



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Zuzany Bystřické

a soudců JUDr. Mariana Kokeše, Ph.D., a JUDr. Faisala Husseiniho, Ph.D., ve věci

žalobce: **T. V. T.**
státní příslušnost Vietnamská socialistická republika
zastoupený advokátem Mgr. Petrem Václavkem
sídlem Opletalova 25, 110 00 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 15. 3. 2017, č. j. MV-15185-6/SO-2017

takto:

- I. Rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 15. 3. 2017, č. j. MV-15185-6/SO-2017, **se ruší** a věc se **vrací** k dalšímu řízení žalované.
- II. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 16 342 Kč, a to k rukám jeho advokáta, Mgr. Petra Václavka, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a shrnutí průběhu správního řízení

1. Žalobce podanou žalobou brojí proti v záhlaví citovanému rozhodnutí, kterým žalovaná zamítla odvolání žalobce a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra České republiky, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „ministerstvo vnitra“) ze dne 14. 11. 2016, č. j. OAM-29509-80/DP-2014. Tímto rozhodnutím ministerstvo vnitra zamítlo žádost žalobce o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání - osoba samostatně výdělečně činná podle § 44a odst. 3, ve spojení s § 35 odst. 3, § 37 odst. 2 písm. b) a v návaznosti na § 56 odst. 1 písm. j) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, v rozhodném znění (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), neboť byla zjištěna *jiná závažná překážka pobytu žalobce na území České republiky*.
2. Z obsahu předloženého správního spisu vyplývá, že žalobce podal dne 7. 7. 2014 žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání dle § 44a odst. 1 zákona o pobytu cizinců, které mu bylo uděleno jako osobě samostatně výdělečně činné. Z Cizineckého informačního systému ministerstvo vnitra zjistilo, že žalobce na území České republiky pobýval od 15. 8. 2007 nejprve na základě dlouhodobého víza uděleného za účelem podnikání s platností do 25. 7. 2008 a posléze na základě povolení k dlouhodobému pobytu (vydaného pro tentýž účel) s platností od 26. 7. 2008 do 25. 7. 2010. Platnost povolení k dlouhodobému pobytu byla následně žalobci prodloužena na období od 26. 7. 2012 do 25. 7. 2014. Žalobci přitom bylo vydáno živnostenské oprávnění pro provozování volné živnosti – *„Výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona“*, obory – *„Velkoobchod a maloobchod“* a *„Realitní činnost, správa a údržba nemovitostí“* a dále pro provozování živnosti řemeslné – *„Hostinská činnost“*. Rozhodnutím ze dne 22. 5. 2015, č. j. OAM-29509-25/DP-2014, ministerstvo vnitra žádost žalobce zamítlo podle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 a dále ve spojení s § 37 odst. 2 písm. b) v návaznosti na § 56 odst. 1 písm. j) zákona č. 326/1999 Sb., neboť byla zjištěna jiná závažná překážka pobytu žalobce řízení na území České republiky. Jiná závažná překážka měla spočívat v neplnění účelu povoleného pobytu v rozporu s § 35 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, když se žalobce jako člen sdružení EPIMA v drůbežárně v Modřicích podílel na výkonu závislé činnosti v zastřeném pracovněprávním vztahu namísto podnikání. Žalovaná nicméně toto rozhodnutí ministerstva vnitra k odvolání žalobce zrušila rozhodnutím ze dne 26. 10. 2015, č. j. MV-140071-4/SO-2015, a věc vrátila ministerstvu vnitra k novému projednání, když konstatovala, že ministerstvo vnitra sice správně posoudilo povahu činnosti žalobce v drůbežárně v Modřicích, nedokázalo však nijak blíže upřesnit jeho sdělení, že činnost v drůbežárnách ukončil v roce 2013.
3. Ministerstvo vnitra posléze, po opětovném provedení výsledku žalobce za účelem upřesnění doby jeho působení v drůbežářských závodech, znovu prozkoumalo jeho žádost a opětovně shledalo, že jsou dány důvody pro zamítnutí žádosti, a proto žádost žalobce znovu zamítlo rozhodnutím ze dne 4. 3. 2016, č. j. OAM 29509-54/DP-2014. Nicméně rovněž toto rozhodnutí ministerstva vnitra žalovaná k odvolání žalobce zrušila, a to rozhodnutím ze dne 31. 5. 2016, č. j. MV-64300-5/SO-2016, když souhlasila s názorem ministerstva vnitra, že žalobce v době, kdy pracoval v drůbežárně v Modřicích, fakticky nepodnikal, ale vykonával závislou práci bez povolení k zaměstnání nebo zaměstnanecké karty a tedy neplnil účel, pro který mu bylo pobytové oprávnění vydáno. Žalovaná avšak konstatovala, že délka neplnění účelu pobytu není dobou převážnou vzhledem k

povolenému pobytu žalobce na území České republiky a tedy nelze předmětnou žádost z tohoto důvodu zamítnout, přičemž věc byla vrácena ministerstvu vnitra k novému projednání.

4. V rámci nového projednání žádosti ministerstvo vnitra vzalo do úvahy i rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 13. 9. 2016, č. j. 36 Ad 39/2014-73, kterým byla zamítnuta žaloba JUDr. E. P., předsedy sdružení EPIMA, kterou se jmenovaný domáhal zrušení rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 5. 5. 2014, č. j. 918/1.30/14/14.3, kterým bylo potvrzeno rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj ze dne 15. 1. 2014, č. j. 10702/9.33/12/14.3-RZ, ze kterého vyplývá závěr, že činnost vykonávaná příslušníky Vietnamské socialistické republiky, kteří byli dne 17. 7. 2012 přítomni kontrole oblastního inspektorátu práce pracovních podmínek sdružení EPIMA, vykonávajícího činnost v drůbežárně v Modřicích, nebyla podnikáním, resp. provozováním živnosti, ale výkonem závislé práce mimo pracovněprávní vztah a bez potřebného rozhodnutí o povolení k zaměstnání, byla tedy nelegální prací. Na základě výsledku provedeného s žalobcem bylo zjištěno, že žalobce vykonával stejnou činnost jako státní příslušníci Vietnamské socialistické republiky, kteří byli přítomni předmětné kontrole oblastního inspektorátu práce, a to v areálu drůbežářských závodů Vodňanská drůbež, a. s. Výsledkem žalobce bylo konkrétně zjištěno, že tuto činnost vykonával jako člen sdružení v období od roku 2011 do konce roku 2012 nebo začátku roku 2013. Ministerstvo vnitra dále uvedlo, že všichni cizinci, zjištění při předmětné kontrole, měli stejně jako žalobce s JUDr. P. uzavřenu smlouvu o sdružení, a to podle § 829 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník. Na základě uvedených skutečností vydalo ministerstvo vnitra výše citované rozhodnutí ze dne 14. 11. 2016, kterým žádost žalobce zamítlo, což následně žalovaná aprobevovala žalobou napadeným rozhodnutím a neshledala tak důvodnými odvolací námitky žalobce, neboť se ztotožnila se závěrem ministerstva vnitra, že žalobce, který má na území povolení k pobytu za účelem podnikání od roku 2007, účel pobytu od konce roku 2011 do konce roku 2012 nebo začátku roku 2013, tedy přibližně jeden rok neplnil. Současně zdůraznila, že žalobce se po celou tuto dobu „*dopouštěl nelegální práce, což bylo potvrzeno i rozhodnutím Krajského soudu v Brně ze dne 13. 9. 2016*“, přičemž „*se jednalo o pochybení opravdu závažné, což lze doložit i výší pokuty, jež byla udělena JUDr. E. P. za umožnění výkonu této nelegální práce žalobci, jakož i ostatním cizincům.*“

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

5. Ve včas podané žalobě (§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s. ř. s.“), splňující též ostatní podmínky řízení (§ 65, § 68 a § 70 s. ř. s.), žalobce navrhuje, aby krajský soud rozhodnutí žalované zrušil.
6. Žalobce v první řadě namítá, že žalovaná se důkladně nezabývala námitkou nedostatečně zjištěného skutkového stavu ministerstvem vnitra, které nevzalo do úvahy všechny skutkové okolnosti daného případu. Žalobce konkrétně poukazuje na nedostatky při zjištění období, v němž nemělo docházet k naplnění účelu pobytu, když ministerstvo vnitra nesprávně konstatovalo, že se mělo jednat o období od konce roku 2011 do konce roku 2012 nebo začátku roku 2013.
7. Žalobce dále namítá, že žalovaná nesprávně posoudila námitku, kterou žalobce brojil proti právnímu závěru ministerstva vnitra ohledně existence jiné závažné překážky k povolení dlouhodobého pobytu ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Dle žalobce s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu postačí pro konstatování, že účel

pobytu je cizincem naplněn, pokud se činnosti, pro kterou mu byl pobyt povolen, věnuje alespoň převážnou dobu povoleného pobytu. S ohledem na délku údajného neplnění účelu pobytu ve vztahu k celkové délce pobytu žalobce na území České republiky, v jejíž většině pochybení na straně žalobce v naplňování účelu pobytu shledáno nebylo, nemůže prvně uvedené představovat (i s přihlédnutím k časovému odstupu tohoto období) onu jinou závažnou překážku pro udělení, resp. v tomto případě prodloužení, dlouhodobého pobytu za účelem podnikání.

8. Žalobce dále zpochybňuje příslušnost ministerstva vnitra k rozhodnutí o výkonu nelegální práce žalobcem. Dle žalobce ministerstvo vnitra není oprávněným orgánem k rozhodování o přestupku žalobce, spočívajícím v jednání, naplňujícím znaky nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v rozhodném znění (dále jen „zákon o zaměstnanosti“). Už vůbec pak není možno usuzovat o výkonu nelegální práce žalobcem pouze toliko na základě rozhodnutí o spáchání přestupku v oblasti zaměstnanosti ze strany JUDr. P., coby primárního zdroje informací v nyní projednávané věci. Pokud chtělo ministerstvo vnitra rozhodovat o výkonu nezávislé práce žalobcem jako o jiné závažné překážce pro prodloužení dlouhodobého pobytu, mělo tuto vyřešit jako předběžnou otázku.
9. Konečně žalobce poukazuje na skutečnost, že rozhodnutí žalované a ministerstva vnitra jsou zcela nepřiměřená z hlediska dopadů do soukromého a rodinného života žalobce. K tomu žalobce zejména uvádí, že ačkoliv má nejbližší rodinu ve Vietnamské socialistické republice, tato je na něm existenčně závislá, neboť prostřednictvím peněžních prostředků, získaných z výdělečné činnosti v České republice, žalobce zajišťuje existenční náklady své rodiny. Poměření zásahu do rodinného a soukromého života žalobce žalovaným a ministerstvem vnitra však byla zcela povrchní a formalistická, pročez žalobce označuje taková rozhodnutí za nepřezkoumatelná.

III. Vyjádření žalované

10. Žalovaná ve vyjádření k žalobě pouze odkazuje na odůvodnění napadeného rozhodnutí a odmítá žalobní námitky, které jsou nadto shodné s odvolacími námitkami.

IV. Ústní jednání konané dne 14. 5. 2019

11. Při ústním jednání účastníci setrvali na svých tvrzeních již dříve písemně uplatněných v žalobě, ve vyjádření k žalobě, resp. v replice k těmto vyjádřením.

V. Posouzení věci soudem

12. Krajský soud přezkoumal v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) napadené rozhodnutí žalované, jakož i předcházející rozhodnutí ministerstva vnitra, včetně řízení předcházejících jejich vydání, a dospěl k závěru, že žaloba **je důvodná** (§ 78 odst. 1 s. ř. s.).
13. Krajský soud se nejdříve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti žalobou napadeného rozhodnutí, neboť v případě nepřezkoumatelnosti se jedná o tak závažnou vadu, že by se jí soud musel zabývat z úřední povinnosti i nad rámec uplatněných žalobních námitek (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2004, č. j. 5 A 157/2002-35, rozhodnutí správních soudů jsou rovněž dostupná na www.nssoud.cz). Je-li totiž správní rozhodnutí nepřezkoumatelné, lze jen stěží uvažovat o jeho přezkumu správním soudem, což ostatně vyplývá již z lingvistické stránky věci, kdy nepřezkoumatelné rozhodnutí prostě nelze

věcně přezkoumat. Takové rozhodnutí by bylo nutno zrušit pro nepřezkoumatelnost, která může nastat buď pro nesrozumitelnost (nelze seznat určitý a jednoznačný výrok, jde o výrok s obsahem rozporuplným, nevykonatelným apod.), nebo pro nedostatek důvodů (odůvodnění je v rozporu s výrokem, popř. uvádí jiné důvody než ty, v nichž má mít dle zákona oporu, odůvodnění postrádá rozhodný důvod pro výrok či neobsahuje žádné hodnocení provedených důkazů a závěr z nich učiněný).

14. Jak již bylo uvedeno, žalobce spatřoval nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalované pro nedostatek důvodů v nedostatečném posouzení přiměřenosti rozhodnutí o neprodloužení dlouhodobého pobytu žalobce ministerstvem vnitra, když to mělo být zcela kusé a ryze formalistické. S touto námitkou se ovšem krajský soud neztotožňuje, neboť k tomu, aby rozhodnutí správního orgánu bylo považováno za přezkoumatelné, je mimo jiné nezbytné, aby z odůvodnění správního rozhodnutí jednoznačně vyplývalo, že se správní orgán posuzovanou věcí zabýval, neopomenul žádné účastníkovy námitky a přihlédl i k námitkám strany druhé. Stejně tak z odůvodnění musí plynout vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé, přičemž takto formulované právní závěry musí být srozumitelné, vnitřně bezrozporné a nacházející oporu právě ve skutkových zjištěních a provedených důkazech. V opačném případě by se jednalo skutečně o rozhodnutí nepřezkoumatelné, neboť by nedávalo dostatečné záruky vylučující libovůli v rozhodovací činnosti správního orgánu. O takový případ se však u žalobou napadeného rozhodnutí žalované, ani u rozhodnutí ministerstva vnitra nejedná. Z odůvodnění rozhodnutí žalované je totiž jednoznačně zřejmé a seznatelné, na základě jakých důvodů dospěla k závěru, že námitky žalobce uplatněné v odvolání jsou nedůvodné a rozhodnutí ministerstva vnitra správné. Na rozdíl od žalobce je tak krajský soud toho názoru, že se žalovaná dostatečně a srozumitelně vypořádala se všemi jím uplatněnými námitkami, a to v míře odpovídající jejich relevanci pro podstatu projednávané věci, a není tak zatíženo vadou nepřezkoumatelnosti. Totéž lze konstatovat i ve vztahu k rozhodnutí ministerstva vnitra, na jehož odůvodnění ostatně žalovaná opakovaně odkazovala, neboť i ministerstvo vnitra zde důkladně a podrobně vymezilo, na základě jakých podkladů a skutkových zjištění dospělo k závěru o zamítnutí žádosti o žalobce o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání - osoba samostatně výdělečně činná.
15. Obsah dalších žalobních námitek a podstatu nyní projednávané věci pak tvoří zejména věcná polemika žalobce s těmito závěry ministerstva vnitra a žalované, na jejichž základě byla zamítnuta jeho žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání - osoba samostatně výdělečně činná.
16. Dle § 44a odst. 3 zákona o pobytu cizinců žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu přijímá a rozhoduje o ní ministerstvo vnitra. Na prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu se ustanovení § 35 odst. 2 a 3, § 36, § 46 odst. 3 a odst. 7 a § 47 zákona o pobytu cizinců vztahují obdobně. Podle § 35 odst. 3 zákona o pobytu cizinců platí, že dobu pobytu na území na vízum k pobytu nad 90 dnů nelze prodloužit, pokud ministerstvo shledá důvod pro zahájení řízení o zrušení platnosti tohoto víza (§ 37). Ustanovení § 37 v odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců upravuje, že ministerstvo zruší platnost víza k pobytu nad 90 dnů, jestliže cizinec „neplní účel“, pro který bylo vízum uděleno. Dle odst. 2 písm. b) téhož ustanovení ministerstvo dále zruší platnost víza

k pobytu nad 90 dnů, jestliže cizinec „*přestal splňovat některou z podmínek*“ pro udělení víza, za podmínky, že důsledky tohoto rozhodnutí budou přiměřené důvodu pro zrušení platnosti víza. Při posuzování přiměřenosti ministerstvo přihlíží zejména k dopadům tohoto rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince. Dle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců dlouhodobé vízum, s výjimkou víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území z důvodu podle § 33 odst. 3, ministerstvo cizinci neudělí, jestliže pobyt cizince na území není v zájmu České republiky nebo „*je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území.*“

17. K námitce žalobce ohledně nedostatečně zjištěného skutkového stavu krajský soud konstatuje, že žalobce neuvádí, s výjimkou tvrzení nedostatečně zjištěného období, v němž neměl být plněn účel pobytu, v žalobě žádné konkrétní skutečnosti, kterými by toto své obecné tvrzení podpořil. Ze správního spisu vyplývá, že žalobce byl několikrát úspěšný v řízeních o odvolání proti rozhodnutí ministerstva vnitra o neprodloužení dlouhodobého pobytu, přičemž na základě závazného právního názoru žalované byl správní spis ministerstvem vnitra doplněn o podstatné skutkové okolnosti, které dříve zjištěny ani brány v potaz nebyly. Samotné tvrzení žalobce o nedostatečně zjištěném období, v němž neměl být plněn účel pobytu, krajský soud neshledává opodstatněným, neboť relevantní období, uvedené v rozhodnutí ministerstva vnitra jako období, v němž žalobce neplnil účel pobytu, tedy od konce roku 2011 do konce roku 2012 nebo začátku roku 2013, vyplynulo přímo z výpovědi žalobce. Nelze tak přičítat ministerstvu vnitra, že blíže nespecifikovalo předmětné období, když přesné datum zahájení ani ukončení činnosti není ve smlouvě o sdružení, již měl žalobce podepsat, uvedeno, přičemž k ukončení činnosti dle slov žalobce došlo ústně pouze sdělením jiné blíže nespecifikované osobě vietnamské státní příslušnosti a sám žalobce si přesné datum zahájení ani ukončení činnosti ve sdružení nepamatuje. Nadto zákon nevyžaduje, aby ministerstvo vnitra pro posouzení existence jiné závažné překážky pro prodloužení dlouhodobého pobytu znalo přesné období neplnění dlouhodobého pobytu, resp. výkonu nelegální práce, neboť neexistuje zákonem stanovená délka takového období, jejíž překročení by mělo za následek vznik jiné závažné překážky, bránící prodloužení dlouhodobého pobytu ve smyslu § 44a zákona o pobytu cizinců ve spojení s § 37 odst. 2 písm. b) a § 56 odst. 1 písm. j) téhož zákona. Jinými slovy, ministerstvo vnitra pro to, aby si mohlo učinit úsudek o existenci jiné závažné překážky pro prodloužení dlouhodobého pobytu, nepotřebovalo znát přesnou délku období, po kterou žalobce vykonával nelegální práci, neboť zákon nestanoví časový rozsah, kdy se ještě výkon nelegální práce za jinou závažnou překážku považuje a kdy již nikoliv.
18. Krajský soud se ani neztotožnil s námitkou žalobce, již brojil proti užití závěrů citovaného rozsudku krajského soudu č. j. 36 Ad 39/2014-73 o zamítnutí žaloby JUDr. P. proti rozhodnutí, v němž bylo konstatováno, že umožnil nelegální práci, na nyní projednávaný případ žalobce, a to k učinění závěru, že žalobce vykonával nelegální práci. Z rozhodnutí ministerstva vnitra i žalované totiž vyplývá, že argumentace tímto rozhodnutím krajského soudu byla použita jako argumentace podpůrná, přičemž samo ministerstvo vnitra zhodnotilo naplnění znaků závislé práce žalobcem v daném případě a na základě vlastního právního posouzení věci došlo k závěru, že žalobce vykonával závislou činnosti, kterou s ohledem na neexistenci pracovněprávního vztahu kvalifikovalo jako nelegální. K tomu krajský soud zdůrazňuje, že ve své již ustálené judikatuře ve vztahu k § 57 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) opakovaně konstatoval, že „*jestliže vydání rozhodnutí závisí na řešení otázky, již*

nepřísluší správnímu orgánu rozhodnout a o které nebylo dosud pravomocně rozhodnuto, správní orgán si o ní může učinit úsudek; správní orgán si však nemůže učinit úsudek o tom, zda byl spáchán trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt a kdo za něj odpovídá, ani o otázkách osobního stavu.“ (k tomu srov. například rozsudek ze dne 26. 6. 2017, č. j. 29 A 97/2015-88). Jelikož zákon o pobytu cizinců neobsahuje ustanovení, která by upravovala použití předběžné otázky ve správním řízení a zároveň zákon o pobytu cizinců nevylučuje užití správního řádu, použije se dle § 1 odst. 2 správního řádu v řízení o prodloužení dlouhodobého pobytu pro posouzení předběžné otázky ustanovení § 57 správního řádu. Pokud tedy existence nelegální práce zakládá „jinou závažnou překážku“ pro neudělení víza ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, která je prostřednictvím aplikace § 46 odst. 1 spolu s § 35 odst. 3 a § 37 odst. 2 písm. b) téhož zákona i překážkou prodloužení dlouhodobého pobytu cizince na území České republiky, ministerstvu vnitra je na základě § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu zmocněno k posouzení, zda v daném případě skutečně byla dána existence nelegální práce. Posuzování této otázky je tak nutno odlišovat od kontrolní činnosti v oblasti zaměstnanosti ve smyslu § 125 zákona o zaměstnanosti, když ostatně ministerstvo vnitra, ani žalovaná nejsou oprávněny posuzovat, zda byl spáchán přestupek ve smyslu § 139 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Podle výše uvedených ustanovení zákona o pobytu cizinců je tak ministerstvo vnitra mimo jiné oprávněno posuzovat, zda cizinec plní účel, pro který bylo vízum uděleno. Je-li tímto účelem podnikání, může si ministerstvo nepochybně učinit úsudek o tom, zda činnost žalobce je podnikáním či nikoli. Stejný závěr pak platí *mutatis mutandis* pokud jde o zaměstnání, tedy o výkon závislé práce. V nyní souzené věci je podstatné, že správní orgány věc nehodnotily z toho hlediska, zda jednáním žalobce byl spáchán správní delikt a kdo za něj odpovídá, posuzovaly pouze otázku, zda se jednalo o závislou práci či podnikání. Definice závislé práce je navíc obsažena v zákoníku práce, nikoliv v zákoně o zaměstnanosti, a jako taková je samozřejmě aplikovatelná jako obecná definice pro účely celého právního řádu, není-li ve zvláštním zákoně stanoveno jinak. Jinými slovy, pokud ministerstvo vnitra neposuzovalo, zda byl jednáním žalobce spáchán přestupek, pouze posoudilo povahu činnosti žalobce, není takové předběžné posouzení v rozporu se zákazem, vyplývajícím z § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu, a to ani tehdy, pokud by si na základě takového posouzení udělalo úsudek, že činnost žalobce vykazuje znaky, které by mohly skutkovou podstatu určitého přestupku naplnit.

19. Krajský soud nicméně za důvodnou shledal námitku žalobce, v níž zpochybňuje právní závěr žalované i ministerstva vnitra o existenci jiné závažné překážky jako důvodu pro zamítnutí žádosti dle § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Důvody pro neudělení víza podle § 56 zákona o pobytu cizinců představují v negativním smyslu podmínky pro udělení víza ve smyslu § 37 odst. 2 písm. b) téhož zákona. Nejvyšší správní soud v obdobných věcech dovodil, že pojem „závažná překážka“ vymezený v § 56 zákona o pobytu cizinců je neurčitým pojmem, který je správní orgán povinen vymezit ve svém rozhodnutí a patřičně právní kvalifikaci jednání žalobců odůvodnit (srov. např. rozsudky ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011-69; ze dne 30. 1. 2013, č. j. 9 As 117/2012-35; či ze dne 27. 9. 2013, č. j. 4 As 114/2013-35). Současně bylo již dříve správními soudy judikováno, že výkon 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 přitom je možno považovat za jinou překážku pobytu cizince na území České republiky dle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, která „může v

tom kterém případě dosahovat takové intenzity“, že je možné ji považovat za závažnou (k tomu srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 12. 2017, č. j. 11 A 168/2017-47). Z dikce tohoto závěru však vyplývá, že nikoliv každý případ výkonu nelegální práce musí být nutně posuzován jako jiná závažná překážka ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Nejvyšší správní soud ve svých rozsudcích opakovaně zdůraznil, že například k podřazení neplnění účelu dlouhodobého pobytu pod pojem závažná překážka pobytu cizince na území České republiky nedochází bezvýjimečně a je potřeba posuzovat okolnosti konkrétního případu. Kupříkladu v rozsudku ze dne 8. 8. 2012, č. j. 3 As 15/2012-29, uvedl, že městský soud se měl zabývat tím, „zda žalobce svým jednáním skutečně účel předchozího uděleného pobytu nenaplnil a zda toto jednání představovalo závažnou překážku pro prodloužení jeho pobytu na území České republiky ve smyslu § 56 odst. 1 písm. k) zákona č. 326/1999 Sb. Městský soud v Praze byl přitom povinen vzít v úvahu konkrétní okolnosti daného případu, tedy především to, po jak dlouhou dobu žalobce samostatně výdělečnou činnost nevykonával a z jakých důvodů.“ V rozsudku ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011-69, pak Nejvyšší správní soud uvedl, že „aby mohlo být konstatováno plnění účelu, pro který byl stěžovateli pobyt povolen, tj. podnikatelská činnost, musela být v předmětném období alespoň převážně vykonávána, což není naplněno pouhým případným úsilím o její provozování.“ V rozsudku ze dne 6. 11. 2014, č. j. 9 As 219/2014-39, Nejvyšší správní soud zase konstatoval, že nelze hovořit o „jakémkoliv neplnění, ale o převážném neplnění účelu, pro který byl pobyt povolen“.

20. Uvedené závěry je dle krajského soudu nezbytné vztáhnout i na posouzení výkonu nelegální práce jako potenciální jiné závažné překážky pro pobyt na území České republiky ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Správní orgány jsou tak při hodnocení, zda činnost vykazující znaky závislé činnosti, kterou při neexistenci pracovněprávního vztahu je možno kvalifikovat jako nelegální, povinny hodnotit konkrétní okolnosti daného případu, zejména délku výkonu nelegální práce a důvody, proč byla nelegální práce vykonávána.
21. V nyní projednávané krajský soud nemá pochybnosti o správnosti podřazení činnosti žalobce v drůbežárně v Modřicích, prováděné v období od konce roku 2011 do konce roku 2012 nebo začátku roku 2013, pod závislou činnost, kterou je při neexistenci pracovněprávního vztahu možno kvalifikovat jako nelegální práci, tak jak ve shodě s ministerstvem vnitra učinila žalovaná. Krajský soud se již nicméně se správními orgány neshoduje s jejich právním závěrem, že tento výkon nelegální práce žalobce představuje jinou závažnou překážku pro pobyt na území České republiky ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Žalovaná (a předtím i ministerstvo vnitra) se totiž při tomto hodnocení spokojila pouze s obecným konstatováním, že byly naplněny znaky nelegální práce ze strany žalobce, aniž by však přihlédla a vzala do úvahy ony konkrétní skutkové okolnosti, které mohou v konečném důsledku takové hodnocení učinit nesprávným a rozhodnutí na něm založené zatížit vadou nezákonnosti, jak vyplývá z výše rekapitulovaných judikатурních závěrů. Jak totiž v první řadě vyplývá ze správního spisu, žalobce v době rozhodnutí ministerstva vnitra pobýval na území České republiky již více než 8 let. Z šetření ministerstva vnitra vyplývá, že po celou dobu svého pobytu na území České republiky žalobce vykonával výdělečnou činnost, a pouze v období mezi koncem roku 2011 a koncem roku 2012 nebo začátkem roku 2013, tedy po dobu přesahující cca jeden rok, neplnil účel povoleného pobytu – samostatně výdělečnou činnost), zatímco po zbylou dobu, tedy po dobu téměř 7 let vykonával řádně činnost, pro kterou mu byl

povoleno pobyt na území České republiky. Pokud by pak měla být doba výkonu nelegální práce přepočítána pouze na období předchozího povoleného pobytu žalobce, tedy od 26. 7. 2012 do 25. 7. 2014, bylo by zjištěno, že z dvouletého období, v němž měl žalobce povolen pobyt na území České republiky pro účely podnikání, žalobce pouze necelého půl roku z celkového dvouletého období povoleného pobytu neplnil účel povoleného pobytu při současném výkonu nelegální práce. Z výše uvedeného lze konstatovat, že období, po které byla žalobcem vykonávána nelegální práce, nepřesahuje ani čtvrtinu času oproti období, v němž byla žalobcem řádně vykonávána samostatně výdělečná činnost, což samo o sobě dle krajského soudu musí mít vliv na posouzení závažnosti této překážky (výkon nelegální práce) pro pobyt na území České republiky ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. To ostatně přiznala i sama žalovaná při hodnocení, zda délka neplnění účelu pobytu ze strany žalobce naplňuje podmínky stanovené v § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Již v rozhodnutí ze dne 31. 5. 2016 žalovaná uvedla, že *„délka neplnění účelu pobytu není dobou převážnou vzhledem k povolenému pobytu žalobce na území České republiky a tedy nelze předmětnou žádost z tohoto důvodu zamítnout, přičemž věc byla vrácena ministerstvu vnitra k novému projednání.“* Ohledem na toto tvrzení pak rozhodnutí ministerstva vnitra žalovaná zrušila. Správní orgány tak při hodnocení závažnosti nelegální práce žalobce nevzaly délku žalobcem vykonávané nelegální práce v potaz, ačkoliv v předchozím rozhodnutí žalované byl význam této skutečnosti zrušením dřívějšího rozhodnutí ministerstva vnitra o neprodloužení pobytu žalobce akcentován.

22. Dalším faktorem, který správní orgány při rozhodování v nyní projednávané věci nevzaly dle krajského soudu do úvahy, jsou samotné důvody, pro které žalobce nelegální práci vykonával. V tomto ohledu je potřeba poukázat na skutečnost, že krajský soud nepochybně, že se v případě nelegální práce jedná o obcházení zákona, které může vykazovat značnou míru závažnosti, obzvláště pokud se jedná o účelové obcházení zákona, tedy o činnost, při níž cizinec účelově a vědomě zastírá existující pracovněprávní vztah jednáním, které na první pohled budí dojem existence samostatně výdělečné činnosti. Hodnocení závažnosti nelegální práce bez přihlédnutí ke konkrétním důvodům výkonu takové činnosti však považuje krajský soud za ryze formalistické a nesprávné. V nyní projednávané věci ze spisového materiálu vyplývá, že žalobce v době podpisu smlouvy neměl povědomí o povaze činnosti sdružení, ani o povaze práce, jíž bude vykonávat. S ohledem na tvrzení známých žalobce o vyšší ekonomické výnosnosti práce v rámci sdružení oproti činnosti žalobce, kterou doposud vykonával, jakožto samostatně výdělečnou činnost, podepsal smlouvu o sdružení EPIMA v domněnku, že podpis takové smlouvy jej opravňuje k řádnému výkonu činnosti v rámci tohoto sdružení. Krajský soud si je vědom existence právní zásady *ignorantia iuris non excusat*, která se nepochybně uplatňuje i na žalobce, a tento tedy měl znát povahu činnosti, jíž vykonával. Z pohledu závažnosti žalobcem vykonávané nelegální práce je však dle krajského soudu potřeba přihlížet i k subjektivní stránce žalobce při výkonu nelegální práce. To lze usuzovat i ze skutečnosti, že před i po práci v drůbežárně v Modřicích, jež byla kvalifikována ministerstvem vnitra jako nelegální, žalobce řádně podnikal v oblasti prodeje textilu za současného řádného plnění všech povinností osoby samostatně výdělečně činné vůči orgánům veřejné správy. Krajský soud tak uzavírá, že ačkoliv neznalost právního režimu práce v drůbežárně v Modřicích žalobce nemůže v žádném případě zcela omluvit, je potřeba přihlídnout k přesvědčení žalobce, že práci, která ve skutečnosti byla prací nelegální, může po podpisu smlouvy o sdružení vykonávat zcela v souladu se zákonem. Opačný výklad by žalobce stavěl do stejného postavení jako osoby, které se zcela účelově a

úmyslně snaží obcházet právní regulaci pracovněprávních vztahů a účelů povolení k pobytu na území České republiky, ačkoliv škodlivost jednání takových osob je dle krajského soudu bezpochyby vyšší, než škodlivost jednání žalobce.

23. Pokud ministerstvo vnitra při posouzení závažnosti jednání žalobce zohlednilo i výši pokuty za správní delikt, která byla udělena JUDr. P. za spáchání správního deliktu v podobě umožnění výkonu nelegální práce, považuje krajský soud takovou argumentaci za zcela nerelevantní. V první řadě v žádném případě není možné argumentovat závažností jednání JUDr. P. v neprospěch žalobce či jakéhokoli jiného člena sdružení. JUDr. P. byl totiž ve výše citovaném rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 5. 5. 2014 shledán vinným z jednání, které naplňovalo znaky agenturního zaměstnávání, a tudíž umožnění výkonu nelegální práce ve smyslu § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, jak ji definuje § 5 písm. e) téhož zákona, a to více než dvaceti cizincům vietnamské státní příslušnosti. Z uvedeného rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ovšem nikde nevyplývá, že by se na jednání JUDr. P., tedy na jednání povahou agenturního zaměstnávání, žalobce jakkoliv podílel. Závažnost jednání JUDr. P. tedy byla hodnocena pouze a jedině s ohledem na jeho vlastní individuální jednání, a porovnávat závažnost správního deliktu zastřené agenturního zaměstnávání více než dvaceti osob s přestupkem výkonu nelegální práce ve smyslu § 139 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti jednou osobou postrádá racionalitu. Především však již takové samotné porovnávání závažnosti jednání osoby, která spáchala přestupek v oblasti zaměstnanosti nelegálním zaměstnáváním více než dvaceti osob, s jednáním osoby, která skutečně spáchala přestupek výkonem nelegální práce, je v nyní projednávaném případě žalobce zcela nepatřičné, neboť, jak správně konstatoval žalobce, žalobce nebyl žádným rozhodnutím správního orgánu shledán vinným ze spáchání přestupku v oblasti zaměstnanosti. V řízení vedeném Oblastním inspektorátem práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj proti JUDr. P., žalobce nevystupoval ani jako kontrolovaná osoba, ani jako účastník řízení. Žádné jiné správní řízení, které by jednání žalobce vyhodnotilo jako přestupek v oblasti zaměstnanosti, pak také vedeno nebylo. Krajský soud proto považuje za nepřípustnou argumentaci ministerstva vnitra, že se „jmenovaný dopouštěl nelegální práce, což bylo potvrzeno i rozhodnutím Krajského soudu v Brně ze dne 13. 9. 2016. Že se jednalo o pochybení opravdu závažné, lze pak doložit i výší pokuty, jež byla JUDr. E. P. za to, že výkon této nelegální práce účastníkovi řízení, jakož i ostatním cizincům umožňoval, udělena.“ Tím méně pak lze z těchto rozhodnutí dovodit závěry o závažnosti jednání žalobce. Žalobce totiž nebyl účastníkem ani v jednom z těchto řízení, a použití závěrů z těchto řízení k tíži žalobce v souvislosti s hodnocením závažnosti jeho činnosti, aniž by vůbec byl účastníkem těchto řízení a aniž by existoval pravomocný výrok příslušného orgánu, kterým by bylo porušení zákona ze strany žalobce konstatováno, v konečném důsledku představuje porušení jeho práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.
24. Obdobně nepřípustným je pak tvrzení žalované: „K námitce účastníka řízení, že rozhodnutí oblastního inspektorátu práce ohledně pana JUDr. E. P. a rozsudek Krajského soudu v Brně, kterými byl potrestán pan JUDr. E. P., nikoli však účastník řízení, se ho netýkají, neboť s ním nebyla vedena předmětná řízení, Komise uvádí, že ačkoliv účastník řízení není přímo účastníkem řízení zahájeného oblastním inspektorátem práce a dále Krajským soudem v Brně, ohledně spáchání správního deliktu, kterého se měl dopustit JUDr. E. P. tím, že umožnil výkon závislé práce několika cizincům mimo pracovněprávní vztah a bez povolení k zaměstnání,

neznamená, že se účastník řízení popsané práce neúčastnil.“ Krajskému soudu je z vlastní úřední činnosti známo, že žalovaná stejnou argumentaci použila ve víceru rozhodnutí v řízeních o odvolání proti zamítnutí žádosti o prodloužení dlouhodobého pobytu ministerstvem vnitra u cizinců, účastnících se na činnosti sdružení EPIMA JUDr. P., přestože tito cizinci nebyli kontrolovanou osobu ani účastníkem řízení při kontrole podmínek v oblasti zaměstnanosti sdružením EPIMA. Krajský soud však opětovně konstatuje, že z pravomocného rozhodnutí správního orgánu, ani samotného soudu nelze vyvozovat důsledky pro jiné osoby, než pro účastníky správního, resp. soudního řízení, na základě kterých byla tato rozhodnutí vydána. Deklaratorní rozhodnutí správních orgánů i soudů jsou totiž závazné pouze *inter partes* a není možno závěry z těchto rozhodnutí rozšiřovat i na další osoby, tím méně pak závěry z oblasti správního trestání, v níž je kladen důraz na zásadu presumpce neviny a zásadu *in dubio pro reo*. Naopak, správní orgány musí při hodnocení činnosti účastníka řízení vycházet pouze ze zjištěného skutkového stavu ve vztahu k tomuto účastníku řízení konkrétně. V opačném případě by rozhodnutí správních orgánů vycházela ze skutkového stavu, který je v rozporu se spisy nebo v nich nemá oporu, a zatížily by tak svá rozhodnutí vadou, pro kterou je krajský soud nucen rozhodnutí správního orgánu dle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. zrušit.

25. Za důvodnou shledal krajský soud i námitku žalobce, že se ministerstvo vnitra nedostatečně zabývalo přiměřeností rozhodnutí o zamítnutí žádosti o prodloužení dlouhodobého pobytu na území České republiky. Největší pochybení v tomto ohledu krajský soud spatřuje v tvrzení ministerstva vnitra, že *„toto rozhodnutí nebude znamenat nepřiměřený dopad ani do soukromého jeho soukromého života, a to vzhledem k důvodu tohoto rozhodnutí, jímž je zjištění závažné překážky pobytu na území.“* Jak již bylo citováno, dle § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců *„ministerstvo dále zruší platnost víza k pobytu nad 90 dnů, jestliže cizinec přestal splňovat některou z podmínek pro udělení víza, za podmínky, že důsledky tohoto rozhodnutí budou přiměřené důvodu pro zrušení platnosti víza. Při posuzování přiměřenosti ministerstvo přiblíží zejména k dopadům tohoto rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince.“* V souladu s těmito zákonnými požadavky by tedy měl správní orgán nejprve posoudit, zda cizinec přestal splňovat některou z podmínek pro udělení víza, přičemž touto podmínkou je v nyní projednávaném případě neexistence jiné závažné překážky pro pobyt cizince na území České republiky, a následně zkoumat, zda důsledky rozhodnutí o zrušení platnosti víza (či analogicky dlouhodobého pobytu) jsou přiměřené důvodu pro zrušení platnosti víza. Jestliže je tedy dle § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) téhož zákona existence jiné závažné překážky vůbec podmínkou pro možnost zrušení víza, nelze opět pouze s poukazem na existenci této jiné závažné překážky tvrdit, že rozhodnutí je v důsledcích přiměřené důvodu pro jeho vydání. Jinými slovy, pokud by zákonodárce chtěl konstruovat možnost zrušení víza či dlouhodobého pobytu tak, že již zjištěním některého z důvodů, uvedených v § 37 odst. 2 zákona o pobytu cizinců jsou splněny podmínky pro vydání rozhodnutí o zrušení víza či dlouhodobého pobytu, vůbec by dovětek přiměřenosti důsledků takového rozhodnutí k důvodům pro zrušení víza či dlouhodobého pobytu do § 37 odst. 2 zákona o pobytu cizinců nepřidával, tak jako tomu je ostatně například v § 37 odst. 1 citovaného zákona. Jelikož však dovětek přiměřenosti důsledků rozhodnutí o zrušení víza vůči důvodům takového rozhodnutí v § 37 odst. 2 zákona o pobytu cizinců obsaženy jsou, je v rozporu s literou zákona, jestliže správní orgán rozhodne o přiměřenosti důsledků rozhodnutí o zrušení dlouhodobého pobytu důvodům pro vydání takového rozhodnutí pouze s odkazem na skutečnost, že tyto důvody existují, jak k tomu

učinilo v nyní projednávané věci ministerstvo vnitra. Argumentace žalované rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2008, č. j. 5 Azs 46/2008-71, přitom nemůže obstát, neboť citovaný rozsudek není přílehlavý na nyní projednávanou věc, jelikož se v daném případě stěžovatel neúspěšně domáhal udělení azylu, aby se vyhnul správnímu vyhoštění a citovaný právní názor Nejvyššího správního soudu se tak vztahuje k aplikaci § 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců, nikoliv k § 37 odst. 2 téhož zákona.

26. S ohledem na vše výše uvedené tak krajský soud uzavírá, že napadené rozhodnutí považuje za nezákonné, neboť správní orgány v rozporu se zákonem posoudily míru závažnosti jednání žalobce a chybně tak vyhodnotily výkon nelegální práce žalobcem jako jinou závažnou překážku pro pobyt na území České republiky. Zároveň správní orgány nedostatečně posoudily přiměřenost důsledků rozhodnutí o zamítnutí žádosti o prodloužení dlouhodobého pobytu oproti důvodům pro jeho udělení, když v rámci posuzování dopadů do soukromého života toliko konstatovaly, že z důvodu existence jiné závažné překážky pro pobyt na území České republiky důsledky tohoto rozhodnutí musí být přiměřené důvodům jeho vydání.

VI. Závěr a náklady řízení

27. Krajský soud proto žalobou napadené rozhodnutí žalované zrušil, a to z důvodu nezákonnosti dle § 78 odst. 1 s. ř. s. V dalším řízení je žalovaná vázána právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.) a bude tedy na ní, aby zajistila nápravu shora vytčených vad.
28. O náhradě nákladů řízení krajský soud 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.
29. Žalobce dosáhl v řízení o žalobě plného úspěchu, a proto má právo na náhradu nákladů řízení vůči žalované. Odměna zástupce (advokáta) žalobce a náhrada hotových výdajů byla stanovena podle § 35 odst. 2 s. ř. s. a vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. V daném případě se jednalo o tři úkony právní služby (příprava a převzetí zastoupení, žaloba, další podání ve věci samé) ve výši $3 \times 3\,100$ Kč a tři režijní paušály ve výši 3×300 Kč, tedy celkem 10 200 Kč. Protože advokát žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady řízení ve smyslu § 57 odst. 2 soudního řádu správního o částku 2 142 Kč odpovídající dani (21 %), kterou je advokát povinen z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést. Žalobci dále přísluší náhrada za zaplacený soudní poplatek za žalobu proti rozhodnutí správního orgánu (3 000 Kč) a za návrh na přiznání odkladného účinku (1 000 Kč) v celkové výši 4 000 Kč. Celkem tedy byla žalobci vůči žalované přiznána náhrada nákladů ve výši 16 342 Kč. K jejímu zaplacení soud určil přiměřenou lhůtu.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat do dvou týdnů po jeho doručení kasační stížnost. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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 právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 14. května 2019

JUDr. Zuzana Bystřická
předsedkyně senátu