

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Jitky Zavřelové a Milana Podhrázkého v právní věci žalobce: **V. P.**, zastoupený Mgr. Pavlínou Zámečníkovou, advokátkou se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 10. 10. 2019, čj. MV-115385-4/SO-2019, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 25. 6. 2020, čj. 62 A 191/2019 - 62,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 25. 6. 2020, čj. 62 A 191/2019 - 62, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení předmětu řízení

[1] Žalobce požádal o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu uděleného podle § 42 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců"), za účelem podnikání (účast v právnické osobě).

[2] Ministerstvo vnitra (dále „správní orgán I. stupně") vydalo dne 20. 9. 2013 rozhodnutí čj. OAM-77884-17/DP-2012, jehož výrokem I. tuto žádost zamítlo a neprodloužilo dobu platnosti povolení k dlouhodobému pobytu z důvodu, že žalobce neplnil účel povoleného pobytu na území, a výrokem II. žádost zamítlo a neprodloužilo dobu platnosti povolení k dlouhodobému pobytu z důvodu, že byla zjištěna jiná závažná překážka pobytu žalobce na území v podobě neplnění účelu povoleného pobytu v minulosti.

[3] Žalovaná rozhodnutím ze dne 12. 1. 2017, čj. MV-23635-7/SO-2014, zamítla odvolání žalobce a potvrdila rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

[4] Proti tomuto rozhodnutí žalované brojil žalobce žalobou u Krajského soudu v Brně, který rozsudkem ze dne 6. 8. 2018, čj. 62 A 32/2017 - 60, rozhodnutí žalované zrušil. Důvod zrušení spočíval v tom, že žalovaná v rozporu s § 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců neověřila, zda od 20. 9. 2013, kdy rozhodl správní orgán I. stupně, tj. po více než třech letech, nedošlo ke změně skutkového stavu, která mohla mít vliv na posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí o neprodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na soukromý a rodinný život žalobce. V návaznosti na rozsudek krajského soudu žalovaná rozhodnutím ze dne 15. 11. 2018, čj. MV-23635-20/SO-2014, zrušila rozhodnutí správního orgánu I. stupně čj. OAM-77884-17/DP-2012 a vrátila mu věc k novému projednání.

[5] Správní orgán I. stupně rozhodnutím ze dne 27. 6. 2019, čj. OAM-77884-62/DP-2012, výše uvedenou žádost žalobce znovu zamítl a 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 o pobytu cizinců, ve znění účinném do 23. 6. 2014, dobu platnosti povolení k dlouhodobému pobytu neprodloužil, neboť u žalobce zjistil překážku pobytu na území v podobě opakovaného a dlouhodobého výkonu nelegální práce. Na základě skutečností, které žalobce uvedl při výslechu dne 6. 5. 2019, správní orgán I. stupně shledal, že neprodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu nemá nepřiměřené dopady na soukromý a rodinný život žalobce ve smyslu § 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

[6] Žalovaná rozhodnutím označeným v záhlaví zamítla odvolání žalobce a potvrdila rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

[7] Toto rozhodnutí žalované napadl žalobce žalobou u Krajského soudu v Brně. Zaprvé namítal, že samostatně podniká na vlastní účet na základě platného živnostenského oprávnění. Ve správním řízení nebylo prokázáno, že byly naplněny znaky závislé a nelegální práce a že by byl v živnostenském rejstříku zapsán pouze formálně. Zadruhé byla podle žalobce rozhodnutí žalované a správního orgánu I. stupně nepřezkoumatelná, protože se správní orgány nezabývaly výkladem pojmu „jiná závažná překážka“ pobytu cizince na území ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Jednání cizince, který nevykonává funkci osoby samostatně výdělečně činné a neplní tak účel pobytu, nemůže z hlediska intenzity naplňovat znaky tohoto pojmu. Zatřetí žalobce namítal, že rozhodnutí žalované je nezákonné a nepřezkoumatelné, neboť žalovaná v rozporu s § 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců nedostatečně posoudila otázku přiměřenosti dopadu svého rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce. Podle žalobce bylo rozhodnutí žalované z tohoto hlediska nepřiměřené, neboť hrozí, že s ohledem na nedostatek pracovních příležitostí ve své zemi původu (Ukrajina) zde nenajde práci a neuživí svoji rodinu.

[8] Krajský soud rozsudkem označeným v záhlaví žalobu žalobce zamítl. K první žalobní námitce odkázal na výše uvedený rozsudek čj. 62 A 32/2017 - 60, v němž dospěl k závěru, že žalobce na území České republiky fakticky nevykonával podnikatelskou činnost. Podle krajského soudu žalobce v žalobě tento předchozí závěr nevyvrátil,

a žalovaná tak neměla s ohledem na důvod zrušení jejího předchozího rozhodnutí povinnost se této otázce znovu (a jinak) věnovat. Ze stejného důvodu nebylo možné přisvědčit žalobci ani v tom, že předmětný závěr nemá oporu ve správním spisu. Naopak správní spis byl doplněn o rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj ze dne 9. 12. 2016, čj. 29408/9.30/16-11, o výkonu nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bodů 1 a 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále jen „rozhodnutí oblastního inspektorátu práce“).

[9] Pokud jde o druhou žalobní námitku, podle krajského soudu se žalovaná výkladem pojmu „jiná závažná překážka“ pobytu cizince na území zabývala a dospěla ke správnému závěru, že opakovaný výkon nelegální práce ze strany žalobce takovou překážkou je.

[10] Ke třetí žalobní námitce krajský soud uvedl, že žalovaná přiměřenost dopadů do soukromého a rodinného života žalobce přezkoumatelně posoudila. Z cizineckého informačního systému, z vyjádření žalobce z 2. 5. 2019 a z jeho výslechu dne 6. 5. 2019 žalovaná zjistila, že žalobce nemá žádného rodinného příslušníka, který by pobýval na území České republiky či Evropské unie. Jeho rodiče, manželka a tři nezletilé děti se zdržují v jeho zemi původu, kde je žalobce třikrát až čtyřikrát ročně navštěvuje. Krajský soud se ztotožnil se závěrem žalované, že za těchto okolností nemohlo neprodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu představovat nepřiměřený zásah do soukromého a rodinného života žalobce ve smyslu § 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Krajský soud dále s odkazem na rozsudek NSS ze dne 19. 4. 2008, čj. 5 Azs 350/2017 - 41, uvedl, že zásah do soukromého a rodinného života nelze spatřovat v tom, že žalobce v zemi původu nenajde pracovní uplatnění, v důsledku čehož nebude zajištěn finanční příjem rodiny.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

[11] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále „stěžovatel“) kasační stížnost. Stěžovatel v první řadě krajskému soudu vytýká, že se řádně a přezkoumatelně nevypořádal s jeho námitkou, že od 16. 5. 2012 podniká jako osoba samostatně výdělečně činná a plní tak účel dlouhodobého pobytu. Spisový materiál neobsahuje dostatečné poznatky, které by mohly vést k závěrům o výkonu závislé práce ze strany stěžovatele. Krajský soud podle stěžovatele pouze odkázal na odůvodnění svého předchozího rozsudku čj. 62 A 32/2017 - 60, v němž dospěl k závěru, že stěžovatel na území České republiky podnikatelskou činnost fakticky nevykonával, neboť nevěděl, že vlastní živnostenský list, přičemž krajský soud odkázal na protokol o výslechu stěžovatele ze 4. 4. 2013, ve kterém měl uvést, že živnostenský list nemá. Stěžovatel namítá, že krajský soud opomněl přihlédnout k protokolu o výslechu stěžovatele z 6. 5. 2019, v němž stěžovatel naopak uvedl, že živnostenské oprávnění má od roku 2012. Uvedeným rozporem se krajský soud nijak nezabýval. Stěžovatel si není vědom toho, že by u výslechu dne 4. 4. 2013 uvedl, že nemá živnostenský list. Pokud tak učinil, vysvětluje si to tím, že otázce položené správním orgánem neporozuměl, jelikož jeho znalost českého jazyka v úředním styku není na tak dobré úrovni. Z protokolu o výslechu ze 4. 4. 2013 tedy nelze vyvodit přesvědčivý závěr, že stěžovatel porozuměl smyslu a účelu položené otázky.

[12] Krajský soud se dále podle stěžovatele nevypořádal s jeho námitkou, že nebylo prokázáno, že byly v jeho případě naplněny znaky nelegálního výkonu závislé práce.

Krajský soud pouze bez dalšího odkázal na shora citované rozhodnutí oblastního inspektorátu práce, aniž jakkoli posoudil, že se stěžovatel dopustil výkonu nelegální práce. K rozhodnutí oblastního inspektorátu práce stěžovatel uvedl, že on sám v řízení před oblastním inspektorátem práce neměl žádné procesní postavení a proti zjištěním či procesním vadám nemohl proto ničeho namítat či se proti nim bránit.

[13] Stěžovatel nesouhlasí ani s tím, jak se krajský soud vypořádal s otázkou přiměřenosti dopadů rozhodnutí o neprodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na soukromý a rodinný život stěžovatele ve smyslu § 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Žalovaná i krajský soud při svém rozhodování zcela opomněly posoudit zejména otázku závažnosti a druhu protiprávního jednání, kterého se měl stěžovatel dopustit, 16 let pobytu stěžovatele na území i jeho podnikatelské vazby v České republice, a dále finanční situaci rodiny stěžovatele v zemi jeho původu, kde je rodina odkázána pouze na příjmy stěžovatele z podnikání v České republice.

[14] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti jen odkázala na své rozhodnutí a na odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu, s jehož závěry souhlasí.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[15] Kasační stížnost je důvodná.

[16] Jedna ze stížních námitek směřovala vůči tomu, že se krajský soud nevypořádal se stěžovatelovou žalobní argumentací, podle které nebylo prokázáno, že byly v jeho případě naplněny znaky nelegálního výkonu závislé práce.

[17] Žalobní argumentace stěžovatele konkrétně směřovala vůči závěrům žalované, podle nichž stěžovatel neplnil účel povoleného pobytu od 9. 1. 2011 do 8. 1. 2013 a dále vykonával závislou práci mimo pracovní poměr pro družstvo QUANUM v roce 2016 a pro společnost RE-MYK, s. r. o., v letech 2018 a 2019. Stěžovatel v žalobě uvedl svůj náhled na to, proč svou činnost v těchto obdobích považuje za podnikání, a nikoliv za závislou činnost. Rozvedl, v čem spatřuje znaky podnikání své činnosti, a to zvlášť pro družstvo QUANUM v roce 2016 a pro společnost RE-MYK, s. r. o., v letech 2018 a 2019.

[18] Krajský soud se s touto žalobní argumentací vypořádal tak, že „plně odkázal“ na svůj přechozí rozsudek čj. 62 A 32/2017 - 60 s odůvodněním, že se v něm podrobně zabýval otázkou výkonu funkce jednatele ze strany stěžovatele, existence jeho živnostenského oprávnění a výkonu podnikání jako osoby samostatně výdělečně činné. Krajský soud citoval bod 25 odůvodnění tohoto rozsudku, v němž s ohledem na prohlášení stěžovatele při výslechu dne 4. 4. 2013, že nemá živnostenský list, dospěl k závěru, že stěžovatel v období od 16. 5. 2012 do 25. 6. 2014, na nějž měl živnostenské oprávnění, nemohl fakticky vykonávat podnikatelskou činnost. Krajský soud následně uvedl, že „[u]*vedený závěr pak argumentace žalobce v podané žalobě nevyvrací; žalovaná tak neměla s ohledem na důvod zrušení jejího předchozího řízení povinnost se této otázce znovu (a jinak) věnovat. Ze stejného důvodu nelze žalobci přisvědčit ani v tom, že předmětný závěr nemá oporu ve správním spisu, naopak správní spis byl doplněn o rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj č.j. 29408/9.30/16-11 ze dne 9. 12. 2016 o výkonu*

nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bod 1 a 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. Zdejší soud tak neshledal tuto námitku žalobce důvodnou.“

[19] Nejvyšší správní soud posoudil, zda výše reprodukované odůvodnění krajského soudu dostálo požadavkům na řádné vypořádání žalobních námitek, jak vyplývají z judikatury zdejšího soudu (srov. např. rozsudek NSS ze dne 8. 4. 2004, čj. 4 Azs 27/2004 - 74, nebo ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS).

[20] Předně je třeba podotknout, že napadené rozhodnutí žalované, jakož i rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo primárně založeno na zjištění, že stěžovatel jednak neplnil účel povoleného pobytu v letech 2011 až 2013, a jednak vykonával nelegální práci v roce 2016 a v letech 2018 a 2019.

[21] Odůvodnění předchozího rozsudku krajského soudu čj. 62 A 32/2017 - 60, na nějž tento soud odkázal za účelem vypořádání shora uvedené žalobní argumentace, pokrývalo pouze stěžovatelovu činnost v letech 2011 až 2013. To ostatně vyplývá i ze znění bodu 25 tohoto rozsudku, který krajský soud v napadeném rozsudku citoval. Pouze stěžovatelova činnost v letech 2011 až 2013 totiž byla předmětem tehdy přezkoumávaných rozhodnutí správních orgánů. Daná činnost nadto byla posuzována z hlediska faktického výkonu podnikatelské činnosti (tj. plnění účelu povoleného pobytu), nikoli z hlediska existence nelegální práce. Z obou těchto důvodů tedy závěry předchozího rozsudku krajského soudu nelze bez bližšího vysvětlení vztáhnout na stěžovatelovu činnost v roce 2016 a v letech 2018 a 2019, kterou žalovaná kvalifikovala jako nelegální práci.

[22] Je pravda, že krajský soud v napadeném rozsudku odkázal i na rozhodnutí oblastního inspektorátu práce, kterým bylo rozhodnuto, že se družstvo QUANUN dopustilo správního deliktu tím, že dne 3. 3. 2016 umožnilo stěžovateli výkon závislé práce mimo pracovněprávní vztah a bez povolení k zaměstnání. Odůvodnění napadeného rozsudku je nicméně postaveno tak, že je rozhodnutí oblastního inspektorátu práce o výkonu nelegální práce zmíněno na podporu závěrů předchozího rozsudku krajského soudu o tom, že stěžovatel fakticky nepodnikal, a neplnil tedy účel pobytu (viz argumentační postup za využití sousloví „uvedený závěr“ a „předmětný závěr“ ve výše citované pasáži odůvodnění napadeného rozsudku). Dané rozhodnutí zde tedy není výslovně kladeno do souvislosti s výkonem nelegální práce v roce 2016, který je stěžovateli vytýkán. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu doprovázejícího tento odkaz není zřejmé, že se jím krajský soud hodlal vypořádat s žalobní argumentací směřující vůči závěrům žalované ohledně činnosti stěžovatele v roce 2016, jež navazovaly na rozhodnutí oblastního inspektorátu práce.

[23] S ohledem na výše uvedené má Nejvyšší správní soud za to, že prostý odkaz na tehdejší závěry obsažené v rozsudku krajského soudu čj. 62 A 32/2017 - 60 a zkratkovité odůvodnění doprovázející odkaz na citované rozhodnutí oblastního inspektorátu práce nelze považovat za řádné vypořádání jedné z klíčových žalobních námitek stěžovatele, na nichž byl postaven základ jeho žaloby. Odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu je nutno v této části považovat za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

[24] Nejvyššímu správnímu soudu proto nezbylo než rozsudek krajského soudu zrušit a vrátit mu věc k dalšímu řízení. Je třeba, aby se krajský soud výslovně vypořádal

s žalobními námitkami směřujícími vůči závěrům žalované ohledně nelegálního výkonu závislé práce ze strany stěžovatele v roce 2016 a v letech 2018 a 2019. Krajský soud v dalším řízení posoudí i doplňující argumentaci stěžovatele v kasační stížnosti, v jejímž rámci stěžovatel zpochybňuje obsah protokolu o výslechu ze 4. 4. 2013, pokud jde o jeho povědomí o tom, že vlastní živnostenský list, a poukazuje na neodstranění obsahových rozporů mezi protokolem o výslechu ze 4. 4. 2013 a protokolem o výslechu z 6. 5. 2019, jakož i na nesoulad daného závěru s dalšími podklady ve spise. Není totiž na místě, aby v situaci, kdy je třeba, aby krajský soud otázku, zda činnost žalobce byla samostatným podnikáním či závislou činností, znovu posoudil v rozsahu uplatněných žalobních námitek, se touto dílčí argumentací zabýval jako první Nejvyšší správní soud.

[25] Nejvyšší správní soud se dále zabýval zbývající kasační argumentací stěžovatele, neboť takovému postupu soudu dílčí nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu nijak nebrání.

[26] Pokud jde o námitky směřující vůči posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí žalované na soukromý a rodinný život stěžovatele ve smyslu § 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců, Nejvyšší správní soud má v souladu s názorem krajského soudu za to, že žalovaná posoudila přiměřenost dopadů do soukromého a rodinného života stěžovatele dostatečně a přezkoumatelně, aniž opomenula zásadní hlediska případu stěžovatele. Stěžovatel správnímu orgánu I. stupně při výslechu dne 6. 5. 2019 sdělil, že jeho žena a tři nezletilé děti žijí na Ukrajině a v České republice ani v Evropské unii nemá rodinné příslušníky. Stěžovatel nevyužil možnosti uplatnit v průběhu správního řízení svá tvrzení a důkazní návrhy ve vztahu ke skutečnostem, které by mohly prokázat, že rozhodnutí o neprodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu představuje nepřiměřený zásah do jeho soukromého a rodinného života (odvolání, které stěžovatel podal proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, nebylo odůvodněno). Nejvyšší správní soud připomíná, že po správních orgánech nelze požadovat, aby výhradně z vlastní iniciativy vyhledávaly a opatřovaly důkazy, které by mohly svědčit ve prospěch stěžovatele, tedy i ty, které by se mohly týkat nepřiměřenosti tvrzeného zásahu do jeho soukromého a rodinného života (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 11. 2012, čj. 9 As 142/2012 - 21). Rovněž není nezbytné, aby se správní orgány výslovně vyjadřovaly ke všem kritériím uvedeným v § 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 2. 2014, čj. 8 As 109/2013 - 34, bod 16). Skutečnost, že stěžovatel výdělečnou činností na území České republiky zabezpečuje prostředky pro živobytí své rodiny, nelze při posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí správních orgánů do soukromého a rodinného života stěžovatele ve smyslu § 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců bez přistoupení dalších skutečností zohlednit, neboť stěžovatel si prostředky pro obživu své rodiny může zajišťovat, byť obtížněji, i v zemi svého původu (srov. rozsudek NSS ze dne 19. 4. 2018, čj. 5 Azs 350/2017 - 41, bod 33). Bylo tedy na místě, pokud krajský soud hodnocení přiměřenosti dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatele ve smyslu § 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců potvrdil jako správné.

[27] Nejvyšší správní soud nepřehlédl ani kasační námitku, podle níž stěžovatel neměl v řízení před oblastním inspektorátem práce, na jehož rozhodnutí krajský soud odkázal, žádné procesní postavení a nemohl se proto proti jeho zjištěním bránit. Nejvyšší správní soud vyšel z toho, že o rozhodnutí oblastního inspektorátu práce (které bylo založeno do správního spisu ve stěžovatelově věci) se ve svém rozhodnutí opřel již správní orgán

I. stupně, přičemž reprodukoval jeho obsah a dovodil z něj, že stěžovatel vykonával nezávislou práci minimálně od ledna 2016 do dne provedení kontroly, tj. do 3. 3. 2016. Žalovaná k odvolání stěžovatele tyto závěry potvrdila. Je třeba podotknout, že stěžovatel v odvolání vůči těmto závěrům nic nenamítal (jeho odvolání neobsahovalo důvody a stěžovatel tuto vadu ani po výzvě neodstranil). Námitku spočívající v tom, že stěžovatel neměl v řízení před oblastním inspektorátem práce žádné procesní postavení a nemohl se proti jeho zjištěním bránit, stěžovatel neuplatnil ani v žalobě. Z tohoto důvodu se Nejvyšší správní soud nemohl danou kasační námitkou po věcné stránce zabývat. Kasační stížnost totiž představuje opravný prostředek proti rozsudku krajského soudu (§ 102 s. ř. s.). Kasační námitky, které argumentují k otázkám, jež nebyly (nemohly být) krajským soudem vůbec posuzovány, jsou nepřípustné (§ 104 odst. 4 s. ř s.), neboť jimi není napadán vlastní rozhodovací důvod, a jde proto o jiné důvody než uvedené v § 103 odst. 1 s. ř. s.

IV. Závěr a náklady řízení

[28] Nejvyšší správní soud v návaznosti na předcházející úvahy shledal kasační stížnost důvodnou, neboť napadený rozsudek krajského soudu je ve výše uvedeném rozsahu nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů rozhodnutí [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], a proto tento rozsudek dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto zrušujícím rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení pak krajský soud rozhodne i o nákladech řízení této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně 27. října 2021

Petr Mikeš
předseda senátu