



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla a soudců JUDr. Veroniky Burianové a Mgr. Lukáše Pišvejce ve věci

žalobce: **Z. M.,**
zastoupený advokátem Mgr. Petrem Václavkem
sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1

proti
žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 31. 7. 2018, č. j. MV-65356-6/SO-2018

takto:

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 31. 7. 2018, č. j. MV-65356-6/SO-2018, se zrušuje a věc se vrací k dalšímu řízení žalované.
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobci náklady řízení ve výši 12 228 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce Mgr. Petra Václavka, advokáta.

Odůvodnění:

I.

Napadené rozhodnutí

1. Žalobce se žalobou domáhal zrušení rozhodnutí žalované ze dne 31. 7. 2018, č. j. MV-65356-6/SO-2018, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 12. 4. 2018, č. j. OAM-9886-27/TP-2017, o zamítnutí žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu na území České republiky podle § 75 odst. 2 písm. g) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění ke dni 28. 6. 2017 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).

II.

Žaloba

2. V podané žalobě žalobce v prvním okruhu žalobních námitek namítal, že v řízení nebyl dostatečně zjištěn skutkový stav ve vztahu k nesrozumitelně odůvodněnému závěru správních orgánů, že žalobce vykonával závislou práci. Žalobce totiž podnikal jako společník a jednatel společnost, nebyl zaměstnán a k předložení pracovní smlouvy žalobce došlo administrativním pochybením spolupracovníka žalobce. Správní orgány měly provést další šetření, zejména vyslechnout žalobce a vyžádat si zápisy z valných hromad, neboť institut statutárního zástupce, je-li současně společníkem, je právně komplikovaný. Žalobce na podporu své argumentace odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 6 Ads 46/2013-35 ze dne 13. 2. 2014 a rozsudek zdejšího soudu čj. 30 A 18/2014-80 ze dne 28. 11. 2014.
3. Za druhé žalobce namítl, že správní orgány nebyly oprávněny učinit úsudek o nelegální práci žalobce podle § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu, protože jde o správní delikt. Správní orgány měly řízení přerušit, resp. uplatnit zásadu in dubio pro reo.
4. V třetím okruhu žalobních námitek žalobce uvedl, že nelegální práci nelze podřadit pod narušení veřejného pořádku závažným způsobem podle § 75 odst. 2 písm. g), resp. e) zákona o pobytu cizinců, který musí být vykládán v souladu se směrnicí 2003/109/ES. Spáchání správního deliktu nemůže být vzhledem ke své intenzitě závažným narušením veřejného pořádku. Žalobce zdůraznil, že administrativní pochybení nemohlo bez dalšího dovést správní orgány k přesvědčení o závažném ohrožení některého základního zájmu společnosti a k zamítnutí žádosti žalobce. Odůvodnění závěru o závažném narušení veřejného pořádku nemá oporu ve spisu a je nekonkrétní a nelogické. Žalobce na podporu své argumentace odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu čj. 6 Azs 345/2017-37 ze dne 24. 1. 2018, čj. 5 As 51/2009-68 ze dne 9. 10. 2009, čj. 1 As 175/2012-34 ze dne 6. 2. 2013 a čj. 4 As 4/2010 ze dne 26. 7. 2011 a rozsudek zdejšího soudu čj. 57 A 64/2016-72 ze dne 28. 3. 2017.
5. Čtvrtý okruh žalobních námitek se týkal nedostatečného posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce podle § 174a zákona o pobytu cizinců. Žalobce zdůraznil, že závažnost nelegální práce je spíše mizivá a typově nejde o zavrženíhodné jednání, intenzita následků tvrzeného porušení práva je zcela minimální. Žalobce žije na území téměř 10 let. Nelze přenést úspěšný rodinný podnik z území, aniž by žalobci, jeho rodině a společnosti nevznikla závažná újma. Na území žije manželka a syn žalobce, podílející se na podnikání žalobce, mají zde rodinné, ekonomické a sociální

vazby a zcela se ztotožnili s českou kulturou a společností, aniž je rozhodný pobytový status rodiny žalobce. Žalobce se vymezil proti argumentaci, že závěr o nepřiměřenosti zásahu vylučuje skutečnost, že jde o nejvyšší pobytové oprávnění. Úvahy správních orgánů k přiměřenosti jsou omezené, postavené na domněnkách a nesprávných závěrech, tudíž správní orgány nezjistily řádně skutkový stav podle § 3 správního řádu a svá rozhodnutí řádně neodůvodnily podle § 68 odst. 3 správního řádu.

