



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: **I. P.**, zast. Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 1. 6. 2018, č. j. MV-2983-10/SO-2018, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 23. 4. 2019, č. j. 57 A 79/2018 - 71,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalovaná (dále „stěžovatelka“) se kasační stížností domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“), kterým bylo zrušeno její rozhodnutí ze dne 1. 6. 2018, č. j. MV-2983-10/SO-2018. Žalovaná jím rozhodla o zamítnutí odvolání žalobce proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále „správní orgánu I. stupně“), ze dne 25. 10. 2017, č. j. OAM-10264-14/DP-2017, kterým byla podle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3, § 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 platném pro rozhodovanou věc (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), zamítnuta jeho žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem rodinným.

[2] Stěžovatelka potvrdila rozhodnutí správního orgánu I. stupně, že žádosti žalobce o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu není možné vyhovět pro existenci závažné překážky pobytu účastníka řízení. Ta spočívala ve výkonu práce bez pracovního povolení, neboť povolení k dlouhodobému pobytu, kterým žalobce disponoval (povolení

k dlouhodobému pobytu za účelem rodinným), neopravňovalo bez dalšího k výkonu práce. Stěžovatelka rovněž potvrdila závěry správního orgánu I. stupně týkající se přiměřenosti rozhodnutí ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců a nepřiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života žalobce v daném případě neshledala.

[3] Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí stěžovatelky a její rozhodnutí zrušil pro nepřezkoumatelnost. Ač se ztotožnil se závěrem stěžovatelky, že žalobce se dopustil nelegální práce, shledal, že dostatečně neodůvodnila, proč se v daném případě jedná o závažnou překážku pobytu žalobce na území ČR. Samotnou skutečnost nelegálního výkonu práce krajský soud s ohledem na skutkové okolnosti případu nepovažoval za závažnou překážku. Poukázal na to, že v době podání žádosti již žalobce splňoval podmínky pro vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny, na základě kterého by podle § 98 písm. l) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), byl oprávněn k výkonu práce již bez dalšího povolení. Tato skutečnost dle krajského soudu významně snižuje závažnost předmětné překážky. Navíc krajský soud podotkl, že předmětná žádost měla být dle svého obsahu vyhodnocena právě jako žádost o udělení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny s ohledem na vydanou zaměstnaneckou kartu manželky, která v době podání žádosti již na území ČR legálně pracovala po dobu delší jak 6 měsíců [§42a odst. 6 písm. b) zákona o pobytu cizinců].

[4] Krajský soud shledal pochybení žalované rovněž v posouzení otázky přiměřenosti rozhodnutí dle § 174a zákona o pobytu cizinců, neboť správní orgány neměly i s ohledem na neprovedení výslechu žalobce dostatečně zjištěný skutkový stav pro posouzení této otázky. Žalobce ani řádně nepoučily o povinnosti tvrdit podstatné skutečnosti nutné pro posouzení této otázky.

II. Obsah kasační stížnosti

[5] Stěžovatelka podává kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Dle stěžovatelky se krajský soud nezabýval namítanou otázkou, zda může vůbec být vydáno povolení k pobytu za účelem rodinným, na základě něhož nelze vykonávat bez dalšího práci. Nevypořádání se s touto otázkou je zásadní pro možné další úvahy a hodnocení věci.

[6] Dále namítá, že žalobce měl možnost se o podmínkách svého pobytu informovat a vykonával-li práci bez povolení k zaměstnání, je nutno i případnou nevědomost o protiprávnosti takového jednání v intencích rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 3. 2015, č. j. 6 Azs 296/2014 - 34, přičítat k jeho tíži. Trvá na tom, že výkon nelegální práce lze podřadit pod závažnou překážku pobytu žalobce ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců a na podporu svého závěru odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2018, č. j. 10 Azs 197/2017 - 53, a další rozsudky Krajských soudů v Praze a Českých Budějovicích. Analogické použití rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2018, č. j. 6 Azs 345/2017 - 37, pro výklad neurčitého právního pojmu „závažná překážka pobytu“ považuje stěžovatelka za nepřipadné, neboť předmětem rozhodnutí byla v dané věci odlišná věc, konkrétně žádost

pokračování

o vydání povolení k trvalému pobytu, která byla ze strany správních orgánů zamítnuta z důvodu závažného narušení veřejného pořádku (neplnění účelu povoleného pobytu cizince – výkonu podnikatelské činnosti). Nesouhlasí s výtkou krajského soudu, že správní orgány dostatečně neodůvodnily, proč právě v případě žalobce se jedná o „závažnou“ překážku pobytu, nikoli překážku „prostou“. Má za to, že správní orgány byly pouze povinny vyhodnotit, zdali konkrétní skutkové okolnosti případu lze pod pojem „závažná překážka“ subsumovat, nikoli se vypořádat s obecnou definicí neurčitého právního pojmu. Skutečnost, že k výkonu nelegální práce došlo, byla doložena doklady Oblastního inspektorátu práce pro Ústecký a Liberecký kraj, k čemuž krajský soud nepřihlédl.

[7] K výtce krajského soudu, že správní orgány měly žádost vyhodnotit jako žádost o nové povolení k trvalému pobytu za účelem společného soužití rodiny, neboť žalobce pro jeho vydání v době rozhodnutí splňoval podmínky, stěžovatelka uvádí, že žalobce podal žádost o prodloužení stávajícího pobytového oprávnění, nikoli o vydání nového pobytového oprávnění za účelem společného soužití rodiny. Správní orgány nejsou oprávněny vůli účastníka nahrazovat, resp. si ji domýšlet, a bylo jen na účastníkovi, jakým způsobem si další pobytový status upraví.

[8] Stěžovatelka dále nesouhlasí s názorem krajského soudu, že správní orgán I. stupně měl povinnost žalobce poučit o povinnosti tvrdit skutečnosti rozhodné pro posouzení přiměřenosti dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života podle § 174a zákona o pobytu cizinců. Stěžovatelka má naopak za to, že vzhledem k dispoziční zásadě řízení je na účastníkovi řízení, aby správním orgánům poskytl dostatek informací. Správní orgán I. stupně nepochybil, vycházel-li pro posouzení této otázky ze spisového materiálu a údajů obsažených v informačním systému cizinců. Na podporu své argumentace odkazuje na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 Azs 12/2015 - 38, ze dne 16. 10. 2017, č. j. 6 Azs 302/2017 - 27, a ze dne 14. 3. 2019, č. j. 1 Azs 367/2018 - 34. Navíc novelou zákona o pobytu cizinců byla povinnost účastníka řízení v rámci řízení poskytnout veškeré relevantní informace potřebné k posouzení přiměřenosti vydaného rozhodnutí výslovně zakotvena v § 174a odst. 1 citovaného zákona. Nesouhlasí ani s názorem krajského soudu o nutnosti provedení výslechu účastníka za účelem zjištění rozhodných skutečností pro potřebu posouzení této otázky. Ze všech těchto důvodů navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[9] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatelka jako správní orgán je zastoupena pověřenou osobou s právnickým vzděláním (§ 102 a násl. s. ř. s.). Poté přistoupil k přezkumu rozsudku krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Ověřil také, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Přezkumem rozsudku v tomto rozsahu dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[10] Vzhledem k tomu, že stěžovatelka podává kasační stížnost mimo jiné i z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval touto námitkou nepřezkoumatelnosti. Dospěl-li by k závěru o nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu, jednalo by se o vadu natolik zásadní, že by znemožňovala další přezkum napadeného rozsudku. Aby rozsudek krajského soudu splnil kritéria přezkoumatelnosti, musí se jednat o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. S ohledem na uvedené přezkoumal Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu, především se zaměřil na konkrétně vytýkané nedostatečné odůvodnění krajského soudu k námitce, zda stěžovatelka vůbec mohla vydat povolení k dlouhodobému pobytu za účelem rodinným s jinými důsledky než je povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny. Naznal, že ač se krajský soud výslovně k danému nevyjádřil, uvedl, že žalobce nemohl předpokládat, že bylo vydáno rozhodnutí o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny. K danému předešel zcela jasnou a konkrétní argumentaci, na niž ve svém odůvodnění logicky navázal a správně konstatoval, že žalobce nemohl při výkonu své práce vycházet z předpokladu, že na něj dopadá výhoda vyplývající z povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny podle § 98 písm. l) zákona o zaměstnanosti, kterou je možnost výkonu práce bez dalšího povolení k práci. Dle Nejvyššího správního soudu krajský soud nabídl argumentaci zcela dostatečnou, na niž srozumitelně a logicky navázal s posouzením podstaty projednávané věci, přičemž je beze sporu zřejmé, proč rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Na tomto místě konstatuje, že v rámci své rozhodovací činnosti již nejednou zdůraznil, že povinnost vypořádat se se žalobními námitkami nelze chápat zcela absolutně. Nelze si pod ní tedy představovat, že by snad krajský soud byl vždy nucen podrobně reagovat na každou v žalobě jednotlivě uplatněnou námitku (k tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 8. 2017, č. j. 1 Azs 194/2017 - 30). Je však nutné, aby odůvodnění rozsudku krajského soudu nabízelo ucelenou argumentaci, z níž jsou patrné jednoznačné závěry týkající se podstaty projednávané věci. Odůvodnění krajského soudu tak Nejvyšší správní soud shledal dostatečným ve vztahu k této námitce i zbylému obsahu rozhodnutí.

[11] Následně Nejvyšší správní soud přistoupil k posouzení podstaty nyní projednávané věci, kterou je posouzení toho, zda lze skutečnost nelegálního výkonu práce žalobce považovat bez dalšího za „závažnou překážku pobytu cizince na území“ podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, na základě níž nebylo možné žádosti žalobce o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu vyhovět.

[12] Ze správního spisu vyplynulo, že žalobce na území ČR pobýval na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem rodinným s platností od 1. 1. 2017 do 21. 8. 2017, který ho však bez dalšího neopravňoval k výkonu práce. Dne 25. 5. 2017 podal žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. Na žádosti uvedl, že je zaměstnán jako stomatolog u MUDr. Š. Ke své žádosti mimo jiné přiložil svoji pracovní smlouvu s datem nástupu do pracovního poměru dne 2. 2. 2017. Dále k žádosti přiložil i pracovní smlouvu manželky, která pracovala jako psychiatrická v Nemocnici Ostrov. Ze správního a soudního spisu dále vyplývá, že manželka žalobce získala povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání (zaměstnanecká karta) s dobou platnosti od 22. 8. 2016 do 21. 8. 2017.

pokračování

[13] Podle § 56 odst. 1 písm. j) ministerstvo cizinci neudělí dlouhodobé vízum, s výjimkou víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území z důvodu podle § 33 odst. 3, *jestliže pobyt cizince na území není v zájmu České republiky nebo je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území.*

[14] Pro nyní projednávanou věc je tedy zásadní výklad pojmu „závažná překážka pobytu“. Správní orgán I. 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, aniž by správní orgány dále posuzovaly konkrétní skutkové okolnosti případu týkající se výkonu nelegální práce. Krajský soud však dospěl k závěru, že pod pojem „závažná překážka pobytu“ nelze bez bližších úvah samotnou skutečnost nelegální práce podřadit. Uvedl, že je nutno posoudit a odůvodnit závažnost takové překážky, v níž se musí odrazit úvaha o intenzitě porušení zákona.

[15] Nejvyšší správní soud se s tímto závěrem krajského soudu ztotožňuje. K danému konstatuje, že ač 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 *[v]ýkon 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 (k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 4. 2019, č. j. 9 Azs 66/2019 - 41). Nejvyšší správní soud je stejně jako krajský soud názoru, že v daném případě bylo nutno řádně posoudit, zda skutečnost, že stěžovatel byl sice od 2. 2. 2017 zaměstnán bez povolení k zaměstnání, tedy došlo bez pochyb k nelegálnímu výkonu práce, nicméně již od 22. 2. 2017 splňoval podmínky pro vydání povolení k pobytu za účelem společného soužití rodiny, na základě něhož by mohl bez dalšího podle § 98 písm. l) zákona o zaměstnanosti pracovat, naplňovala porušení zákona o zaměstnanosti takovou intenzitou, že ji bylo nutno považovat za „závažnou překážku“ pobytu cizince dle předmětného ustanovení. Při této úvaze nelze ani opomenout skutečnost, že v době podání žádosti o prodloužení, tj. 25. 5. 2017, by v případě podání nové žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny podmínky pro vyhovění splňoval již déle jak tři měsíce. Navíc skutečnost, že žalobce sám přímo na žádosti o prodloužení povolení uvedl informace o svém pracovním poměru, podporuje závěr, že v jeho případě nešlo o úmyslné porušení či obcházení zákona, jako spíše o neporozumění podmínkám získaného povolení k pobytu. Tato okolnost sice nemá žádný dopad na to, že stěžovatel měl povinnost si podmínky pro možnost výkonu zaměstnání v rámci získaného pobytového povolení zjistit, má však

v nyní posuzované věci značný vliv na naplnění neurčitého právního pojmu „závažnost překážky“ pobytu cizince pro účely prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) ve spojitosti s § 35 odst. 3 zákona o pobytu cizinců.

[16] Nejvyšší správní soud se však neztotožňuje se závěrem krajského soudu, že by v daném případě měl správní orgán I. stupně povinnost danou žádost o prodloužení stávajícího povolení k dlouhodobému pobytu překvalifikovat s ohledem na okolnosti případu na novou žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny, tj. žádost o povolení pro žalobce výhodnější. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěrem stěžovatelky, že správní orgány jsou v řízeních zahajovaných na návrh účastníka řízení povinny respektovat vůli účastníka řízení. Dodává však, že správní orgány jsou povinny dle § 4 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále „s. ř.“), účastníkovi poskytnout přiměřené poučení o jeho právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze jeho úkonu a osobním poměrům potřebné. Nejvyšší správní soud má za to, že v dané situaci by připadalo v úvahu žalobce poučit o možnosti podání žádosti o dlouhodobý pobyt za účelem společného soužití rodiny, která byla pro žalobce s ohledem na skutkové okolnosti případu nejprůzračnější.

[17] S ohledem na dosud přdestřené závěry o tom, že krajský soud zcela správně zpochybnil závěry stěžovatelky o možnosti podřazení nelegální práce vykonávané žalobcem v nyní projednávané věci pod „závažnou překážku pobytu“ cizince a stěžovatelka bude nucena věc znovu posoudit s ohledem na závěry krajského soudu, bylo by zcela nadbytečné se nyní zabývat posouzením otázky přiměřenosti rozhodnutí správních orgánů.

IV. Závěr a náklady řízení

[18] Nejvyšší správní soud kasačním námitkám nepřisvědčil a neshledal ani vadu, ke které by musel přihlédnout z úřední povinnosti, kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s.

[19] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka, která nedosáhla v řízení procesního úspěchu, tedy zrušení rozsudku krajského soudu, nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti a je naopak povinna ji zaplatit úspěšnému žalobci. Zástupce procesně úspěšného žalobce však v dané věci neučinil žádný úkon, na základě něhož by mu náležela náhrada nákladů řízení, a proto mu Nejvyšší správní soud náhradu nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 8. srpna 2019

JUDr. Radan Malík
předseda senátu