 cizincům. Jak konkrétně své povinnosti vůči těmto cizincům porušil, však správní orgány ve výroku neuvodily. Ani v základních rysech z něj není zřejmé, zda porušení zákona spočívá v nevyhovujících hygienických podmínkách, nedostatečné podlahové ploše vzhledem k počtu ubytovaných osob, případně v jiných skutečnostech, které mají za následek zjevně nepřiměřenou úroveň ubytování ve srovnání s ostatními ubytovateli v objektech obdobného určení v obci, okresu nebo kraji.

[24] Není přitom podstatné, že uvedené okolnosti vyplývají z odůvodnění napadeného rozhodnutí. Podle zákona i judikatury správních soudů je nutné, aby shora označené náležitosti uvedl správní orgán přímo ve výroku rozhodnutí, kterým se sankce za přestupek nebo za správní delikt ukládá. Nehraje roli ani to, že stěžovateli muselo být zřejmé, v důsledku kterého jednání byl uznán vinným, jak uvedl krajský soud na str. 5 napadeného rozsudku. Nesprávné právní posouzení nastíněné otázky krajským soudem má za následek nezákonnost napadeného rozsudku.

[25] Ačkoliv výše uvedené důvody vedou samy o sobě ke zrušení napadeného rozsudku i napadeného rozhodnutí žalovaného, přistoupil Nejvyšší správní soud dále k přezkoumání některých dílčích kasačních námitek. S ohledem na povahu věci se jedná zejména o sporné otázky interpretace relevantních ustanovení zákona o pobytu cizinců. Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 – 74, totiž platí, že *Krajský soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (podobně též Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti) není oprávněn vyhnout se hodnocení těch skutkových a právních otázek, které, jelikož se jimi orgán či soud, jehož rozhodnutí se přezkoumává, v potřebné míře zabýval, samy o sobě předmětem přezkoumání být mohou, poukazem na to, že ve vztahu k jiným skutkovým či právním otázkám, od předchozích oddělitelným, je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné...* Nejvyšší správní soud podotýká, že *zabývat se těmito oddělitelnými otázkami je nutno jen tehdy, má-li jejich řešení význam pro další řízení a rozhodnutí ve věci (či lze-li vzhledem k okolnostem rozumně předpokládat, že takový význam mít bude)...* Uvedené závěry se uplatní v případě dílčí nepřezkoumatelnosti, lze je však vztáhnout i k jiným vadám přezkoumávaného rozhodnutí.

[26] Stěžovateli nelze přisvědčit ohledně námitek, které se vztahují k nesprávné interpretaci dotčených ustanovení zákona o pobytu cizinců a protiústavnosti § 100 písm. d) tohoto zákona. Podle § 99 odst. 1 zákona o pobytu cizinců se *ubytovatelem pro účely tohoto zákona rozumí každý, kdo poskytuje ubytování za úhradu nebo ubytovává více než 5 cizinců, s výjimkou případu, kdy lze ubytované cizince a ubytovatele považovat za osoby blízké.* Podle odst. 2 téhož ustanovení se *ubytováním pro účely tohoto zákona rozumí vztah založený smlouvou o ubytování, nájemní smlouvou, podnájemní smlouvou nebo smlouvou s obdobným obsahem.* Podle § 100 písm. d) zákona o pobytu cizinců platí, že *ubytovatel je povinen zajistit cizinci ubytování, které není zjevně nepřiměřené úrovni ubytování poskytovaného ostatními ubytovateli v objektech obdobného určení v obci, popřípadě okresu nebo kraji. Srovnání úrovně ubytování se provádí zejména posouzením přiměřenosti počtu ubytovaných osob s přihlédnutím ke zajištěným hygienickým podmínkám a k podlahové ploše místnosti pro ubytování, která musí činit nejméně 8 m², je-li ubytována jedna osoba; 12,6 m², jsou-li ubytovány dvě osoby; na každou další ubytovanou osobu se k podlahové ploše připočítává 5 m².*

[27] Ustanovení § 100 písm. d) zákona o pobytu cizinců sice v první větě hovoří o srovnání zajištěného ubytování s ostatními ubytovateli v objektech obdobného určení. V druhé větě nicméně stanoví, že toto srovnání se provádí zejména posouzením počtu ubytovaných osob a hygienických podmínek, resp. podlahové plochy místnosti pro ubytování. Zákon přitom kogentně a jednoznačně určuje minimální plochu místnosti pro ubytování pro odpovídající počet cizinců. Správní orgán tedy při aplikaci uvedeného ustanovení mimo jiné zjišťuje, zda je splněno kritérium minimální podlahové plochy k počtu ubytovaných osob

a kritérium zajištěných hygienických podmínek k počtu ubytovaných osob. Pokud tato kritéria splněna nejsou, nezbyvá než dospět k závěru, že poskytnuté ubytování je zjevně nepřiměřené úrovni ubytování poskytovaného ostatními ubytovateli v objektech obdobného určení v obci, popřípadě okresu nebo kraji, a to aniž by bylo nutné toto srovnání fakticky provádět. Zákon v těchto případech zjevnou nepřiměřenost automaticky předpokládá.

[28] Ani námitku rozporu ustanovení § 100 písm. d) zákona o pobytu cizinců s ústavním pořádkem České republiky z důvodu zvýhodnění postavení cizinců před občany České republiky v otázce požadavků na úroveň bydlení neshledal soud důvodnou. Stěžovatel neuvedl, s kterými částmi ústavního pořádku má být dané ustanovení v rozporu. Z obsahu námitky lze vyčíst, že má zřejmě na mysli zásadu rovnosti v právech, obecně vyjádřenou v článku 1 Listiny základních práv a svobod a konkretizovanou v článku 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Odkaz na porušení uvedené zásady je však v postavení stěžovatele zcela nepřipadný, jelikož tvrzené zvýhodnění cizinců se jej v posuzovaném případě nijak nedotýká. Podle § 99 odst. 1 zákona o pobytu cizinců se *ubytovatelem pro účely tohoto zákona rozumí každý, kdo poskytuje ubytování za úhradu nebo ubytovává více než 5 cizinců, s výjimkou případu, kdy lze ubytované cizince a ubytovatele považovat za osoby blízké*. Stěžovatel je ubytovatelem a je povinen dodržovat povinnosti stanovené v §§ 99 – 102 zákona o pobytu cizinců. Tyto povinnosti se vztahují na všechny ubytovatele bez rozdílu jejich národnosti nebo státní příslušnosti a žádnou skupinu ubytovatelů neznevýhodňují. Klade-li stěžovatel otázku, jak by žalovaný postupoval v případě ubytování jednoho cizince a několika občanů České republiky, a chtěl-li tím stěžovatel upozornit na skutečnost, že by se daným ustanovením mohli cítit občané České republiky znevýhodnění, tato okolnost se nijak nedotýká jeho právního postavení ani skutkových okolností dané věci. Nejvyšší správní soud se jí nemůže věcně zabývat ani iniciovat abstraktní kontrolu ústavnosti aplikované právní úpravy.

[29] Zajištěním ubytování dle zákona o pobytu cizinců se nerozumí pouze uzavření příslušné smlouvy, jak se domnívá stěžovatel. Nelze odhlédnout od předmětu smluvního vztahu, kterým je závazek ubytovatele umožnit cizinci disponovat předmětem způsobilým uspokojovat jeho ubytovací potřebu za podmínek stanovených zákonem o pobytu cizinců. Právě v tomto smyslu je nutné pojem zajištění ubytování chápat. Účelem právní úpravy je jednak zabránit situaci, kdy v neúměrně malých ubytovacích prostorách byl ubytován nepřiměřeně vysoký počet cizinců, což bylo terčem opakované kritiky ze strany veřejnosti (srov. též krajským soudem citovanou důvodovou zprávu k zákonu č. 427/2010 Sb., kterým bylo novelizováno ustanovení § 100 písm. d) zákona o pobytu cizinců). Zajištění ubytování je ovšem také obecně jednou z podmínek pro udělení trvalého pobytu cizinci na území České republiky (srov. § 70 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců). Zde se odráží zájem státu na tom, aby cizinec, jemuž je udělen uvedený pobytový status, měl na zdejším území zajištěno ubytování v odpovídající kvalitě. Není povinností cizince se v místě zajištěného ubytování trvale či pravidelně zdržovat (to vyplývá i z judikatury Nejvyššího správního soudu, viz např. rozsudek ze dne 16. 12. 2015, č. j. 8 Azs 137/2015 – 37), měl by však mít možnost zajištěné ubytování skutečně využívat. Nelze tedy přijmout výklad zákona, podle kterého je zajištění ubytování toliko formálním úkonem spočívajícím v uzavření příslušné smlouvy a vydání potvrzení o zajištění ubytování, bez ohledu na faktickou možnost cizince uspokojovat skrze něj své ubytovací potřeby. Takový výklad by byl v rozporu se smyslem a účelem zákona.

[30] Podle § 156 odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců platí, že *fyzická osoba se jako ubytovatel dopustí přestupku tím, že nesplní některou z povinností podle § 100 tohoto zákona*. Ubytovatel dle § 99 odst. 1 zákona o pobytu cizinců se tedy dopustí přestupku tím, že zajišťuje cizincům ubytování v rozporu s § 100 písm. d) zákona o pobytu cizinců tak, že podlahová plocha místnosti

pokračování

pro ubytování činí méně než 8 m², je-li ubytována jedna osoba; 12,6 m², jsou-li ubytovány dvě osoby; a 5 m² na každou další ubytovanou osobu. Není podstatné, zda byt pro ubytování fakticky neuvžívají všichni cizinci, kterým je v něm ubytování zajištěno.

[31] Proces zajištění ubytování není završen přihlášením cizince u Ministerstva vnitra, jak se domnívá stěžovatel, ale je završen již účinky smlouvy o ubytování, nájemní smlouvy, podnájemní smlouvy nebo smlouvy s obdobným obsahem, kterou se ubytovatel zavazuje cizinci ubytování poskytnout. Již v tuto chvíli musí ubytovatel ve smyslu zákona o pobytu cizinců plnit veškeré povinnosti, které mu tento zákon ukládá. Přihlášení cizince u orgánu, který je příslušný rozhodovat v řízení o žádosti o pobytové oprávnění ani subjektivní spokojenost či nespokojenost cizince se zajištěným ubytováním nemá na odpovědnost ubytovatele za přestupek dle § 156 odst. 2 zákona o pobytu cizinců žádný vliv.

IV.

Závěr a náklady řízení

[32] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, proto napadený rozsudek krajského soudu zrušil. Vzhledem k tomu že vytykané vady nejsou odstranitelné v řízení před krajským soudem, ale lze je odstranit toliko v řízení před správním orgánem, zrušil Nejvyšší správní soud současně i rozhodnutí žalovaného, který je vázán v dalším řízení právním názorem vysloveným výše.

[33] Protože Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a současně zrušil i rozhodnutí správního orgánu dle § 110 odst. 2 s. ř. s., je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3, věta druhá, s. ř. s.). Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud rozhodl o jejich náhradě jediným výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2008, č. j. 1 As 61/2008 - 98).

[34] Žalovaný ve věci úspěch neměl, náhrada nákladů řízení mu proto nenáleží. Stěžovatel měl ve věci plný úspěch, proto mu Nejvyšší správní soud dle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., přiznal náhradu nákladů řízení proti žalovanému. Tyto náklady řízení jsou tvořeny částkou 8.000 Kč za soudní poplatky (soudní poplatek za žalobu ve výši 3.000 Kč a soudní poplatek za kasační stížnosti ve výši 5.000 Kč).

[35] Stěžovatel byl v řízení zastoupen advokátem JUDr. Filipem Mochnáčem. V řízení o žalobě a v řízení o kasační stížnosti učinil tento zástupce ve věci celkem čtyři úkony právní služby spočívající v převzetí a přípravě zastoupení, podání žaloby, podání repliky k vyjádření žalovaného k žalobě a podání kasační stížnosti [§ 11 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Za každý úkon právní služby náleží zástupci mimosmluvní odměna ve výši 3.100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu ve znění od 1. 1. 2013]. Nejvyšší správní soud tedy přiznal zástupci stěžovatele odměnu za čtyři úkony právní služby ve výši 12.400 Kč a paušální náhradu hotových výdajů ve výši 4 x 300 Kč, celkem tedy 13.600 Kč. Jelikož zástupce stěžovatele je plátcem DPH, je třeba zvýšit přiznanou odměnu o částku 2.856 Kč, která odpovídá 21% sazbě této daně. Mimosmluvní odměna a paušální náhrada hotových výdajů tudíž činí celkem 16.456 Kč.

[36] Celkem tak náklady řízení činí 24.456 Kč. Uvedenou částku je žalovaný povinen zaplatit stěžovateli k rukám jeho právního zástupce JUDr. Filipa Mochnáče ve lhůtě 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 6. dubna 2016

Mgr. Jana Brothánková
předsedkyně senátu