



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobce: **H. T. N.**, zast. Mgr. Ing. Janem Klikem, Ph.D., advokátem se sídlem Karlovarská 130, Plzeň, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 10. 6. 2020, č. j. 30 A 8/2019 - 62,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalované **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení v záhlaví označeného rozsudku, kterým Krajský soud v Plzni (dále jen „krajský soud“) zamítl jeho žalobu proti rozhodnutí žalované ze dne 19. 12. 2018, č. j. MV-56114-4/SO-2018.

[2] Tímto rozhodnutím žalovaná zamítla odvolání stěžovatele a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 12. 3. 2018, č. j. OAM-19465-21/DP-2017, kterým byla zamítnuta ve výroku I. podle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 a § 37 odst. 1 písm. b) a dále ve výroku II. podle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 a § 37 odst. 2 písm. b) v návaznosti 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 relevantním pro posuzovanou věc (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), stěžovatelova žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – OSVČ, neboť správní orgán I. stupně dospěl jednak k závěru, že stěžovatel neplní účel povoleného dlouhodobého pobytu, a jednak k závěru, že byla zjištěna jiná závažná překážka pobytu stěžovatele na území České republiky.

[3] Stěžovatel dle zjištění správních orgánů vykonával závislou práci, ačkoliv měl povolen pobyt za účelem podnikání (první důvod zamítnutí žádosti). Jednalo se tedy o výkon nelegální práce (druhý důvod zamítnutí žádosti).

II. Rozhodnutí krajského soudu

[4] Stěžovatel napadl rozhodnutí žalované žalobou u krajského soudu. Předně namítal, že správní orgány nezjistily dostatečně skutkový stav, neboť vyšly pouze z protokolu o výsledku stěžovatele ze dne 12. 10. 2017 a jím předložené listiny hodnotily jen účelově k podpoře svého stanoviska. Žalovaná se ani nijak nevypořádala s návrhem stěžovatele na provedení svědeckých výslechů. Posouzení otázky, zda se ve stěžovatelově případě jednalo o nelegální práci, mělo být předmětem předběžné otázky, žádné takové řízení však neproběhlo; správní orgány proto při svém rozhodování překročily svou kompetenci. V minulosti bylo stěžovateli navíc povolení opakovaně prodlužováno, a neprodloužení povolení tedy představuje nepřípustnou libovůli správních orgánů. Stěžovatel rovněž nesouhlasil s tím, že jeho činnost byla posouzena jako závislá práce, neboť dle svého názoru podnikal. Správní orgány se ani dostatečně nezabývaly dopady rozhodnutí do stěžovatelova rodinného života.

[5] Krajský soud žalobu zamítl podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Bylo sice zřejmé, že správní orgány vycházely z protokolu o výsledku stěžovatele jako ze stěžejního důkazu, to nicméně ještě podle krajského soudu neznamená, že byla jejich rozhodnutí nezákonná. Nelze jim klást k tíži, že vycházely z toho, co stěžovatel sám tvrdil.

[6] Co se týče neprovedených výslechů, krajský soud uvedl, že stěžovatele tížilo břemeno tvrzení a břemeno důkazní, přičemž navrhl důkazy výsledkem svědků, aniž by představil tvrzení, která tyto výsledky měly prokazovat. Výsledky svědků navíc stěžovatel navrhl teprve v odvolání (po koncentraci řízení), aniž by uvedl, proč nemohl provedení důkazů navrhnout v průběhu řízení před správním orgánem I. stupně. Vzhledem ke způsobu, kterým byly v odvolání důkazy navrženy, nepovažoval krajský soud ani pochybení žalované spočívající v tom, že se k navrženým důkazům nevyjádřila, za natolik závažné, aby mohlo způsobit nezákonnost rozhodnutí.

[7] Krajský soud souhlasil se správními orgány, že stěžovatel fakticky nepodnikal. Z údajů poskytnutých přímo stěžovatelem při jeho výpovědi krajský soud dovodil, že stěžovatel nevykonával činnost na vlastní odpovědnost a nevykonával ji samostatně, což však jsou jedny ze základních znaků podnikání. Naopak se jednalo o výkon závislé práce.

[8] Podle krajského soudu nemohl stěžovatel nabýt legitimního očekávání, že mu bude dlouhodobý pobyt prodloužen, jen na základě předchozích prodloužení. Ochrana legitimního očekávání je totiž limitována tím, že nesmí jít o očekávání nezákonné. Případné dřívější nezákonné rozhodnutí při existenci jednoznačné právní úpravy nemůže vyvolat právo na prodlužování pobytu žalobce při zjevné nezákonnosti, nemůže ani založit legitimní očekávání a právo na porušování norem vyplývajících z právních předpisů.

[9] K námitce chybějící pravomoci posuzovat práci jako závislou (nelegální) krajský soud uvedl, že si správní orgány mohou při výkonu vlastní působnosti učinit úsudek o povaze činnosti vykonávané cizincem. Jsou totiž oprávněny posuzovat, zda cizinec plní

pokračování

účel pobytu. V posuzovaném případě se jednalo o povolení k pobytu za účelem podnikání – OSVČ. Mohly si tedy učinit úsudek, zda stěžovatel podniká, či nikoliv. Podstatné je, že správní orgány nehodnotily věc z toho hlediska, zda byl spáchán přestupek a kdo za něj odpovídá. Ze své pravomoci a působnosti tak nevykročily.

[10] Rovněž dopady rozhodnutí do stěžovatelova práva na rodinný a soukromý život se správní orgány zabývaly dostatečně. Zohlednily především, že stěžovatelova rodina žije v zemi původu a v České republice stěžovatel pobývá sám. Ani dosavadní délka pobytu nebyla způsobilá zpřetrhat jeho sociokulturní vazby na zemi původu. Stěžovatel netvrdil v tomto ohledu ostatně nic konkrétního ani v řízení před správními orgány, ani v žalobě. Naopak uvedl, že si není vědom, že by mu něco bránilo vycestovat zpět do země původu.

III. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[11] Stěžovatel v kasační stížnosti především namítal, že správní orgány nepostupovaly tak, aby byl zjištěn skutkový stav věci, o kterém nejsou důvodné pochybnosti, a krajský soud pochybil, pokud rozhodnutí žalované aproboval. Správní orgány vycházely především z protokolu o výsledku stěžovatele, přičemž však byl výslech veden účelově a jednostranně k potvrzení předem daného stanoviska správního orgánu I. stupně. Listinné důkazy (smlouvy o dílo, daňová přiznání, faktury) potvrzovaly výkon podnikatelské činnosti. Pokud měl správní orgán I. stupně pochybnosti, měl stěžovatele vyzvat, aby v souladu s § 103 písm. s) zákona o pobytu cizinců prokázal, že plní účel pobytu, a taktéž jej měl předem seznámit se svým názorem, že vykonává nelegální práci. Stěžovatel je stále přesvědčen, že výkon jeho činnosti byl podnikáním. Odlišení samostatného podnikání od závislé práce je zpravidla složitou právní otázkou, jejíž posouzení přesahuje schopnosti cizince bez právního vzdělání znevýhodněného jazykovou bariérou. Vycházet při posouzení z této otázky z jediného výsledku stěžovatele je zcela nedostatečné. Stěžovatel má za to, že důkazní návrhy učiněné v odvolání (výslech svědků) zcela jasně směřovaly k prokázání jednotlivých znaků konkrétní podnikatelské činnosti stěžovatele, aniž by bylo nutno toto explicitně vyjádřit. Požadavek krajského soudu na další upřesnění toho, co má být prokázáno, považuje stěžovatel za nadměrně formalistický. Správní orgán I. stupně měl ostatně tyto důkazy provést i bez návrhu.

[12] Dále se stěžovatel ztotožnil s názorem krajského soudu, že správní orgán rozhodující ve věcech pobytu cizinců je oprávněn sám hodnotit charakter vykonávané činnosti cizince. Dle jeho názoru ovšem není oprávněn vyslovit závěr, že se jedná o výkon nelegální práce, protože takové hodnocení zakládá skutkovou podstatu přestupku na úseku zaměstnanosti podle § 139 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění rozhodném pro posuzovanou věc (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), a zároveň určuje, kdo za něj odpovídá, čímž překračuje meze podle § 57 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění rozhodném pro posuzovanou věc (dále jen „správní řád“), za nichž může správní orgán sám posoudit určitou předběžnou otázku.

