



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Ladislava Hejtmánka a soudkyně JUDr. Naděždy Treschlové a JUDr. Hany Kadaňové, Ph.D., ve věci

žalobce: [redacted], státní příslušnost [redacted]
bytem [redacted]
zastoupený advokátem Mgr. Markem Sedlákem
sídlem Příkop 8, Brno

proti
žalovanému: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 4. 2017, č.j. MV-169136-4/SO-2016

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění

- 1 Žalobce se žalobou domáhal zrušení výše uvedeného rozhodnutí, kterým Ministerstvo vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (dále jen „žalovaný“, kterým je obecně označován i správní orgán 1. stupně, nemá-li rozlišení význam pro kontext odůvodnění) zamítlo odvolání žalobce proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, Odboru azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán 1. stupně“ nebo „ministerstvo“) ze dne 24. 10. 2016, č. j. OAM-623-29/DP-2016 (dále také jen „prvostupňové rozhodnutí“). Tímto rozhodnutím ministerstvo zamítlo žalobcovu žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání – OSVČ dle ust. § 56 odst. 1 písm. j) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Správní orgány

Shodu s prvopisem potvrzuje: M. V.

dospěly v řízení k závěru, že existuje jiná závažná překážka pobytu žalobce na území České republiky. Za závažnou překážku pobytu žalobce na území správní orgány považují jednání žalobce, který na území České republiky vykonával nelegální práci a tím porušoval zákony České republiky.

- 2 Z obsahu správního spisu a z prvostupňového rozhodnutí vyplývá, že žalobce pobýval na území České republiky na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání s platností od 14. 5. 2014, dne 28. 4. 2014 žalobce podal žádost o prodloužení pobytového oprávnění za účelem zaměstnání, a ještě před tím, než bylo o této žádosti rozhodnuto, podal dne 11. 1. 2016 žádost o vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – OSVČ. Žalobci bylo Úřadem práce – krajskou pobočkou pro hlavní město Prahu s platností od 17. 6. 2014 do 15. 5. 2015 vydáno povolení k zaměstnání pro zaměstnavatele [REDACTED] s.r.o., po 16. 5. 2015 další rozhodnutí o povolení k zaměstnání vydáno Úřadem práce nebylo. Pracovní poměr u jmenované společnosti trval od 17. 6. 2014 do 15. 12. 2015. Od 16. 12. 2015 měl žalobce živnostenské oprávnění. Dne 27. 7. 2016 byl proveden výslech žalobce, v průběhu výslechu žalobce uvedl, že od poloviny května 2015 do ledna 2016 na území České republiky pracoval jako brigádník, vykonával zednické práce, a to převážně na stavbách rodinných domů. Tato skutečnost byla správním orgánem vyhodnocena jako nelegální práce. Správní orgán 1. stupně posoudil, zda se na žalobce vztahuje některá z výjimek uvedených v ust. § 98 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), která specifikuje případy, kdy se k zaměstnání cizince nevyžaduje povolení k zaměstnání, a shledal, že žádný z tam vyjmenovaných případů se na žalobce nevztahuje. Vzhledem k tomu správní orgán 1. stupně uzavřel, že žalobce na území České republiky od 16. 5. 2015 do 15. 12. 2015 vykonával zaměstnání neoprávněně, neboť nedisponoval žádným oprávněním, na jehož základě by mohl zaměstnání v souladu se zákonem vykonávat. Shledal, že v případě zaměstnání bez příslušného povolení je nelegální práce závažnou překážkou pobytu, a to s ohledem na ust. § 5 písm. e) zákona o zaměstnanosti, kdy není žádoucí, aby na území České republiky pobývali cizinci, kteří zde porušují zákony České republiky. Následně se správní orgán 1. stupně zabýval otázkou, zda důsledky rozhodnutí budou přiměřené ve smyslu ust. § 174a zákona o pobytu cizinců, posoudil žalobcovy soukromé a rodinné poměry, a konstatoval, že mu nejsou známy žádné důvody, které by mohly být na překážku zamítnutí žádosti.
- 3 Žalovaný prvostupňové rozhodnutí napadeným rozhodnutím potvrdil. K odvolacím námitkám je v napadeném rozhodnutí uvedeno, že námitka nezohlednění zahájení řízení o správním vyhoštění, které bránilo vydání živnostenského listu, že účelová, neboť žalobce nebyl správně vyhoštěn, naopak pobýval na území na základě fikce pobytu dle ust. § 47 zákona o pobytu cizinců, mohl tedy o vydání živnostenského oprávnění požádat. K námitce, že po převážnou dobu žalobce na území plnil účel pobytu, je uvedeno, že důvodem pro zamítnutí žádosti nebylo neplnění účelu povoleného pobytu, ale zjištění jiné závažné překážky pobytu spočívající ve skutečnosti, že se žalobce dopustil nelegální práce. K odvolací námitce, že žalovaný má rozhodovat podle skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí, má tedy zohlednit, že žalobce již má platný živnostenský list a všechny svoje povinnosti plní, je v napadeném rozhodnutí uvedeno, že naplnění jiné závažné překážky pobytu spočívající v nelegálním výkonu zaměstnání žalobce bylo v řízení náležitě zjištěno a zhodnoceno.

