



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **L. D. H.**, zastoupený Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Václavské náměstí 21, Praha 1, proti žalované **Policii České republiky, ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2, Praha 3, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 12. 8. 2009, č. j. CPR-8671-2/ČJ-2009-9CPR-V234, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 3. 2010, č. j. 11 Ca 235/2009 - 46,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovaná **j e p o v i n n a** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 2880 Kč k rukám advokáta Mgr. Petra Václavka do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III.** Žalovaná **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalovaná (dále též „stěžovatelka“) domáhá zrušení shora označeného rozsudku městského soudu ze dne 11. 3. 2010. Ten k žalobě žalobce zrušil v záhlaví specifikované rozhodnutí žalované ze dne 12. 8. 2009, která zamítla odvolání žalobce proti rozhodnutí Policie České republiky, oblastního ředitelství služby cizinecké policie Ústí nad Labem, inspektorátu cizinecké policie Chomutov (dále jen „inspektorát cizinecké policie“) ze dne 13. 5. 2009, č. j. CPUL-2082-28/ČJ-2009-044061-KRAM. Správní orgán prvního stupně uložil žalobci správní vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů

(dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Dobu, po kterou mu nelze umožnit vstup na území, stanovil na 1 rok. Zároveň rozhodl, že neexistuje důvod, který by žalobci znemožňoval vycestování dle § 179 téhož zákona.

[2] Městský soud shledal podanou žalobu částečně důvodnou. Důvodnými shledal námitky, podle nichž nebylo zástupci žalobce umožněno nahlédnout do spisového materiálu týkajícího se kontroly provedené Úřadem práce v Mostě (dále jen „úřad práce“), ačkoliv řízení o správním vyhoštění se opíralo o skutkové okolnosti zjištěné při této kontrole, dále že cizinecká policie neprovedla jediný výslech svědka ze strany agentury práce ani ze strany společnosti, u níž kontrola proběhla, a konečně že rozhodnutí správních orgánů jsou nepřezkoumatelná, protože z nich není zřejmé, kterou ze čtyř skutkových podstat uvedených v § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 zákona o pobytu cizinců mělo jednání žalobce naplnit. Podle městského soudu bylo žalobci znemožněno realizovat jedno ze základních procesních práv účastníka správního řízení, tedy právo bránit se proti výsledkům kontroly a ověřit si, zda kontrola byla provedena v souladu se zákonem č. 552/1991 Sb., o státní kontrole (dále jen „zákon o státní kontrole“). Městský soud dále konstatoval, že z odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí nelze dovodit, zda protiprávnost jednání měla spočívat v tom, že se žalobce dopustil výkonu nelegální práce podle § 5 písm. e) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), nebo v tom, že provozoval činnost bez oprávnění podle zvláštního právního předpisu. Žalobce se tak nemohl účinně bránit proti právnímu hodnocení jeho postavení.

II.

[3] Stěžovatelka v kasační stížnosti namítla, že tvrzení žalobce, podle něž mu nebylo umožněno nahlédnout do spisového materiálu úřadu práce, nebylo nijak doloženo (např. korespondencí s úřadem práce, tzn. žádostí o nahlédnutí do spisu a případnou zamítavou odpovědí úřadu práce). Stěžovatelka dále uvedla, že při svém rozhodování vycházela ze sdělení úřadu práce o výsledku kontroly provedené dne 11. 9. 2008 (sdělení ze dne 25. 2. 2009, č. j. MOA-205/2008), ze kterého vyplývá, že žalobce porušil zákon o zaměstnanosti, protože v měsíci srpnu pracoval v Korozlukách bez uzavření pracovněprávního vztahu nebo jiné smlouvy a bez povolení k zaměstnání, čímž vykonával nelegální práci ve smyslu § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti. Úřad práce ve sdělení odkázal také na smlouvu o dočasném přidělení zaměstnanců ze dne 4. 8. 2008, č. 2008/1, která mu byla předložena jednatelkou společnosti bezprostředně po provedené kontrole s tím, že práce v Korozlukách zajišťuje právě na základě této smlouvy. Zástupce žalobce se s těmito i dalšími podklady (přehled docházky za období od 1. 8. 2008 do 31. 8. 2008, výpis z obchodního rejstříku, faktura č. 1) měl možnost seznámit a případně se k nim vyjádřit v rámci řízení o správním vyhoštění. Stěžovatelka na základě uvedených podkladových materiálů dospěla k závěru, že je dostatečně zjištěn skutkový stav věci a že jsou dány důvody pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění. Ostatně i městský soud ve svém rozsudku uvedl, že orgány policie jsou oprávněny učinit si samy závěr o tom, zda ten který cizinec v konkrétním případě svým jednáním naplnil podmínky stanovené v § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců. Nelze tedy dovozovat nezákonnost rozhodnutí stěžovatelky z toho, že zástupci žalobce nebylo eventuálně umožněno nahlédnout do spisu vedeného u jiného správního orgánu, tj. na úřadu práce.