[13] Stěžovatel je toho názoru, že mu v posuzovaném případě svědčilo legitimní očekávání. Pobyt mu byl prodlužován opakovaně, přičemž předchozí povolení nebyla nikdy zrušena jako nezákonná. Jeho žádostem bylo vždy vyhověno, při jejich podání prokazoval stejný účel svého pobytu a v plnění účelu pobytu nikdy nebyla shledána žádná závada, která je stěžovateli vytýkána nyní, ačkoliv se situace nijak nezměnila. Stěžovatel též

upozornil, že ani rozhodovací praxe správního orgánu I. stupně není jednotná – jiným cizincům byla povolení k dlouhodobému pobytu bez problémů prodloužena za obdobných okolností.

[14] Při posuzování přiměřenosti dopadu rozhodnutí do rodinného života správní orgány vycházely výhradně ze skutečností vyplývajících z obsahu spisu a žádná další skutková zjištění nečinily. Pouze konstatovaly, že stěžovatel na území České republiky nevytvořil žádné sociokulturní vazby. Stěžovatel nesouhlasí s názorem krajského soudu, že se touto otázkou zabývaly správní orgány dostatečně. Ke svým rodinným a soukromým poměrům vždy uváděl, že je pro něj Česká republika druhým domovem, kde již žije po dlouhou dobu a nemá zde žádné dluhy. Kdyby se musel vrátit do země původu, nemá tam žádné vazby, zaměstnání ani jiný zdroj obživy nebo majetek a má jen minimální šanci tam získat zaměstnání. Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[15] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázala na napadený rozsudek, s jehož odůvodněním se plně ztotožňuje.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[16] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatel je zastoupen advokátem v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti, a dospěl k následujícímu závěru.

[17] Kasační stížnost není důvodná.

[18] Stěžovatel je přesvědčen, že činnost, kterou vykonával, byla podnikáním. Nejvyšší správní soud však (především) na základě stěžovatelovy výpovědi nemá pochyb, že nevykonával samostatnou činnost, resp. že vykonával činnost závislou. Touto otázkou se krajský soud dostatečně zabýval a stěžovatel s jeho závěry v tomto směru vyslovil jen prostý nesouhlas, aniž by představil vlastní argumenty, a proto pro účely odůvodnění tohoto rozsudku postačí pouhá obecná rekapitulace již vyřčených závěrů.

[19] Podle § 420 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění rozhodném pro posuzovanou věc, je podnikatelem ten, kdo „*samostatně vykonává na vlastní účet a odpovědnost výdělečnou činnost živnostenským nebo obdobným způsobem se záměrem činit tak soustavně za účelem dosažení zisku*“.

[20] Správní orgány shodně s krajským soudem postavily své závěry na základě těchto skutkových zjištění: stěžovatel od roku 2014 pracuje v areálu spol. KH Czechia s.r.o., a to na základě smluv o dílo uzavřených se spol. S&L Personalservice s.r.o. Společnost KH Czechia s.r.o. dle vyjádření stěžovatele vyrábí součástky do vozidel, přičemž stěžovatel dělá plastické odlitky do vozidel, kontroluje přesnost stroje, měří odlitky a špatné vyhazuje. Pracovní den začíná v 6.00 hodin a končí v 18.00 hodin; po tuto dobu je stěžovatel povinen zde být. Příchod a odchod je evidován prostřednictvím elektronického čipu. O víkendu nepracuje. Do práce, kterou vykonává, byl zaškolen panem B. od spol.

pokračování

S&L Personalservice s.r.o., který by mu také sdělil, pokud by měl dělat něco jiného. Výsledky jeho práce podléhají kontrole technika společnosti KH Czechia s.r.o. Odměna je vypočtena podle množství jím zpracovaných kusů odlitků; hodnotu odměny za jeden kus mezi sebou ujednávají společnosti KH Czechia s.r.o. a S&L Personalservice s.r.o. a stěžovatel tuto hodnotu nezná. Faktury za provedenou práci vystavuje každý měsíc spol. S&L Personalservice s.r.o. a peníze mu jsou vypláceny na konci měsíce. Ochranné pomůcky – plášť a rukavice – má půjčené od KH Czechia s.r.o., přičemž za půjčení zaplatil jednorázový poplatek 100 Kč. Pracovní pomůcky a náradí má stěžovatel zapůjčené od společnosti KH Czechia s.r.o., které za půjčení nic neplatí, ale v případě ukončení musí tyto věci vrátit. Materiál, s nímž pracuje, také obstarává tato firma. K užívání má přidělenou skříňku, od 10.30 do 11.00 hodin má přestávku na jídlo, kterou si stanovil sám. Chce-li si stěžovatel vzít volno, musí to oznámit panu B., aby za něj zajistil náhradu. Stěžovatel dále uvedl, že jinou práci nevykonává a příjmy má jen z výše uvedené činnosti.

[21] Na základě uvedeného je zcela evidentní, že stěžovatelovu činnost nelze považovat za podnikání, neboť nesplňuje dva ze základních znaků: samostatný výkon činnosti na vlastní odpovědnost. Naopak jsou naplněny znaky závislé práce (§ 2 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění relevantním pro posuzovanou věc). Vzhledem k tomu, že stěžovatel nerozporuje naplnění jednotlivých znaků závislé práce, ale pouze v obecné rovině zdůrazňuje své přesvědčení, že samostatně podnikal, nemá Nejvyšší správní soud důvod se k jednotlivým znakům podrobně vyjadřovat. Nelze ani přijmout stěžovatelův argument, že nebylo ve stěžovatelových schopnostech rozeznat závislou práci od podnikání. Právní řád je totiž vystaven na zásadě *ignorantia iuris non excusat*, a nelze proto při právním posouzení přihlížet k tomu, že stěžovatel neznal právo nebo jej nesprávně interpretoval.

[22] Stěžovatel namítá, že správní orgány nepostupovaly tak, aby byl zjištěn stav věci, o kterém není důvodných pochyb. Výslech účastníka řízení však představuje v souladu s § 169j zákona o pobytu cizinců přípustný důkaz (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 10. 2017, č. j. 6 Azs 302/2017 - 27). Dospěje-li správní orgán k závěru, že informace, které se dozvěděl při výslechu účastníka řízení, dostačují pro zamítnutí žádosti, nejedná se bez dalšího o vadný postup. Výslech účastníka řízení tudíž může být v závislosti na dalších okolnostech případu dostačujícím podkladem pro rozhodnutí (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 4. 2020, č. j. 1 Azs 72/2020 - 38).

[23] Řízení o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu je současně řízením o žádosti, v němž je účastník řízení povinen tvrdit správnímu orgánu všechny skutečnosti významné pro rozhodnutí ve věci. Správním orgánům proto nelze klást k tíži, že při rozhodování vycházely právě z tvrzení stěžovatele, která uvedl při výslechu (srov. již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Azs 302/2017 - 27). Nejvyšší správní soud nadto dodává, že ve správním spise jsou rovněž založeny faktury a smlouvy o dílo, s nimiž tak správní orgány byly seznámeny, nicméně ani tyto dokumenty nesvědčí o tom, že by stěžovatel vykonával samostatnou činnost klasifikovatelnou jako podnikání. Ze samotné existence listin lze jen stěží dovozovat, že stěžovatel ve skutečnosti nevykonával závislou práci – právě pomocí formálně bezvadných písemných smluv bývá zpravidla kryta zastřená závislá práce. Ostatně i tyto dokumenty v kombinaci se stěžovatelovými tvrzeními poukazují na správnost závěru, že stěžovatel samostatnou činnost nevykonával – faktury za něj vystavuje společnost S&L Personalservice s.r.o., která je sama odběratelem, a

cenu stěžovatelovy práce ve smlouvách o dílo stěžovatel prakticky neovlivňoval - společnost S&L Personalservice s.r.o. se společností KH Czechia s.r.o. pokaždé dohodla cenu za jeden kus, aniž by stěžovatel věděl, kolik tato cena činí.

[24] Nelze souhlasit ani se stěžovatelovým názorem, že správní orgán I. stupně vedl jeho výslech tendenčně tak, aby se potvrdilo jeho předem zaujaté stanovisko. Otázky při výslechu však nebyly sugestivní ani kapciózní, pouze byly položeny tak, aby stěžovatel musel sdělit skutečnosti rozhodné pro posouzení, zda bylo možno jeho činnost považovat za podnikání, resp. pro posouzení případného dopadu neprodloužení povolení k dlouhodobému pobytu do stěžovatelova práva na rodinný a soukromý život. Z ničeho ani nevyplývá, že by správní orgán I. stupně stěžovatelem popsany způsob výkonu jeho činnosti jakkoliv dezinterpretoval.

[25] Stěžovateli nelze přisvědčit ani v tom, že jej měl správní orgán I. stupně předem informovat o právním hodnocení jeho případu a vyzvat jej, aby podle § 103 písm. s) zákona o pobytu cizinců prokázal provozování živnostenské či jiné podnikatelské činnosti. Stěžovatel totiž zcela přehlíží, že jej správní orgán I. stupně již na samém počátku správního řízení k prokázání skutečností podle citovaného ustanovení vyzval. Svým povinností tak učinil zadost vzhledem k tomu, že stěžovateli rovněž poskytl možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, které ostatně stěžovatel ani nevyužil. Názor stěžovatele, že by měl správní orgán již v prvním stupni před vydáním rozhodnutí poskytovat účastníkům řízení poučení o tom, jaký je jeho právní názor na věc samu, nemá oporu v právních předpisech. Byl-li stěžovatel „zaskočen“ právním hodnocením správního orgánu I. stupně, měl dostatek prostoru pro ochranu svých práv v odvolacím a následně soudním řízení. Rozhodnutí správního orgánu I. stupně může jen stěží být pro stěžovatele skutečně překvapivé – správní orgán I. stupně formuje ve správním řízení první právní názor. O překvapivosti lze hovořit, pokud např. odvolací orgán bez dalšího změny v předešlém řízení vyslovený právní náhled na věc, a účastník řízení je tak v důsledku toho zcela připraven o možnost na takový názor reagovat. Stěžovateli nesvědčilo ani legitimní očekávání (viz body [33]-[35] tohoto rozhodnutí), od něhož by bylo možno překvapivost rozhodnutí teoreticky odvozovat.

[26] Již z výše uvedeného je zřejmé, že nelze souhlasit se stěžovatelovým názorem, že měl správní orgán I. stupně vyslechnout osoby ze společností KH Czechia s.r.o. a S&L Personalservice s.r.o., aby zjistil dostatečně skutkový stav – ten byl totiž již na základě stěžovatelovy výpovědi zjištěn dostatečně. Nejvyšší správní soud však musel přistoupit k posouzení stěžovatelovy námitky, že žalovaná opomněla provést jím navrhaný důkaz, tedy zmiňované výslechy svědků.

[27] Zdejší soud konstatuje ve shodě s krajským soudem, že stěžovatel poprvé zmínil výslech svědků v odvolání, aniž by vysvětlil, proč důkaz nenavrhoval dříve. Přitom podle § 82 odst. 4 věty první správního řádu platí, že „[k] novým skutečností a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve“. Již jen z toho je zřejmé, že žalovaná takovému důkaznímu návrhu nemohla vyhovět.

[28] Krajskému soudu též není namístě vyčítat přílišný formalismus, pokud uvedl, že při návrhu důkazu měl stěžovatel tvrdit, co má navržený důkaz prokázat. Mínil-li účastník

pokračování

řízení navrhnout výslech svědka, musí jej přesně označit a zásadně též uvést, co má být jeho výpovědí prokázáno. Výslech svědka je totiž důkazem sloužícím k prokázání skutkového tvrzení. Svědek může vypovídat o tom, co vnímal svými smysly, a potvrdit tak konkrétní skutková tvrzení. Povinnost uvést skutkové tvrzení, které má být prokázáno, před provedením důkazu přitom v žádném případě nelze bagatelizovat – správní orgány neprovádí veškeré navržené důkazy, ale pouze ty, které jsou s to prokázat tvrzenou skutečnost, která s věcí souvisí a netýká se otázky, o níž už je skutkový stav zjištěn dostatečně. Provést toto předběžné posouzení o (ne)provedení důkazu by bylo zcela nemožné, kdyby mohl účastník řízení navrhnout svědka, aniž by bylo zřejmé, co má konkrétně prokazovat. Domnívá-li se stěžovatel, že bylo zřejmé, že mají důkazy směřovat k prokázání jednotlivých znaků konkrétní podnikatelské činnosti, pak je ho třeba upozornit, že svědek nemůže „prokázat“ právní hodnocení, ale pouze určitou skutečnost, která je pro právní hodnocení rozhodná. Žádné konkrétní skutkové tvrzení, z něhož by bylo myslitelné dovodit naplnění některého ze znaků podnikatelské činnosti, však stěžovatel neučinil.

[29] Co však považuje Nejvyšší správní soud za nejpodstatnější, je způsob, kterým stěžovatel výslech svědků navrhl. V odvolání uvedl: *„Ke zjištění skutkového stavu, o kterém by nevznikaly důvodné pochybnosti, mělo být provedeno další dokazování, a to výslechem odpovědných osob ze společnosti S&L Personalservice s.r.o., zejména osoby prostředníka vietnamské národnosti p. B., a dále pak technika (techniky) ze spol. KH Czechia s. r. o., který přebíral zakázky.“* Následně stěžovatel pokračoval v argumentaci, proč bylo zjištění skutkového stavu nedostatečné. Z uvedeného je zřejmé, že stěžovatel vysvětloval, proč správní orgán I. stupně nedostal své povinnosti řádného zjištění skutkového stavu. Jen s notnými obtížemi lze jeho slova vyložit tak, že navrhoval, aby žalovaná provedla výslech svědků sama. To platí tím spíše, že svědky ani dostatečně neidentifikoval (p. B. je identifikován jen jménem a technici již nejsou identifikováni vůbec). Je tedy evidentní, že žalované nelze vyčítat, pokud ve svém rozhodnutí pouze odůvodnila, proč považuje skutkový stav za dostatečně zjištěný, aniž by se explicitně vyjádřila k důvodu neprovedení výslechu svědků.

[30] Správní orgány nepochybily ani v tom, že klasifikovaly stěžovatelovu činnost jako závislou práci, a tím pádem ve stěžovatelově případě práci nelegální. Nejvyšší správní soud znovu upozorňuje, že stěžovatel výslovně nerozporuje naplnění jednotlivých znaků závislé práce, pouze zpochybňuje možnost správních orgánů vyslovit, že se jednalo o nelegální práci.

[31] Nelegální práci se rozumí podle § 5 písm. e) zákona o zaměstnanosti výkon závislé práce mimo pracovní poměr či neoprávněná práce cizince. Správní orgány v nyní posuzované věci nejsou věcně příslušné k řízení o přestupku spočívajícím ve výkonu nelegální práce. To ovšem nic nemění na tom, že mohly pro účely řízení o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu zvážit, zda stěžovatelova činnost naplňuje znaky závislé práce. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 4. 7. 2019, č. j. 6 Azs 373/2018 - 30: *„Při posuzování otázky, zda cizinec plní účel povoleného pobytu, je správní orgán rozhodující ve věcech pobytu cizinců oprávněn sám hodnotit charakter vykonávané výdělečné činnosti cizince (podnikání nebo závislá práce) a činit si o této otázce vlastní úsudek bez nutnosti obracet se dle § 57 odst. 1 písm. a) správního řádu s podnětem k zahájení řízení na příslušný správní orgán rozhodující ve věcech zaměstnanosti.“* S tímto právním hodnocením dokonce

stěžovatel sám souhlasí. Rozporuje pouze možnost správního orgánu vyslovit, že se jednalo o nelegální práci.

[32] Taktéž tuto otázku ovšem mohly správní orgány posoudit, aniž by proběhlo řízení o odpovídajícím přestupku (*mutatis mutandis* srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 6. 2011, č. j. 2 As 62/2011 - 77, bod [20]). Zjištění výkonu nelegální práce je podstatné z důvodu, že právě výkon nelegální práce může být jinou závažnou překážkou podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 4. 2019, č. j. 9 Azs 66/2019 - 41), což ostatně správní orgány konstatovaly i v nyní posuzované věci. Nadto je zcela logické, že pokud může správní orgán posoudit, zda se jedná o závislou práci, posuzuje rovněž, zda se jedná o práci legální, neboť jakákoliv závislá práce vykonávaná mimo pracovní poměr nebo cizincem bez povolení je prací nelegální [srov. § 5 písm. e) zákona o zaměstnanosti]. Podstatné tedy je, že se správní orgány zabývaly toliko naplněním znaků závislé práce vykonávané mimo pracovní poměr, resp. cizincem bez příslušného povolení, což naplňuje definiční znaky nelegální práce – naopak se nezabývaly odpovědností za přestupek: nezabývaly se naplněním všech formálních a materiálních znaků přestupku a neurčily, kdo je za jeho spáchání odpovědný. Jinými slovy, správní orgány konstatovaly naplnění znaků nelegální práce podle § 5 písm. e) zákona o zaměstnanosti, nikoliv spáchání přestupku výkonu nelegální práce podle § 139 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Nejednalo se tedy o předběžnou otázku spáchání přestupku, o níž by si správní orgány podle § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu nebyly oprávněny učinit vlastní úsudek.

[33] Rozhodnutí správních orgánů nejsou v rozporu ani se stěžovatelovým legitimním očekáváním. Z ničeho nevyplývá, že by při předchozích žádostech o prodloužení dlouhodobého pobytu byl vyzván k prokázání provozování živnosti nebo výkonu jiné podnikatelské činnosti podle § 103 písm. s) zákona o pobytu cizinců jako v nyní posuzovaném případě výzvou ze dne 16. 8. 2017, č. j. OAM-19465-7/DP-2017. Pokud se v předchozích řízeních správní orgány nezabývaly povahou stěžovatelovy činnosti, ale vycházely pouze ze základních zákonných náležitostí žádostí, jen stěží mohl legitimně očekávat, že bude v případě podrobného zkoumání jeho činnost posouzena jako podnikání (obdobně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 7. 2021, č. j. 4 Azs 74/2021 - 23). Jak též správně upozornil krajský soud, dřívější rozhodnutí o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu nemůže vyvolat právo stěžovatele na další prodloužování pobytu při zjevné nezákonnosti a nemůže ani vzniknout legitimní očekávání a právo na porušování norem vyplývajících z právních předpisů.

[34] Ostatně v kontextu správních deliktů již Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 12. 4. 2018, č. j. 6 As 413/2017 - 39, vyslovil názor, že „[s]právní orgán tím, že určité jednání ponechává bez postihu, byť je k tomu vybaven potřebnými pravomocemi, takové jednání bez dalšího ještě neaprobujeme jako správné a souladné se zákonem. Pouhé „mlčení“ veřejné správy, resp. její nečinnost v oblasti postihování deliktního jednání, tedy bez dalšího nezakládá legitimní očekávání, že dosud nepostihované deliktní jednání deliktním jednáním není, resp. že nebude postihováno ani nadále (§ 2 odst. 4 správního řádu).“ Ačkoliv se v nyní posuzované věci nejedná o případ deliktní odpovědnosti, obdobný závěr lze přesto aplikovat – svým dřívějším „mlčením“ (způsobeným zřejmě nedostatečným zjištěním skutkového stavu v předešlých řízeních) správní orgány neaprobovaly stěžovatelův výkon nelegální práce, a stěžovateli tak nemohlo vzniknout legitimní očekávání, že již nenastane pro něj negativní

pokračování

důsledek jeho jednání – zamítnutí žádosti o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu.

[35] Stěžovatel dále uvádí, že rozhodovací praxe správního orgánu I. stupně není jednotná, neboť v rozporu s § 2 odst. 4 správního řádu jiným žadatelům za obdobných okolností povolení k dlouhodobému pobytu prodloužil. Je sice pravdou, že podle § 2 odst. 4 správního řádu je třeba trvat na tom, aby správní orgány v obdobných případech rozhodovaly stejně, resp. nečinily nedůvodné rozdíly, v nyní posuzované věci však není vůbec zřejmé, zda v jiných případech, které měl stěžovatel na mysli, skutečně byly okolnosti obdobné. Žádný konkrétní případ totiž neuvádí.

[36] Nejvyšší správní soud se rovněž ztotožňuje s krajským soudem v závěru, že úvaha o přiměřenosti dopadu rozhodnutí do stěžovatelova rodinného a soukromého života byla dostatečná a přezkoumatelná. Podle § 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců platí: *„Při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona správní orgán zohlední zejména závažnost nebo druh protiprávního jednání cizince, délku pobytu cizince na území, jeho věk, zdravotní stav, povahu a pevnost rodinných vztahů, ekonomické poměry, společenské a kulturní vazby navázané na území a intenzitu vazeb ke státu, jehož je cizinec státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, ke státu jeho posledního trvalého bydliště. Účastník řízení je povinen v rámci řízení poskytnout ministerstvu veškeré relevantní informace potřebné k posouzení přiměřenosti vydaného rozhodnutí.“* Jak však uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 2. 2014, č. j. 8 As 109/2013 - 34: *„Správní orgán nemusí všech jedenáct kritérií v rozhodnutí výslovně vyjmenovávat. Je však třeba trvat na požadavku, aby z rozhodnutí bylo zřejmé, že ve vztahu k nim činil skutková zjištění a posuzoval je. To na druhou stranu neznamená, že by bylo třeba u některých kritérií předjímat jejich případný dopad na rozhodnutí. Cizinec může být např. ve věku, který sám o sobě nedává jakýkoli důvod považovat správní rozhodnutí právě proto za specifické. Sám rovněž ve správním řízení nesdělí žádné specifické skutečnosti ohledně vlastního věku. Není pak žádného důvodu považovat správní rozhodnutí za nezákonné jenom proto, že správní orgán výslovně neuvedl, že kritérium k věku cizince nebylo v řízení zjištěno nic, co by bylo třeba samostatně hodnotit.“*

[37] V posuzovaném případě sdělil stěžovatel ohledně svého rodinného a soukromého života správním orgánům pouze to, že zbytek jeho rodiny (manželka, dvě děti, rodiče a tři sourozenci) žije v zemi původu a že mu není známa žádná překážka, pro kterou by nemohl vycestovat. V České republice dle svých slov žádného příbuzného nemá. Správní orgány tedy konstatovaly, že všechny své rodinné vazby má na území země původu, přičemž ani délka pobytu stěžovatele na území České republiky nevedla ke zpretrhání sociokulturních vazeb na zemi původu či vybudování obdobně pevných vazeb v České republice, kterou i po skončení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu bude moci navštěvovat na základě krátkodobých víz či zaměstnanecké karty. Nejvyšší správní soud takovému posouzení v zásadě nemá čeho vytknout. Pokud má stěžovatel pevné sociokulturní vazby na Českou republiku, měl je dostatečně specifikovat jakožto relevantní informaci potřebnou k posouzení přiměřenosti rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že tak neučinil, nelze správním orgánům vyčítat, že těžiště stěžovatelových vazeb shledaly v souladu se stěžovatelovými tvrzeními v zemi původu, aniž by z vlastní iniciativy zjišťovaly další okolnosti.

[38] V řízení před správními soudy stěžovatel zdůrazňoval, že v zemi původu nemá majetek ani zdroj obživy a má minimální šanci získat tam zaměstnání. Nijak však

nedoložil, že by si v zemi původu obživu nebyl schopen zajistit. Jen stěží lze přijmout argument, že stěžovatel nemůže vycestovat z České republiky, neboť zde má zdroj obživy, když jediným tímto zdrojem je výkon nelegální práce. Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že rozhodnutí, kterým mu nebylo prodlouženo povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání, nepředstavuje nepřiměřený zásah do stěžovatelova rodinného a soukromého života.

V. Závěr a náklady řízení

[39] Ve světle všech shora uvedených skutečností Nejvyšší správní soud konstatuje, že neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 větou poslední s. ř. s. zamítl.

[40] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Žalované, které by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože jí podle obsahu spisu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.)

V Brně dne 20. září 2021

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu