



MVCRX02PBRM2  
prvotní identifikátor

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

Č. j. MV-61748-3/SO-2015

Praha 20. 11. 2015  
Počet stran: 6

Účastnice řízení:

Paní

XY

nar. XY

státní příslušnost: XY

Zmocněná zástupkyně:

Paní

XY

nar. XY

adresa místa pobytu:

XY

doručovací adresa:

XY

## ROZHODNUTÍ

Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (dále jen „Komise“) jako věcně příslušný správní orgán podle ustanovení § 170a 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 podala paní XY, nar. XY, státní příslušnost XY, adresa místa pobytu XY, zastoupena paní XY, nar. XY, doručovací adresa XY (dále jen „odvolatelka“), rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, jako správního orgánu prvního stupně (dále jen „Ministerstvo vnitra“), ze dne 24. 3. 2015, č. j. OAM-12021-15/TP-2014, jímž byla podle ustanovení § 75 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců zamítnuta žádost o vydání povolení k trvalému pobytu podaná dle 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 24. 3. 2015, č. j. OAM-12021-15/TP-2014, **z r u š u j e** a věc se **v r a c í** k novému projednání Ministerstvu vnitra.

## ODŮVODNĚNÍ

### I.

Odvolatelka podala dne 2. 7. 2014 Ministerstvu vnitra žádost o povolení k trvalému pobytu na území České republiky (dále jen „území“ a „žádost“) podle ustanovení § 68 zákona o pobytu cizinců, kterou Ministerstvo vnitra rozhodnutím ze dne 24. 3. 2015, č. j. OAM-12021-15/TP-2014 (dále jen „napadeného rozhodnutí“) zamítlo.

Ministerstvo vnitra v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedlo, že odvolatelka na území pobývá od 4. 2. 2009 na základě různých pobytových oprávnění, z toho v období od 27. 9. 2010 do 26. 9. 2014 na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem „podnikání – OSVČ“. Dne 10. 9. 2014 podala odvolatelka žádost o prodloužení tohoto typu

pobytu, přičemž o této žádosti nebylo do vydání napadeného rozhodnutí pravomocně rozhodnuto. Ministerstvo vnitra vyslechlo odvolatelku za účelem zjištění skutečného stavu věci a dospělo k závěru, že výdělečná činnost odvolatelky není podnikáním, neboť nese znaky závislé práce.

Ministerstvo vnitra se zabývalo pojmem podnikání ve smyslu ustanovení § 420 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. Ministerstvo vnitra dospělo k závěru, že v případě odvolatelky nebyl splněn jeden z definičních znaků podnikání, a sice samostatnost. Ministerstvo vnitra dospělo k závěru, že odvolatelka vykonává na území nelegální práci, jelikož vykonává závislou práci pro společnost Olejník, s.r.o. bez povolení k zaměstnání.

Ministerstvo vnitra posuzovalo, zda zamítavé rozhodnutí nebude nepřiměřené z hlediska zásahu do soukromého a rodinného života odvolatelky ve smyslu ustanovení § 174a zákona o pobytu cizinců a dospělo k závěru, že nikoliv.

Odvolatelce byla výzvou ze dne 9. 2. 2015 v souladu s ustanovením § 36 odst. 3 správního řádu dána možnost vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí, přičemž odvolatelka svého práva využila dne 17. 2. 2015 a do protokolu uvedla, že se písemně vyjádří do 10 dnů, což v uvedené lhůtě ani později již neučinila.

Ministerstvo vnitra dospělo k závěru, že jednání odvolatelky, kdy neplní účel povoleného pobytu, je třeba považovat za závažné narušení veřejného pořádku, a žádost o povolení k trvalému pobytu zamítlo podle ustanovení § 75 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců.

## II.

Proti napadenému rozhodnutí, doručenému dne 24. 3. 2015, podala odvolatelka dne 8. 4. 2015 včasné blanketní odvolání. Ministerstvo vnitra vyzvalo odvolatelku dne 8. 4. 2015 k odstranění vad a k tomu jí stanovilo lhůtu 5 dnů, odvolatelka však na výzvu k odstranění vad odvolání nijak nereagovala a odvolání do dnešního dne nedoplnila.

## III.

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

S ohledem na absenci odvolacích námitek se Komise zaměřila především na přezkoumání souladu napadeného rozhodnutí a řízení, které jeho vydání předcházelo, s právními předpisy.

Podle ustanovení § 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, za podmínky, že toto rozhodnutí bude přiměřené z hlediska jeho zásahu do soukromého nebo rodinného života cizince.“

Komise se zabývala tím, zda byly splněny zákonné podmínky pro zamítnutí žádosti dle ustanovení § 75 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců. Ministerstvo vnitra důvodně nebezpečí, že by odvolatelka mohla závažným způsobem narušit veřejný pořádek, spatřuje ve skutečnosti, že odvolatelka neplnila účel pobytu „podnikání – OSVČ“, neboť ta ve skutečnosti vykonávala závislou práci, ke které neměla příslušné pracovní povolení.

Komise, aniž by se na tomto místě zabývala tím, zda odvolatelka skutečně plnila účel pobytu či nikoliv, resp. zda vykonávala nelegální práci, nesouhlasí s odůvodněním Ministerstva vnitra, že takové jednání odvolatelky představuje závažné narušení veřejného pořádku ve smyslu ustanovení § 75 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců.

Narušením veřejného pořádku podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010 – 151, „*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 přihlédnout k jeho celkové životní situaci*“. Podmínky pro zamítání žádostí o pobytová oprávnění z důvodu ochrany veřejného pořádku definoval i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 6/2012 – 29, dle něhož „*k zamítnutí žádosti z důvodů veřejného pořádku proto může být přistoupeno výhradně v situacích, kdy se cizinec dopustil jednání (nebo alespoň existuje jasná hrozba takového jednání), které představuje dostatečně závažné ohrožení základního zájmu společnosti, typicky v podobě nejzávažnější trestné činnosti*“.

Komise dále poukazuje na to, že z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2013, č. j. 1 As 175/2012 – 34, vyplývá, že „*naplnění pojmu závažného narušení veřejného pořádku užitého v § 75 odst. 2 písm. f) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění účinném do 31. 12. 2010, nelze ztotožnit s jakýmkoliv protiprávním jednáním cizince. Musí jít o jednání vskutku závažné (intenzitou nebo významem chráněného zájmu, proti němuž směřuje) a aktuální, byť v porovnání s § 119 odst. 2 písm. b) citovaného zákona naplní tento pojem i jednání méně intenzivní a méně aktuální*“. Nejvyšší správní soud v tomto rozhodnutí dále výslovně uvedl: „*Žalovaný vyložil, že o závažné narušení veřejného pořádku jde pokaždé, když cizinec poruší či obchází právní normu. Městský soud tomuto názoru přisvědčil. Takovýto výklad však dle Nejvyššího správního soudu zcela pomíjí existenci slova „závažné“. To mimo jiné implikuje, že se musí jednat o intenzivní poruchové jednání, nikoliv pouze o bagatelní prohřešek. Normy správního práva trestního a trestního práva hmotného přitom pokrývají často i méně závažná jednání, jimiž dochází k ohrožení zájmů chráněných zákonem (tedy veřejného pořádku). Typová společenská škodlivost (nebezpečnost) správních a trestních deliktů je vyjádřena trestní sazbou. Samotná skutečnost, že stěžovatel byl odsouzen pro trestný čin, neznamená, že se dopustil jednání vážně narušujícího veřejný pořádek*“.

Komise rovněž při přezkoumávání napadeného rozhodnutí vzala v úvahu názor Nejvyššího správního soudu, vyjádřený v již citovaném usnesení ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010 – 151. Nejvyšší správní soud v tomto usnesení uvedl, že „*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*“.

Podle názoru Komise tak z dosavadní judikatury k dané problematice jednoznačně vyplývá, že ze strany cizince se musí jednat o narušení veřejného pořádku závažným způsobem.

Naplnění pojmu závažného narušení veřejného pořádku v případě žádostí o vydání povolení k trvalému pobytu na území nelze ztotožnit s jakýmkoliv protiprávním jednáním cizince. Musí jít o jednání vskutku závažné (intenzitou či významem chráněného zájmu, proti němuž směřuje) a aktuální.

Ministerstvo vnitra se v napadeném rozhodnutí zabývalo pojmem „závažné narušení veřejného pořádku“ a uvedlo, že je pojmem neurčitým, proto je ponechán prostor správnímu orgánu, aby tento pojem vyložil a aplikoval ve vztahu ke konkrétní situaci a v závislosti na okolnostech konkrétního případu. K tomu Komise uvádí, že neurčitý pojem je sice nutné vykládat ve vztahu ke konkrétní situaci, ale rovněž také v rámci zákona a se zohledněním konstantní judikatury. Ministerstvo vnitra však ustálenou, výše citovanou, a především již obecně známou judikaturu Nejvyššího správního soudu v podstatě pominulo. Napadené rozhodnutí tak neobsahuje přesvědčivé zhodnocení toho, že jednání odvolatelky představuje skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti, a to ve světle výše citované judikatury, podle které jsou kritéria jednání, kvůli kterému dojde k naplnění podmínky pro zamítnutí žádosti dle ustanovení § 75 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců, formulována poměrně striktně.

V daném případě je však stěžejní, zda odvolatelka skutečně neplnila účel pobytu. Komise se zabývala tím, zda je Ministerstvo vnitra oprávněno v rámci řízení o udělení povolení k trvalému pobytu zkoumat a učinit závěr o tom, že odvolatelka vykonává nelegální práci. Ministerstvo vnitra v napadeném rozhodnutí uvedlo, že mu z ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu vyplývá povinnost dbát na to, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem, a tím je bezesporu to, aby byl dodržován právní řád České republiky, a proto zjištění ohledně výkonu nelegální práce nemůže ignorovat s tím, že není příslušný k postihu takového jednání ve smyslu zákona o zaměstnanosti.

Ustanovení § 5 písm. e) bod 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále jen „zákon o zaměstnanosti“) definuje nelegální práci jako „a) výkon závislé práce fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah, nebo 2) pokud fyzická osoba-cizinec vykonává práci v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání nebo bez tohoto povolení, je-li podle tohoto zákona vyžadováno, nebo v rozporu se zaměstnaneckou kartou vydanou podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky nebo v rozporu s modrou kartou; to neplatí v případě převedení na jinou práci podle § 41 odst. 1 písm. c) zákoníku práce, nebo 3) pokud fyzická osoba-cizinec vykonává práci pro právnickou nebo fyzickou osobu bez platného povolení k pobytu na území České republiky, je-li podle zvláštního právního předpisu vyžadováno“.

Dle ustanovení § 139 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti se „fyzická osoba dopustí přestupku tím, že vykonává nelegální práci“.

Dle ustanovení § 125 zákona o zaměstnanosti „Kontrolní činnost na úseku zaměstnanosti vykonávají Státní úřad inspekce práce, oblastní inspektoráty práce, v rozsahu stanoveném v § 126 odst. 4 i celní úřady a v rozsahu uvedeném v § 127 generální ředitelství Úřadu práce a krajské pobočky Úřadu práce“. Dle ustanovení § 126 odst. 4 „Oprávnění kontrolovat, zda cizinec vykonává práci pro právnickou nebo fyzickou osobu na základě pracovněprávního vztahu a zda ji vykonává v souladu s vydaným povolením k zaměstnání, zaměstnaneckou kartou nebo modrou kartou, jsou-li podle tohoto zákona vyžadovány, mají rovněž celní úřady.[...] Celní úřad informuje o provedených kontrolách příslušný oblastní inspektorát práce, a v případě zjištění nedostatků předává tomuto oblastnímu inspektorátu podklady pro zahájení správního řízení o uložení pokuty.“

Dle ustanovení § 141 odst. 4 zákona o zaměstnanosti „*Správní delikty podle tohoto zákona v prvním stupni projednávají Státní úřad inspekce práce nebo oblastní inspektoráty práce.*“

Kontrola výkonu nelegální práce je vykonávána dle ustanovení § 125 až 138 zákona o zaměstnanosti a dále z ustanovení § 7 až 9 zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce (dále „zákon o inspekci práce“), a mohou se při ní aplikovat vybraná ustanovení zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole (dále „zákon o státní kontrole“). V důsledku výsledků kontroly může být zahájeno správní řízení ve věci uložení sankce za správní delikt právnické nebo fyzické osoby, kterého se dopustila tím, že vykonávala nelegální práci. Toto správní řízení probíhá dle správního řádu.

Z výše uvedeného vyplývá, že zákon stanoví, které správní orgány jsou oprávněny k výkonu kontroly práce a případně k následnému vedení správního řízení ve věci správního deliktu. Dle ustanovení § 2 odst. 1 správního řádu „*správní orgán postupuje v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu.*“ Jedná se o zásadu zákonnosti, resp. legality. Oproti tomu Ministerstvo vnitra tvrdí, že je dle ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu povinno zkoumat, zda odvolatelka nevykonává nelegální práci, neboť tím by se mohlo jednat o narušení veřejného zájmu. Je zřejmé, že se zde zdánlivě dostaly do konfliktu dvě základní zásady činnosti správního orgánu. K tomu Komise uvádí, že zásada legality vychází z ústavního principu vázanosti výkonu veřejné moci zákonem, a to podle čl. 2 odst. 3 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, resp. čl. 2 odst. 2 zákona č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod. Zásada legality má mezi základními zásadami nejvýznamnější postavení a může být prolomena pouze výjimečně v určitých, zákonem stanovených, případech. Ochrana veřejného pořádku není správním řádem zdůrazňována tak přísně jako zásada legality. To vyplývá především z použitých výrazů u těchto zásad, kdy je u zásady legality uveden výraz „postupuje“, zatímco u zásady ochrany veřejného zájmu výraz „dbá“. Dle názoru Komise postupovalo Ministerstvo vnitra nad rámec jemu zákonem svěřené pravomoci, když hodnotilo a dospělo k závěru, že odvolatelka vykonává nelegální práci, v důsledku čehož mu zamítlo její žádost o vydání povolení k trvalému pobytu. Ministerstvo vnitra postupovalo v rozporu se zásadou legality, když hodnotilo, zda se jedná o nelegální práci či nikoliv, a z takového zjištění dovozovalo pro odvolatelku důsledky, když tato pravomoc je zákonem explicitně svěřena jinému správnímu orgánu. Je rovněž zřejmé, že zásada legality má v daném případě přednost před zásadou ochrany veřejného zájmu.

Z výše uvedených důvodů dospěla Komise k závěru, že nebylo prokázáno splnění podmínek pro zamítnutí žádosti dle ustanovení § 75 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců a proto Komise rozhodla tak, jak je uvedeno ve výrokové části tohoto rozhodnutí.

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

**Mgr. Karel Hruška**  
předseda XV. senátu  
Komise pro rozhodování ve věcech  
pobytu cizinců

**Rozdělovník:**

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