



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl soudkyně Olgou Stránskou ve věci

žalobce: **S. A.**, narozený X
státní příslušnost Moldavská republika
zastoupený advokátem JUDr. Petrem Novotným
sídlem Archangelská 1, Praha

proti
žalované: **Ředitelství služby cizinecké policie**
sídlem Olšanská 2, Praha

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 20. 9. 2019, č. j. CPR-32849-8/ČJ-2018-930310-V240,

takto:

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 20. 9. 2019, č. j. CPR-32849-8/ČJ-2018-930310-V240, se zrušuje a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 12 342 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku na účet JUDr. Petra Novotného, advokáta.

Odůvodnění:

1. Žalobce se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá zrušení rozhodnutí žalované označeného v záhlaví, jímž žalovaná podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů zamítla odvolání žalobce a potvrdila rozhodnutí Krajského ředitelství policie Středočeského kraje, Odboru cizinecké policie, Oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort (dále jen „správní orgán I. stupně“)

Shodu s prvopisem potvrzuje: B. M.

ze dne 17. 9. 2018, č. j. KRPS-235570-26/ČJ-2018-010022, o správním vyhoštění žalobce podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 31. 7. 2018 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), jímž bylo zároveň stanoveno, že žalobci nelze po dobu 6 měsíců umožnit vstup na území členských států Evropské unie, a doba k vycestování mu byla určena v délce 10 dnů od právní moci rozhodnutí, přičemž bylo konstatováno, že se na žalobce ve smyslu § 120a odst. 1 zákona o pobytu cizinců nevztahují důvody znemožňující vycestování.

2. Žalobce namítal, že na území ČR nebyl zaměstnán bez oprávnění k pobytu nebo povolení k zaměstnání, neboť nevykonával žádnou práci a ani se nenacházel v pracovněprávním vztahu. Dále namítl, že vycestování do domovské vlasti pro něj znamená nepřiměřený zásah do jeho soukromého a rodinného života z důvodu, že v Moldavské republice panuje špatná ekonomická situace, množí se případy vražd a není tam bezpečno pro civilní obyvatelstvo, protože se nejedná o demokratickou zemi. Nesouhlasí se závěry závazného stanoviska o neexistenci překážky pro jeho vycestování do Moldavské republiky z důvodu špatné bezpečnostní situace.
3. Žalobce dále obecně namítal, že správní orgány nezjistily stav věci způsobem, o němž nejsou významné pochybnosti a v rozsahu, který je nezbytný „*vzhledem ke konkrétním okolnostem případu*“, a dále, že si neopatřily dostatečné podklady pro své rozhodnutí ve smyslu § 50 odst. 2 správního řádu, když s ohledem na shora uvedené není závěr napadeného rozhodnutí pravdivý. Na závěr obecně namítl, že žalovaná porušila ustanovení § 2 odst. 1, odst. 3 a odst. 4 správního řádu, a že nebyly splněny podmínky pro vydání rozhodnutí o uložení správního vyhoštění, stanovení doby, po níž nelze žalobci umožnit vstup na území členských států Evropské unie, a stanovení doby k opuštění území ČR.
4. Žalovaná ve vyjádření k žalobě navrhla zamítnutí žaloby a odkázala na odůvodnění žalobou napadených rozhodnutí, neboť ve svém postupu neshledala pochybení a postupovala v souladu s platnou právní úpravou.
5. Z obsahu správního spisu soud zjistil, že dne 3. 8. 2018 v 10:20 hod. provedla policejní hlídka Oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort na staveništi bytových domů v lokalitě N. B. na ulici X v obci H. kontrolu zaměřenou na neoprávněné zaměstnávání cizinců, při které byl kontrolován žalobce, který za pomoci ručního nářadí prováděl montáž sádkokartonových podhledů na stavbě bytového domu. Na dotaz hlídky policie uvedl, že nemá vydané potřebné povolení k zaměstnání od úřadu práce, předložil pouze cestovní pas s biometrickými údaji. Jelikož žalobce nepředložil povolení k zaměstnání, zahájil správní orgán I. stupně řízení ve věci správního vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 zákona o pobytu cizinců pro podezření z výkonu práce bez povolení k zaměstnání. Téhož dne za přítomnosti tlumočníka žalobce při výslechu uvedl, že do ČR přicestoval za účelem výdělků, jelikož již v minulosti v ČR pobýval na základě pracovního víza. Chtěl zde zůstat 3 měsíce a brigádami si vydělat peníze, i když věděl, že pouze na základě cestovního pasu s biometrickými údaji nemůže v ČR pracovat. Myslel si, že když bude pracovat pouze formou brigád, nebude kontrolován. Dále uvedl, že v žádném ze států Evropské unie mu nebylo vydáno povolení k pobytu či pracovní povolení. Práci na staveništi mu zprostředkoval známý, který mu vyplatil zálohu ve výši 1 000 Kč a uvedl ho na stavbu, kde se ho ujali lidé, kteří tam již pracovali. Pracoval od 27. 7. 2018 každý den kromě neděle, od 7:00 do 18:00 hod., přičemž měl práci ukončit v sobotu 4. 8. 2018 s tím, že za každou odpracovanou hodinu mu poté měli v hotovosti

vyplatit 100 Kč. Pracovní náradí, které používal, bylo k dispozici na stavbě, pracovní oděv byl jeho. V docházce evidován nebyl, byl však pravidelně kontrolován mistrem. Doplnil, že rozhodnutí od úřadu práce nemá, není ani držitelem živnostenského oprávnění. Na ČR nemá žádné vazby, nemá zde majetek, osoby blízké ani rodinné příslušníky, kteří žijí v Moldavské republice. Závěrem konstatoval, že se může vrátit ke své rodině do Moldavské republiky, ale nebude tam mít práci.

6. Součástí spisu je rovněž sdělení Úřadu práce ČR ze dne 15. 8. 2018, podle něhož žalobce neměl k uvedenému dni povolení k zaměstnání. Dále správní spis obsahuje Závazné stanovisko Ministerstva vnitra ze dne 17. 8. 2018, ev. č. ZS43533, a ministra vnitra ze dne 29. 7. 2019, č. j. MV-76153-2/OAM-2019, a Informaci Ministerstva vnitra ze dne 20. 6. 2018 – Moldavsko – Bezpečnostní a politická situace v zemi.
7. Ze závazného stanoviska Ministerstva vnitra ze dne 17. 8. 2018 plyne, že vycestování žalobce je možné, neboť po posouzení výpovědi žalobce a podkladů závazného stanoviska ministerstvo neshledalo žádné skutečnosti, na základě kterých by mohla žalobci hrozit v případě návratu do země jeho původu vážná újma uložením nebo vykonáním trestu smrti a vážné ohrožení života nebo lidské důstojnosti z důvodu svévolného násilí v situacích ozbrojeného konfliktu. Vycestování taktéž nebude představovat rozpor s mezinárodními závazky ČR.
8. Správní orgán I. stupně vydal dne 17. 9. 2018 rozhodnutí, jímž žalobci uložil správní vyhoštění. Dobu, po kterou mu nelze umožnit vstup na území členských států Evropské unie, stanovil v délce 6 měsíců od okamžiku, kdy pozbyde oprávnění k pobytu na území ČR, a dobu k vycestování mu určil v délce 10 dnů od právní moci rozhodnutí, přičemž současně konstatoval, že se na žalobce ve smyslu § 120a odst. 1 zákona o pobytu cizinců nevztahují důvody znemožňující vycestování. V odůvodnění uvedl, že žalobce byl zaměstnán bez platného povolení k zaměstnání, které je povolením podmíněno. Konstatoval, že pracovněprávní vztah vznikl faktickým výkonem závislé práce pro jiného na základě ústní dohody, přičemž tuto činnost shledal jako výkon závislé práce, neboť ji žalobce činil osobně, podle pokynů jiné osoby, které byl na staveništi podřízen přímým zadáváním konkrétních pracovních úkolů a místem výkonu práce. Doplnil, že se na žalobce zároveň nevztahují úlevy z povinnosti být držitelem platného povolení k zaměstnání, karty vnitropodnikově převedeného zaměstnance, zaměstnanecké karty či modré karty. Dále se správní orgán I. stupně zabýval tím, zda vyhoštění žalobce nebude nepřiměřeným zásahem do jeho soukromého nebo rodinného života. Posoudil délku pobytu na území ČR, možnost vytvořit si sociální, kulturní či jiné vazby, úmysl přicestovat do ČR za účelem práce a výpovědi žalobce ze správního řízení, přičemž dospěl k závěru, že nebyly zjištěny skutečnosti, které by způsobily nepřiměřenost rozhodnutí. Souběžným rozhodnutím dále žalobci uložil povinnost k náhradě nákladů správního řízení ve výši 1 000 Kč.
9. Dne 8. 10. 2018 podal žalobce odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně o vyhoštění, ve kterém uplatnil identické námitky jako v žalobě. V odvolání nesouhlasil se stanoviskem Ministerstva vnitra ze dne 17. 8. 2018, zejména z důvodu, že Moldavská republika není demokratickou zemí, v níž jsou s ohledem na politický vývoj a zvolení proruského prezidenta utlačováni protirusští aktivisté, mezi které se žalobce řadí.
10. Ministr vnitra závazným stanoviskem ze dne 29. 7. 2019 potvrdil závazné stanovisko Ministerstva vnitra ze dne 17. 8. 2018 a konstatoval, že vycestování žalobce je možné,

protože neexistují důvody znemožňující jeho vycestování do země jeho státní příslušnosti. Pro stanovisko si opatřil Informaci Ministerstva vnitra Moldavsko – Bezpečnostní a politická situace v zemi ze dne 20. 6. 2018, z níž plyne, že Moldavská republika je parlamentní demokracií s nezávislým soudnictvím. Civilní úřady stabilně udržují kontrolu nad územím a bezpečnostními složkami, avšak dlouhodobě je mimo ústřední kontrolu část země u hranice s Ukrajinou, tzv. Podněstří, která vytvořila paralelní administrativní strukturu. Situace na linii mezi částí území kontrolovanou centrální vládou a tzv. Podněstřím je relativně stabilní. Jelikož žalobce dne 3. 8. 2018 výslovně prohlásil, že mu není známa žádná překážka, která by mu zabráňovala vycestování z ČR a návratu do Moldavské republiky, a že mu tam nic nehrozí, ministr dospěl k závěru, že vycestování žalobce je možné.

11. Žalovaná v napadeném rozhodnutí konstatovala, že bylo bez pochybností prokázáno, že žalobce byl na území ČR zaměstnán bez povolení k zaměstnání i přesto, že výkon zaměstnání byl na povolení vázán. Uvedla, že žalobce svojí činností spočívající v montáži sádrokartonových podhledů naplnil znaky závislé práce dle § 2 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, přičemž na území ČR vstoupil s úmyslem vydělat peníze. Na základě závazného stanoviska ministra vnitra, které se obsahově shoduje se závazným stanoviskem ministerstva, shledala, že vycestování žalobce zpět do Moldavské republiky je možné a nepředstavuje pro žalobce nepřiměřený zásah do soukromého nebo rodinného života.
12. Při jednání konaném dne 11. 12. 2019 žalobce setrval na svém návrhu v žalobě. Doplnil, že napadené rozhodnutí vychází pouze z výpovědi žalobce a žalovaná se neobtěžovala zjišťovat další skutkový stav. V případě žalobce šlo jen o jednorázovou práci. Ve výkonu práce chybí podmínka soustavnosti a závislosti pro to, aby se jednalo skutečně o pracovní poměr. V řízení také nebyla prokázána podmínka závislosti a podřízenosti, nebylo zjišťováno, pro koho žalobce pracoval. Žalobce dodal, že by mělo být v řízení minimálně zjištěno, pro koho žalobce pracoval, kdo konkrétně ho úkoloval, za jakých podmínek měl pracovat a kolik měla činit odměna za práci. To vše zjištěné nebylo. Na závěr žalobce uvedl, že ne každá činnost splňuje parametry závislé práce. V tomto případě však podmínky zjištěny nebyly, a proto žalovaná ani správní orgán I. stupně nezjistily řádně skutkový stav.
13. Podle § 2 odst. 1 zákoníku práce *„[z]ávislou prací je práce, která je vykonávána ve vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, jménem zaměstnavatele, podle pokynů zaměstnavatele a zaměstnanec ji pro zaměstnavatele vykonává osobně.“*
14. Podle § 89 odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů *„[c]izinec může být přijat do zaměstnání a zaměstnáván, je-li držitelem platné zaměstnanecké karty nebo modré karty, pokud tento zákon nestanoví jinak.“* Podle odst. 2 *„[c]izinec může být dále přijat do zaměstnání a zaměstnáván, má-li platné povolení k zaměstnání vydané krajskou pobočkou Úřadu práce a platné povolení k pobytu na území České republiky vydané podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky.“*
15. Podle § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců *„[p]olicie vydá rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který pobývá na území přechodně, s dobou, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států Evropské unie, a zařadí cizince do informačního systému smluvních států až na 5 let, je-li cizinec na území zaměstnán bez oprávnění k pobytu anebo 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 zprostředkoval.“

16. Podle § 178b odst. 1 zákona o pobytu cizinců „[z]aměstnáním se pro účely tohoto zákona rozumí výkon činnosti, ke které cizinec potřebuje povolení k zaměstnání, zaměstnaneckou kartu nebo modrou kartu. Za zaměstnání se rovněž považuje plnění úkolů vyplývajících z předmětu činnosti právnické osoby zajišťovaných společníkem, statutárním orgánem nebo členem statutárního nebo jiného orgánu obchodní společnosti pro obchodní společnost nebo členem družstva nebo členem statutárního nebo jiného orgánu družstva pro družstvo.“
17. Soud přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, v rozsahu napadených výroků a v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
18. Soud předně konstatuje, že obecná tvrzení žalobce, že byla v řízení porušena ustanovení § 2 odst. 1, 3 a 4 správního řádu, nepovažuje soud za žalobní body ve smyslu § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Podle ustálené judikatury je žalobním bodem konkrétní (tj. ve vztahu k žalobci a k projednávané věci individualizované) skutkové tvrzení doprovázené konkrétní právní argumentací, z nichž plyne, z jakých důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné. „*Líčení skutkových okolností nemůže být toliko typovou charakteristikou určitých „obvyklých“ nezákonností, nýbrž zcela jasně individualizovaným, a tedy od charakteristiky jiných konkrétních skutkových dějů či okolností jednoznačně odlišitelným popisem. Žalobce je povinen vylíčit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl žalovaný vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti. Právní náhled na věc se přitom nemůže spokojit toliko s obecnými odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtkami*“ [viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 – 58]. Těmto požadavkům ovšem výše uvedená obecná tvrzení nedostála, neboť jde pouze o citaci ustanovení právních předpisů, která měla být porušena, aniž by žalobce uvedl konkrétní skutečnosti či právní argumentaci, o něž své tvrzení o nezákonnosti rozhodnutí opírá. Soud se jimi proto samostatně nezabýval (obdobně srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 21. 3. 2019, č. j. 45 A 2/2019 – 23).
19. Žalobce namítal, že si správní orgány neopatřily dostatečné podklady pro svá rozhodnutí. Na území ČR nebyl zaměstnán bez oprávnění k pobytu nebo povolení k zaměstnání, neboť nevykonával žádnou práci a ani se nenacházel v pracovněprávním vztahu.
20. Vymezením znaků závislé práce se zabýval NSS v rozsudku ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013 – 35, publ. pod č. 3027/2014 Sb. NSS. V tomto rozsudku vymezil znaky, jež musí být naplněny, aby se dalo hovořit o závislé práci ve smyslu § 2 odst. 1 zákoníku práce. Těmito znaky jsou: 1. soustavnost, 2. osobní výkon práce a 3. vztah nadřízenosti a podřízenosti mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem (kdy je práce vykonávána jménem zaměstnavatele a dle jeho pokynů). NSS konstatoval, že „*společným rysem a jakýmsi leitmotivem všech znaků závislé práce vymezených v § 2 odst. 1 zákoníku práce, je osobní či hospodářská závislost zaměstnance na zaměstnavateli. Tyto znaky slouží k odlišení závislé práce od jiných ekonomických aktivit (zejména samostatného podnikání), ale*

také od aktivit jiného charakteru (zejména mezilidské výpomoci). Proto musí správní orgány při postihování nelegální práce v řízení obviněnému prokázat naplnění všech těchto znaků – zaměstnanec osobně a soustavně vykonává práci jménem zaměstnavatele a podle jeho pokynů, přičemž se vůči zaměstnavateli nachází v podřízeném vztahu.“

21. Žalovaná za účelem zhodnocení charakteru činnosti žalobce vycházela především z protokolu o výsledku žalobce. Podle názoru soudu žalovaná dostatečně nezjistila stav věci. V řízení nebylo prokázáno, zda činnost žalobce lze považovat za výkon závislé práce, neboť ze správního spisu neplyne, pro kterého zaměstnavatele a za jakých podmínek ji vykonával, kdo žalobce úkoloval, kontroloval a jaká byla jeho odměna. Bylo povinností správních orgánů prokázat, že žalobce vykonával závislou práci a kdo byl jeho zaměstnavatelem. Pokud správní orgány vycházely pouze z výsledku žalobce, aniž by svoje závěry o tom, že vykonával závislou práci, opřely o jiné důkazy, zatížily tím svá rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. Soud zdůrazňuje, že uložení správního vyhoštění je závažným zásahem do práv účastníka řízení, a proto je před takovým rozhodnutím nutné zjistit řádně a nepochybně skutkový stav. Námitka žalobce je důvodná.
22. Jelikož soud shledal napadené rozhodnutí jako nepřezkoumatelné pro nedostatečně zjištěný skutkový stav věci, nebyla žalovaná oprávněna uložit žalobci správní vyhoštění, stanovit dobu, po kterou mu nelze umožnit vstup na území členských států Evropské unie, určit dobu k vycestování a konstatovat, že se na žalobce ve smyslu § 120a odst. 1 zákona o pobytu cizinců nevztahují důvody znemožňující vycestování.
23. Z výše uvedeného plyne, že námitka žalobce spočívající v tom, že nebyl na území ČR zaměstnán bez oprávnění k pobytu nebo povolení k zaměstnání, je důvodná, neboť žalovaná dostatečným způsobem nezjistila skutkový stav věci. Soud dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, a proto zrušil napadené rozhodnutí podle § 78 odst. 1 s. ř. s. a věc žalované vrátil k dalšímu řízení, ve kterém je žalovaná vázána vysloveným právním názorem (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). V tomto řízení se žalovaná, eventuálně správní orgán I. stupně, pokud prvostupňové rozhodnutí žalovaná k odvolání žalobce zruší, vypořádá se všemi uplatněnými námitkami žalobce tak, aby byl náležitě zjištěn skutečný skutkový stav.
24. O náhradě nákladů řízení soud výrokem II. rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalovaná ve věci úspěch neměla, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce byl naproti tomu plně úspěšný, neboť soud napadené rozhodnutí zrušil. Náleží mu proto náhrada nákladů řízení ve výši 12 342 Kč. Tuto částku tvoří odměna advokáta za tři úkony právní služby po 3 100 Kč za jeden úkon právní služby [převzetí a příprava zastoupení, žaloba a účast na jednání před soudem podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění pozdějších předpisů], dále tři paušální částky jako náhrada hotových výdajů po 300 Kč podle § 13 odst. 4 téže vyhlášky, vše zvýšeno o částku 2 142 Kč odpovídající 21 % DPH, již je advokát plátcem.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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.

Praha 11. prosince 2019

Olga Stránská, v. r.
soudkyně