[4] Stěžovatelka dále uvedla, že souhlasí s tím, že žalobce nemohl naplnit současně všechny čtyři skutkové podstaty zakotvené v § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců. Správní orgány nicméně dospěly k závěru, že žalobce se dopustil jednání, které naplňuje dvě ze skutkových podstat obsažených v citovaném ustanovení. Stěžovatelka v odůvodnění svého rozhodnutí použití těchto variant řádně odůvodnila.

[5] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 27. 4. 2010 uvedl, že se zcela ztotožňuje s rozsudkem městského soudu (v rámci důvodů, pro které bylo původní rozhodnutí stěžovatelky zrušeno). Zdůraznil, že považuje za zásadní porušení svého základního procesního práva nahlížet do spisu a aktivně se účastnit dokazování, ke kterému došlo tím, že mu přes opakované výzvy a námitky bylo znemožněno seznámit se s výsledky kontroly, jakož i se způsobem jejího provádění. Žalobce má za to, že podkladem pro rozhodnutí mohou být toliko takové listiny či důkazní materiály, které byly pořízeny v souladu s právními předpisy, respektive kterým předcházelo řízení, které proběhlo v souladu s právem. Žalobci však bylo znemožněno seznámit se s úkony správního orgánu, které předcházely výsledku kontroly. Žalobce se tak nemohl domáhat nezákonnosti takového postupu. Navíc již ze samotné skutečnosti, že podklady související s výsledkem kontroly nebyly součástí spisu, je nutno dovozovat, že ani správní orgán rozhodující o vyhoštění nemohl znát a neznal postup, který tomuto výsledku předcházel, a nemohl tak řádně posoudit, zda řízení, které předcházelo výsledku kontroly, proběhlo v souladu s právními předpisy. Nic na tom nemůže změnit ani skutečnost, že se jedná o jiný správní orgán, o to více v situaci, kdy se žalobce nezákonnosti jeho postupu domáhal.

III.

[6] Kasační stížnost není důvodná.

[7] Jak Nejvyšší správní soud zjistil ze správního a soudního spisu, dne 11. 9. 2008 provedly úřad práce a inspektorát cizinecké policie společnou kontrolu zjišťování totožnosti osob zdržujících se na pracovišti, zaměřenou na výkon nelegální práce, v Korozlukách, ve výrobních halách společnosti Maurice Ward & Co., s. r. o., v nichž provozovala svou činnost společnost Euromontec CZ s. r. o. Na základě sdělení úřadu práce o výsledku kontroly, zaslané dne 25. 2. 2009, zahájil inspektorát cizinecké policie s žalobcem řízení ve věci správního vyhoštění. V uvedeném sdělení konstatoval úřad práce, že celkem 97 osob (mezi nimi i žalobce) porušilo zákon o zaměstnanosti, protože v měsíci srpnu 2008 pracovaly v Korozlukách bez uzavření pracovněprávního vztahu nebo jiné smlouvy a bez povolení k zaměstnání, čímž jim byl umožněn výkon nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bod 2 téhož zákona. Ve sdělení je dále uvedeno, že kontrolní orgán vycházel ze smlouvy o dočasném přidělení zaměstnanců č. 2008/1 ze dne 4. 8. 2008, předložené jednatelkou společnosti (zřejmě myšleno společností Euromontec CZ s. r. o. - pozn. Nejvyššího správního soudu), a z vyjádření společnosti Maurice Ward & Co., s. r. o., která potvrdila, že oslovila společnost Euromontec CZ s. r. o. jako agenturu práce a že se nejednalo o zprostředkování práce pro obchodní partnery. V příloze faktury, kterou vystavila kontrolovaná společnost, jsou osoby rovněž uvedeny jako zaměstnanci a nikoli jako obchodní partneři. K tučně vyznačeným osobám (mezi nimiž figuruje i žalobce) byly předloženy faktury za provedenou práci v měsíci srpnu 2008, ale tyto osoby neměly živnostenské oprávnění. Součástí spisu vedeného správním orgánem prvního stupně je vedle sdělení úřadu práce smlouva o dílo č. 2008/1, uzavřená dne 4. 8. 2008 mezi žalobcem a společností Euromontec CZ s. r. o. podle §§ 536 a násl. zákona č. 513/1991 Sb., obchodního zákoníku (dále jen „obchodní zákoník“), faktura vystavená žalobcem společností Euromontec CZ s. r. o. za provedené práce v rámci žalobcovy živnosti s datem uskutečnění zdanitelného plnění 31. 8. 2008 a výpis z obchodního rejstříku žalobce s datem zápisu 7. 11. 2008.

[8] Podle protokolu o vyjádření účastníka správního řízení ze dne 13. 5. 2009 žalobce v řízení před správním orgánem potvrdil, že v měsíci srpnu 2008 pracoval v předmětné výrobní hale v Korozlukách, stejně tak potvrdil podepsání smlouvy o dílo, avšak s tím, že nerozuměl, co je v ní napsáno. K faktuře uvedl, že ji nikdy nevystavoval a že podpis pod fakturou není jeho (a dodal, že peníze za práci dostal, ale jinou částku, než je uvedeno na faktuře), k výpisu z obchodního rejstříku konstatoval, že si byl vědom toho, že potřebuje živnostenský list, byl

však ujištěn zprostředkovateli, že veškeré potřebné náležitosti mu zařídí. K protokolu o vyjádření účastníka je přiložen protokol o listinném důkazu z téhož dne. Podle něj byly v přítomnosti žalobce provedeny důkazy čtením výše uvedených listin a dále čtením podkladů ke sdělení úřadu práce o výsledku kontroly, a to faktury vystavené dodavatelem Euromontec CZ s. r. o. odběrateli Maurice Ward & Co., s. r. o. a přehledu docházky pracovníků společnosti Euromontec CZ s. r. o. ve výrobních halách společnosti Maurice Ward & Co., s. r. o. za období 1. 8. 2008 až 31. 8. 2008, z nějž plyne, že žalobce v měsíci srpnu odpracoval 94 hodin (tyto podklady však nejsou součástí správního spisu - poznámka Nejvyššího správního soudu).

[9] Městský soud ve svém zrušujícím rozsudku shledal důvodnými námitky, podle nichž nebylo zástupci žalobce umožněno nahlédnout do spisového materiálu týkajícího se kontroly provedené úřadem práce, dále že správní orgány nedostatečně zjistily skutkový stav a konečně že rozhodnutí správních orgánů jsou nepřezkoumatelná, protože z nich není zřejmé, kterou ze skutkových podstat uvedených v § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 zákona o pobytu cizinců mělo jednání žalobce naplnit (blíže viz bod [2] výše). Nejvyšší správní soud se se všemi uvedenými závěry městského soudu ztotožňuje.

[10] K námitkám týkajícím se neumožnění nahlížení do spisového materiálu vedeného úřadem práce uvádí Nejvyšší správní soud následující. Stěžovatelka v kasační stížnosti předně namítla, že tvrzení žalobce, podle nějž mu nebylo umožněno nahlédnout do uvedeného spisového materiálu, nebylo nijak doloženo. Z rozhodnutí stěžovatelky však plyne, že žalobce namítal v doplnění odvolání, že jeho zástupci byl opakovaně znemožněn přístup k předmětnému spisovému materiálu a že tak nemůže konkretizovat své námitky vůči nezákonnosti kontroly provedené dne 11. 9. 2008. Ze soudního spisu je dále patrné, že žalobce tuto skutečnost dokládal v řízení před městským soudem. Nejvyšší správní soud tak má za to, že předmětné tvrzení žalobce bylo dostatečně doloženo.