6. Žalobce žádal, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

III.

Vyjádření žalované k žalobě

7. Ve vyjádření k podané žalobě žalovaná odkázala na odůvodnění napadeného rozhodnutí a obsah správního spisu.
8. Žalovaná žádala, aby zdejší soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

IV.

Replika žalobce

9. V replice žalobce setrval na svých žalobních námitkách i požadavcích.

V.

Posouzení věci soudem

10. Vzhledem k tomu, že žalobce ve lhůtě mu k tomu soudem poskytnuté a ani později nevyjádřil svůj nesouhlas s tímto postupem a žalovaná vyjádřila s tímto postupem výslovný souhlas ve vyjádření k žalobě, rozhodl soud v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. o věci samé bez jednání.
11. V souladu s § 75 odst. 1, 2 s. ř. s. vycházel soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů uplatněných v žalobě.

VI.

Rozhodnutí soudu

12. Žaloba je důvodná.
13. Podle § 75 odst. 2 písm. g) zákona o pobytu cizinců zamítne ministerstvo žádost o vydání povolení k trvalému pobytu, jestliže cizinec závažným způsobem narušil veřejný pořádek nebo ohrozil bezpečnost jiného členského státu Evropské unie, za podmínky, že toto rozhodnutí bude přiměřené z hlediska jeho zásahu do soukromého nebo rodinného života cizince.
14. Soud vyšel z toho, že podle ustálené judikatury (například usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 5 Afs 16/2003-56) tvoří rozhodnutí správních orgánů I. a II. stupně z hlediska soudního přezkumu jeden celek, a proto se soud zabýval jak odůvodněním prvoinstančního rozhodnutí, tak i napadeného rozhodnutí.
15. Prvoinstanční rozhodnutí je odůvodněno následovně. Žádost žalobce ze dne 28. 6. 2017 o vydání povolení k trvalému pobytu byla prvoinstančním orgánem zamítnuta. Žalobce pobýval na území od 16. 3. 2009, ode dne 4. 12. 2013 do 3. 12. 2015 za účelem podnikání - účast v právnické osobě. Žádost žalobce o prodloužení platnosti povolení

k dlouhodobému pobytu za tímto účelem byla pravomocně zamítnuta dne 10. 8. 2017. V průběhu správního řízení o žádosti o dlouhodobý pobyt manželky odvolatele tato doložila pracovní smlouvu sjednanou mezi žalobcem a společností X s.r.o., IČ X (dále jen „firma“) s platností od 1. 1. 2015 na dobu neurčitou a potvrzení o výši příjmu ze závislé činnosti žalobce u firmy na pozici vedoucí dlaždič - obkladač za období od července 2015 do ledna 2016. Žalobce byl zaměstnán u firmy i po lednu 2016, když ze sdělení Pražské správy sociálního zabezpečení (dále jen „PSSZ“) ze dne 22. 11. 2017 vyplývá, že žalobce je nepřetržitě evidován jako zaměstnanec firmy od 5. 10. 2012. Jednateli firmy jsou žalobce, jeho manželka a jejich syn. Žalobce předložil mzdový list za rok 2016 prokazující, že pobíral mzdu na základě pracovního poměru jakožto společník a jednatel v roce 2016 pouze od měsíce října a dále, přičemž do té doby musely proudit jeho příjmy z firmy z jiného druhu pracovního poměru. O tom, že žalobce byl v pracovním poměru k firmě a pobíral mzdu i v měsících lednu až září roku 2016 svědčí popsané sdělení PSSZ, kde jsou zcela zjevné odvody na sociální pojištění za dané měsíce, přičemž úhrn vyměřovacích základů za únor až září 2016 odpovídá s odchylkou maximálně v řádech stokorun součtu sjednaných mezd v pracovních smlouvách žalobce, jeho syna a jeho manželky, kteří jsou jedinými třemi zaměstnanci firmy. Pokud žalobce nepobíral v období od února do září 2016 mzdu jako jednatel či společník, a přesto za něj bylo odváděno sociální pojištění, pak z logiky ustanovení § 3 odst. 1 písm. b) zákona č. 589/1992 Sb. pobíral mzdu jako zaměstnanec, přičemž realizace pracovního poměru předpokládá u cizince povolení k zaměstnání vydaného dle zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále jen „zákon o zaměstnanosti“). Z toho správní orgán dovodil, že v období od ledna 2015 do září 2016 žalobce pracoval pro firmu v rámci pracovního vztahu vyžadujícího platné povolení úřadu práce, přičemž povolení k zaměstnání u firmy nabylo právní moci dne 5. 10. 2016. Žalobce tedy v období od ledna 2015 do září 2016 vykonával nelegální práci podle § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti, protože jako fyzická osoba-cizinec vykonával práci bez povolení k zaměstnání. Výkonem nelegální práce se žalobce dopustil narušení veřejného pořádku, čímž naplnil podmínky pro aplikaci ustanovení § 75 odst. 2 písm. g) zákona o pobytu cizinců. Ministerstvo vnitra dospělo k závěru, že rozhodnutí nepředstavuje nepřiměřený zásah do soukromého nebo rodinného života žalobce.

16. Napadené rozhodnutí je odůvodněno takto: Žalobce spolu s manželkou a synem pracovali pro firmu rovněž jako zaměstnanci v pracovněprávním poměru minimálně od ledna 2015 do září 2016 bez platného pracovního povolení, tedy žalobce vykonával nelegální práci dle ustanovení § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti. Výkon zaměstnání bez oprávnění k pobytu nebo povolení k zaměstnání je důvodem pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění podle ustanovení § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců. Na tomto závěru ničeho nemění, že žalobce disponoval povolením k zaměstnání s platností od 5. 10. 2016 do 31. 7. 2018. Žalobce porušoval právní předpisy České republiky, a to v období posledních 5 let před podáním žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu na území, jež jsou pro posuzování této žádosti relevantní a v souhrnu je chování žalobce nutné označit za závažné narušování veřejného pořádku. Žalovaná přitom odkázala na *rozsudek Městského soudu v Praze*

ze dne 21. 9. 2006, č. j. 11 Ca 51/2006 – 43, usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010 – 151, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2011, č. j. 9 As 71/2010 – 112. Žalovaná uvedla, že pro postup dle ustanovení § 75 odst. 2 písm. g) zákona o pobytu cizinců postačuje závažné narušení veřejného pořádku nižší intenzity, než je tomu např. u správního vyhoštění, kdy jsou vzniklé vazby na území České republiky přetínány. V předmětném případě žalobci pouze není uděleno povolení k trvalému pobytu, tedy nejvyšší možné pobytové oprávnění, jež jeho držitele v mnohém zrovnoprávňuje se státními občany České republiky, přičemž má vesměs doživotní charakter. Na splnění podmínek pro

udělení takového pobytového oprávnění je proto třeba klást zvýšené nároky, jimž žalobce nedostál. Námitku, že doložení pracovní smlouvy bylo pouhým administrativním pochybením, měla žalovaná za účelovou, protože doklad byl doložen spolu s potvrzením o výši příjmu ze závislé činnosti vydané žalobci firmou, kdy ze sdělení PSSZ vyplývá, že žalobce je nepřetržitě evidován jako zaměstnanec firmy od 5. 10. 2012. K odvolací námitce, že ministerstvo není oprávněno učinit si úsudek o tom, zda cizinec vykonával nelegální práci, žalovaná uvedla, že ministerstvo je oprávněno po náležitě provedeném dokazování konstatovat, že cizinec na území porušuje právní předpisy tím, že vykonává závislou práci bez příslušného povolení, a to i přesto, že věcně příslušný správní orgán v dané věci pravomocně nerozhodl o spáchání přestupku či jiného správního deliktu. Ministerstvo je oprávněno autoritativně rozhodovat o právech a povinnostech osob podle zákona o pobytu cizinců, tudíž má-li ministerstvo řádně posoudit, zda nejsou v konkrétním případě dány důvody pro

zamítnutí žádosti cizince o vydání povolení k trvalému pobytu na území, musí mít možnost

hodnotit, zda je chování cizince v souladu s právními předpisy. Ministerstvo je oprávněno konstatovat, že cizinec ve smyslu ustanovení § 75 odst. 2 písm. g) zákona o pobytu

cizinců na území závažným způsobem narušil veřejný pořádek, přičemž tímto narušením může být mj. výkon nelegální práce. Ministerstvo vnitra totiž hájí jako orgán veřejné správy

veřejný zájem, přičemž jistě není ve veřejném zájmu, aby osoby, které nerespektují pravidla

obsažená v právních předpisech, získaly na území nejvyšší pobytové oprávnění. Absence pravomocného rozhodnutí věcně příslušného správního orgánu o správním deliktu ministerstvu nebrání, aby samo posoudilo, zda cizinec v souladu s účelem povoleného pobytu plní veškeré zákonné povinnosti a jeho chování na území nenarušuje veřejný pořádek. Žalovaná dodala, že závěr pátého senátu Nejvyššího správního soudu obsažený v odůvodnění rozsudku ze dne 9. 10. 2009, č. j. 5 As 51/2009 - 68, byl jako nesprávný odmítnut rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010 -151, a je proto v souladu s požadavkem přiměřenosti a proporcionality mezi omezujícím opatřením a závažností jednání, aby důvodem pro zamítnutí žádosti o povolení k trvalému pobytu

byly výrazně méně intenzivní a nebezpečné jednání, než pro účely vyhoštění. Žalovaná aprobovala s odkazem na rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 6. 12. 2017, č. j. 52 A 54/2017 – 79, závěr prvoinstančního orgánu, že rozhodnutí není nepřiměřené, když žalobce neuvedl, jakým způsobem napadené rozhodnutí

zasáhlo do jeho soukromého a rodinného života.

17. První okruh žalobních námitek není důvodný.
18. Závěr správních orgánů o nelegální (závislé) práci žalobci v období od ledna 2015 do září 2016 jednoznačně vyplývá z provedeného dokazování a je v napadeném i prvoinstančním rozhodnutí řádně a logicky odůvodněn. V tomto období žalobce nedisponoval povolením k zaměstnání, podle potvrzení PSSZ ze dne 22. 11. 2017 byl evidován jako zaměstnanec firmy a bylo za něj odváděno pojistné, podle pracovní smlouvy i podle potvrzení o výši příjmu ze závislé činnosti byl u firmy zaměstnán jako vedoucí dlaždič-obkladač a podle přehledu mezd mu byla vyplácena mzda. Námitka nedostatečně zjištěného skutkového stavu je proto nedůvodná. Soud nemá za důvodnou ani námitku, že závěr o závislé práci je nesrozumitelný, a odkazuje na podrobná a logická odůvodnění rozhodnutí správních orgánů obou stupňů popsaná shora. Nelze přisvědčit ani argumentaci žalobce, že nebyl zaměstnán, když k předložení pracovní smlouvy žalobce došlo administrativním pochybením jeho spolupracovníka, protože závěr o závislé činnosti žalobce v rozhodném období vyplývá z mnoha listin popsaných v úvodu tohoto odstavce. Zda došlo k předložení listin úmyslně nebo nedopatřením, není pro posouzení rozhodné, protože se staly součástí podkladů pro rozhodnutí a správní orgány nijak nepochybily, když z nich vycházely. Ani námitka, že správní orgány měly vyslechnout žalobce a vyžádat si zápisy z valných hromad, neboť institut statutárního zástupce, je-li současně společníkem, je právně komplikovaný, není důvodná. Žalobce se přes výzvu nevyjádřil k podkladům shromážděným v prvoinstančním řízení, žádné doplnění dokazování nenavrhol a výše popsané listiny tvořily dostatečný podklad pro závěr o závislé práci žalobce. Pokud žalobce odkazoval na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 6 Ads 46/20 -35 ze dne 13. 2. 2014 a rozsudek zdejšího soudu čj. 30 A 18/2014-80 ze dne 28. 11. 2014, pak závěry zde obsažené nelze použít na posuzovanou věc, protože nešlo (na rozdíl od žalobce) o případ zaměstnance s písemnou pracovní smlouvou, evidovaného u orgánu sociálního zabezpečení, prokazatelně odměňovaného mzdou.
19. Ani námitky druhého okruhu nejsou důvodné, protože třebaže žalovaná ani prvoinstanční orgán nebyly oprávněny rozhodnout o tom, zda se cizinec dopustil přestupku či správního deliktu na úseku zaměstnanosti, mohly si nepochybně učinit si na základě provedených důkazů úsudek o tom, zda žalobce svým jednáním naplnil důvod pro zamítnutí podané žádosti včetně toho, zda se dopustil výkonu nelegální práce. Je na místě odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 6 Azs 373/2018 – 30, ze dne 24. července 2019, podle něhož platí, 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. Toto právní východisko bylo potvrzeno i následným rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2019 čj. 2 Azs 70/2019 – 24, podle něhož *„Nejvyšší správní 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 (podnikání nebo závislá práce) a činit si o této otázce vlastní úsudek bez nutnosti obracet se dle § 57 odst. 1 písm. a) správního řádu s podnětem k zahájení řízení na příslušný správní orgán rozhodující ve věcech zaměstnanosti“ (podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2019, č. j. 6 Azs 373/2018 - 3). Krajský soud proto nesprávně dovodil, že správní orgány nejsou oprávněny činit na základě svých zjištění závěry o tom, jaká byla povaha činnosti, kterou žalobce vykonával.“* Správní orgány ve věci žalobce proto nepřekročily meze své

pravomoci, pokud si učinily úsudek o závislé činnosti žalobce.

20. Důvodnými však soud shledal námitky žalobce třetího okruhu.
21. Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 9 Azs 192/2019 – 27 ze dne 8. srpna 2019 dospěl k závěru, že „[...] ač je jednání cizince, které naplňuje znaky porušování právních předpisů nebo jejich obcházení jistě jedním z primárních ukazatelů, že by zde mohla nastat závažná překážka ve smyslu citovaného ustanovení, nelze bez dalšího každé porušení právních předpisů, a to ani těch, které se dotýkají přímo podmínek pro pobyt cizince, považovat za závažnou překážku. Tento závěr koresponduje s právní větou Městského soudu v Praze k rozsudku ze dne 11. 12. 2017, č. j. 11 A 168/2017 - 47, v němž je uvedeno, že [v]ýkon nelegální práce na území České republiky je třeba vnímat jako jednání, které naplňuje znaky porušování právních předpisů České republiky nebo jejich obcházení. Podezření správního orgánu na obcházení zákona cizincem lze nepochybně hodnotit jako zjištění jiné závažné překážky pobytu cizince na území České republiky [§ 56 odst. 1 písm. j) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců]. Jde o překážku, kterou zákon o pobytu cizinců přímo nedefinuje, a která může v tom kterém případě dosahovat takové intenzity, že je možné ji vnímat jako závažnou...“. Z právě uvedeného vyplývá a Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že při výkladu pojmu „závažná překážka“ a při jeho aplikaci je nutno vždy přiblížit ke konkrétním skutkovým okolnostem porušení právních předpisů, zde konkrétně skutkovým okolnostem výkonu nelegální práce (k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 4. 2019, č. j. 9 Azs 66/2019 - 41).“
22. V rozsudku čj. 4 Azs 95/2019 – 36 ze dne 25. dubna 2019 Nejvyšší správní soud vyložil, že pod pojem „jiné závažné překážky“ lze jistě podřadit také výkon nelegální práce cizincem, avšak porušení pravidel o zaměstnávání cizinců musí být prokázáno ve vyšší intenzitě, aby takové jednání mohlo být podřazeno pod pojem jiná závažná překážka pobytu cizince na území. „Jinak řečeno, nikoliv každé porušení § 5 písm. e) bodu 2. ve spojení s § 89 odst. 2 zákona o zaměstnanosti musí být automaticky považováno za jinou závažnou překážku pobytu cizince na území podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. (...) Nejvyšší správní soud ze správního spisu, jakož i z rozhodnutí stěžovatele seznal, že tak tomu bylo v případě žalobce, který fakticky vykonával funkci jednatele, přičemž ve společnosti celkem o dvou společnících a jednatelech (druhou společnící a jednatelekou je družka žalobce), která nedisponovala vlastními zaměstnanci, vykonával i další činnosti vyplývající z předmětu podnikání v cestovním ruchu. Bez ohledu na to, zda by formálně takové jednání mohlo být věcně příslušným správním orgánem kvalifikováno jako nelegální práce, sdílí Nejvyšší správní soud názor krajského soudu, že doposud ve správním řízení zjištěné skutkové okolnosti nenasvědčují takové intenzitě případného porušení pravidel o zaměstnanosti, resp. intenzitě porušení veřejného zájmu na ochraně pracovního trhu, která by ospravedlňovala aplikaci závažných překážek bránících dalšímu pobytu žalobce na území. Ostatně, pokud jde o vlastní naplnění skutkové podstaty nelegální práce, lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2019, č. j. 4 Azs 375/2018 - 33, podle něhož „[z]a situace, kdy je žalobkyně jednak společníkem dané společnosti a jednak jejím jednatelem, není nijak nepředstavitelné, že se bude aktivně podílet přímo na výkonu hlavní činnosti společnosti samé, neboť má, jakožto společník společnosti [...] na řádném výkonu těchto činností legitimní zájem“.
23. Z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2011, čj. 3 As 4/2010-151, publikovaného ve Sb. NSS pod č. 2420/2011, vyplývá, že „[p]ři výkladu pojmů "veřejný pořádek", resp. "závažné narušení veřejného pořádku", používaných v různých kontextech zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, je třeba brát v úvahu nejen celkový smysl dané právní úpravy, ale přiblížit i k rozdílným okolnostem vzniku,

původu a účelu jednotlivých ustanovení, v nichž jsou tyto pojmy užity. Narušením veřejného pořádku podle § 119 odst. 2 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, může být jen takové jednání, které bude představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti (viz čl. 27 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES). I v takovém případě je však nutno zohlednit individuální okolnosti života cizince a přihlídnout k jeho celkové životní situaci.“

24. „Není tedy rozhodující, zda z jednání stěžovatele lze dovozovat, že v budoucnosti závažným způsobem naruší veřejný pořádek. Naproti tomu je však nezbytné, aby jednání stěžovatele bylo možné hodnotit jako vskutku závažné narušení veřejného pořádku. Obdobně je formulován i § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, jehož výkladem se zabýval rozšířený senát a ve vztahu k němuž formuloval požadavek skutečného, aktuálního a dostatečně závažného ohrožení veřejného pořádku. Není tedy žádný důvod, proč tyto požadavky nevztáhnout i na § 75 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců, ovšem s tím rozdílem, že především aktuálnost a dostatečnou závažnost ohrožení veřejného pořádku je třeba pro účely trvalého pobytu vykládat odlišně než v případě vyhoštění občana EU či jeho rodinného příslušníka“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. února 2013, č. j. 1 As 175/2012 - 34, č. 2835/2013 Sb. NSS).
25. K tomu, zda neplnění účelu dlouhodobého pobytu lze podřadit pod závažné narušení veřejného pořádku jako důvod pro neudělení povolení k trvalému pobytu ve smyslu § 75 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, zaujal Nejvyšší správní soud následující tento názor: „Neplnění účelu předchozího dlouhodobého pobytu nemůže být „samo o sobě“ [...] kvalifikováno jako narušení veřejného pořádku závažným způsobem ve smyslu § 75 odst. 2 písm. g) zákona o pobytu cizinců v relevantním znění. Uplatnit toto ustanovení by bylo možné jen v případě, že by k onomu (prostému) narušení veřejného pořádku z důvodu neplnění účelu předchozího dlouhodobého pobytu přistoupily další individuální okolnosti, jež by umožnily kvalifikovaně hodnotit tento způsob narušení veřejného pořádku jako závažný, například skutečnost, že již v době podání poslední žádosti o povolení dlouhodobého pobytu žadatel věděl, že účel nebude nebo nehodlá plnit.“ (rozsudek ze dne 24. 1. 2018, č.j. 6 Azs 345/2017-37).
26. Z výše uvedené judikatury Nejvyššího správního soudu je patrné, že při posouzení, zda je nelegální práce závažnou překážkou pobytu cizince na území nebo závažným narušením veřejného pořádku, tedy zda je obsah těchto neurčitých právních pojmů v konkrétním případě naplněn, je nutno přihlížet ke konkrétním skutkovým okolnostem výkonu nelegální práce a zjistit konkrétní míru ohrožení veřejného zájmu. Nelegální práci nelze samu o sobě považovat za závažné narušení veřejného pořádku podle § 75 odst. 2 písm. g) zákona o pobytu cizinců. Závěr o závažném narušení veřejného pořádku nelze učinit jen na základě zjištění nelegální práce, ale je nutno posoudit konkrétní okolnosti výkonu nelegální práce a uvážit, zda míru narušení veřejného pořádku zvyšují či snižují a zda ve svém souhrnu o závažné narušení veřejného pořádku jde či nejde.
27. V posuzovaném případě byl žalobce spolu se svými rodinnými příslušníky jedinými jednateli, společníky, resp. zaměstnanci firmy. Vykonával-li žalobce v takové firmě i další činnosti související s podnikáním firmy, ač nespádaly pod obchodní vedení, bez dalšího nelze uzavřít, že by došlo k porušení pravidel o zaměstnanosti takové intenzity, že by tím byl závažně narušen veřejný pořádek ve smyslu § 75 odst. 2 písm. g) zákona o pobytu cizinců. Správní orgány jsou povinny dbát na to, aby přijaté řešení odpovídalo individuálním okolnostem daného případu, a posoudit, zda a jak výkon nelegální práce žalobcem veřejný pořádek narušilo, a to ve vztahu k její délce i předmětu činnosti v kontextu jednatelské činnosti žalobce ve firmě. Správní orgány nesmí pominout ve svém

úvaze, že žalobce následně povolení k zaměstnání obdržel a bylo mu prodlužováno, tzn. že od protiprávního jednání upustil.

