

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce: **T. T. T.,** zastoupený Mgr. et Mgr. Markem Čechovským, advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců,** se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 21. 2. 2017, č. j. MV-169141-6/SO-2016, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 29. 1. 2019, č. j. 30 A 70/2017 – 59,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovaná **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

III. Žalobci **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce pobýval na území České republiky na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – osoba samostatně výdělečně činná s platností od 21. 1. 2012 do 29. 11. 2013. Dne 11. 11. 2013 požádal o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání – osoba samostatně výdělečně činná.

[2] V záhlaví označeným rozhodnutím žalovaná podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále též jen „správní řád“), zamítla odvolání žalobce a

potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 10. 11. 2016, č. j. OAM-55226-85/DP-2013 (dále jen „správní orgán I. stupně“ a „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím byla podle § 44a odst. 3 v návaznosti na § 35 odst. 3 a § 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, ve znění shodném jako v napadeném rozhodnutí (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), žádost žalobce zamítnuta, neboť byla zjištěna jiná závažná překážka pobytu na území spočívající ve výkonu závislé, resp. nelegální práce žalobcem v období od 7. 3. 2016 do 23. 9. 2016.

[3] Proti rozhodnutí žalované (dále jen „napadené rozhodnutí“) brojil žalobce žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové, který v záhlaví označeným rozsudkem (dále jen „krajský soud“) zrušil napadené rozhodnutí žalované i prvostupňové rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Poté co shrnul skutkový stav tak, jak vyplývá ze správního spisu, posoudil, zda žalovaná a správní orgán I. stupně správně aplikovaly § 37 odst. 1 písm. b) a 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců s ohledem na rozhodné období, za které se posuzuje jednání žadatele o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. Krajský soud s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu vyslovil, že důvod podle § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců je odlišný od důvodu podle § 37 odst. 2 písm. b) téhož zákona. Z důvodu podle § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců totiž nelze povolení k pobytu neudělit, jestliže v době před vydáním rozhodnutí o prodloužení platnosti povolení k pobytu začal cizinec účel pobytu plnit. Tedy zatímco v případě § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců je rozhodující jednání cizince i v průběhu řízení o prodloužení platnosti povolení k pobytu, tj. po podání žádosti, v případě § 37 odst. 2 písm. b) téhož zákona záleží pouze na jednání v době platnosti povolení k pobytu. Krajský soud shledal, že správní orgán I. stupně i žalovaná v rozporu se zákonem posoudily jako hlavní důvod pro neprodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu žalobcem vykonávanou závislou práci, resp. nelegální práci v období od 7. 3. 2016 do 23. 9. 2016. Tu však žalobce vykonával až po podání žádosti (tj. po datu 11. 11. 2013). Žádost žalobce o prodloužení platnosti povolení k pobytu tudíž nebylo lze zamítnout na základě § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců.

[4] Krajský soud se dále nezabýval zákonností aplikace § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, jelikož správní orgán prvního stupně se bude muset opětovně zabývat skutkovým stavem věci a aplikovat na něj příslušné zákonné ustanovení. Obecně však uvedl, že při aplikaci § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců je třeba zkoumat, zda neplnění účelu pobytu v minulosti představuje takovou překážku s ohledem na konkrétní okolnosti případu, jako jsou pobytová historie, předcházející povolené účely pobytu, důvody neplnění, typ řízení, a zda tyto okolnosti ve svém souhrnu dosahují takové intenzity, že je skutečně lze považovat za závažnou překážku. Ustanovení § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců není zbytkovou klauzulí pro neudělení z jakéhokoliv dalšího důvodu. Namístě je restriktivní a uvážlivý výklad tohoto ustanovení. Mimoto krajský soud uznal důvodnou žalobní námitku, že správní orgán I. stupně ani žalovaná nejsou oprávněny činit na základě svých zjištění závěry o tom, zda žalobce vykonával práci nelegálně. Správní orgány mohou s informací o výkonu závislé činnosti žalobce nakládat až poté, co bude deliktní jednání prokázáno.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[5] Proti v záhlaví označenému rozsudku krajského soudu (dále jen „napadený rozsudek“) podala žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost, kterou opírá o důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Namítá nesprávné posouzení právní otázky soudem a nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[6] Podle stěžovatelky z judikatury Nejvyššího správního soudu ve vztahu k § 37 odst. 1 písm. b) a § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, kterou krajský soud cituje, vyplývá, pouze to, že § 37 odst. 1 písm. b) a § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců nelze uvádět v jednom výroku, jelikož se jedná o dva samostatné důvody pro zrušení doby platnosti zaměstnanecké karty. V případě žalobce však byl zjištěn nelegální výkon práce, přičemž tento důvod byl subsumován pod pojem „jiná závažná překážka“ pobytu cizince ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. V takovém případě bylo namístě aplikovat § 37 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011 - 69, stěžovatelka uvádí, že ona i správní orgán I. stupně disponují správním uvážením při výkladu neurčitého právního pojmu „jiná závažná překážka pobytu cizince na území“. Podle stěžovatelky se jedná o takovou překážku, která není zákonem přímo definovaná a která zároveň musí dosahovat takové intenzity, aby ji bylo možno označit za závažnou. Nelegální výkon práce podle stěžovatelky právě takovou jinou závažnou překážkou může být. Jednání žalobce přitom lze kvalifikovat jako nelegální práci podle zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. Poukázala na to, že pokud je cizinec zaměstnáván bez povolení k zaměstnání či v rozporu s ním, je tato skutečnost důvodem pro rozhodnutí o jeho správním vyhoštění ve smyslu § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců a judikatury Nejvyššího správního soudu. Dodala, že je pro účely posouzení žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu oprávněna posuzovat, zda účastník řízení vykonával práci legálně.