[11] Stěžovatelka dále v kasační stížnosti namítla, že zástupce žalobce měl možnost seznámit se se všemi relevantními podklady a případně se k nim vyjádřit v rámci řízení o správním vyhoštění. Žalobce tudíž nebyl nijak zkrácen na svém právu bránit se výsledkům kontroly. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že podkladové materiály shromážděné ve správním spisu vedeném inspektorátem cizinecké policie lze jen stěží považovat za dostatečné. Již sdělení úřadu práce o výsledku kontroly, které správní orgány považovaly za primární podklad pro svá rozhodnutí, působí rozporuplně. Kontrolní orgán (tedy úřad práce) dle něj vycházel ze smlouvy o dočasném přidělení zaměstnanců č. 2008/1, ze dne 4. 8. 2008 (uzavřené zřejmě mezi společnostmi Euromontec CZ s. r. o. a Maurice Ward & Co., s. r. o.), ke sdělení však byla přiložena a součástí správního spisu inspektorátu cizinecké policie se stala smlouva o dílo č. 2008/1, ze dne 4. 8. 2008, uzavřená mezi žalobcem a společností Euromontec CZ s. r. o. Součástí správního spisu nejsou ani některé další ve sdělení úřadu práce zmíněné podkladové materiály (např. faktura vyčísлюjící počet žalobcem odpracovaných hodin), byť s nimi měl být žalobce dle protokolu o vyjádření účastníka správního řízení ze dne 13. 5. 2009 seznámen. Stejně tak je zjevné, že na základě materiálů, které ve správním spisu inspektorátu cizinecké policie obsaženy jsou, mohl žalobce jen stěží napadat případná pochybení, k nimž dle jeho tvrzení mělo dojít v průběhu kontroly v továrně v Korozlukách - tyto materiály se totiž průběhu samotné kontroly v zásadě netýkají.

[12] Jestliže se stěžovatelka dovolává toho, že i samotný městský soud ve svém rozsudku uvedl, že orgány policie jsou oprávněny učinit si samy závěr o tom, zda ten který cizinec svým jednáním naplnil podmínky stanovené v § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců, pak vytrhuje slova městského soudu z kontextu a přisuzuje jim jiný význam, než ve skutečnosti mají. Městský soud v předmětné pasáži svého rozsudku toliko konstatoval,

že skutečnost, že jednání žalobce nebylo sankcionováno jako přestupek podle zákona o zaměstnanosti, nemůže sama o sobě znemožnit vedení řízení o jeho správním vyhoštění. Tím však nemá být řečeno, že řízení vedené cizineckou policií je zcela nezávislé na řízení vedeném úřadem práce. Nutno připomenout, že dle § 51 správního řádu lze při dokazování užít pouze důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Žalobci zde zároveň svědčí právo vyjádřit se ve své věci ke všem prováděným důkazům, garantované na ústavní úrovni čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Pokud tedy ve svém řízení cizinecká policie vychází z poznatků zjištěných v rámci kontroly prováděné úřadem práce a účastník řízení zpochybňuje zákonnost této kontroly, pak mu musí být (v přiměřeném rozsahu) umožněn přístup ke spisovému materiálu, který se uvedené kontroly týká. Tak tomu však v posuzované věci nebylo, neboť žalobci byl přístup ke spisovému materiálu vedenému u úřadu práce zcela odepřen a součástí správního spisu vedeného cizineckou policií je pouze část těchto materiálů.