28. Soud shrnuje, že žalobní námitka, že nelegální práci žalobce nelze bez dalšího podřadit pod narušení veřejného pořádku závažným způsobem podle § 75 odst. 2 písm. g) zákona o pobytu cizinců, je důvodná a vedla soud ke zrušení napadeného rozhodnutí, protože vskutku nelegální práce sama o sobě tento neurčitý právní pojem naplňovat nemůže. V posuzovaném případě se správní orgány spokojily se zjištěním nelegální práce, aniž by přihlédly k intenzitě dotčení veřejného zájmu na veřejném pořádku vzhledem k charakteru činnosti rodinné firmy a členů rodiny, délce výkonu práce a následnému vydání pracovních povolení. Nelegální práce závažným narušením veřejného pořádku obecně býti samozřejmě může, ale takový závěr musí být správními orgány řádně odůvodněn a musí být uváženy všechny okolnosti konkrétního případu vyplývající z obsahu spisu, k čemuž v daném případě nedošlo. Soud považuje za nutné znovu zdůraznit, že východisko správních orgánů, že nelegální práce může být obecně závažným narušením veřejného pořádku, má za správné. Nelze však akceptovat postup zvolený správními orgány, že pouhým zjištěním nelegální práce měly závažné narušení veřejného pořádku za naplněné. Kusá úvaha prvoinstančního orgánu vztahující se k individuálnímu posouzení uprostřed strany 7 jeho rozhodnutí, že žalobce vykonával nelegální práci po dlouhou dobu soustavně, by v posouzení závažnosti narušení veřejného pořádku své místo jistě měla, ale nelze ji aprobovat, pokud nebylo přihlédnuto k ostatním skutečnostem vyplývajícím ze spisu (charakter rodinného podnikání, následné udělení povolení k zaměstnání atd.). Úvaha žalované v napadeném rozhodnutí, že následné nabytí povolení k zaměstnání je irelevantní, není správná. Přijmout proto nelze ani úvahu správních orgánů obou stupňů, že by z podstaty měla nelegální práce být vždy důvodem neudělení povolení k trvalému pobytu, protože jde o nejvyšší stupeň pobytového oprávnění.
29. Jelikož žalovaná vyšla z nesprávného právního posouzení, že nelegální práce je sama o sobě důvodem pro závěr o existenci závažného narušení veřejného pořádku a nevěnovala se konkrétním zjištěným okolnostem protiprávního jednání žalobce, zatížila své rozhodnutí vadou, která může vést k nezákonnosti napadeného rozhodnutí, soud výrokem I tohoto rozsudku napadené rozhodnutí zrušil. Za tohoto stavu věci bylo předčasné, aby soud vypořádával žalobní námitky čtvrtého okruhu týkající se přiměřenosti dopadu rozhodnutí ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců.
30. Soud dodává, že obsahově téměř shodným žalobám manželky žalobce a syna žalobce zdejší soud vyhověl rozsudky čj. 30 A 188/2018-80 ze dne 4. 3. 2020 a čj. 57 A 99/2018-69 ze dne 17. 9. 2019. V těchto rozsudcích shodně s tímto rozsudkem soud uvedl, že napadená rozhodnutí jsou nezákonná, protože kromě závislé činnosti v období od ledna 2015 do září 2016 neobsahují jiný rozhodovací důvod (vymezení další individuální okolnosti) odůvodňující závěr o narušení veřejného pořádku závažným způsobem.
31. Vzhledem k tomu, že žaloba byla důvodná, soud napadené rozhodnutí zrušil pro nezákonnost (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). S ohledem na zrušení napadeného rozhodnutí, soud současně vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Správní orgán je v dalším řízení vázán právním názorem, který soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

VII.

Náklady řízení

32. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud výrokem II tohoto rozsudku podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaná nebyla v řízení úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalobci přiznal soud náhradu nákladu řízení v celkové výši 12 228 Kč. Tato částka sestává z odměny advokáta ve výši 6 800 Kč, kterou tvoří odměna za dva úkony právní služby po 3 100 Kč (převzetí a příprava zastoupení a sepsání žaloby dle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu), dvou paušálních částek jako náhrady hotových výdajů po 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu, vše zvýšeno o částku 1 428 Kč odpovídající 21% DPH z předchozích částek, a zaplacených soudních poplatků ve výši 4 000 Kč. Ke splnění povinnosti nahradit náklady řízení bylo žalované určeno platební místo podle § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. Lhůta k plnění nákladů řízení byla stanovena podle § 160 odst. 1 in fine o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. s přihlédnutím k možnostem žalované tuto platbu realizovat.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 5. května 2020

Mgr. Alexandr Krysl v.r.
předseda senátu