[7] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení kasační stížnosti

[8] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti. Konstatoval, že stěžovatelka je osobou oprávněnou k jejímu podání, neboť byla účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a za stěžovatelku jedná osoba s vysokoškolským právnickým vzděláním, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[9] Důvodnost kasační stížnosti vážil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Žádnou takovou neshledal a stěžovatelka ke kasačnímu důvodu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., o který svou kasační stížnost opírala, nic konkrétního nenamítala.

[10] Spornou otázkou v tomto případě je výklad § 37 odst. 1 písm. b) a § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců.

III.A Rozhodné období

[11] Podle § 35 odst. 3 zákona o pobytu cizinců „*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)*“ (důraz dodán).

[12] 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*“ (důraz dodán).

[13] Podle § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců „*Ministerstvo dále zruší platnost víza k pobytu nad 90 dnů, jestliže cizinec přestal splňovat některou z podmínek pro udělení víza*“ (důraz dodán).

[14] Podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců „*Dlouhodobé vízum [...] ministerstvo cizinci neudělí, jestliže* [...] *je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území.*“

[15] Podle § 44a odst. 3 zákona o pobytu cizinců se „*na prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu § 35 odst. 2 a 3, § 36 a § 46 odst. 3 a 7 vztahují obdobně.*“

[16] Z citovaných ustanovení vyplývá, že dlouhodobý pobyt na území České republiky *nelze* prodloužit (§ 35 odst. 3 zákona o pobytu cizinců) mimo jiné, jestliže cizinec *neplní účel*, pro který bylo vízum uděleno [§ 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců], nebo jestliže cizinec *přestal splňovat některou z podmínek* pro udělení víza [§ 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců]. V takovém případě se o žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu rozhodne tak, že se dlouhodobé vízum *neudělí* [§ 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců].

[17] Krajský soud vyslovil názor, že v případě § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců je relevantní jednání cizince *i v průběhu řízení o prodloužení* platnosti povolení k pobytu, tj. po podání žádosti, zatímco podle § 37 odst. 2 písm. b) téhož zákona záleží pouze na jednání *v době platnosti povolení k pobytu*.

[18] Nejvyšší správní soud se s tímto závěrem ztotožňuje.

[19] V případech upravených v § 37 odst. 1 písm. b) a § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců se jedná o dva odlišné důvody neprodloužení dlouhodobého pobytu spočívající v tom, že: (i) „cizinec neplní účel, pro který bylo vízum uděleno“ [§ 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců] a (ii) „cizinec přestal splňovat některou z podmínek pro udělení víza“ [§ 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců] (srov. shodně rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2019, č. j. 6 Azs 345/2018 – 42, a ze dne 18. 12. 2018, č. j. 5 Azs 82/2016 – 29).

[20] Nejvyšší správní soud se k odlišnosti těchto ustanovení vyjádřil např. v rozsudku ze dne 3. 3. 2016, č. j. 7 Azs 322/2015 – 43, v němž konstatoval, že „*nenaplnění účelu předchozího pobytu je závažnou překážkou dle ust. § 56 odst. 1 písm. j) věty druhé zákona o pobytu cizinců, a tudíž důvodem pro neprodloužení dlouhodobého pobytu dle ust. § 37 odst. 2 písm. b) tohoto zákona (aplikovaného na základě odkazu v ust. § 44a odst. 3 tohoto zákona). V rozsudku ze dne 8. 8. 2012, č. j. 3 As 15/2012 - 29, přitom Nejvyšší správní soud poukázal na to, že tento důvod je odlišný od důvodu dle § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Toto ustanovení* [pozn. § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců] *totiž nelze aplikovat, jestliže v době před vydáním rozhodnutí o prodloužení platnosti povolení k pobytu začal cizinec účel pobytu plnit. Jinými slovy neplnění účelu pobytu a nenaplnění účelu předchozího pobytu jsou dva samostatné důvody pro neprodloužení platnosti povolení k pobytu, pro které je rozhodné jiné období, za které se jednání žadatele posuzuje. Zatímco v prvním případě* [pozn. v případě neplnění účelu podle § 37 odst. 1 písm. b)] *je rozhodující jednání i v průběhu řízení o prodloužení platnosti povolení k pobytu, v druhém případě* [pozn. v případě nenaplnění účelu dle § 37 odst. 2 písm. b)] *se zkoumá pouze plnění účelu pobytu v době platnosti povolení k tomuto pobytu*“ (důraz dodán).

