



MVCRX02KCNAI
prvotní identifikátor

KOMISE PRO ROZHODOVÁNÍ VE VĚCECH POBYTU CIZINCŮ
náměstí Hrdinů 1634/3, poštovní schránka 155/SO, 140 21 Praha 4

Č. j. MV-171306-5/SO-2014

Praha 18. srpna 2015

Počet stran: 5

Účastník řízení:

XY
nar. XY
státní občan XY

Zastoupen:

XY
XY

adresa místa pobytu:

XY

ROZHODNUTÍ

Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (dále jen „Komise“) jako věcně příslušný správní orgán podle § 170a odst. 1 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“), přezkoumala na základě odvolání, které podal účastník řízení, pan XY, nar. XY, státní občan XY, adresou místa pobytu XY, zastoupený na základě plné moci paní XY (dále jen „odvolatel“), rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „Ministerstvo vnitra“) ze dne 7. 11. 2014, č. j. OAM-6480-20/TP-2014, jímž byla podle ustanovení § 75 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců zamítnuta žádost o vydání povolení k trvalému pobytu podaná podle ustanovení § 68 zákona o pobytu cizinců, a rozhodla **t a k t o:**

podle ustanovení § 90 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) se rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 7. 11. 2014, č. j. OAM-6480-20/TP-2014 **z r u š u j e** a věc se **v r a c í** Ministerstvu vnitra k novému projednání.

ODŮVODNĚNÍ

I.

Dne 10. 4. 2014 podal odvolatel u Ministerstva vnitra žádost o vydání povolení k trvalému pobytu podle ustanovení § 68 zákona o pobytu cizinců, tj. po 5 letech nepřetržitého pobytu na území České republiky (dále jen „území“).

Podle § 75 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců „*ministerstvo žádost o vydání povolení k trvalému pobytu dále zamítne, jestliže je důvodné nebezpečí, že by cizinec mohl ohrozit bezpečnost státu nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek*“. Ministerstvo vnitra důvodné nebezpečí, že by odvolatel mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek,

spatřuje v tom, že odvolatel porušil ustanovení § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, neboť ačkoli měl v úmyslu na území podnikat jako živnostník, nepožádal o vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu, a učinil tak až půl roku poté, co samostatnou výdělečnou činnost zahájil. Na základě uvedeného Ministerstvo vnitra shledalo, že odvolatel neplnil účel povoleného dlouhodobého pobytu za účelem zaměstnání po dobu více než 1 roku. Dále Ministerstvo vnitra učinilo závěr, že odvolatel od roku 2011 do prvního čtvrtletí 2013 vykonával nelegální práci, neboť jeho činnost pro společnosti PSK a LIKO-S není podnikáním, ale nese znaky závislé práce, na kterou odvolatel nemá povolení k zaměstnání vydané úřadem práce. Odvolatel se tak dopustil porušení právních předpisů o zaměstnanosti.

Zjištěný skutkový stav je podle závěru Ministerstva vnitra podřaditelný pod důvod pro zamítnutí žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu uvedený ve výše citovaném § 75 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců, a to s odkazem na rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 11 Ca 51/2006 a sjednocující usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 4/2010, ze dne 21. 10. 2006. Ministerstvo vnitra dále uvedlo, že dosavadní jednání odvolatele nezavdává záruku tomu, že tento se uvedeného či jiného jednání porušujícího veřejný pořádek nedopustí do budoucna, a to vzhledem k jeho dosavadnímu přístupu k dodržování zákonů České republiky. Z hlediska posouzení přiměřenosti zásahu do soukromého nebo rodinného života uvedlo, že okolnosti, na základě kterých by bylo možné považovat zamítnutí žádosti za nepřiměřené, nebyly v průběhu řízení zjištěny.

II.

Proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 7. 11. 2014, č. j. OAM-6480-20/TP-2014 (dále jen „napadené rozhodnutí“), doručenému dne 12. 11. 2014, podal odvolatel dne 20. 11. 2014 včasné blanketní odvolání, které odůvodnil podáním ze dne 4. 12. 2014 následovně.