- 4 Proti tomuto rozhodnutí směřuje podaná žaloba.
- 5 Žalobce v ní namítá, že správní orgány porušily ust. § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), neboť nezjistily stav věci způsobem, o němž nejsou významné pochybnosti a v rozsahu, který je nezbytný vzhledem ke konkrétním okolnostem případu. Citoval z ust. § 2 odst. 1 zákona č. 262/2006, zákoníku práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“), v němž jsou vymezeny znaky závislé práce, a namítl, že v rozhodnutí správního orgánu 1. stupně ani v rozhodnutí žalovaného není uvedeno, jak měl žalobce všechny tyto znaky závislé práce svým jednáním naplnit a zda vůbec jeho činnost všechny znaky vykazovala. Rozhodnutí proto označil za nepřezkoumatelné.
- 6 Dále žalobce namítl, že posuzování otázky, zda se dopustil nelegální závislé práce či nikoli, nespadá do působnosti správního orgánu 1. stupně ani do působnosti žalovaného. Pokud měl žalovaný za to, že mohlo dojít ze strany žalobce k výkonu nelegální závislé práce a považoval tuto okolnost za důležitou pro svoje rozhodnutí, neměl právo si o této otázce sám učinit úsudek podle ust. § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu, neboť výkon nelegální závislé práce je přestupkem podle zákona o zaměstnanosti. Za této situace měly správní orgány správně podat podnět k zahájení přestupkového řízení úřadu práce a přerušit řízení do vydání rozhodnutí. Stejná otázka by totiž mohla být úřadem práce v přestupkovém řízení posouzena odlišně s tím, že jednání žalobce znaky nelegální závislé práce nenaplňuje.
- 7 Žalobce konečně nesouhlasil s tím, jak správní orgány obou stupňů vykládají a aplikují pojem „jiná závažná překážka pobytu“. Namítl, že i kdyby se žalobce skutečně dopustil nelegální závislé práce, nemá to žádný vliv na jeho žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání jako osoby samostatně výdělečně činné. Výkon nelegální závislé práce s podnikáním jako OSVČ nijak nesouvisí. Správní orgán 1. stupně ani žalovaný neobjasnili, jak by výkon údajné nelegální závislé práce v minulosti měl překážet v povolení k pobytu za účelem podnikání. Pokud žalovaný ve svém rozhodnutí tvrdí, že jednání žalobce mělo být v rozporu se zákonem o pobytu cizinců, což vyplývá z pasáže *„Komise souhlasí s Ministerstvem Vnitra rovněž v tom, že jednání odvolatele bylo i v závažném rozporu se zákonem o pobytu cizinců, neboť odvolatel porušil pobytový režim cizinců na území České republiky tím, že zneužil svého pobytové oprávnění k výkonu nelegálního zaměstnání.“*, pak mělo být rozhodováno podle § 56 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, tedy žádost měla být zamítnuta z důvodu, že žalobce „v uplynulých pěti letech porušil povinnost stanovenou tímto zákonem“ (ust. § 56 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců).
- 8 Žalovaný v písemném vyjádření navrhl zamítnutí žaloby, vyjádřil se věcně stejně jako v napadeném rozhodnutí. Podle něj bylo napadené rozhodnutí vydáno v souladu se správním řádem i se zákonem o pobytu cizinců, neboť okolnosti případu byly dostatečně zhodnoceny, rozhodnutí bylo řádně odůvodněno.

- 9 Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí a jemu předcházející řízení před správním orgánem z hlediska žalobních námitek, uplatněných v podané žalobě, podle skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí (ust. § 75 zákona č. 150/2000 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů – dále jen „s. ř. s.“); rozhodoval přitom ve věci bez nařízení jednání podle ust. § 51 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobce ani žalovaný k výzvě soudu ve stanovené lhůtě nevyjádřili svůj nesouhlas s takovým projednáním věci a ve smyslu ust. § 51 odst. 1 věty druhé s. ř. s. se tak má za to, že oba účastníci řízení k rozhodnutí bez nařízení jednání udělili souhlas. Městský soud shledal, že žaloba není důvodná.
- 10 Ve smyslu ust. § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců dlouhodobé vízum Ministerstvo vnitra cizinci neudělí, jestliže pobyt cizince na území není v zájmu České republiky nebo je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území. Toto ustanovení se na základě odkazu v ust. § 46 zákona o pobytu cizinců použije i v případech rozhodování o povolení k dlouhodobému pobytu.
- 11 Žalobci bylo na území České republiky vydáno povolení k zaměstnání u společnosti [REDAKCE] s.r.o. na dobu od 17. 6. 2014 do 15. 5. 2015. Pracovní poměr u jmenované společnosti trval od 17. 6. 2014 do 15. 12. 2015. Od 16. 12. 2015 pak žalobce disponoval živnostenským oprávněním. Jinou závažnou překážku pobytu spatřují správní orgány v tom, že žalobce po dobu pobytu na území od 16. 5. 2015 do 15. 12. 2014 vykonával nelegální práci.
- 12 Žalobce v první řadě namítl, že závěr správních orgánů o výkonu závislé práce je nedostatečně odůvodněn.
- 13 S tímto žalobním tvrzením se městský soud neztotožnil, naopak má za to, že napadené rozhodnutí je zdůvodněno dostatečným způsobem a splňuje kritéria přezkoumatelnosti, která jsou na rozhodnutí správních orgánů kladena. Za závislou práci je podle ust. § 2 zákoníku práce považována práce vykonávaná ve vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, jménem zaměstnavatele, podle pokynů zaměstnavatele, kterou zaměstnanec pro zaměstnavatele vykonává osobně. Závislá práce je vykonávána za mzdu, plat nebo odměnu za práci. K výkonu závislé práce žalovaný zjistil a v napadeném rozhodnutí uvedl, že žalobce osobně vykonával zednické práce pro společnost [REDAKCE] s.r.o. zejména na stavbách rodinných domů, a to až do listopadu 2015, za tuto činnost dostával pravidelně měsíčně mzdu, naposledy v listopadu 2015. Žalovaný dále zjistil a v napadeném rozhodnutí uvedl, že žalobce vykonával tuto práci v pracovněprávním vztahu ve smyslu ust. § 3 zákoníku práce. Obsah správního spisu (zejména protokol o výsledku žalobce a doklad o rozvázání pracovního poměru ze dne 15. 12. 2015 nazvaný „Ukončení pracovní smlouvy uzavřené dne 17. 6. 2014“) jednoznačně výkon závislé práce pro uvedenou společnost v pracovněprávním vztahu potvrzuje. Sám žalobce vypověděl, že práci vykonával pro uvedenou společnost po delší časové období za úplatu (vždy začátkem měsíce), dle pokynů nadřízeného (práci mu přiděloval mistr), na základě platné pracovní smlouvy. Žalovaný tyto skutečnosti vymezující závislou práci v napadeném rozhodnutí popsal sice stručně, ale zcela jasně a dostatečně. Námitka tedy není důvodná.

- 14 Dále žalobce namítl, že posuzování otázky, zda se dopustil nelegální závislé práce, mělo být případně posouzeno v přestupkovém řízení podle zákona o zaměstnanosti, neboť žalovaný není oprávněn sám tuto otázku hodnotit.
- 15 Ani této žalobní námitce městský soud nemůže přisvědčit. Podle ust. § 165 písm. j) zákona o pobytu cizinců žalovaný v rámci působnosti ve věcech vstupu a pobytu cizinců na území a jejich vycestování z tohoto území rozhoduje o vydání povolení k dlouhodobému pobytu, povolení k přechodnému pobytu, o prodloužení platnosti těchto oprávnění k pobytu a o povolení k trvalému pobytu. S odkazem na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu (například rozsudky ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011-69 či ze dne 24. 7. 2019 č. j. 6 Azs 373/2018-30) městský soud uvádí, že při posuzování otázky, zda cizinec plní účel povoleného pobytu, je správní orgán rozhodující ve věcech pobytu cizinců oprávněn sám hodnotit charakter vykonávané výdělečné činnosti cizince a činit si o této otázce vlastní úsudek bez nutnosti obracet se dle ust. § 57 odst. 1 písm. a) správního řádu s podnětem k zahájení řízení na příslušný správní orgán rozhodující ve věcech zaměstnanosti. Tento závěr lze vztáhnout i na zde posuzovanou situaci, kdy správní orgány hodnotily charakter žalobcem vykonávané činnosti a shledaly, že vykonával nelegální závislou práci. Žalovaný disponuje pravomocí sám zjistit skutkový stav a vyhodnotit jej, proto v daném případě nevybočil ze své pravomoci a nepostupoval v rozporu se zákonem, když dospěl k závěru, že jednání žalobce lze kvalifikovat jako nelegální práci podle zákona o zaměstnanosti, neboť žalobce byl zaměstnáván bez povolení k zaměstnání.
- 16 K poslední žalobcově námitce, která spočívá v nesouhlasu, jak žalovaný vyložil a aplikoval pojem „jiná závažná překážka pobytu“, městský soud uvádí následující.
- 17 „Jiná závažná překážka pobytu“ je takovou překážkou, která není zákonem přímo definovaná a která zároveň musí dosahovat takové intenzity, aby ji bylo možno označit za závažnou. Z uvedeného vyplývá, že ne každé porušení pravidel o zaměstnávání cizinců musí vždy samo o sobě znamenat závažnou překážku. Je třeba vždy zkoumat s ohledem na konkrétní skutkové okolnosti případu, zda je pochybení cizince nakolik intenzivní, aby mohlo být označeno za „jinou závažnou překážku“.
- 18 Nelegální výkon práce podle žalovaného, a rovněž tak podle městského soudu, právě takovou jinou závažnou překážkou může být. V nyní projednávané věci správní orgány identifikovaly naplnění ust. § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti, jež definuje nelegální práci, ze strany žalobce. Zjistily, že žalobce vykonával nelegální práci, neboť ji vykonával bez vydaného povolení k zaměstnání ve smyslu ust. § 89 zákona o zaměstnanosti. Městský soud dále zkoumal, zda žalovaný při užším hodnocení skutkového stavu náležitě přihlédl ke konkrétním skutkovým okolnostem případu. Žalovaný z těchto relevantních okolností vyzdvihl zejména skutečnosti, že žalobce vykonával nelegální práci vědomě, vlastním osobním jednáním, a po delší dobu (po dobu sedmi měsíců).
- 19 Městský soud je toho názoru, že ve svém souhrnu toto zjištění odůvodňuje závěr o naplnění dikce závažnosti. Žalobcovo pochybení představuje hrubé nerespektování pravidel zaměstnávání cizinců značné intenzity, a to zvláště s přihlédnutím k časovému období, po které žalobce nelegální práci vykonával, neboť jde dobu natolik dlouhou, že ji

nelze ničím ospravedlnit, a též k pobytové historii žalobce, neboť žalobce se na území České republiky zdržuje na základě pobytových oprávnění od roku 2008, s ohledem na dlouhodobost pobytu si má tedy být dobře vědom toho, co může, resp. nemůže činit z titulu svého pobytového oprávnění. Nešlo tedy v jeho případě o krátkodobé nevědomé porušení zákona o zaměstnanosti, ani nešlo o situaci, kdy by se žalobce snažil situaci sám ihned aktivně řešit. Lze shrnout, že žalovaný nepochybil, když posoudil konkrétní skutkové okolnosti případu týkající se výkonu nelegální práce žalobce a dospěl k závěru o naplnění pojmu „jiná závažná překážka“ jednáním žalobce. Žalovaný své právní závěry o existenci závažné překážky řádně odůvodnil, skutkové závěry pak vyplývají i přímo z výpovědi žalobce. Městský soud v Praze nezjistil v postupu žalovaného pochybení a ani neshledal, že by žalovaný překročil meze správního uvážení.

- 20 Žalobce akcentoval, že výkon nelegální závislé práce nijak nesouvisí s podnikáním jako OSVČ, pro které žádal o povolení k pobytu, a dále zmínil, že posuzovaného jednání se dopustil v minulosti.
- 21 Tyto okolnosti intenzitu porušení pravidel zaměstnávání cizinců podle názoru městského soudu neoslabují, nejedná se o okolnosti, které by odůvodnily žalobcovu situaci vyhodnotit jinak než jako „závažnou překážku pobytu cizince na území“ spočívající v nelegální práci. Z napadeného rozhodnutí vyplývá, že obě namítané skutečnosti byly žalovanému známy, a zahrnul je při správním uvážení do svých úvah. Dospěl k závěru, že ukončení nelegální déle trvající činnosti několik týdnů před podáním žádosti nemá vliv na naplnění neurčitého právního pojmu „závažnost překážky“ pobytu cizince pro účely udělení povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání – OSVČ. Městský soud v Praze se s tímto závěrem ztotožňuje, a námitky nepovažuje za důvodné.
- 22 Dále pak žalobce namítl, že žalovaný v jednání žalobce shledal závažný rozpor se zákonem o pobytu cizinců, v takovém případě však měl rozhodnout podle ust. § 56 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců.
- 23 Uvedené námitce soud nemůže přisvědčit, neboť citaci, jíž žalobce odůvodňuje svůj názor, že v „jiné závažné překážce“ žalovaný spatřuje porušení zákona o pobytu cizinců, soud shledává vytrženou z kontextu, a námitku proto považuje za zavádějící. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí je jednoznačně zřejmé, že žalovaný jako závažnou překážku pobytu žalobce na území vyhodnotil skutečnost, že žalobce se svou závislou prací dopustil nelegální práce dle ustanovení § 5 písm. e) zákona o zaměstnanosti, neboť jako cizinec vykonával práci bez povolení k zaměstnání a dále porušil ustanovení § 89 zákona o zaměstnanosti, neboť byl zaměstnán, ačkoliv neměl platné povolení k zaměstnání a nebyl držitelem zaměstnanecké nebo modré karty. Žalovaný tedy v jednání žalobce shledal rozpor s ustanoveními zákona o zaměstnanosti, právě tento rozpor žalovaný specifikoval, žalobci jej vytkl a označil jej za závažnou překážku, která brání vyhovění jeho žádosti. Svůj závěr pak žalobce správně právně odůvodnil ust. § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců.

- 24 Žalobce tedy se svými námitkami neuspěl, v řízení o žalobě nevyšly najevo žádné vady, k nimž je nutno přihlížet z úřední povinnosti, Městský soud v Praze proto žalobu zamítl jako nedůvodnou.
- 25 O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému pak v řízení o žalobě nevznikly žádné účelné náklady nad rámec běžné úřední činnosti a náhradu nákladů řízení ani nepožadoval.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou (2) týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha dne 13. listopadu 2020

JUDr. Ladislav Hejtmánek v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje: M. V.