[21] Správní orgány si musí být vědomy rozdílu mezi důvody neprodloužení podle § 37 odst. 1 písm. b) a § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců a podle toho také musí posuzovat plnění účelu pobytu k aktuálnímu stavu, anebo do minulosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2018, č. j. 5 Azs 82/2016 – 29).

[22] Z výše uvedeného vyplývá, že nenaplnění účelu předchozího pobytu je důvodem pro neprodloužení dlouhodobého pobytu dle § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, přičemž plnění účelu pobytu se posuzuje do minulosti. Neplnění účelu pobytu je důvodem pro neprodloužení dlouhodobého pobytu dle § 37 odst. 1 písm. b) a posuzuje se k aktuálnímu stavu v průběhu řízení o prodloužení platnosti povolení k pobytu.

[23] V případě žalobce Nejvyšší správní soud shledal, že správní orgán I. stupně rozhodl o zamítnutí žádosti o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu na základě § 37 odst. 2 písm. b) zákon o pobytu cizinců, tj. z důvodu, že žalobce *přestal splňovat některou z podmínek* pro udělení víza. Nesplnění podmínek podle správního orgánu I. stupně spočívá v existenci jiné závažné překážky pobytu na území, jelikož žalobce nelegálně vykonával závislou práci.

[24] Ačkoliv správní orgány v případě žalobce neopírají svá rozhodnutí výslovně o neplnění či nenaplnění účelu, pro který bylo pobytové oprávnění žalobci uděleno, ze shora citované judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že výkladový rozdíl mezi § 37 odst. 1 písm. b) a § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců je zásadní i pro posouzení, zda žalobce bez oprávnění vykonával závislou práci v období rozhodném pro posouzení žádosti o prodloužení pobytového titulu.

[25] Ze správního spisu vyplývá, že v období od 7. 3. 2016 do 23. 9. 2016 žalobce nelegálně vykonával závislou práci. Platnost povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání - osoba samostatně výdělečně činná však skončila dne 29. 11. 2013. Žalobce tak závislou práci vykonával nelegálně až po skončení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – osoba samostatně výdělečně činná.

[26] Ve smyslu shora citované judikatury nelegální výkon závislé činnosti žalobcem nemůže být skutečností rozhodnou pro neprodloužení povolení k dlouhodobému pobytu podle § 37 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 44a odst. 3, § 35 odst. 3 a § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, jak rozhodla stěžovatelka i správní orgán I. stupně. V případě neprodloužení podle § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců se totiž zkoumají pouze okolnosti v době platnosti povolení k tomuto pobytu, tj. skutkové okolnosti nastalé do 29. 11. 2013. Z kasačních tvrzení stěžovatelky přitom nelze nikterak dovodit, že by výkon nelegální činnosti žalobcem naplňoval jiné důvody pro neprodloužení povolení k dlouhodobému pobytu, např. neplnění účelu podle § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, v jehož rámci se lze zabývat okolnostmi nastalými i v průběhu řízení o prodloužení platnosti povolení k pobytu.

[27] Tato kasační námitka proto není důvodná.

III.B Ostatní kasační námitky

[28] Namítá-li stěžovatelka, že nelegální výkon závislé činnosti žalobcem lze posoudit jako jinou závažnou překážku pobytu cizince na území podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, Nejvyšší správní soud uvádí, že krajský soud se tím v kontextu daného případu nezabýval vzhledem k tomu, že správní orgán I. stupně bude muset opětovně posoudit skutkový stav věci a aplikovat na něj příslušné zákonné ustanovení. Jelikož krajský soud pouze obecně konstatoval, že je třeba zkoumat konkrétní okolnosti případu, tj. např. pobytovou historii, předcházející povolené účely pobytu, důvody neplnění, typ řízení, a jejich souhrnnou intenzitu, Nejvyšší správní soud této úvaze nemá co vytknout.

[29] Stěžovatelka dále nesouhlasí s názorem krajského soudu, že ona ani správní orgán I. stupně nejsou oprávněny posuzovat pro účely posouzení žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu, zda cizinec vykonával práci legálně.

[30] Nejvyšší správní soud uvádí, že „*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*“ (podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2019, č. j. 6 Azs 373/2018 - 3). Krajský soud proto nesprávně dovodil, že správní orgány nejsou oprávněny činit na základě svých zjištění závěry o tom, jaká byla povaha činnosti, kterou žalobce vykonával.

[31] Tato námitka stěžovatelky je důvodná, nesprávné posouzení krajského soudu však nemělo vliv na zákonnost napadeného rozsudku, jelikož krajský soud výrok o zrušení správních rozhodnutí obou stupňů staví na nesprávném posouzení rozhodného období a výkladu § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[32] Protože kasační stížnost stěžovatelky není důvodná, Nejvyšší správní soud ji zamítl.

[33] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Účastník, který měl ve věci plný úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelka úspěch neměla a žalobci žádné náklady nevznikly, proto mu Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 27. listopadu 2019

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu