



ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Václava Roučky a soudců JUDr. Petra Kuchynky a Mgr. Jaroslava Škopka v právní věci **žalobce: N.V.V.**, nar. ..., státní příslušnost Vietnamská socialistická republika, bytem v České republice ..., *zastoupeného Mgr. Nadou Smetanovou, advokátkou, se sídlem 28. října 1001/3, 110 00 Praha 1*, proti **žalované: Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne **31. 1. 2018**, čj. MV-8840-6/SO-2016,

t a k t o:

- I. **Rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 31. 1. 2018**, čj. MV-8840-6/SO-2016, a rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 12. 11. 2015, čj. OAM-1678-34/DP-2015, se **z r u š u j í** a věc se **v r a c í** k dalšímu řízení žalované.
- II. **Žalovaná je povinna nahradit žalobci náklady řízení ve výši 12.228,- Kč, k rukám zástupkyně žalobce Mgr. Nadě Smetanové, advokátce, do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.**

## O d ů v o d n ě n í

### [I] Předmět řízení

Žalobce se žalobou ze dne 6. 3. 2018 domáhal zrušení rozhodnutí žalované ze dne 31. 1. 2018, čj. MV-8840-6/SO-2016, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 12. 11. 2015, čj.

OAM-1678-34/DP-2015, kterým dle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 ve spojení s § 37 odst. 2 písm. b) s odkazem na § 56 odst. 1 písm. j) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*zákon o pobytu cizinců*“), nebyla prodloužena platnost povolení k dlouhodobému pobytu, neboť byla zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území.

### **[III] Žaloba**

Žalobce v úvodu žaloby zrekapitulovat průběh správního řízení a současně namítal, že rozhodnutí žalované považuje za nepřezkoumatelné, jelikož se žalovaná nevypořádala se stěžejní námitkou žalobce, jak bylo namítáno v doplnění odvolání žalobce ze dne 4. 9. 2017, tedy, že správní orgán I. stupně není orgánem věcně příslušným k hodnocení, zda se fyzická osoba výkonu nelegální práce dopustila - rozhodování o těchto otázkách je svěřeno do působnosti inspektorátů práce. O tom, zda se osoba dopustila přestupku (kterým výkon nelegální práce ve smyslu § 139 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti je), si správní orgán I. stupně nemohl učinit úsudek sám. Dle § 57 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „*správní řád*“), si správní orgán nemůže učinit úsudek o tom, zda byl spáchán trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt a kdo za něj odpovídá. K výše uvedené argumentaci žalobce, se žalovaná řádně nevyjádřila, k namítané nepřislušnosti správního orgánu I. stupně neuvedla ničeho. Žalovaná se pouze dále zabývala charakterem výdělečné činnosti žalobce, a ztotožnila se se závěry správního orgánu I. stupně o tom, že činnost žalobce vykazovala znaky závislé práce, jež byla žalobcem vykonávána bez platného pracovního povolení. Svou argumentaci pak žalovaná podpořila odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „*NSS*“) ze dne 13. 2. 2014, čj. 6 Ads 46/2013 - 35, ve kterém se NSS zabývá znaky závislé práce. Tento rozsudek není dle názoru žalobce na jeho případ přílehlavý, v předmětné věci se jednalo o spor s inspektorátem práce a posouzení činnosti fyzické osoby jako závislé práce. Tento rozsudek nereaguje na námitky žalobce o nepřislušnosti správního orgánu I. stupně k posouzení jednání žalobce jako přestupku, potažmo ani na nepřislušnost žalované k hodnocení jednání žalobce jako výkonu nelegální práce. Citovaný rozsudek by byl přílehlavý v řízení vedeném například Inspektorátem práce jakožto orgánem věcně příslušným k hodnocení, zda určitá činnost vykazuje znaky závislé práce a zda tedy došlo k výkonu nelegální práce. Dle přesvědčení žalobce správní orgán I. stupně v případě žalobce překročil svou pravomoc, žalovaná svým rozhodnutím nezákonné rozhodnutí potvrdila. Pokud má správní orgán I. stupně a žalovaná za to, že se žalobce výkonu nelegální práce dopustil, musí být takový závěr podložený rozhodnutím věcně příslušného správního orgánu, kterým by byl žalobce uznán vinným ze spáchání takového přestupku. Rozhodnutí věcně příslušného správního orgánu nelze nahrazovat výslechy ani místním šetřením, jak to žalovaná naznačuje v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Pokud je závažnou překážkou pobytu žalobce na území jeho předchozí porušení právních předpisů spočívající právě ve výkonu nelegální práce, musí být takové jednání řádně prokázáno a podloženo rozhodnutím příslušného orgánu veřejné moci.

Žalobce dále uvedl, že pokud má jakýkoliv dokument představovat podklad pro vydání rozhodnutí, bez dalšího musí být součástí spisového materiálu. Součástí spisového materiálu vedeného správním orgánem I. stupně není příkaz ze dne 26. 2. 2015, čj. 3886/3.30/15-3. Žalovaná v napadeném rozhodnutí uvedla, že tento příkaz měl pouze

„podpurný charakter," dle přesvědčení žalobce je ale irrelevantní, zda měl příkaz resp. sdělení Oblastního inspektorátu stěžejní nebo podpurný charakter, pokud ze skutečnosti vyplývající z příkazu správní orgán při vydávání rozhodnutí vycházel, musí být tento příkaz podkladem pro vydání rozhodnutí a musí být ve smyslu § 50 správního řádu součástí spisového materiálu. Ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu měl mít žalobce jakožto účastník správního řízení právo se s podklady rozhodnutí seznámit a k těmto se vyjádřit, a to včetně „podpurného" příkazu. Žalobce tedy považoval postup správních orgánů obou stupňů za nezákonný, když z listiny jistého obsahu sice vycházejí, resp. obsah listiny předpokládají, ale tuto listinu do spisového materiálu nezaloží. Pro úplnost žalobce uvedl, že se s předmětným příkazem neměl možnost seznámit ani jiným způsobem. Žalobce nebyl účastníkem řízení, jež bylo vedeno se společností PANDA Praha s. r. o. (dále jen „PANDA"), proti tomuto příkazu nemohl podat odpor. S ním, jako fyzickou osobou, nebylo žádné přestupkové řízení zahájeno. A to ani pro období od 1. 2. 2014 do 31. 3. 2014, ani pro období od 1. 2. 2015 minimálně do 4. 8. 2015. Opětovně žalobce zdůraznil, že pokud se měl výkonu nelegální práce dopustit, a tato jeho protiprávní činnost má být překážkou jeho dalšího pobytu na území, musí být výkon nelegální práce ze strany žalobce konstatován věcně příslušným orgánem, tedy inspektorátem práce. Bez takového rozhodnutí nemají závěry správních orgánů obou stupňů oporu ve spisovém materiálu. Pro úplnost žalobce dodal, že takové rozhodnutí nemůže být nahrazeno ani protokolem vydaným Oblastním inspektorátem práce pro hlavní město Prahu ze dne 9. 4. 2014, čj. 2727/3.71/310003/14/15.2, jenž se ve spisovém materiálu nachází. Jelikož součástí spisového materiálu vedeného správními orgány ve věci žalobce není příkaz, kterým měla být společnost PANDA uznána vinnou z umožnění výkonu nelegální práce, ani rozhodnutí, kterým by byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku, nemají závěry správních orgánů obou stupňů o výkonu nelegální práce žalobcem oporu ve spisovém materiálu.

Závěrem žalobce namítal, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné i z hlediska přiměřenosti dopadu rozhodnutí do jeho soukromého a rodinného života, správní orgány neprovedly řádné šetření týkající se dané přiměřenosti, a to i přes skutečnost, že s ním byly provedeny dva výslechy, nebyl dotázán na případné dopady zamítavého rozhodnutí na jeho života.

Vzhledem k výše uvedenému žalobce navrhl, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení, současně požadoval přiznání náhrady nákladů řízení.

### **[III] Vyjádření žalované k žalobě**

Žalovaná ve svém vyjádření k žalobě uvedla, že setrvává na závěru svého rozhodnutí a současně, že neshledala existenci vad řízení, které by mohly mít vliv na soulad rozhodnutí s právními předpisy. Žalovaná má za to, že napadené rozhodnutí bylo vydáno na základě dostatečně zjištěného skutkového stavu věci a v mezích správního uvážení. V daném případě je dostatečně prokázáno, že žalobce pracoval bez platného povolení k zaměstnání, a tím byla naplněna podmínka pro zamítnutí žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. Žalovaná rovněž opětovně konstatovala, že absence sdělení Oblastního inspektorátu pro hlavní město Prahu ze dne 20. 5. 2015, ve kterém je zmíněn výše uvedený příkaz v souvislosti s uznáním viny společnosti PANDA ze spáchání správního deliktu podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále jen „zákon

*o zaměstnanosti“)* měl pro rozhodnutí správního orgánu pouze podpůrný charakter a jeho absenci ve spisovém materiálu nedojde k porušení § 3 správního řádu. K namítanému překročení pravomoci správním orgánem I. stupně žalovaná uvedla, že správní orgán I. stupně nepochybně není orgánem, který je oprávněn rozhodovat o tom, zda se účastník řízení dopustil přestupku či správního deliktu na úseku zaměstnanosti. Je však nepochybně oprávněn učinit si na základě provedených důkazů úsudek o tom, zda svým jednáním naplnil důvod pro zamítnutí podané žádosti či pro zrušení povoleného pobytového oprávnění včetně toho, zda se dopustil výkonu nelegální práce. Je zřejmé, že správní orgán I. stupně je na základě provedených důkazů, prokazujících stav věci oprávněn rozhodnout, zda se žalobce porušení zákona dopustil, a to včetně právních předpisů na úseku zaměstnanosti. Žalovaná v této souvislosti odkázala na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 26. 6. 2017, čj. 29A 97/2015-88, ve kterém se uvádí, že ministerstvo si nepochybně může učinit úsudek o tom, zda činnost účastníka řízení je podnikáním či nikoliv. Ohledně námitky nedostatečného zjištění skutkového stavu v souvislosti s dopady do soukromého a rodinného života žalobce odkázala na str. 6 napadeného rozhodnutí a uvedla, že v posuzovaném případě se jedná o řízení zahajované na návrh, resp. žádost. Takovéto řízení je ovládáno zásadou dispoziční, jejíž podstatou je svěřením iniciativy účastníkům řízení, kteří mají povinnost tvrdit rozhodné skutečnosti a tyto podložit relevantními důkazy, pokud chtějí být v řízení úspěšní. Na účastnících řízení proto je, aby správním orgánům poskytli veškeré informace, které považují za důležité. Obdobný názor je uveden i v rozsudku NSS ze dne 12. 3. 2015, čj. 9 Azs 12/2015-38 ve věci neudělení povolení k trvalému pobytu na území České republiky, v němž je uvedeno: *„řízení zahajovaná na návrh, tedy i řízení o žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu, nejsou ovládána zásadou vyšetřovací a koncentrace řízení je v nich namístě. Je zejména v zájmu žadatele (zde stěžovatele), aby shromáždil a správnímu orgánu předložil všechny potřebné podklady. Pokud tak stěžovatel neučinil, je současná situace důsledkem pouze jeho nečinnosti; správní orgány při zjišťování skutkového stavu nepochybily, neboť musely vycházet z podkladů, které měly k dispozici.“* V souvislosti s výše uvedeným žalovaná konstatovala, že poslední novelou zákona o pobytu cizinců byla právě uvedena povinnost účastníků řízení výslovně zakotvena, a to ve větě druhé § 174a odst. 1 uvedeného zákona, která zní *„Účastník řízení je povinen v rámci řízení poskytnout ministerstvu veškeré relevantní informace potřebné k posouzení přiměřenosti vydaného rozhodnutí“*. Závěrem žalovaná navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

#### ***[IV] Posouzení věci krajským soudem***

##### **Soud dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.**

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. O věci samé rozhodl soud podle § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, neboť žalovaný s tím souhlasil a žalobce se k výzvě nevyjádřil.

Ze správního spisu vyplývá, že žalobce si podal žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu – OSVČ. Správní orgán I. stupně v rámci součinnosti obdržel od Oblastního inspektorátu práce pro hl. město Prahu, protokol o kontrole, ze kterého plyne, že žalobce vykonával nelegální práci ve smyslu § 5 písm. e) zákona o zaměstnanosti, u zaměstnavatele PANDA. Dále byl s žalobcem proveden výslech dne 16. 4. 2015, ze kterého vyplynulo, že žalobce prodával od roku 2013 textil v Karlových Varech, v Teplicích a následně také v Plzni. V době výslechu pracoval v restauraci PANDA v Plzni jako kuchař na základě uzavřené smlouvy o dílo, jejím předmětem je specializovaná výroba pokrmů asijské kuchyně, přičemž ve smlouvě je vyčíslen přesný počet připravovaných pokrmů, které má žalobce zhotovit za kalendářní měsíc. Z výslechu dále vyplynulo, že žalobce v období od 1. 2. 2014 do 31. 3. 2014 pracoval na stejné pozici v obchodním centru v Praze – Smíchov. Následně dne 20. 5. 2015 bylo správnímu orgánu doručeno sdělení Oblastního inspektorátu pro hlavní město Prahu, z něž plyne, že zaměstnavatel žalobce byl uznán vinným ze spáchání správního deliktu podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, protože umožnil žalobci výkon nelegální práce ve své provozovně v obchodním centru Nový Smíchov. Za účelem zjištění skutečného stavu věci byl žalobce dne 26. 6. 2015 opětovně předvolán k výslechu. Z toho vyplynulo, že v době provedení výslechu žalobce pracoval na základě uzavřené smlouvy o dílo ve společnosti PANDA v Plzni. Práci vykonával 5x týdně dle potřeby zaměstnavatele, který mu vždy den předem zavolal. Ve smlouvě měl přesně stanovený počet připravovaných pokrmů – reálně však jejich počet mohl být jiný a na základě toho se pak měnila mzda žalobce, kterou inkasoval v hotovosti. Správní orgán I. stupně na základě posouzení všech dostupných informací dospěl k závěru, že jsou splněny podmínky pro zamítnutí žádosti, neboť byla zjištěna jiná závažná překážka pobytu žalobce na území. Ta spočívala v prokázaném výkonu nelegální práce žalobce na území ČR ve smyslu § 5 písm. e) zákona o zaměstnanosti. Proti prvostupňovému rozhodnutí se žalobce odvolal, když mimo jiné uvedl, že příkaz, na základě kterého byla společnost PANDA uznána vinnou, není součástí spisového materiálu a žalobce se s touto listinou ani nemohl seznámit. Žalovaná neshledala odvolací námitky důvodné, prvostupňové rozhodnutí potvrdila a mimo jiné konstatovala, že předmětný příkaz měl pro správní řízení pouze podpůrný charakter.

Uvedená skutková zjištění soud konfrontoval s obsahem správního spisu a lze tedy přisvědčit námitce žalobce a vytknout správním orgánům, že součástí spisového materiálu není příkaz ze dne 26. 2. 2015, čj. 3886/3.30/15-3, kterým byla společnost PANDA uznána vinnou ze spáchání správního deliktu dle § 140 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, tzn., že skutkový stav, který vzaly správní orgány jako podklad napadeného rozhodnutí, nemá ve správním spisu oporu. Tuto skutečnost nelze ani vyvrátit tím, jak uvedla žalovaná, že rozhodnutí mělo pouze podpůrný charakter. Soud konstatuje, že pokud správní orgány na toto rozhodnutí odkázaly a opřely o něj své rozhodovací důvody, i když třeba jen podpůrně, tak v případě, že tento podklad není součástí spisového materiálu, zdejší soud nemůže přezkoumat zákonnost napadeného rozhodnutí.

Vytýkaným postupem tedy správní orgány porušily ustanovení § 3 správního řádu, podle kterého, nevyplyvá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro

soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2. Správní orgány si tedy nevyžádaly od Oblastního inspektorátu práce pro hlavní město Prahu předmětný příkaz, když lze přitakat žalobci i v tom, že žalobce se nemohl seznámit s uvedeným příkazem, když nebyl účastníkem řízení, jež bylo vedeno se společností PANDA. V dané situaci soud nemůže přezkoumat, zda správní orgány řádně vyhodnotily podklady, ze kterých vycházely, když nejsou součástí spisového materiálu. Dále soud uvádí, že nelze přisvědčit námitce žalobce, že správní orgán není oprávněn si učinit úsudek o tom, zda účastník řízení vykonává nelegální práci. Správní orgány na základě souvislých důkazů mohou uvážit, např. zda cizinec plní účel povoleného pobytu, včetně toho, zda se dopustil výkonu nelegální práce, tedy i porušení zákona včetně zákona o zaměstnanosti, avšak toto posouzení musí mít oporu ve spisovém materiálu, což v daném případě nebylo. Uvedenou skutečnost o výkonu nelegální práce, nelze podložit na základě protokolu o provedené kontrole, když tato listina pouze dokumentuje průběh provedené kontroly, nikoliv její výsledek.

Za stávající situace tedy nezbývá než konstatovat, že skutkový stav, který vzaly správní orgány za podklad napadeného rozhodnutí, nemá dostatečnou oporu ve spisovém materiálu, a s ohledem na shora učiněné závěry shledal zdejší soud nadbytečným zabývat se dalšími žalobními body. V dalším řízení bude na straně správních orgánů, aby doplnily spisový materiál, tak, aby skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, byl v souladu se spisovým materiálem a měl v něm dostatečnou oporu.

#### ***[V] Rozhodnutí soudu***

Vzhledem k výše uvedenému soud napadené rozhodnutí zrušil pro vady řízení (§ 78 odst. 1 s. ř. s.) a současně vyslovil, že věc se vrací žalované k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Soud ve smyslu § 78 odst. 3 s. ř. s. zrušil i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, jelikož i toto rozhodnutí je zatíženou stejnou vadou, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé. Správní orgán je v dalším řízení vázán právním názorem, který soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

#### ***[VI] Náklady řízení***

Žalobce, který měl ve věci plný úspěch, má podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. proti žalovanému správnímu orgánu, který ve věci úspěch neměl, právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem v celkové výši 12.228,- Kč, skládající se ze zaplaceného soudního poplatku za žalobu ve výši 3.000,- Kč a z návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě ve výši 1.000,- Kč a dále z odměny advokátky za dva úkony právní služby po 3.100,- Kč podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu (6.200,- + DPH = 7.502,- Kč) a z náhrady hotových výdajů – výdajů na vnitrostátní poštovné, místní hovorné a přepravné za tři úkony právní služby po 300,- Kč podle § 13 odst. 1 a 3 advokátního tarifu (600,- + DPH = 726,- Kč). Za úkony právní služby podle § 11 odst. 1 advokátního tarifu se považují 1) převzetí a příprava zastoupení a 2) žaloba. Ke splnění povinnosti nahradit náklady řízení bylo žalovanému určeno platební místo podle § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. a stanovena přiměřená lhůta podle § 160 odst. 1 části věty za

středníkem o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. (s přihlédnutím k možností žalovaného tuto platbu realizovat).

**P o u ě n í :** *Proti tomuto rozsudku lze podat do dvou týdnů po jeho doručení kasační stížnost u Nejvyššího správního soudu. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud (§ 12 odst. 1, § 102, § 106 odst. 2 a 4 s. ř. s.).*

V Plzni dne 21. prosince 2018

**JUDr. Václav Roučka v.r.**  
předseda senátu