



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Václava Trajera a soudců Ing. Mgr. Martina Jakuba Bruse a Mgr. Daniely Menclové ve věci

žalobce: **V. S. P.**, narozený „X“,
státní příslušnost Vietnamská socialistická republika,
bytem „X“,
zastoupený advokátem Mgr. Petrem Václavkem,
sídlem Opletalova 25, 110 00 Praha 1,

proti

žalovanému: **Ministerstvo vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**,
sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 6. 2019, č. j. MV-57443-4/SO-2019,

takto:

- I Rozhodnutí Ministerstva vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 6. 6. 2019, č. j. MV-57443-4/SO-2019, se pro **vadu řízení zrušuje** a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 12 228 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

1. Žalobce se žalobou podanou v zákonem stanovené lhůtě prostřednictvím svého právního zástupce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 6. 2019, č. j. MV-57443-4/SO-2019, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra,

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

odboru azylové a migrační politiky, (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 20. 3. 2019, č. j. OAM-2732-28/ZR-2018, kterým byla podle § 37 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 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“) zrušena platnost jeho povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – osoba samostatně výdělečně činná (dále jen „OSVČ“) a podle § 37 odst. 3 téhož zákona mu byla stanovena lhůta k vycestování z území České republiky do 30 dnů od nabytí právní moci rozhodnutí.

Žaloba

2. V podané žalobě žalobce namítal, že žalovaný nesprávným a konkrétní situaci nepřiléhavým způsobem aplikoval zákonná ustanovení a dopustil se zásadních chyb v aplikaci a výkladu právních norem, čímž zatížil své rozhodnutí nezákonností a nepřezkoumatelností. Žalobce byl rovněž přesvědčen, že správní orgán nepostupoval tak, aby byl náležitě zjištěn skutečný stav věci, a že skutečnosti, které vyplývají ze správního spisu, vyložil nesprávným způsobem.
3. Žalobce konstatoval, že správnímu orgánu předložil řadu dokumentů dokládajících, že se na území věnuje podnikání, a že plní veškeré své zákonné povinnosti. Obsahem správního spisu je nájemní smlouva, prokazující pronájem pozemku, kde žalobce vykonává svou činnost, faktury aj. Dále žalobce poukazoval na to, že má platné živnostenské oprávnění, řádně platí daně a odvádí zákonné odvody na veškerá pojištění. Podle žalobce tak není pochyb o tom, že splnil veškeré formální předpoklady pro výkon podnikání. Nesouhlasil se závěrem žalovaného, že z důvodu předložení dohody o provedení práce uzavřené na období od 16. 4. 2018 do 21. 6. 2018 nelze v tomto období činnost žalobce považovat za výkon podnikání. Pokud žalovaný dospěl k takovému závěru, měl by jej podle žalobce náležitě odůvodnit, a to přinejmenším na úrovni, na jaké by tak činil kompetentní orgán odpovědný za výkon dozoru a kontroly práce.
4. Dále žalobce namítal, že žalovaný své závěry dovodil pouze z předložené dohody o provedení práce, aniž by provedl navrhovaný výslech Ing. S. Uvedené má bezpochyby přesah i na § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), jelikož s ohledem na nedostatek důkazů nemůže správní orgán podložit své závěry o výkonu nelegální práce.
5. Žalobce rovněž nesouhlasil s tím, že správní orgán posoudil právo žalobce nevypovídat v řízení jako přitěžující okolnost. Konstatoval, že mu správní orgán na jednu stranu klade za vinu, že využil svého práva nevypovídat, a na druhou neprovede důkaz výsledkem Ing. S. pro jeho nadbytečnost.
6. Žalobce byl dále přesvědčen, že žalovaný porušil i zásadu *in dubius pro reo*, když pouze na základě jednoho dokumentu dospěl k závěru o výkonu nelegální práce. Trval na tom, že posouzení, zda se jedná o podnikání, či závislou činnost, je předmětem předběžné otázky ve smyslu § 57 správního řádu, avšak řízení o ní neproběhlo a ani nebylo správním orgánem nijak iniciováno. Žalobce považoval postup správního orgánu za rozporný s § 2 odst. 2 správního řádu, tedy za uzurpování pravomoci, která mu nebyla svěřena, a dále za postup rozporný s § 3 správního řádu. Nad rámec uvedeného poté poukazoval na znění § Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

57 odst. 1 písm. c) správního řádu, který výslovně vylučuje možnost správního orgánu vytvořit si úsudek o tom, zda byl spáchán správní delikt. Vzhledem k tomu, že celé odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí stojí právě na tvrzení, že se žalobce dopustil výkonu nelegální práce, k čemuž však neměl správní orgán pravomoc, je podle žalobce toto rozhodnutí naprosto nezákonné a nepřezkoumatelné.

7. Žalobce dále konstatoval, že se nejen chová jako živnostník, ale je jím jak po materiální, tak po formální stránce. Správní orgán se poté snaží tvrdit pravý opak. V návaznosti na to bylo podle žalobce nezbytné revidovat závěry správního orgánu prvního stupně, který s odkazem na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 12. 2017, sp. zn. 11 A 168/2017, hodnotil údajně nelegální činnost žalobce jako výkon nelegální práce dosahující intenzity jiné závažné překážky pobytu cizince na území ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Citovaný rozsudek však explicitně potvrzuje nutnost posuzovat intenzitu této překážky. Nejenže v případě žalobce nedošlo k výkonu nelegální práce, ale zároveň tvrzená doba této činnosti je v porovnání s celkovou dobou pobytu žalobce na území zanedbatelná. Žalobce zdůraznil, že správní orgán neprokázal a ani neargumentoval v tom smyslu, nakolik by tato údajně nelegální činnost mohla naplňovat takovou intenzitu, že by šlo o jinou závažnou překážku pobytu cizince na území. Byl přesvědčen, že správní orgán prvního stupně a žalovaný aplikovali judikaturu zcela účelově a ke svým vlastním daným povinnostem přistoupili nanejvýš frivolně.
8. K institutu jiné závažné překážky žalobce odkázal na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 1. 2. 2017, sp. zn. 48 A 45/2015, a opětovně v této souvislosti konstatoval, že se správní orgány nezabývaly tím, zda a proč by domnělá nelegální práce žalobce měla naplňovat tento institut. Žalobce byl přesvědčen, že správní orgány pochybily, když bez dalšího aplikovaly výhradu jiné závažné překážky, aniž by v tomto směru dostatečně zjistily skutkový stav. Ani správní orgán prvního stupně, ani žalovaný poté dostatečně nezdůvodnili, čím přesně žalobce naplnil skutkovou podstatu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, a ani náznakem neuvedli, co si pod tímto pojmem představují, jak ho vykládají a proč právě jednání žalobce naplňuje skutkovou podstatu předmětného pojmu. V uvedeném žalobce spatřoval porušení § 68 odst. 3 správního řádu. Žalobce k tomu dále konstatoval, že otázka aplikace § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců je otázkou interpretace neurčitěho právního pojmu, a odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2009, sp. zn. 5 As 52/2009. Pochybení správních orgánů spatřoval rovněž v tom, že se žádným způsobem nevypořádaly s povahou institutu jiné závažné překážky jako institutu majícího jasnou spojitost s ochranou bezpečnostně politických zájmů České republiky, když žádné narušení bezpečnostně politických zájmů mu není vytýkáno, a ani se žádného takového narušení nikdy nedopustil.
9. Závěrem žalobce namítal flagrantně nesprávný přístup ke zjištění jeho rodinné a soukromé situace. Mimo skutečnost, že správní orgán bez dalšího chybně konstatoval vědomý výkon nelegální činnosti, zcela pominul význam, který by zbavení pobytového oprávnění mělo pro jeho soukromý život. Pomineme-li pochybný přístup k právnímu pojmu veřejný zájem, zjištění, že by žalobce nebyl po více než deseti letech pobytu na území integrován, je nejen neopodstatněné, ale rovněž nezákonné. Podle žalobce zákon o pobytu cizinců akcentuje integraci cizince, zároveň ani v obecné rovině nenaznačuje, že by provinění vůči zákonu mělo být překážkou v integraci. Tím méně samo o sobě, bez náležitého zhodnocení typu a intenzity takového pochybení.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

Vyjádření žalovaného

10. Žalovaný k výzvě soudu předložil správní spis a písemné vyjádření k žalobě, kterou navrhoval zamítnout. Ve vyjádření konstatoval, že dne 22. 10. 2018 správní orgán prvního stupně obdržel protokol ze šetření Oblastního inspektorátu práce pro Moravskoslezský kraj a Olomoucký kraj (dále také i jen „oblastní inspektorát práce“), ze kterého vyplývá, že žalobce byl dne 21. 6. 2018 přistižen při nelegální práci bez povolení k zaměstnání nebo zaměstnanecké karty v provozovně společnosti STOPA, s. r. o. Tato společnost žalobci umožnila vykonávat závislou práci - krátkodobou výpomoc při zahájení jarních zemědělských prací. Žalobce je v protokolu veden jako zaměstnanec společnosti na základě dohody o provedení práce na dobu od 16. 4. 2018 do 30. 6. 2018, přičemž tuto dohodu sám předložil při kontrole. Žalovaný nijak nezpochybňoval existenci nájemní smlouvy o nájmu pozemků ze dne 5. 12. 2017, na kterou žalobce poukazuje a která byla uzavřena mezi žalobcem a společností STOPA, s. r. o. Podle žalovaného však nelze zpochybnit ani existenci dohody o provedení práce. Dokladovaný pronájem pozemků nadto nevylučuje výkon nelegální práce zjištěný provedenou kontrolou.
11. Žalovaný rovněž uvedl, že v průběhu správního řízení měl zájem žalobce vyslechnout k jeho činnosti pro společnost STOPA, s. r. o. Žalobce ovšem nevypovídal. Žalobce měl zároveň v průběhu správního řízení dostatečný prostor označit důkazy na podporu svých tvrzení, zůstal ovšem nečinný.
12. K argumentaci žalobce, že práce pro společnost STOPA, s. r. o., nemůže představovat jinou závažnou překážku pobytu cizince na území, žalovaný konstatoval, že pokud žalobce pracoval u dané společnosti na základě dohody o provedení práce, aniž by k tomu disponoval zaměstnaneckou kartou nebo povolením k zaměstnání vydaným příslušným úřadem práce, dopouštěl se nelegálního výkonu práce, a to bez ohledu na dobu, po kterou toto protiprávní jednání trvalo. V této souvislosti žalovaný odkázal na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 12. 2017, sp. zn. 11 A 168/2017, který lze analogicky aplikovat na projednávanou věc, a zdůraznil, že pod pojem jiná závažná překážka pobytu cizince na území lze podřadit výkon nelegální práce.
13. K nesouhlasu žalobce s posouzením dopadu napadeného rozhodnutí do jeho soukromého a rodinného života žalovaný uvedl, že se správní orgán prvního stupně tímto posouzením zabýval zcela dostatečně. Žalovaný nezpochybňoval, že vydané rozhodnutí bude mít dopad do soukromého a rodinného života žalobce, neshledal ho ovšem nepřiměřeným.
14. Závěrem uvedl, že se plně ztotožňuje s právním názorem správního orgánu prvního stupně, který zrušil žalobci jeho povolení k dlouhodobému pobytu.

Posouzení věci soudem

15. O žalobě soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) bez jednání, neboť žalobce s takovýmto postupem výslovně souhlasil a žalovaný se po řádném poučení, že může vyslovit nesouhlas s rozhodnutím věci bez jednání a že nevyjádření se v určené lhůtě je považováno za souhlas, k nařízení jednání nevyjádřil.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

16. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v řízení vedeném podle části třetí prvního dílu hlavy druhé s. ř. s., která vychází z dispoziční zásady vyjádřené v ustanoveních § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 věty druhé a třetí a § 75 odst. 2 věty první s. ř. s. Z této zásady vyplývá, že soud přezkoumává zákonnost rozhodnutí správního orgánu, a to pouze v rozsahu, který žalobce uplatnil v žalobě nebo během 30 denní lhůty po oznámení napadeného rozhodnutí dle ustanovení § 172 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Povinností žalobce je proto tvrdit, že správní rozhodnutí nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení, a toto tvrzení zdůvodnit. Nad rámec žalobních námitek musí soud přihlídnout toliko k vadám napadeného rozhodnutí, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu nebo které vyvolávají nicotnost napadeného rozhodnutí podle ustanovení § 76 odst. 2 s. ř. s. Takové nedostatky však v projednávané věci nebyly zjištěny.
17. Na tomto místě soud předesílá, že po přezkoumání skutkového a právního stavu a po prostudování obsahu předloženého správního spisu dospěl k závěru, že žaloba je důvodná. Nepřisvědčil však všem žalobním bodům.
18. Primárně se soud zabýval otázkou přezkoumatelnosti žalobou napadeného rozhodnutí. Žalobce spatřoval nepřezkoumatelnost žalobou napadeného rozhodnutí ve skutečnosti, že rozhodnutí žalovaného stojí na tvrzení, že se žalobce dopustil výkonu nelegální práce, k čemuž neměl správní orgán pravomoc. Naopak měl iniciovat řízení o předběžné otázce. Zároveň správní orgány dostatečně a uspokojivě nezdůvodnily, čím žalobce naplnil skutkovou podstatu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, do svého odůvodnění nezahrnuly úvahy, kterými se řídily při výkladu právních předpisů a neurčitého právního pojmu jiná závažná překážka, a neodůvodnily intenzitu narušení veřejného pořádku ze strany žalobce.
19. Předně k tomu soud uvádí, že má-li být rozhodnutí přezkoumatelné, musí být z odůvodnění dotčeného rozhodnutí zřejmé, jaký skutkový stav vzal posuzující orgán za rozhodný a jak uvážil o pro věc podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2010, č. j. 9 As 66/2009-46, ze dne 4. 2. 2010, č. j. 7 Afs 1/2010-53, nebo ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008-109). Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat.
20. Soud prostudoval žalobou napadené rozhodnutí, stejně tak jako rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, která z hlediska soudního přezkumu tvoří jeden celek (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2010, č. j. 4 Ads 123/2009-99) a shledal, že správní orgán prvního stupně se pojmem jiná závažná překážka pobytu cizince zabýval na straně 2 a 3 svého rozhodnutí. Konstatoval, že jiná závažná překážka pobytu cizince na území je v daném případě spatřována ve výkonu nelegální práce, kterou vykonával jako zaměstnanec ve prospěch zaměstnavatele v rozsahu uzavřené dohody o provedení práce ze dne 16. 4. 2018, přestože účel, pro který byl žalobci povolen dlouhodobý pobyt na území, byl podnikání-OSVČ. K pojmům výkon nelegální práce a jiná závažná překážka pobytu cizince na území poté obecně uvedl, že výkon nelegální práce je třeba vnímat jako jednání, které naplňuje znaky porušování právních předpisů České republiky nebo jejich obcházení. Podezření správního orgánu na obcházení zákona cizincem lze nepochybně hodnotit jako zjištění závažné překážky pobytu cizince na území České republiky. Jde o překážku, kterou zákon o pobytu cizinců přímo nedefinuje a která může v tom kterém případě dosahovat takové intenzity, že je možné ji vnímat jako

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

závažnou, protože je zájmem státu, aby povolení k pobytu náleželo jen těm cizincům, kteří neporušují ani neohrožují veřejný pořádek na území státu.

21. Žalovaný aproboval závěry správního orgánu prvního stupně a dále konstatoval, že v daném případě výkon práce žalobce na základě dohody o provedení práce, aniž by byl držitelem platné zaměstnanecké karty, nebo aniž by měl platné povolení k zaměstnání, nemůže být hodnocen jinak než jako práce nelegální ve smyslu § 5 písm. e) bod 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), a to bez ohledu na to, po jakou dobu toto protiprávní jednání trvalo. Konstatoval, že výkon nelegální práce lze jistě podřadit pod pojem jiná závažná překážka pobytu cizince na území, přičemž při výkladu tohoto neurčitého právního pojmu vycházel zejména z rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 12. 2017, sp. zn. 11 A 168/2017. Žalovaný rovněž konstatoval, že správní orgán je povinen dbát na to, aby bylo přijaté řešení v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, přičemž je v zájmu České republiky, aby na jejím území pobývali cizinci, kteří dodržují platné právní předpisy.
22. Ze shora uvedeného je tak zřejmé, že se správní orgány zabývaly otázkou, čím žalobce naplnil skutkovou podstatu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, tj. výkonem nelegální práce, a věnovaly se i výkladu neurčitého právního pojmu jiná závažná překážka pobytu cizince na území. V tomto směru jistě nelze shledat žalobou napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů. Soud k tomu dodává, že případné další požadavky na výklad neurčitých právních pojmů, rozdílů mezi nimi atd. bez vazby na konkrétní projednávanou věc by překračovaly požadavky kladené na náležitosti odůvodnění správních rozhodnutí uvedené v § 68 odst. 3 správního řádu (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011-69).
23. Co se týče žalobcem namítaného posouzení správnosti postupu správního orgánu ohledně nepodání podnětu k zahájení řízení o předběžné otázce, v jehož rámci mělo být zodpovězeno, zda se žalobce dopustil nelegální činnosti, soud konstatuje, že uvedené není otázkou přezkoumatelnosti rozhodnutí, nýbrž jeho zákonnosti, kterou se soud bude zabývat níže.
24. Dále se soud bude věnovat přezkoumatelnosti žalobou napadeného rozhodnutí z toho hlediska, zda správní orgány dostatečně odůvodnily své závěry o tom, že výkon nelegální činnosti žalobce dosahoval v daném případě takové intenzity, že jej bylo možné podřadit pod pojem jiné závažné překážky na území.
25. Z § 46 odst. 1 zákona o pobytu cizinců vyplývá, že „[p]ro povolení k dlouhodobému pobytu platí obdobně § 31 odst. 1 písm. a) až e), § 33, 34, 37, 38, § 55 odst. 1 a 2, § 56, § 58 odst. 3 a § 62 odst. 1 vztahující se na dlouhodobé vízum.“
26. Z § 37 odst. 2 písm. a) téhož zákona vyplývá, že „[m]inisterstvo dále zruší platnost víza k pobytu nad 90 dnů, jestliže nastal některý z důvodů uvedených v § 56 odst. 1 písm. a), c), d), g), h) a j) až l) nebo v § 56 odst. 2.“
27. Podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců platí, že „[d]louhodobé vízum, s výjimkou víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území z důvodu podle § 33

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

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.“

28. Soud přdestírá, že k otázce, zda lze podřadit výkon nelegální práce pod pojem jiná závažná překážka, se již ve své judikatuře vyjádřil Nejvyšší správní soud, který např. v rozsudku ze dne 4. 4. 2019, č. j. 9 Azs 66/2019-41, uvedl, že „[k]líčovým je výklad neurčitého pojmu obsaženého v § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, podle něhož nelze prodloužit platnost povolení k dlouhodobému pobytu, jestliže pobyt cizince na území není v zájmu České republiky nebo je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území. Správní orgán prvního stupně a stěžovatelka dospěly ve svých rozhodnutích k závěru, že tento neurčitý právní pojem zahrnuje bez dalšího i případ nelegální práce cizince podle § 5 písm. e) bodu 2. zákona o zaměstnanosti (...). [K]rajský soud v napadeném rozsudku nezpochybnil závěr o tom, že pod pojem „jiné závažné překážky“ lze podřadit také výkon nelegální práce cizincem. Na rozdíl od stěžovatelky však dospěl k závěru, že porušení pravidel o zaměstnávání cizinců musí být prokázáno ve vyšší intenzitě, aby takové jednání mohlo být podřazeno pod pojem jiná závažná překážka pobytu cizince na území. Jinak řečeno, nikoliv každé porušení § 5 písm. e) bodu 2. ve spojení s § 89 odst. 2 zákona o zaměstnanosti musí být automaticky považováno za jinou závažnou překážku pobytu cizince na území podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců.“
29. Obdobný závěr formuloval Nejvyšší správní soud i v rozsudku ze dne 8. 8. 2019, č. j. 9 Azs 192/2019-27, kde uvedl, že „[a]č je jednání cizince, které naplňuje znaky porušování právních předpisů nebo jejich obcházení jistě jedním z primárních ukazatelů, že by zde mohla nastat závažná překážka ve smyslu citovaného ustanovení, nelze bez dalšího každé porušení právních předpisů, a to ani těch, které se dotýkají přímo podmínek pro pobyt cizince, považovat za závažnou překážku. Tento závěr koresponduje s právní větou Městského soudu v Praze k rozsudku ze dne 11. 12. 2017, č. j. 11 A 168/2017-47, v němž je uvedeno, že 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 cizincem lze nepochybně hodnotit jako zjištění jiné závažné překážky pobytu cizince na území České republiky [§ 56 odst. 1 písm. j) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců]. Jde o překážku, kterou zákon o pobytu cizinců přímo nedefinuje, a která může v tom kterém případě dosahovat takové intenzity, že je možné ji vnímat jako závažnou.“ Z právě uvedeného vyplývá a Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že při výkladu pojmu „závažná překážka“ a při jeho aplikaci je nutno vždy přihlížet ke konkrétním skutkovým okolnostem porušení právních předpisů, zde konkrétně skutkovým okolnostem výkonu nelegální práce.“
30. Se shora citovanými názory Nejvyššího správního soudu se zdejší soud jednoznačně ztotožňuje. Uzavírá proto, že výkon nelegální práce může naplnit skutkovou podstatu jiné závažné překážky pobytu cizince na území, avšak pouze tehdy, jedná-li se o porušení významného charakteru. Je tedy nutné, aby konkrétní okolnosti nasvědčovaly takové intenzitě případného porušení pravidel o zaměstnanosti, resp. intenzitě porušení veřejného zájmu na ochraně pracovního trhu, která by ospravedlňovala aplikaci závažných překážek bránících dalšímu pobytu cizince na území (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 8. 2019, č. j. 9 Azs 192/2019-25, ze dne 23. 10. 2019, č. j. 9 Azs 235/2019-33, či ze dne 28. 11. 2019, č. j. 10 Azs 98/2019-32). Vodítko, jak intenzitu porušení pravidel o zaměstnanosti hodnotit, rovněž již poskytl Nejvyšší správní soud. Ve svých rozhodnutích konstatoval, že je zejména podstatné, zda cizinec mimo výkon nelegální práce plnil, či neplnil účel svého pobytu, po jakou dobu vykonával závislou práci bez platného povolení k zaměstnání. Správní orgán si po řádném zjištění doby, po kterou Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

cizinec nelegální práci vykonával, musí zároveň ujasnit poměr nelegální práce cizince ve vztahu k jeho legální činnosti, zejména musí zvážit rozsah práce, kterou cizinec činí legálně, a rozsah práce, kterou činí nelegálně, a to rozsah časový, ale i rozsah odměny, kterou cizinec za obojí získal (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2019, č. j. 10 Azs 250/2019-25, ze dne 16. 5. 2018, č. j. 10 Azs 197/2017-53, ze dne 3. 7. 2018, č. j. 6 Azs 178/2018-24, či ze dne 20. 2. 2019, č. j. 6 Azs 7/2019-19).

31. Soud prostudoval rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a žalovaného a shledal, že v daném případě jejich odůvodnění neobsahují vyjma doby, po kterou žalobce vykonával nelegální práci, posouzení jakýchkoliv dalších kritérií, v rámci nichž by byla hodnocena samotná intenzita porušení právních předpisů – správní orgány se v nich soustředily toliko na podřazení výkonu nelegální práce pod pojem „závažná překážka pobytu“, potažmo „ochrana veřejného zájmu“. Absenci předmětných úvah, resp. jejich omezení pouze na konstatování, že se žalobce dopustil výkonu nelegální práce, je tak nutné považovat za rozporné s výše citovanými judikaturními závěry a odůvodnění správních orgánů pak v tomto smyslu za zcela nedostatečné. Právě z odůvodnění musí dle § 68 odst. 3 věty první správního řádu být přitom vždy zřejmé, z jakých skutkových zjištění správní orgán ve vztahu k jím vyhlášenému výroku vycházel a na základě jakého právního názoru k závěrům o něm dospěl. Správní rozhodnutí, které takovouto skutkovou a právní úvahu neobsahuje, je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2007, č. j. 6 Ads 87/2006-36), neboť nemůže plnit svou základní funkci, tedy osvětlit účastníkům řízení, na základě čeho bylo rozhodnuto tak, jak je uvedeno v jeho výroku. Tento názor sdílí i zdejší soud, jenž ve vztahu k právě přezkoumávané věci na jedné straně nepochybně, že by správní orgány obou stupňů zcela pominuly jakoukoliv argumentaci týkající se poměru nelegální práce k závažné překážce pobytu na území. Na straně druhé ale nepřítomnost již zmíněných podrobnějších úvah ve vztahu k okolnostem daného případu a dalším kritériím (vyjma časového) považuje za natolik nedostatečnou, že svědčí o nepřezkoumatelnosti obou shora citovaných rozhodnutí. Námitka žalobce je tudíž důvodná.
32. V této souvislosti soud dále uvádí, že ačkoliv již jen vada řízení spočívající v nepřezkoumatelnosti rozhodnutí zcela postačuje k tomu, aby soud napadené rozhodnutí zrušil, uvedené nebrání soudu, aby se zabýval dalšími námitkami žalobce, a to zda v činnosti, kterou žalobce vykonával pro společnost STOPA, s. r. o., lze spatřovat výkon nelegální práce a zda byly správní orgány povinny iniciovat řízení o předběžné otázce.
33. Dále se soud tedy bude zabývat námitkou žalobce, že správní orgány nejsou oprávněny si samostatně učinit úsudek o tom, zda žalobce vykonával nelegální práci. Soud k tomu uvádí, že i když správní orgán prvního stupně ani žalovaný nevykonávají kontrolní činnost na úseku zaměstnanosti ve smyslu § 125 zákona o zaměstnanosti, přesto si mohou i při výkonu vlastní působnosti nepochybně učinit úsudek o povaze činnosti vykonávané cizincem [§ 57 odst. 1 písm. c) správního řádu]. V nyní souzené věci je totiž podstatné, že správní orgány věc nehodnotily z toho hlediska, zda jednáním žalobce byl spáchán správní delikt a kdo za něj odpovídá. Učinily si toliko pouze úvahu o činnosti cizince. V této souvislosti soud odkazuje například na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2019, č. j. 6 Azs 373/2018-30, nebo ze dne 17. 7. 2020, č. j. 8 Azs 30/2019-28, obsahující obdobné závěry. Nejvyšší správní soud jednoznačně konstatoval, že „úvahu o výkonu nelegální práce cizince může učinit sám správní orgán rozhodující v pobytovém řízení, aniž by se musel obrátit na příslušný správní orgán rozhodující ve věcech zaměstnanosti“. V daném

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

případě tak ze strany správních orgánů nedošlo k žádnému překročení jejich pravomocí, jak namítá žalobce. Tato žalobní námitka tedy není důvodná.

34. Soud nepřisvědčil ani tvrzení žalobce, že na činnost, kterou vykonával pro společnost STOPA, s. r. o., není možné hledět jako na nelegální ve smyslu § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti.
35. Z § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti vyplývá, že *„[p]ro účely tohoto zákona se výkonem nelegální práce rozumí práce vykonávaná cizincem v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání nebo bez tohoto povolení, je-li podle tohoto zákona vyžadováno, nebo v rozporu se zaměstnaneckou kartou, kartou vnitropodnikově převedeného zaměstnance nebo modrou kartou vydanými podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky nebo bez některé z těchto karet; to neplatí v případě výkonu jiné práce podle § 41 odst. 1 písm. c) zákoníku práce.“*
36. Podle § 89 odst. 1 a 2 téhož zákona platí, že *„[m]ůže být cizinec přijat do zaměstnání a zaměstnáván, je-li držitelem platné zaměstnanecké karty, karty vnitropodnikově převedeného zaměstnance nebo modré karty, pokud tento zákon nestanoví jinak. Cizinec může být dále přijat do zaměstnání a zaměstnáván, má-li platné povolení k zaměstnání vydané krajskou pobočkou Úřadu práce a platné oprávnění k pobytu na území České republiky.“*
37. Ze správního spisu k tomu vyplývají následující podstatné skutečnosti. Dne 22. 10. 2018 obdržel správní orgán prvního stupně od Oblastního inspektorátu práce pro Moravskoslezský a Olomoucký kraj oznámení o výkonu nelegální práce cizince – žalobce. K oznámení oblastní inspektorát práce připojil protokol o kontrole ze dne 28. 8. 2018, č. j. 20725/10.72/18-1, podle kterého byla dne 21. 6. 2018 zahájena kontrola u společnosti STOPA, s. r. o., jejímž předmětem byla kontrola dodržování pracovně právních předpisů kontrolovaným subjektem. V průběhu prováděné kontroly se na pracovišti zdržoval i žalobce. Při příchodu inspekce pracoval na poli a obdělával zeleninu. Inspektorům sdělil, že má se společností STOPA, s. r. o., uzavřenu dohodu o provedení práce, která byla inspekci rovněž předložena a z níž je zřejmé, že byla uzavřena dne 16. 4. 2018 na dobu od 16. 4. 2018 do 30. 6. 2018. Sjednaným úkolem byla krátkodobá výpomoc při zahájení jarních zemědělských prací – rostlinná výroba asijské zeleniny. Úřední činností bylo poté oblastním inspektorátem práce zjištěno, že žalobce pobývá na území České republiky na základě vydaného povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání a má vydáno živnostenské oprávnění s předmětem podnikání: Výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 živnostenského zákon, obor činnosti: Poskytování služeb pro zemědělství, zahradnictví, rybníkářství, lesnictví a myslivost; Velkoobchod a maloobchod; Zastavárenská činnost a maloobchod s použitým zbožím; Poskytování technických služeb. Oblastní inspektorát práce dospěl k závěru, že společnost STOPA, s. r. o., umožnila žalobci výkon nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti, neboť mu umožnila od 16. 4. 2018 vykonávat závislou práci, a to bez povolení k zaměstnání nebo zaměstnanecké karty.
38. Dále je součástí správního spisu výpis z cizineckého informačního systému, z něhož je patrné, že žalobce pobývá na území České republiky již od roku 2008, naposledy na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – OSVČ s platností od 1. 8. 2017 do 31. 7. 2019.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

39. Na základě shora uvedených skutečností správní orgán prvního stupně dne 9. 11. 2018 vydal oznámení o zahájení správního řízení o zrušení povolení k dlouhodobému pobytu žalobce podle § 37 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Předmětné oznámení bylo žalobci doručeno dne 19. 11. 2018. Následně správní orgán prvního stupně předvolal žalobce k výslechu, který se konal dne 22. 1. 2019 a byl o něm pořízen protokol č. j. OAM-2732-18/ZR-2018. Žalobce v rámci své výpovědi uvedl, že žije v České republice celkem 10 let. Má zde povolen dlouhodobý pobyt za účelem podnikání, přičemž jeho živnostenská činnost spočívá v pěstování zeleniny. Jeho oborem je zahradnictví. K dotazu správního orgánu ohledně jeho činnosti pro společnost STOPA, s. r. o., odmítl vypovídat. Pouze sdělil, že se se svým zástupcem dohodl, že dnes vypovídat nebude. Právní zástupce žalobce poté navrhl provedení výslechu Ing. P. S., ze společnosti STOPA, s. r. o., jelikož na základě jeho pochybení došlo k podpisu dohody o provedení práce. Dále konstatoval, že žalobce má s Ing. S. uzavřenu smlouvu o nájmu, kterou zároveň předložil, a to společně s dokladem o zaplacení nájemného. Na základě uvedeného bylo podle zástupce žalobce zřejmé, že se tedy v daném případě nejednalo o výkon závislé činnosti, ale o výkon samostatně výdělečné činnosti.
40. Z předložené smlouvy o nájmu pozemků vyplývá, že byla uzavřena dne 5. 12. 2017 mezi žalobcem a společností STOPA, s. r. o., jako pronajímatelem. Předmětem smlouvy byl „*podnájem části pozemků - orné půdy na pozemcích p. č. X a X - uvedených v jejich stejných poměrových částech a ploše podle zákresu na přiložené katastrální mapě označené jako 1 až 4*“. Smlouva o nájmu pozemků byla uzavřena za účelem vlastní zemědělské činnosti žalobce. Přílohou nájemní smlouvy byla rovněž kopie katastrální mapy, na níž jsou vyznačeny pronajímané pozemky a budova č. p. X. Z předložené faktury č. 2018248 poté vyplývá, že společnost STOPA, s. r. o., fakturovala žalobci dne 30. 11. 2018 dle uzavřené smlouvy o nájmu pozemků nájemné ve výši 6 050 Kč. Ze stvrzenky k faktuře vystavené téhož dne vyplývá, že žalobce nájemné hradil v hotovosti.
41. Součástí správního spisu je i předmětná dohoda o provedení práce uzavřená dne 16. 4. 2018. V dohodě o provedení práce je uveden sjednaný úkol, a to krátkodobá výpomoc při zahájení jarních zemědělských prací - rostlinná výroba asijské zeleniny na pronajatých pozemcích ve skleníku a fóliovnících. Zaměstnavatel mohl zaměstnance v případě potřeby přesunout i na jiné pozemky zaměstnavatele. Pracovní úkol měl být prováděn dle dispozice zaměstnavatele v období od 16. 4. 2018 do 30. 6. 2018 za odměnu 80 Kč za hodinu. Dále správní orgán prvního stupně na základě své žádosti obdržel od oblastního inspektorátu práce záznam o zahájení kontroly ze dne 21. 6. 2018, v němž je jako kontrolovaná osoba uvedena společnost STOPA, s. r. o., a z něhož vyplývá, že kontrola byla prováděna v provozovně - Skleníky na Brněnské ulici 3198, Prostějov. Oblastní inspektorát práce k záznamu o zahájení kontroly připojil i seznam kontrolovaných osob nacházejících se v provozovně kontrolovaného subjektu, kterých bylo celkem pět, včetně žalobce.
42. Součástí správního spisu je dále vyjádření žalobce ze dne 30. 1. 2019, v němž opětovně poukazoval na uzavřenou smlouvu o nájmu pozemků a konstatoval, že již od roku 2017 na pronajatých pozemcích vykonává samostatně výdělečnou činnost.
43. S ohledem na shora popsany skutkový stav má soud za to, že pokud správní orgány dospěly k závěru, že žalobce minimálně v období od 16. 4. 2018 do 21. 6. 2018 vykonával nelegální práci, byl takovýto závěr zcela namístě. Pro posouzení daného případu je podstatný faktický stav věci. Na podkladě obsahu protokolu o provedené kontrole, a poté Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

zejména na podkladě žalobcem předložené dohody o provedení práce, pod jejíž záštitou žalobce před kontrolory ospravedlňoval svou přítomnost na pozemcích společnosti STOPA, s. r. o., nelze dospět k jinému závěru, než ke kterému dospěly správní orgány, a to že žalobce byl u předmětné společnosti zaměstnán, ačkoliv má vydáno povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání – OSVČ a není držitelem povolení k zaměstnání nebo zaměstnanecké karty (§ 89 odst. 1 a 2 zákona o zaměstnanosti). Žalobce se tedy vzhledem k uvedenému skutečně dopustil výkonu nelegální práce.

44. Soud v daném případě nijak nerozporuje existenci či platnost smlouvy o nájmu pozemků uzavřené se společností STOPA, s. r. o., ani nepovažuje za nepravdivé tvrzení žalobce, že si pozemky pronajal za účelem svého podnikání. Uvedené ovšem nemůže zvrátit skutečnost, že žalobce v době od 16. 4. 2018 do 21. 6. 2018 na území vykonával závislou činnost v době, kdy k tomu nedisponoval potřebným povolením. Nadto pro posouzení, zda se jedná o nelegální činnost, rovněž není podstatné, po jak dlouhou dobu tuto činnost bez povolení vykonával.
45. Soud k tomu dodává, že ačkoliv považuje výkon nelegální práce žalobce za prokázaný, v návaznosti na již shora uvedené závěry zdejšího soudu to nezabavuje správní orgány povinnosti v dalším řízení vyhodnotit, zda výkon nelegální práce žalobce lze v daném případě skutečně pokládat za jednání natolik závažné a dosahující takové intenzity, že jej bylo možné podřadit pod pojem jiné závažné překážky pobytu.
46. Pokud žalobce namítá, že mu správní orgány přičetly k tíži, že odmítl vypovídat, soud k tomu uvádí, že správní orgán, který vede řízení o zrušení pobytového oprávnění, je povinen v tomto řízení zjišťovat, zda jsou proto splněny všechny zákonem stanovené podmínky. Podle § 169j odst. 1 a 2 zákona o pobytu cizinců správní orgán může za účelem zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, vyslechnout účastníka řízení. Na výslech účastníka řízení se použijí obdobně ustanovení správního řádu o důkazu svědeckou výpovědí, není-li dále stanoveno jinak. Při výslechu účastníka řízení je správní orgán poté povinen přihlížet k ústavnímu právu účastníka řízení neobviňovat sebe a osoby blízké (čl. 37 odst. 1 Listiny základních práv a svobod). To je na zákonné úrovni vyjádřeno v § 55 odst. 4 správního řádu, dle kterého *„výpověď může odepřít ten, kdo by jí způsobil sobě nebo osobě blízké nebezpečí stíhání pro trestný čin nebo správní delikt“*.
47. Z protokolu o výslechu žalobce ze dne 22. 1. 2019 jednoznačně vyplývá, že žalobce byl před jeho zahájením poučen, z jakých důvodů může odepřít výpověď, a to včetně možnosti odepření výpovědi z důvodu, že by jí způsobil sobě nebo osobě blízké nebezpečí stíhání pro přešpek. Žalobce svým podpisem do protokolu stvrdil, že tomuto poučení rozuměl. Poté odpověděl na tři základní otázky týkající se jeho zdravotního stavu, délky pobytu na území a jeho živnostenské činnosti a následně odmítl vypovídat. K dotazu správního orgánu, z jakého důvodu tak činí, uvedl, že zde má právního zástupce a dohodl se s ním, že dnes nebude vypovídat. Žalobce ačkoliv byl poučen, v jakých případech může výpověď odepřít, tak následně odmítl odpovídat na otázky, které měly prověřit, zda se dopustil výkonu nelegální činnosti. Odmítnutí na tyto otázky odpovědět poté nezdůvodnil žádným ze zákonných důvodů, pro které lze výpověď odepřít. S ohledem na to nelze klást

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

k tíži správních orgánů, že hodnotily dané odepření výpovědi jako irelevantní, když žalobce blíže neobjasnil důvody takového odepření. Žalobní námitka není důvodná.

48. Dále soud uvádí, že neshledal pochybení ani v tom, že správní orgány neprovedly žalobcem navrhovaný výslech Ing. P. S., neboť i zdejšímu soudu by se s ohledem na shora uvedený zjištěný stav věci ohledně výkonu nelegální činnosti žalobce jevil jeho výslech jako nadbytečný.
49. Vzhledem k výše uvedenému soudu nezbylo než napadené rozhodnutí žalovaného výrokem I. rozsudku zrušit dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí a věc podle § 78 odst. 4 s. ř. s. vrátit žalovanému k dalšímu řízení. V něm bude žalovaný podle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán právním názorem, který soud vyslovil v tomto zrušujícím rozsudku, a bude tedy muset zejména řádně zdůvodnit, z jakých hledisek považuje výkon nelegální práce žalobce za jinou závažnou překážku pobytu na území. Protože je dané pochybení odstranitelné i jen v řízení před správním orgánem II. stupně, nepřikročil již soud současně dle § 78 odst. 3 s. ř. s. i ke zrušení prvostupňového rozhodnutí.
50. Námitkami zpochybňujícími posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce se soud nezabýval, neboť v situaci, kdy nebylo dostatečně zdůvodněno, proč byl výkon nelegální práce natolik intenzivním porušením pravidel, že představoval závažnou překážku pobytu na území, by bylo hodnocení přiměřenosti dopadů napadeného rozhodnutí ze strany soudu předčasným.
51. Výrok II. o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 1 věty první s. ř. s., podle něhož platí, že 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. Jelikož žalobce měl ve věci plný úspěch, soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. uložil žalovanému zaplatit mu do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku náhradu nákladů řízení o předmětné žalobě ve výši 12 228 Kč. Tato částka se skládá z částky 3 000 Kč za zaplacený soudní poplatek za žalobu; dále z částky 1 000 Kč za zaplacený soudní poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě, dále z částky 6 200 Kč za dva úkony právní služby právního zástupce žalobce Mgr. Petra Václavka po 3 100 Kč podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, [převzetí a příprava zastoupení - § 11 odst. 1 písm. a), podání žaloby - § 11 odst. 1 písm. d)]; dále z částky 600 Kč za dva s tím související režijní paušály po 300 Kč podle § 13 odst. 1, odst. 3 citované vyhlášky a z částky 1 428 Kč odpovídající DPH z výše uvedených částek kromě soudního poplatku.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat **kasační stížnost** ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 611/6, 657 40 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 Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Ústí nad Labem 30. června 2021

Mgr. Václav Trajer, v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

(K.ř.č. 1 - rozsudek)