

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudce Ondřeje Mrákoty a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: **I. S.**, zast. obecným zmocněncem I. P., proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 20. 11. 2018, čj. MV-100438-4/SO-2018, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 8. 7. 2019, čj. 51 A 47/2018-24,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

[1] Žalobce, státní občan Ukrajiny, požádal dne 3. 7. 2013 o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání jako osoba samostatně výdělečně činná podle § 44a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Ministerstvo vnitra po předchozích procesních peripetiích žádosti nevyhovělo a dne 28. 5. 2018 rozhodlo, že povolení k pobytu žalobci neprodlužuje, neboť žalobce jednak neplní účel pobytu – výrok I. rozhodnutí, jednak ministerstvo zjistilo jinou závažnou překážku pobytu na území ČR - výrok II. rozhodnutí. Žalobce totiž podle zjištění ministerstva opakovaně vykonával závislou práci, aniž by disponoval příslušným povolením úřadu práce a ačkoliv mu byl naposledy dlouhodobý pobyt povolen za účelem podnikání („*výkonný manažer – účast v právnické osobě*“).

[2] Žalovaná změnila rozhodnutí ministerstva tak, že žalobcovu žádost zamítla pouze z důvodu uvedeného ve výroku II. rozhodnutí. V době rozhodování o odvolání totiž neměla k dispozici dostatek podkladů pro posouzení správnosti výroku I., tedy zda

žalobce aktuálně plní či neplní účel povolení k pobytu. Žalovaná se rovněž neztotožnila se závěrem ministerstva, že by jiná závažná překážka pobytu [podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců] spočívala v tom, že žalobce v minulosti neplnil účel pobytu. Pro takový závěr neshledala dostatečné podklady. Podle žalované tak jiná závažná překážka pobytu spočívala jen v tom, že žalobce opakovaně a dlouhodobě vykonával na území ČR závislou práci bez povolení úřadu práce (tedy nelegálně). Rozhodnutí ministerstva podle žalované nezasahuje nepřiměřeně do žalobcova rodinného života, což žalovaná stručně odůvodňuje.

[3] Žalovaná, stejně jako před tím ministerstvo, založila své rozhodnutí na sdělení úřadu práce, podle kterého žalobci nebylo úřadem práce od r. 2010 vydáno či prodlouženo žádné povolení k zaměstnání. Z výpovědi žalobce podle názoru žalované jednoznačně vyplynulo, že vykonával opakovaně v zimních měsících závislou práci u společnosti RP KOVO. Žalobcem popsaná činnost naplňuje podle žalované všechny znaky závislé práce, tak jak je vymezena v zákoníku práce a jak ji vykládá i NSS (s odkazem na rozsudek ze dne 13. 2. 2014, čj. 6 Ads 46/2013-35). V létě měl žalobce vždy vykonávat stavební práce, zřejmě jako podnikatel.

[4] Krajský soud vyhověl žalobě proti rozhodnutí žalované a rozhodnutí zrušil. Nosné důvody jsou obsaženy zejména v bodech 17. až 22. rozsudku. Správní orgány najisto nezjistily, že by jednání žalobce spočívající ve výkonu nelegální práce dosáhlo takové intenzity, aby ho bylo možné klasifikovat jako tzv. jinou závažnou překážku pobytu [§ 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců] spočívající v nenaplňování účelu dlouhodobého pobytu. Krajský soud rovněž shledal „zmatečným“ výrok rozhodnutí žalované, neboť v něm opakovaně uvedla nesprávné datum vydání prvostupňového rozhodnutí.

[5] Žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Vůči rozhodnutí krajského soudu namítá nesprávné posouzení právní otázky a jeho nepřezkoumatelnost [stížnostní důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.]. Krajský soud prý nezohlednil, že důvodem pro zamítnutí žádosti žalobce o prodloužení dlouhodobého pobytu byla jiná závažná překážka pobytu [§ 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců] spočívající nikoliv v neplnění účelu pobytu, ale ve výkonu nelegální práce. V důsledku toho krajský soud vychází z nesprávné judikatury a nesprávně spatřuje pochybení stěžovatelky i ministerstva v tom, že nepostavily najisto, že jednání žalobce (výkon nelegální práce) dosahovalo potřebné míry intenzity, zejména že trvalo po převážnou dobu předcházejícího pobytu. Stěžovatelka rovněž odmítla závěry krajského soudu o nedostatečnosti provedeného dokazování, které bylo založeno zejména na výslechu žalobce. Podle stěžovatelky z protokolu o výslechu žalobce vyplývá, že žalobce vykonával činnost, kterou stěžovatelka hodnotí jako nelegální závislou práci. Stěžovatelka konečně odmítá, že by chyba ve výroku jejího rozhodnutí (nesprávně uvedené datum rozhodnutí ministerstva) založila zmatečnost rozhodnutí. Podle stěžovatelky se jedná o prostou chybu v psaní odstranitelnou postupem podle § 70 správního řádu.

[6] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

[7] NSS při posuzování přípustné kasační stížnosti dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační

stížnosti posoudil NSS v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.); vady, jimiž by se musel zabývat i bez návrhu, byly v kasační stížnosti tvrzeny.

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Stěžovatelka zamítla žádost žalobce o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu proto, že správní orgán zjistil tzv. jinou závažnou překážku pobytu cizince na území [§ 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců] spočívající ve **výkonu nelegální práce** (výkonu závislé práce bez povolení úřadu práce). Naproti tomu, jak správně upozorňuje stěžovatelka, krajský soud cituje judikaturu, kde se NSS věnoval otázce **nenaplňování účelu dlouhodobého pobytu** (viz bod 17. a 18. rozsudku krajského soudu, srov. k tomu např. tam cit. rozsudek ze dne 24. 1. 2018, čj. 6 Azs 345/2017-37, body 17 a 18). Tato nepřesnost však nemá na zákonnost a přezkoumatelnost rozsudku dopad, neboť krajský soud dospěl ke správnému závěru (viz dále).

[10] Jinou závažnou překážkou pobytu cizince na území [§ 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců] může být i dlouhodobé obcházení předpisů upravujících zaměstnávání cizinců v ČR, typicky **dlouhodobý** výkon závislé práce bez patřičného povolení úřadu práce, tedy výkon nelegální práce (srov. rozsudky ze dne 16. 5. 2018, čj. 10 Azs 197/2017-53, bod 12, ze dne 3. 7. 2018, čj. 6 Azs 178/2018-24, bod 13, a ze dne 20. 2. 2019, čj. 6 Azs 7/2019-19, bod 18).

[11] V bodě 19. rozsudku krajský soud dovodil, že správní orgány výkon nelegální práce žalobce nezjistily najisto tak, aby jednání žalobce bylo možné klasifikovat jako závažnou překážku pobytu ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Pokud správní orgány měly za to, že výkon nelegální práce žalobce je třeba vnímat jako závažnou překážku ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, měly tento svůj závěr náležitě zdůvodnit a opřít o patřičné důkazy, které by relevantně prokazovaly skutečnou závažnost takového jednání. S tímto závěrem se NSS z dále uvedených důvodů ztotožňuje.

[12] Ministerstvo v rozhodnutí uvádí, že nelegální prací má být činnost žalobce pro RP KOVO. Na s. 4 rozhodnutí v jednom dlouhém odstavci obsáhle cituje odpovědi žalobce při jeho výslechu, kde objasňuje povahu práce pro RP KOVO v zimních měsících. Na s. 5 a 6 pak ministerstvo detailně rozebírá, proč jde o výkon nelegální práce. Shrnuje, že práci pro RP KOVO žalobce vykonával tři roky (s. 6 druhý odstavec). Stěžovatelka tyto závěry korigovala a upozornila, že nelze dovodit, že žalobce na území ČR vůbec nepodniká. Ministerstvo se totiž nesprávně soustředilo jen na práci pro RP KOVO, kterou však žalobce vykonává „čtyři nebo pět měsíců v roce“, po zbytek roku pak vykonává stavební práce (tuto činnost ministerstvo vůbec neposuzovalo, stěžovatelka připustila, že může být podnikáním). Stěžovatelka se proto dále soustředila jen na práci pro RP KOVO, která je prací závislou, a proto nelegální, neboť žalobce jako cizinec k takovéto práci nemá žádné veřejnoprávní povolení. Stěžovatelka mj. uvedla, že tuto práci žalobce vykonává „po dobu tří let“ (s. 7 rozhodnutí stěžovatelky).

[13] NSS se nicméně ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že prostý výkon nelegální práce nemůže bez dalšího naplnit § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců (bod 20. rozsudku). Právě proto nejsou skutková zjištění správních orgánů dostatečná pro

rozhodnutí této věci. Z některých pasáží rozhodnutí správních orgánů totiž jasně plyne, že se žalobce nedopouštěl nelegální práce (kontinuálně) po dobu tří let, jak na s. 7 rozhodnutí uvádí stěžovatelka (a opakuje též na s. 5 kasační stížnosti), ale jen po část roku, „čtyři nebo pět měsíců v roce" v průběhu posledních tří let (s. 6 stěžovatelčina rozhodnutí). Z judikatury cit. v bodě [10] shora jasně plyne, že hypotézu v § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců (jiná závažná překážka pobytu cizince na území) nenaplní jakýkoliv nelegální výkon závislé práce, ale jen výkon práce **dlouhodobý.** Například ve věci 10 Azs 197/2017 šlo o nelegální výkon závislé práce nepřetržitě (kontinuálně) od počátku roku 2013 minimálně do února 2015.

[14] Stěžovatelka tedy ve shodě s tím, co říká krajský soud, musí posoudit **závažnost** jednání žalobce. Především si musí ujasnit poměr nelegální práce žalobce ve vztahu k jeho legální podnikatelské činnosti, kterou sama ve svém rozhodnutí připouští. Zejména musí zvážit rozsah práce, kterou žalobce činí legálně, a rozsah práce, kterou činí nelegálně (rozsah časový, ale i rozsah odměny, kterou žalobce za obojí získal). K těmto otázkám se stěžovatelka doposud vůbec nevyjádřila. Stěžovatelka proto musí také pečlivě zvážit, zda se zřetelem na všechny individuální okolnosti věci dosahuje nelegální výkon závislé práce takové míry závažnosti, že naplňuje hypotézu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Rozsah nelegální práce musí z hlediska časového a hlediska finančního také přesněji specifikovat.

[15] NSS se naproti tomu nemůže ztotožnit se spíše obecným závěrem krajského soudu, že pro posouzení intenzity výkonu nelegální práce (zda je jinou závažnou překážkou pobytu cizince na území) nemůže být výslech cizince dostačujícím podkladem (bod 21. rozsudku). Výslech účastníka řízení je podle § 169j zákona o pobytu cizinců přípustným důkazem. Řízení podle § 44a zákona o pobytu cizinců o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu je řízením o žádosti. Podle § 51 odst. 3 správního řádu platí, že *je-li v souladu s požadavky § 3 zjištěna skutečnost, která znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne.* V případě, že správní orgán dospěje k závěru, že informace, které se dozvěděl z výpovědi účastníka řízení, jsou dostatečné pro jeho rozhodnutí (zamítnutí žádosti), potom se nejedná bez dalšího o vadný postup. Výpověď účastníka řízení, žadatele o povolení k pobytu, tudíž může být - podle okolností případu – postačujícím podkladem pro rozhodnutí (srov. též rozsudek ze dne 16. 10. 2017, čj. 6 Azs 302/2017-27, bod 20). Zcela jiná otázka však je, zda obsah výpovědi žalobce tak, jak je založen ve spisu, postačí pro posouzení otázek vymezených v bodě [14] shora. Zde se NSS ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že skutečnosti tam uvedené k posouzení intenzity protiprávního jednání žalobce nepostačí.

[16] Krajský soud rozhodnutí stěžovatelky zrušil rovněž z důvodu údajné „zmatečnosti" výroku. Stěžovatelka totiž ve výroku rozhodnutí opakovaně uvedla nesprávné datum rozhodnutí ministerstva (vydaného v prvém stupni správního řízení). NSS k námitce stěžovatelky přezkoumal i tento právní názor krajského soudu. Stěžovatelka skutečně opakovaně jak ve výroku, tak v odůvodnění rozhodnutí uvedla nesprávně datum rozhodnutí ministerstva, a sice datum původního rozhodnutí ministerstva, které ale již bylo stěžovatelkou zrušeno v r. 2017. Číslo jednací ale bylo uvedeno správně a rovněž z kontextu rozhodnutí stěžovatelky je zřejmé, jaké rozhodnutí přezkoumává. Uvedená vada rozhodnutí proto není natolik zásadní povahy, aby zakládala nesrozumitelnost či

vnitřní rozpornost rozhodnutí. Konečně důsledkem této chyby nebylo ani zmatení žalobce; ten se proti rozhodnutí včas bránil žalobou ke krajskému soudu a tuto vadu v žalobě ani nenamítal. Tento kasační bod je tedy důvodný. Protože ovšem tento zrušovací důvod rozsudku krajského soudu nebyl pro věc klíčový, nemůže tato dílčí důvodnost kasační stížnosti nic změnit na celkové správnosti rozsudku a proto též zamítnutí kasační stížnosti jako celku.

[17] Názor stěžovatelky o nepřezkoumatelnosti a nezákonnosti rozsudku je mylný. NSS proto zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

[18] O náhradě nákladů řízení NSS rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla úspěch; procesně úspěšnému žalobci pak žádné náklady řízení nevznikly.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 9. října 2019

Zdeněk Kühn
předseda senátu