[13] Nejvyšší správní soud dále konstatuje, že na základě rozhodnutí správních orgánů (a dokonce ani na základě spisového materiálu shromážděného inspektorátem cizinecké policie) nelze učinit jednoznačný závěr, kterou ze skutkových podstat uvedených v předmětném ustanovení zákona o pobytu cizinců mělo jednání žalobce naplnit. Správní orgány rozhodovaly o správním vyhoštění žalobce na základě § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců, podle nějž policie vydá rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který pobývá na území přechodně, s dobou, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území až na 5 let, *„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 zprostředkovat“*. Podle rozhodnutí stěžovatelky bylo rozhodnutí o vyhoštění žalobce vydáno proto, že žalobce *„prokazatelně pracoval v měsíci srpnu 2008 na území České republiky bez povolení k zaměstnání, ačkoli je toto povolení podmínkou výkonu zaměstnání, nebo na území provozoval dani podléhající výdělečnou činnost bez oprávnění podle zvláštního právního předpisu“* (zvýraznění doplněno Nejvyšším správním soudem). Toto lavírování správního orgánu mezi dvěma skutkovými podstatami má přitom svůj původ již ve výše sumarizovaném sdělení úřadu práce (viz bod [7]). Úřad práce totiž na jednu stranu popisuje vztah mezi společností Euromontec CZ s. r. o. a společností Maurice Ward & Co., s. r. o. jako vztah mezi agenturou práce a uživatelem [ve smyslu terminologie vymezené v § 2 odst. 5 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce (dále jen „zákoník práce“)], na druhou stranu hovoří o tom, že některé z kontrolovaných osob neměly platné živnostenské oprávnění. Přitom podle uvedeného ustanovení zákoníku práce funguje vztah agentura práce - uživatel na bázi toho, že agentura práce *„dočasně přiděluje svého zaměstnance k výkonu práce k jinému zaměstnavateli na základě ujednání v pracovní smlouvě nebo dohodě o pracovní činnosti, kterým se agentura práce zaváže zajistit svému zaměstnanci dočasný výkon práce podle pracovní smlouvy nebo dohody o pracovní činnosti u jiného zaměstnavatele“*. V případě, že určitá osoba vykonává svou činnost na základě smlouvy o dílo dle obchodního zákoníku, se však zjevně jedná o jinou formu činnosti, než je agenturní zaměstnávání dle zákoníku práce.

[14] Přitom nelze než souhlasit s městským soudem, podle nějž (obzvláště) v případě, kdy správní orgán rozhoduje o tak zásadním zásahu do práv účastníka správního řízení, jakým je správní vyhoštění, je nutno dbát na přesné vymezení toho, v jakém postavení správní orgán účastníka řízení posuzuje. Jen tehdy se totiž účastník řízení může proti závěrům správního orgánu účinně bránit. Správní orgány však v nyní posuzovaném případě rezignovaly na přesné zjištění skutkového stavu a namísto toho vymezily postavení žalobce natolik vágně, že bylo podřaditelné pod dvě různé skutkové podstaty.

[15] Lze tedy shrnout, že všechny stěžovatelkou rozporované závěry městského soudu obstojí, neboť v řízení před správními orgány došlo k procesní vadě, která mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí (znemožnění nahlédnutí do spisového materiálu vedeného úřadem práce), a protože rozhodnutí stěžovatelky je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů (nejasné vymezení skutkové podstaty, na jejímž základě je ukládáno správní vyhoštění).

IV.

[16] Nejvyšší správní soud tedy shledal námitky stěžovatelky nedůvodnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí kasační soud přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[17] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Žalovaná nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla úspěch. Naopak žalobce byl ve věci zcela úspěšný, a tak mu soud přiznal náhradu nákladů řízení ve výši 2880 Kč. Výše nákladů řízení byla stanovena podle vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), a to za jeden úkon právní služby spočívající v sepsání a podání vyjádření ke kasační stížnosti dle § 9 odst. 3 písm. f) a dle § 11 odst. 1 písm. d) citované vyhlášky a za náhradu hotových výdajů, tedy ve výši 2100 Kč a 300 Kč, celkem 2400 Kč. Protože advokát žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady řízení o částku 480 Kč, odpovídající dani, kterou je advokát povinen z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Stěžovatelka je tedy povinna zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 2880 Kč k rukám advokáta Mgr. Petra Václavka do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 9. prosince 2010

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu