



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla, soudce Mgr. Lukáše Pišvejce (soudce zpravodaj) a soudkyně JUDr. Veroniky Burianové ve věci

žalobce: **M.M.**
státní příslušnost Bývalá jugoslávská republika Makedonie
bytem ...
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-65441-6/SO-2018,

takto:

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 31. 7. 2018, č. j. MV-65441-6/SO-2018 se zrušuje a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobci náklady řízení ve výši 15.342 Kč do 30 dnů 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-65441-6/SO-2018 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), jímž bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky ze dne 12. 4. 2018, č. j. OAM-9887-25/TP-2017. Tímto prvoinstančním rozhodnutím byla podle ustanovení § 75 odst. 2 písm. g) 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*“) zamítnuta žádost žalobce o vydání povolení k trvalému pobytu na území České republiky (dále jen „*ČR*“).

II.

Žaloba

2. Dle názoru žalobce žalovaná aplikovala zákonná ustanovení naprosto nesprávným způsobem, nepřiléhavým konkrétní situaci, a dopustila se zásadních chyb v aplikaci a výkladu právních norem. Z rozhodnutí správního orgánu vyplývá, že žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu byla zamítnuta z toho důvodu, že dle názoru správního orgánu prvního stupně, který žalovaná následně aprobovala, nesplňuje výkon činnosti žalobce znaky podnikání, resp. výkonu živnosti. Tento závěr však vychází z nedostatečně zjištěného skutkového stavu doplněného o obecné proklamace bez náležitého navázání na případ, což v důsledku vedlo k nezákonnému rozhodnutí a zkrácení žalobce na jeho právech.
3. Předně ve věci nebylo prokázáno a správním orgánem srozumitelně odůvodněno, zda vůbec a jakým způsobem je možné účastníkem řízení vykonávanou činnost charakterizovat jako výkon závislé práce v pracovněprávním poměru a kterým konkrétním jednáním splňuje znaky závislé práce. Zejména v situaci, kdy sám žalobce konstantně tvrdí, že ve společnosti vystupuje jako společník a statutární orgán, je namístě provést důkladné šetření o tom, nakolik jím vykonávaná činnost odpovídá jeho tvrzení a jak s tímto korespondují dokumenty, které jsou součástí spisového materiálu, respektive proč s ním případně nekorespondují.
4. Právní zástupce žalobce poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013-35, který definuje institut závislé práce. K prokázání výkonu nelegální práce na základě provedení jediného výslechu a jeho způsobilosti prokázat nelegální zaměstnávání právní zástupce zmínil rozsudek zdejšího soudu ze dne 28. 11. 2014, č. j. 30 A 18/2014-80. V posuzovaném případě bylo pouze prokázáno, že do řízení o prodloužení dlouhodobého pobytu byla doložena pracovní smlouva na jméno žalobce. V řízení o prodloužení dlouhodobého pobytu však bylo uvedeno, že k doložení pracovní smlouvy došlo administrativním pochybením a že ve skutečnosti není žalobce zaměstnán, ale věnuje se podnikání. Na toto tvrzení však ani jeden ze správních orgánů nikterak

nereagoval. V daném případě proto bylo namístě provést další šetření, zejména provést výslech účastníka a vyžádat si patřičné zápisy z valných hromad, předtím, než správní orgán učinil závěr o tom, že účastník reálně nepodniká, ale je zaměstnán. Je notorií právní teorie, že institut statutárního orgánu a prokuristy je z pracovněprávního hlediska poměrně komplikovaný, zvláště pokud jsou zároveň společníky společnosti. Správní orgán by měl toto reflektovat a promítnout komplikovanost tohoto konstruktů do jím prováděného dokazování. Žalobce tak namítl nedostatečné zjištění skutečného stavu věci.

5. Žalobce dále poukázal na § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu, který výslovně vylučuje z kompetencí správního orgánu vytvořit si o určité záležitosti úsudek, zejména pak úsudek o tom, zda byl spáchán správní delikt. Vzhledem k tomu, že výkon nelegální práce je správním deliktem, správnímu orgánu nenáleží pravomoc rozhodnout o tom, zda ke spáchání deliktu došlo či nikoliv. Pokud už by se k takovým praktikám uchýloval, měl by stejně jako orgány, které se věnují správnímu trestání, respektovat zásadu *in dubio pro reo*, která vedle trestního řízení ovládá i správní trestání. Jak je však objasněno výše, tato kompetence je zcela mimo sféru Ministerstva vnitra. Pokud měl správní orgán podezření o takovéto skutečnosti, správní řád mu k tomuto výslovně poskytuje nástroj v podobě § 57 odst. 1 písm. a) tohoto zákona. Pro přerušení za účelem zadání podnětu příslušnému kontrolnímu orgánu a vyčkání patřičného verdiktu neexistovala jediná překážka, ostatně inspekční orgány jsou k podobnému úkonu ideálně vybaveny i instruovány tak, aby zjistily skutečný stav věci. Vzhledem k tomu, že celé odůvodnění rozhodnutí správního orgánu stojí právě na tvrzení, že se žalobce dopustil výkonu nelegální práce, k čemuž však neměl správní orgán pravomoc, je dle názoru žalobce toto rozhodnutí naprosto nezákonné a nepřezkoumatelné.
6. I kdyby došlo v žalobcově případě k výkonu závislé, resp. nelegální práce, nelze tento skutkový stav podřadit pod narušení veřejného pořádku závažným způsobem ve smyslu § 75 odst. 2 písm. g), resp. e) zákona o pobytu cizinců. Správní orgán dle názoru žalobce mylně, respektive nezákonně interpretoval a aplikoval neurčitý právní pojem *závažné narušení veřejného pořádku* a v příčinné souvislosti pak vzhledem k dikci ustanovení nezákonně zamítl žádost žalobce o povolení k trvalému pobytu. Žalobce k tomu poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2018, č. j. 6 Azs 345/2017-37, ze kterého rozsáhle citoval. Citovaný rozsudek zcela přiléhavě dopadá na případ žalobce. Přestože tento tvrdí, že fakticky vykonával činnost zcela v souladu s jemu vydaným povolením, i pokud by to tak nebylo, je zjevné, že toto samo o sobě není dostatečným důvodem pro aplikaci § 75 odst. 2 písm. g) zákona o pobytu cizinců. V tomto kontextu žalobce znovu odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2009, sp. zn. 5 As 51/2009, který se primárně zabývá právě posouzením aplikace a interpretace neurčitěho právního pojmu veřejný pořádek správními orgány. Ve výše specifikovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu je právní názor žalobce – že nelze aplikovat na jeho případ tzv. výhradu veřejného pořádku – dále explicitně potvrzován.
7. Nelze pominout, že pokud by jednání žalobce vůbec bylo shledáno jako protiprávní, hovoříme o rozměru správního přestupku, nikoli ani trestného činu. Nelze pak vzhledem k výše uvedenému skrze eurokonformní výklad dojít k závěru, že by mohlo jít o narušení veřejného pořádku, natož pak závažné. Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí č. j. 1 As 175/2012-34 ze dne 6. 2. 2013 dospěl k závěru, že je nesprávnou interpretací neurčitěho právního pojmu „závažné narušení veřejného pořádku“, pokud orgány vyložily, že o závažné narušení veřejného pořádku jde pokaždé, když cizinec poruší či obchází právní normu, neb tím pomíjí kritérium „závažné“. Správní orgány žádost žalobce zamítl

nehledě na to, že žádné autoritativní rozhodnutí ve věci legality výkonu jeho práce nepadlo.

8. Žalobce dále odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího soudu České republiky ze dne 26. 7. 2011, sp. zn. 4 As 4/2010, kterým došlo k závazné interpretaci neurčitého právního pojmu „veřejný pořádek“, resp. „závažné narušení veřejného pořádku“.
9. V důvodové zprávě k zákonu č. 161/2006 Sb., kterým se mění zákon o pobytu cizinců na území České republiky, jímž byla komplexně změněna úprava trvalého pobytu, je uvedeno, že novelizace byla provedena v návaznosti na směrnici 2003/109/ES. Z toho plyne, že § 75 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců je třeba vykládat eurokonformně v návaznosti na čl. 6 odst. 1 směrnice 2003/109/ES. Dle něho mohou členské státy *„zamítnout přiznání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta z důvodu veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti. Při přijímání takového rozhodnutí členský stát posoudí závažnost nebo druh protiprávního jednání proti veřejnému pořádku nebo veřejné bezpečnosti nebo nebezpečí, které od takové osoby hrozí, s přiměřeným ohledem na délku pobytu a vazby na zemi pobytu.“*
10. Správní orgán v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že dle evropských a vnitrostátních předpisů má správní orgán při posouzení, kdy se jedná o závažné narušení veřejného pořádku, poměrně široký prostor pro správní uvážení. Avšak toto uvážení musí být v souladu s právními předpisy a judikaturou Nejvyššího správního soudu (viz výše). Žalobce nerozuměl tomu, jak administrativní pochybení, které způsobilo nesrovnalost ve spisovém materiálu (ač mohlo v důsledku vést správní orgány k podezření o spáchání správního deliktu), mohlo bez dalšího dovést správní orgány k přesvědčení, že by jeho řádně praktikovaná podnikatelská činnost mohla způsobovat závažné ohrožení některého základního zájmu společnosti, a z tohoto jediného důvodu k zamítnutí žádosti o povolení k trvalému pobytu. Správní orgán jen rámcově konstatoval, že výkon nelegální práce je protiprávní činností, která může ohrožovat bezpečnost ČR, což je ovšem v daném případě zcela absurdní závěr. Správní orgán vyjmenoval hrozbu nejrůznějších postihů souvisejících s nelegální prací a dalších možných důsledků, aniž by cokoli z toho mělo konkrétní spojitost s projednávaným případem. Uzavřel pak, že *„výkon nelegální práce představuje natolik intenzivní narušení veřejného pořádku, že jej je nutno považovat s ohledem na rozsah porušených norem i závažnost důsledků, které zákony s tímto nekalým jednáním spojují, za narušení závažným způsobem.“* Správní orgán tak zcela nepřipustným způsobem konstruoval situaci, která nemá jakoukoli oporu ve spisovém materiálu, vytvářel neopodstatněné kauzality a absolutně přehlížel konkrétní skutečnosti, které nejsou žádnými z těchto okolností doprovázeny. Nedbal rovněž na skutečnost, že žalobce strávil na území ČR více než 10 let, za tu dobu zde společně s rodiči vybudoval fungující společnost, která po celou dobu řádně podniká a přispívá do státního rozpočtu. Pokud došlo k administrativní chybě některého z pracovníků, nelze z toho vyvozovat tak dalekosáhlé závěry o narušení veřejného pořádku, jak správní orgány učinily, ale je třeba zhodnotit individuální situaci a její reálné následky.
11. Žalobce má komplexní přehled o ekonomické aktivitě společnosti, o rozhodování jejích statutárních orgánů, o jejích plánech, a ve všech směrech je kompetentním a aktivním jednatelem, což je funkce, kterou fakticky vždy ve společnosti vykonával. Přes jeho snahu nebylo před správními orgány vyjasněno, jak k pochybení při prokazování této skutečnosti došlo. Nutno říci, že správní orgány zároveň nevyvinuly větší aktivitu k odbourání tohoto rozporu. Navzdory tomu, že zdejší soud v rozhodnutí ze dne 28. 3.

2017, č. j. 57 A 64/2016-72, vyzval k vyjasnění skutečností právě prostřednictvím výsledku účastníka, tvrzením žalobce byla v řízení dávana jen minimální váha.

12. Poslední námitku pak žalobce vznesl proti úvahám správního orgánu ohledně přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života, které považoval za naprosto nedostačující. Oba orgány naprosto nedostatečně odůvodnily přiměřenost dopadu daného rozhodnutí, učinily tak navíc s poukazem na zcela nerelevantní skutečnosti.
13. Hned několik z kritérií vyjmenovaných v ustanovení § 174a zákona o pobytu cizinců přitom přisvědčuje tomu, že zamítnutí žádosti žalobci přinese zcela nepřiměřené dopady do soukromého, pracovního i rodinného života. Závažnost jednání žalobce, pokud by bylo shledáno jako protiprávní, je spíše mizivá, stejně jako typově by nešlo o zavrženíhodné jednání. Žalobce reálně ve společnosti funguje jako statutární orgán, plní povinnosti jednatele i společníka a nepracuje tedy v zaměstnaneckém režimu, jak se domnívají správní orgány. Administrativní nesrovnalost nesvědčí o závažném a nebezpečném protiprávním jednání. V současnosti žalobce pobývá na území ČR téměř 10 let, přičemž zde začínal na vrcholu své ekonomické aktivity. Není pro něj a rodinu reálně možné přenést úspěšný rodinný podnik z území ČR, aniž by jim i společnosti vznikla závažná újma. Kromě toho zde pobývá celá žalobcova blízká rodina, otec a matka, kteří se rovněž podílejí na podnikání. Mají zde veškeré rodinné zázemí, ekonomické i sociální vazby, zcela se ztotožnili s českou kulturou a společností. Pro toto řízení je zároveň zcela irelevantní, jaký je pobytový status rodinných příslušníků žadatele. Pokud už jej berou správní orgány v potaz, měly by stejně tak reflektovat, že rovněž v jejich případě je pobyt stále v řešení správních orgánů či soudu, kde se berou o svá práva. Žalobce namítl, že správní orgán vůbec nezvažil intenzitu tvrzeného porušení práva.
14. Stejně tak žalobce nemohl souhlasit se závěry správního orgánu, že z principu nemůže dojít k nepřiměřenému zásahu, pokud napadeným rozhodnutím dochází pouze k neudělení nejvyššího pobytového oprávnění. Trvalý pobyt s sebou nese specifická práva a povinnosti a argumentace nižším pobytovým oprávněním, přesněji řečeno jeho fikcí, není dostatečným odůvodněním přiměřenosti dopadů rozhodnutí. Pokud meritorní rozhodnutí správního orgánu obsahuje pouze omezenou úvahu o přiměřenosti dopadů rozhodnutí, případně úvahu postavenou na domněnkách a nesprávných závěrech správního orgánu, tedy v rozporu s požadavky § 174a zákona o pobytu cizinců (jak je tomu v tomto případě), jedná se o porušení nejen tohoto ustanovení zákona, ale také § 3 správního řádu, jelikož nelze ani v nadsázce hovořit o tom, že se správní orgán pokusil zjistit skutečný stav věci, mající vazbu na § 174a zákona o pobytu cizinců. V daném případě je toto demonstrováno například konstatováním, že zásah do ekonomických aktivit si žalobce způsobil sám svou (údajně) nelegální prací. Správní orgán tím, že se v odůvodnění rozhodnutí s touto nepřiměřeností nevypořádal, jednal v rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu.
15. Vzhledem k výše uvedenému žalobce navrhl, aby soud napadené rozhodnutí žalované v celém rozsahu zrušil, věc vrátil žalované k dalšímu řízení a uložil jí povinnost zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení.

III.

Vyjádření žalované k žalobě

16. Žalovaná ve svém vyjádření k podané žalobě navrhla zamítnutí žaloby. Setrvala na své dosavadní argumentaci a odkázala na obsah správního spisu.

IV.

Replika žalobce

17. V podané replice žalobce uvedl, že žalovaná nadále pomíjí okolnosti zcela klíčové pro řešení případ. Ve stručnosti zopakoval hlavní body žalobní argumentace, na kterých setrval.

V.

Vyjádření účastníků při ústním jednání

18. Účastníci setrvali na svých dosavadních podáních.

VI.

Posouzení věci soudem

19. V souladu s § 75 odst. 1, 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „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.

VII.

Rozhodnutí soudu

20. Žaloba je důvodná.
21. V první řadě je nezbytné uvést, že soud se plně ztotožňuje se skutkovým závěrem žalovaného ohledně prokázání výkonu závislé činnosti žalobcem. Jak je patrné z odůvodnění prvoinstančního i napadeného rozhodnutí, správní orgány stran zjištění této otázky vycházely nejen z uzavřené pracovní smlouvy předložené samotným žalobcem (v této souvislosti si lze jen těžko představit, že by k uzavření smlouvy a jejímu následnému předložení v rámci správního řízení došlo „administrativním pochybením“ jak uvádí žalobce), ale i z dalších na sebe vzájemně logicky navazujících dokumentů – potvrzení o výši příjmu ze závislé činnosti z titulu funkce dlaždič – obkladač, a zejména ze sdělení Pražské správy sociálního zabezpečení, z něhož jasně vyplývá, že byly za žalobce činěny odvozy na sociální pojištění ve výši odpovídající výši sjednané mzdy uvedené v pracovní smlouvě.
22. Soud se však s žalovaným rozchází stran hodnocení výše popsaného skutkového stavu, tj. zda prosté neplnění účelu předchozího dlouhodobého pobytu (tj. výkon závislé práce namísto podnikání) představuje „*narušení veřejného pořádku závažným způsobem*“ ve smyslu § 75 odst. 2 písm. g) zákona o pobytu cizinců. K této klíčové sporné otázce se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 1. 2018, č. j. 6 Azs 345/2017 – 37 (v němž se neztotožnil se závěry senátu 57 zdejšího soudu, které se v podstatě shodovaly s argumentací žalované v nyní projednávané věci) a uvedl, že „*neplnění účelu předchozího dlouhodobého pobytu nemůže být „samo o sobě“, jak nesprávně v části V./ad 2) uzavřel krajský soud, kvalifikováno jako narušení veřejného pořádku závažným způsobem ve smyslu § 75 odst. 2 písm. g) zákona o pobytu 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. Některé okolnosti tohoto případu by to sice mohly*

naznačovat, pro takový závěr však v dané fázi řízení chybí dostatečný a prokázaný skutkový základ (naproti tomu by pro takový závěr nesvědčilo zjištění, že účel pobytu stěžovatel neplnil po tři z pěti let dlouhodobého pobytu předcházejícího podání žádosti o trvalý pobyt (zvýraznění provedeno zdejší soudem).“ Ve smyslu shora uvedených závěrů Nejvyššího správního soudu nemohl zdejší soud dospět k jinému závěru, než že napadené rozhodnutí je nezákonné, když kromě neplnění účelu dlouhodobého pobytu v období od ledna 2015 do září 2016 neobsahuje jiný rozhodovací důvod (vymezení další individuální okolnosti) odůvodňující závěr o narušení veřejného pořádku závažným způsobem.

23. S ohledem na nezákonnost závěrů správních orgánů stran výkladu pojmu „*narušení veřejného pořádku závažným způsobem*“ se soud nezabýval námitkou nedostatečného posouzení přiměřenosti dopadů napadeného rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce, když zkoumání této otázky za dané procesní situace pozbylo významu.
24. 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.).

VIII.

Náklady řízení

25. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., dle kterého má právo na náhradu nákladů řízení žalobkyně, jež měla ve věci plný úspěch. Žalobkyni bylo přiznáno právo na náhradu nákladů spočívajících v zaplaceném soudním poplatku za žalobu (3.000 Kč), v odměně za tři úkony právní služby v plné výši, tj. 3.100 Kč/úkon, kterými se rozumí převzetí a příprava zastoupení, písemné podání ve věci samé a účast na jednání konaném před soudem, a náhradě hotových výdajů za tři úkony právní služby v paušální výši 300 Kč/úkon podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) a § 13 odst. 1 a 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, dále v dani z přidané hodnoty, kterou bude advokát povinen odvést z odměny a náhrad podle zákona o dani z přidané hodnoty, ve výši 2.142 Kč. Celková výše přiznané náhrady nákladů řízení tedy činí **15.342 Kč**. Žalované bylo určeno platební místo podle § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. a byla jí stanovena pariční lhůta, již soud vzhledem k možnostem žalované platbu realizovat považuje za přiměřenou.

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 dne 17. 9. 2019

Mgr. Alexandr Krysl v.r.
předseda senátu