Ministerstvo vnitra žádným způsobem neobjasnilo, z jakého důvodu nepovažuje dřívější činnost odvolatele za výkon podnikatelské činnosti, a vyvozuje závěry, které nemají oporu ve shromážděných podkladech. Navíc posuzováním otázky nelegální práce překročilo svoji pravomoc, neboť tyto otázky jsou oprávněny posuzovat pouze a výlučně příslušné úřady práce.

III.

V souladu s ustanovením § 89 odst. 2 správního řádu, Komise jako odvolací správní orgán přezkoumala soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkoumala jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem.

Podle ustanovení § 75 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu Ministerstvo vnitra žádost o vydání povolení k trvalému pobytu dále zamítne, jestliže je důvodné nebezpečí, že by cizinec mohl ohrozit bezpečnost státu nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek, za podmínky, že toto rozhodnutí bude přiměřené z hlediska jeho zásahu do soukromého nebo rodinného života cizince.

Ministerstvo na základě výsledku odvolatele v rámci řízení ve věci jeho žádosti o vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu učinilo závěr, že tento v období od roku 2011 do prvního čtvrtletí 2013 vykonával činnost, jež není podnikáním, nýbrž závislou prací, pro kterou odvolatel neměl vydané pracovní povolení. Komise se v tomto případě ztotožňuje s námitkou odvolatele, že posouzení, zda činností, která byla v řízení prokázána, nedochází ve výše uvedeném smyslu k porušování zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (§ 89 odst. 2), je

v kompetenci např. úřadu práce, resp. inspektorátů práce, na které se Ministerstvo vnitra mohlo obrátit a dát podnět k prošetření.

Dle ustanovení § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu *„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.“*

Dle ustanovení § 139 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti *„fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že vykonává nelegální práci.“* Nelegální práci se ve smyslu ustanovení § 5 písm. e) téhož zákona mj. rozumí výkon závislé práce fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah. Pokud zákon o zaměstnanosti s výkonem nelegální práce spojuje spáchání přestupku, nemůže si o jeho spáchání učinit úsudek samo Ministerstvo vnitra. Jednání odvolatele, na kterém Ministerstvo vnitra postavilo své závěry o závažném narušení veřejného pořádku, tak nebylo řádně prokázáno.

Ministerstvo vnitra dále zamítnutí žádosti odvolatele odůvodňuje tím, že tento více než 1 rok neplnil účel pobytu, pro který mu bylo povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání uděleno a o vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu požádal až dne 30. 6. 2011, tj. půl roku poté, co zahájit samostatnou výdělečnou činnost, čímž porušil ustanovení § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. K tomu Komise konstatuje, že posouzení otázky plnění podmínek dlouhodobého pobytu podléhá správnímu uvážení správního orgánu prvního i druhého stupně, v rámci řízení o vydání /prodloužení / zrušení povolení k dlouhodobému pobytu, přičemž k problematice neplnění účelu neexistuje konstantní judikatura, a nelze tak v řízení o vydání povolení k trvalému pobytu předjímat rozhodnutí v této věci. Komisi, tak jako Ministerstvu vnitra, je z úřední činnosti známo, že odvolateli byla jeho žádost o vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu evidovaná pod č. j. OAM-49155/DP-2011 dne 30. 6. 2011 zamítnuta, nicméně v této věci nebylo dosud pravomocně rozhodnuto.

Otázka plnění účelu pobytu navíc není předmětem řízení ve věci žádosti odvolatele o vydání povolení k trvalému pobytu. S ohledem na znění ustanovení § 68 odst. 1 a 2 zákona o pobytu cizinců je zřejmé, že povolení k trvalému pobytu je možné vydat pouze cizinci, který na území pobývá nepřetržitě 5 let na základě dlouhodobého víza nebo na základě povolení k dlouhodobému pobytu. Teprve v případě, že by bylo pravomocně rozhodnuto o neudělení povolení k dlouhodobému pobytu, měla by tato skutečnost vliv na předmětnou žádost o vydání povolení k trvalému pobytu. Komise však neplnění účelu pobytu samo o sobě nepovažuje za důvod pro zamítnutí žádosti podle ustanovení § 75 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců.

Podle čl. 27 odst. 2 Směrnice 2004/38/ES opatření přijatá z důvodu veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti musí být v souladu se zásadou přiměřenosti a musí být založena výlučně na osobním chování dotčené osoby. Předchozí odsouzení pro trestný čin samo o sobě přijetí takových opatření neodůvodňuje. Osobní chování dotčeného jednotlivce musí představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti. Odůvodnění, která přímo nesouvisí s dotčenou osobou nebo souvisejí s generální prevencí, jsou nepřipustná.

Pojem závažné narušení veřejného pořádku je neurčitý právní pojem, jehož obsah byl však poměrně podrobně definován judikaturou Nejvyššího správního soudu.

Ministerstvo při posuzování závažnosti narušení veřejného pořádku vycházelo z rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 10. 2006 čj. 11 Ca 51/2006, ve kterém se kromě jiného uvádí, že *„za veřejný pořádek je nutno považovat soustavu pravidel chování, která jsou obsažena v právních předpisech, ale i chování která v právních předpisech obsažena nejsou,*

jestliže jejich zachování je podle obecného názoru lidí v určitém místě a čase nezbytnou podmínkou pokojného stavu. Veřejným pořádkem je stav kdy tato pravidla jsou dodržována, porušením veřejného pořádku stav, kdy tato pravidla dodržována nejsou“.

Komise se touto otázkou zabývala ve smyslu usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 7. 2011 č. j. 3 As 4/2010-151, na které Ministerstvo vnitra sice ve svém rozhodnutí odkazovalo, nicméně při rozhodování se jím neřídilo v plném rozsahu. V usnesení se uvádí následující.

„I. Při výkladu pojmů "veřejný pořádek", resp. "závažné narušení veřejného pořádku", používaných v různých kontextech zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, je třeba brát v úvahu nejen celkový smysl dané právní úpravy, ale přihlížet i k rozdílným okolnostem vzniku, původu a účelu jednotlivých ustanovení, v nichž jsou tyto pojmy užity.

II. narušením veřejného pořádku podle § 119 odst. 2 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, může být jen takové jednání, které bude představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti (viz čl. 27 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES). I v takovém případě je však nutno zohlednit individuální okolnosti života cizince a přihlídnout k jeho celkové životní situaci.“ Ačkoliv se výše citované rozhodnutí týká vyhoštění, při zohlednění skutečnosti, že v tomto případě se jedná o řízení o žádosti o povolení k trvalému pobytu, které představuje o něco mírnější zásah do života cizince, neboť samo o sobě není spojeno s nutností vycestovat z území, lze závěry soudu aplikovat přiměřeně i v tomto řízení.

Dále Komise vychází z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2011 č. j. 3 As 21/2011 – 85, ve kterém se kromě jiného uvádí: *„Nejvyšší správní soud však považuje za nutné v této souvislosti dodat, že ustanovení čl. 27 odst. 2 věty druhé směrnice 2004/38/ES je třeba vykládat tak, že ne každé odsouzení pro jakýkoli trestný čin bez dalšího vede k závěru, že žadateli bude zamítnuta žádost o trvalý pobyt či že bude vyhoštěn, nikoli tak, že k zamítnutí žádosti o povolení k trvalému pobytu postačuje pouze to, že žadatel spáchal jakýkoli trestný čin. Na základě této stanovené zásady je totiž vždy zapotřebí zvažovat zejména to, o jaký trestný čin se jednalo a jakým konkrétním jednáním se jej pachatel dopustil. Spáchal-li žadatel méně závažný trestný čin (resp. přečin podle nového trestního zákoníku), a zejména jeho závažnost, jakož i způsob provedení činu, jeho následky, okolnosti, za nichž byl čin spáchán, míra zavinění a pohnutky žadatele byly takového rázu, že snižují závažnost žadatelova jednání do té míry, že přijaté opatření (zde neudělení povolení k trvalému pobytu) by bylo nepřiměřené spáchanému činu, není možné dospět k závěru, že takové odsouzení pro trestný čin zakládá důvodné nebezpečí, že by žadatel mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek. Naproti tomu, spáchal-li žadatel závažný trestný čin za situace, kdy zde nejsou výrazné okolnosti snižující jeho závažnost, lze jen stěží dospět k závěru, že takové žadatelovo osobní chování neumožňuje přijmout takové opatření, které by mu odeprélo právo trvalého pobytu.“*

S ohledem na citovanou judikaturu Komise dospěla k závěru, že pokud Ministerstvo vnitra hodnotilo chování odvolatele, mělo rovněž přihlídnout i k další aplikační praxi Nejvyššího správního soudu. Z judikatury NSS lze s ohledem na výše uvedené vyvodit závěr, že za závažné narušení veřejného pořádku nelze mnohdy považovat ani spáchání trestného činu, pokud trestný čin nevykazuje relativně vysokou míru společenské nebezpečnosti, resp. pokud nepředstavuje závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti.

Komise dospěla k závěru, že jednání odvolatele spočívající v neplnění účelu dlouhodobého pobytu nelze považovat za závažné narušení veřejného pořádku ve smyslu výše citované judikatury. Takové jednání je sice důvodem pro zamítnutí žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu, popř. pro jeho zrušení, nicméně ve smyslu výše citované judikatury

NSS není zřejmé, jaký základní chráněný zájem státu odvolatel porušil, pokud neplnil účel dlouhodobého pobytu. Nadto je třeba mít na zřeteli, že ustanovení § 75 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců je formulováno do budoucna, z neplnění účelu dlouhodobého pobytu odvolatele v minulosti nelze automaticky bez dalšího odůvodnění dovozovat toto jeho jednání i v budoucnu, neboť s udělením povolení k trvalému pobytu již držitelem povolení k dlouhodobému pobytu nebude. Konstrukce neplnění účelu dlouhodobého pobytu jako důvodného nebezpečí závažného narušení veřejného pořádku v budoucnu je dle názoru Komise logicky rozporná.

Komise shledala, že Ministerstvo vnitra nezjistilo stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti ve smyslu ustanovení § 3 správního řádu, když nepostavilo své závěry ohledně neplnění účelu pobytu, či výkonu nelegální práce najisto. Řízení ve věci žádosti odvolatele o vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu, kde bylo posuzováno plnění účelu pobytu odvolatele na území, dosud nenabylo právní moci, a úvahy Ministerstva vnitra na téma výkonu závislé práce namísto podnikatelské činnosti nebyly žádným způsobem prošetřeny.

Vzhledem k výše uvedenému Komise dospěla k závěru, že odvolání je důvodné, a proto je nutné napadené rozhodnutí zrušit a věc vrátit k novému projednání. V novém projednání Ministerstvo vnitra zjistí aktuální skutkový stav a znovu o žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu rozhodne.

Z uvedených důvodů Komise rozhodla tak, jak je uvedeno ve výrokové části tohoto rozhodnutí a s ohledem na zásadu procesní ekonomie se dalšími námitkami uplatněnými v odvolání podrobněji nezabývala.

P o u č e n í : Podle § 91 odst. 1 správního řádu se proti tomuto rozhodnutí nelze dále odvolat.

otisk úředního razítka

Mgr. Ivan Tobek
předseda II. senátu
Komise pro rozhodování ve věcech
pobytu cizinců

Rozdělovník:

1. Zmocněný zástupce
2. Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky
3. Ministerstvo vnitra, odbor správní