

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudce Zdeňka Kühna a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: **T. D. T.,** zastoupený JUDr. Radkem Hudečkem, advokátem se sídlem Poděbradova 1243/7, Ostrava, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců,** se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 26. 1. 2017, čj. MV-140325-4/SO-2015, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 19. 2. 2019, čj. 29 A 39/2017 - 80,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 19. 2. 2019, čj. 29 A 39/2017 - 80, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán I. stupně“) rozhodnutím ze dne 21. 8. 2015, čj. OAM-16277-15/DP-2015, zamítl žádost žalobce o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání – osoba samostatně výdělečně činná dle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 a § 37 odst. 2 písm. b) a 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 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaná rozhodnutím ze dne 26. 1. 2017 zamítla a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdila.

[2] Proti rozhodnutí žalované brojil žalobce žalobou u krajského soudu. Krajský soud zrušil rozhodnutí žalované a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud uvedl, že za závažnou překážku prodloužení pobytu cizince je třeba považovat situaci, kdy účel pobytu nebyl plněn po „většinu doby“ povoleného pobytu. Krajský soud uvedl, že podle správních

orgánů žalobce neplnil účel pobytu, neboť vykonával závislou práci namísto podnikatelské činnosti. To však trvalo pouze 9 měsíců z předchozího povoleného pobytu, který byl povolen dva roky. Další období správní orgány neposoudily, a proto pochybily při hodnocení rozsahu období neplnění účelu pobytu.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobce

[3] Žalovaná (stěžovatelka) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností. Uvedla, že se ve svém rozhodnutí ztotožnila se závěrem správního orgánu I. stupně, že žalobce v období od roku 2011 do roku 2014 neplnil účel povoleného pobytu na území a dopouštěl se soustavného výkonu nelegální práce. V řízení bylo prokázáno, že žalobce vykonával nelegální práci, u níž se neposuzuje doba, po kterou je vykonávána. Tato skutečnost sama o sobě znamená jinou závažnou překážku pobytu cizince na území. Poznamenala, že krajský soud se ztotožnil se závěrem stěžovatelky, že žalobce vykonával závislou práci. Dále dodala, že tuto činnost je možné kvalifikovat jako nelegální práci. Odkázala na rozsudek NSS ze dne 6. 6. 2011, čj. 2 As 62/2011-77, dle kterého pro rozhodnutí o správním vyhoštění není podstatné, zda cizinec vykonával nelegální práci ve smyslu zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), ale zda naplnil některou z podmínek vymezených v § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 zákona o pobytu cizinců, a dále na rozsudek NSS ze dne 8. 6. 2007, čj. 7 As 46/2006-56, dle kterého lze ve výkonu zaměstnání cizince v rozporu s vydaným povolením shledat jinou závažnou překážku pobytu cizince na území ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. V této souvislosti rovněž odkázala na rozsudek NSS ze dne 16. 5. 2018, čj. 10 Azs 197/2017-53.

[4] Stěžovatelka navrhla, aby NSS napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[5] Žalobce uvedl, že se stěžovatelka dostatečně nevypořádala s tím, zda lze jeho činnost považovat za podnikatelskou činnost, dále konstatoval, že dokazování před stěžovatelkou bylo nezákonné a její rozhodnutí neobsahuje hodnocení toho, zda i nadále jednání žalobce představuje skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti. V tomto ohledu je její rozhodnutí nepřezkoumatelné. Navrhl, aby NSS kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[6] Kasační stížnost je důvodná.

[7] Podle § 44a odst. 3 zákona o pobytu cizinců žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu přijímá a rozhoduje o ní ministerstvo. Na prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu se ustanovení § 35 odst. 2 a 3, § 36, § 46 odst. 3 a 7 a § 47 vztahují obdobně.

[8] Podle § 35 odst. 3 zákona o pobytu cizinců platí, že dobu pobytu na území na vízum k pobytu nad 90 dnů nelze prodloužit, pokud ministerstvo shledá důvod pro zahájení řízení o zrušení platnosti tohoto víza (§ 37).

pokračování

[9] Podle § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců ministerstvo zruší platnost víza k pobytu nad 90 dnů, jestliže cizinec neplní účel, pro který bylo vízum uděleno. Dle odst. 2 písm. b) téhož ustanovení ministerstvo dále zruší platnost víza k pobytu nad 90 dnů, jestliže cizinec přestal splňovat některou z podmínek pro udělení víza, za podmínky, že důsledky tohoto rozhodnutí budou přiměřené důvodu pro zrušení platnosti víza. Při posuzování přiměřenosti ministerstvo přihlíží zejména k dopadům tohoto rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince.

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

[11] Podle rozsudku NSS ze dne 30. 3. 2017, čj. 1 Azs 66/2017-29, je smyslem prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu zajištění dalšího legálního pobytu cizince na území ČR, a to při pokračování účelu, pro který mu bylo pobytové oprávnění uděleno. Správní orgán proto musí při posuzování žádosti přihlížet k tomu, zda cizinec jím deklarovaný účel náležitě využívá. Účel, pro který byl cizinci povolen pobyt, tudíž musí být skutečně naplněn. Pro posouzení, zda cizinec porušil podmínku plnění účelu pobytu, je nutné posoudit konkrétní skutkové okolnosti; zejména rozsah období, kdy tento účel nebyl plněn, a důvody tohoto neplnění (viz např. rozsudek NSS ze dne 8. 8. 2012, čj. 3 As 15/2012-29). Za závažnou překážku prodloužení pobytu cizince je pak třeba považovat situaci, kdy účel pobytu nebyl plněn po „*většinu doby*“ povoleného pobytu (viz např. rozsudek NSS ze dne 18. 9. 2014, čj. 7 Azs 144/2014-35). Dále v případě povolení k pobytu za účelem podnikání nestačí, aby byl cizinec pouze formálně zapsán do příslušných rejstříků, ale je třeba trvat na faktickém vykonávání podnikatelské činnosti (viz např. rozsudky NSS ze dne 27. 12. 2011, čj. 7 As 82/2011-81, a ze dne 24. 3. 2011, čj. 9 As 80/2010-200).

[12] Podle rozsudku NSS ze dne 4. 4. 2019, čj. 9 Azs 66/2019-41, však skutečnost, že cizinec naplňuje účel, pro který mu byl dlouhodobý pobyt udělen, nevylučuje, aby *správní orgán shledal jinou závažnou překážku, kterou může být v obecné rovině i zjištěná činnost naplňující znaky nelegální práce* podle § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti. Při výkladu tohoto pojmu a jeho aplikaci je však třeba vždy přihlížet ke konkrétním skutkovým okolnostem výkonu činností, které by bylo možné označit za nelegální práci. Je tedy nutné, aby konkrétní okolnosti nasvědčovaly takové intenzitě případného porušení pravidel o zaměstnanosti, resp. intenzitě porušení veřejného zájmu na ochraně pracovního trhu, která by ospravedlňovala aplikaci závažných překážek bránících dalšímu pobytu cizince na území

[13] Žalobci bylo poslední prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání dle § 44a zákona o pobytu cizinců vydáno s platností od 29. 7. 2013 do 28. 7. 2015. Dne 15. 6. 2015 podal žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání, k čemuž doložil výpis z živnostenského rejstříku. Dále bylo zjištěno, že žalobce od července 2011 do března 2014 pracoval v Brně v továrně

(Vodňanská drůbež) na zpracování drůbeže. Tuto práci sehnal přes zprostředkovatele pana S.. Peníze mu byly posílány na účet. Nevystavoval žádnou fakturu. Neměl uzavřenou smlouvu o dílo. V továrně pracoval u linky spolu s dalšími vietnamskými příslušníky a porcoval kuřata. Pan S. ho také informoval o průběhu pracovní náplně, stěžovatel pracoval od pondělí do pátku od 6 – 14 h, někdy i přesčasy a soboty. Práci mu přiděloval směnový mistr, který byl Čech. Práce byla evidována prostřednictvím čipové karty při příchodu a odchodu. Žalobce uvedl, že platby OSSZ v době, kdy takto pracoval, neplatil sám, byly odváděny přímo z výplaty. Každý měsíc tuto platbu někdo provedl, on si to pouze každého půl roku kontroloval. Správní orgán I. stupně dále zjistil, že žalobce podepsal smlouvu o sdružení ze dne 23. 12. 2011, jehož účelem mělo být společné podnikání jednotlivých členů smlouvy o sdružení s cílem snížení výdajů vynakládaných na dosažení zajištění a udržení zdanitelných příjmů. Členové sdružení se dohodli, že účetnictví ve sdružení povede JUDr. E. P., stejně jako fakturaci provedených prací služeb třetím osobám. K podpisu této smlouvy žalobce uvedl, že panu S. něco podepsal, neví, co to bylo a proč byl jeho podpis nutný. V rámci tohoto sdružení vykonával práci porcování kuřat. Na tuto smlouvu navazovala smlouva o společnosti ze dne 2. 1. 2014, kterou žalobce také podepsal. Je v ní uvedeno, že společníci společnosti Servis Group se sdružují za účelem realizace společné podnikatelské činnosti při poskytování služeb, které jsou předmětem podnikání jednotlivých společníků. K podpisu navazující smlouvy žalobce sdělil, že mu ji dal pan S. podepsat, neví však, o co se jedná. V průběhu správního řízení bylo dále zjištěno, že Oblastní inspektorát práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj vydal rozhodnutí ze dne 15. 1. 2014, čj. 10702/9.30/13.14.3-RZ, týkající se umožnění výkonu nelegální práce JUDr. E. P., který umožnil 23 vietnamským občanům výkon závislé práce mimo pracovněprávní vztahy bez povolení k zaměstnání, čímž porušil § 89 zákona o zaměstnanosti. Odvolání proti tomuto rozhodnutí bylo zamítnuto a toto rozhodnutí bylo potvrzeno.

[14] Správní orgán I. stupně dospěl k závěru, že žalobce (1) vykonával soustavně nelegální práci, neboť vykonával závislou práci mimo pracovněprávní vztah a bez platného povolení k zaměstnání či zaměstnanecké karty, a také (2) neplní účel povolení k dlouhodobému pobytu, neboť ve skutečnosti živnost neprovozoval. Uzavřel proto, že žalobce v minulosti po dobu nikoli zanedbatelnou (1) neplnil účel povoleného pobytu na území a namísto toho se (2) dopouštěl soustavného výkonu nelegální práce, v čemž správní orgán I. stupně spatřoval jinou závažnou překážku žalobcova dalšího pobytu na území.

[15] Z uvedeného podle názoru NSS vyplývá, že primárním důvodem pro zamítnutí žádosti o prodloužení dlouhodobého pobytu spočíval v tom, že žalobce po dobu nikoli zanedbatelnou vykonával na území nelegální práci. Nadto bylo konstatováno, že žalobce neplnil účel pobytu.

[16] Žalobce následně v odvolání namítal, že správní orgán I. stupně byl oprávněn se zabývat pouze skutečnostmi, které nastaly za doby bezprostředně předcházejícího pobytu. K této námitce se stěžovatelka vyjádřila na straně 6 svého rozhodnutí, kde konstatovala, že závažnou překážkou pobytu cizince na území je neplnění účelu pobytu během převážné části tohoto pobytu. Dále dodala, že žalobce minimálně od července 2011 do března 2014 neplnil účel povoleného pobytu. Tato doba představuje dle stěžovatelky převážnou část předchozího povolení k pobytu. Ačkoli stěžovatelka v rozhodnutí výslovně neuvedla, na

pokračování

základě čeho byla zamítnuta žalobcova žádost a zabývala se pouze námitkami žalobce, *neznamená to, že by závěr správního orgánu I. stupně o existenci jiné závažné překážky v podobě výkonu nelegální práce neplatil, neboť rozhodnutí správního orgánu prvního a druhé stupně tvoří jeden celek* (srov. např. rozsudky NSS ze dne 13. 4. 2004, čj. 2 A 10/2002-269, č. 280/2004 Sb. NSS, ze dne 30. 11. 2010, čj. 9 As 37/2010-217, nebo ze dne 26. 4. 2018, čj. 1 As 186/2017-49).

[17] Následně krajský soud vyslovil, že je možné do převážné části povoleného pobytu zahrnout pouze období od 29. 7. 2013, odkdy byla žalobci prodlouženo povolení k dlouhodobému pobytu bezprostředně předcházející podání žádosti o prodloužení dlouhodobého pobytu, která je předmětem posuzované věci.

[18] NSS k výše uvedenému konstatuje, že nelze odhlédnout od toho, že primárním důvodem pro zamítnutí žádosti o prodloužení dlouhodobého pobytu byl výkon nelegální práce žalobcem. Pouze podpůrně bylo konstatováno, že žalobce neplnil ani účel pobytu. Uvedené krajský soud nevzal v úvahu a výkon nelegální práce žalobcem z pohledu existence „jiné závažné překážky“ nehodnotil a v tomto směru se zabýval „jen“ otázkou plnění účelu pobytu (viz bod 43 napadeného rozsudku). Z tohoto důvodu nezbylo NSS než napadený rozsudek zrušit. V dalším řízení krajský soud posoudí také tuto skutečnost a při posuzování věci zohlední rovněž citované závěry z rozsudku NSS ze dne 4. 4. 2019, čj. 9 Azs 66/2019-41, který se zabývá tím, kdy je výkon nelegální práce možno posoudit jako jinou závažnou překážku ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] Z uvedených důvodů dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). V něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným NSS v rušícím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[20] V novém rozhodnutí rozhodne krajský soud rovněž o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 28. listopadu 2019

Ondřej Mrákota
předseda senátu