



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Jitky Zavřelové v právní věci žalobce: **V. V. N.**, zastoupený Mgr. Naďou Smetanovou, advokátkou se sídlem 28. října 1001/3, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 31. 1. 2018, čj. MV-8840-6/SO-2016, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 21. 12. 2018, čj. 30 A 47/2018-61,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 21. 12. 2018, čj. 30 A 47/2018-61, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :**I. Vymezení předmětu řízení**

[1] Žalovaná rozhodnutím označeným v záhlaví zamítla odvolání žalobce a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále „správní orgán I. stupně“) ze dne 12. 11. 2015, čj. OAM-1678-34/DP-2015. Tímto rozhodnutím správní orgán I. stupně podle § 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 ČR (dále „zákon o pobytu cizinců“), ve znění rozhodném pro projednávanou věc (tedy ve znění účinném do 14. 8. 2017), neprodloužil žalobci platnost povolení k dlouhodobému pobytu, neboť zjistil překážku pobytu žalobce na území v podobě výkonu nelegální práce.

[2] Rozhodnutí žalované napadl žalobce žalobou u Krajského soudu v Plzni (dále „krajský soud“). Namítl, že se žalovaná nevypořádala s jeho odvolací námitkou, podle níž správní orgán I. stupně není věcně příslušný k posouzení toho, zda se fyzická osoba dopustila výkonu nelegální práce. Má-li jakýkoliv dokument představovat podklad pro rozhodnutí ve věci, musí být součástí spisu. K odvolací námitce, že ve spisu není založen příkaz Oblastního inspektorátu práce pro hl. m. Prahu (dále „OIP“) ze dne 26. 2. 2015, čj. 3886/3.30/15-3 (dále „příkaz OIP“), o který správní orgán I. stupně opřel rozhodnutí o neprodloužení dlouhodobého pobytu, žalovaná

uvedla, že příkaz OIP měl pro rozhodnutí ve věci pouze „podpurný charakter“. Podle tohoto příkazu se společnost PANDA Praha, s. r. o., dopustila správního deliktu dle § 140 odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále „zákon o zaměstnanosti“) tím, že umožnila výkon nelegální práce, a to mj. i žalobci. Podle žalobce však musí být příkaz OIP podkladem pro vydání rozhodnutí, a tedy musí být ve smyslu § 50 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále „správní řád“) součástí spisového materiálu. Žalobce se s obsahem příkazu nemohl seznámit, nebyl totiž účastníkem řízení vedeného se zmiňovanou společností, proti příkazu nemohl podat odpor a s ním jakožto fyzickou osobou nebylo přestupkové řízení na úseku zaměstnanosti zahájeno. Dále žalobce namítal, že pokud by se nelegální práce skutečně dopustil, a to se stalo překážkou jeho dalšího pobytu na území ČR, musí být tato skutečnost vyslovena k tomu věcně příslušným orgánem, tedy orgánem inspekce práce. Takové rozhodnutí nemůže být nahrazeno ani protokolem vydaným výše uvedeným oblastním inspektorátem práce ze dne 9. 4. 2014, čj. 2727/3.71/310003/14/15.2 (záznam o průběhu kontroly), který se ve správním spise nachází. Závěry správních orgánů tedy nemají oporu ve spisovém materiálu.

[3] Krajský soud rozsudkem označeným v záhlaví zrušil napadená rozhodnutí žalované i správního orgánu I. stupně. Dospěl k závěru, že skutkový stav, který vzaly správní orgány jako podklad rozhodnutí, nemá ve správním spisu oporu. Ztotožnil se s námitkou žalobce, že pokud správní orgány vycházely z příkazu OIP a rozhodnutí ve věci opřely o zjištění, že společnost PANDA umožnila výkon nelegální práce mj. i žalobci, jedná se o podklad, který musí být součástí spisu. Toto pochybení nelze vyvrátit ani tím, že příkaz OIP měl pro rozhodnutí ve věci pouze podpurný charakter. Pokud správní orgány na příkaz OIP odkázaly a opřely o něj své rozhodovací důvody, byť třeba jen podpurně, avšak nečinily jej součástí spisového materiálu, nemohou správní soudy pro vady řízení napadené rozhodnutí přezkoumat. Správní orgány si uvedený příkaz OIP od inspektorátu práce nevyžádaly, a žalobce se s jeho obsahem tedy nemohl seznámit. Krajský soud naopak nepřisvědčil žalobní námitce, že by si správní orgán I. stupně nemohl za účelem posouzení podmínek žádosti o prodloužení pobytu sám učinit úsudek, zda žalobce vykonává nelegální práci. Takové posouzení však musí mít oporu ve správním spisu. Závěr o tom, že se žalobce nelegální práce dopustil, nelze podložit ani protokolem o provedené kontrole, neboť ten pouze dokumentuje průběh, nikoliv výsledek kontroly z hlediska dodržování zákona.

II. Obsah kasační stížnosti

[4] Proti rozsudku krajského soudu podala žalovaná (dále „stěžovatelka“) kasační stížnost. Uvedla, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný, je založen na nesprávném posouzení právní otázky a řízení před krajským soudem bylo zatíženo též jinou vadou řízení. Podle stěžovatelky byl v průběhu správního řízení skutkový stav zjištěn dostatečně. Správní orgán I. stupně obdržel od inspektorátu práce protokol o provedené kontrole, který je ve spise založen, a z něj plyne, že žalobce v únoru 2014 nelegálně pracoval u společnosti PANDA na pozici kuchař, a to na základě smlouvy o dílo. Tato činnost vykazovala znaky závislé práce. Podle inspektorátu práce porušil žalobce § 89 zákona o zaměstnanosti, neboť pracoval bez pracovního povolení. Dále správní orgán I. stupně obdržel od inspektorátu práce sdělení ze dne 20. 5. 2015, v němž je uvedeno, že společnost PANDA byla uznána vinnou ze spáchání správního deliktu podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, neboť mj. žalobci umožnila výkon nelegální práce. Toto sdělení je součástí správního spisu. Výkon závislé práce byl prokázán rovněž na základě výpovědi žalobce, z níž vyplynulo, že byly naplněny všechny tři znaky závislé práce. Správní orgány postupovaly v dané věci v souladu se zásadou volného hodnocení důkazů, tedy hodnotily důkazy podle své úvahy a přihlížely ke všemu, co v řízení vyšlo najevo. Závěr o výkonu nelegální práce není založen pouze na základě výpovědi žalobce, nýbrž vyplývá ze všech podkladů uvedených v rozhodnutí. Podle stěžovatelky absence příkazu OIP v obsahu správního spisu nijak nevyvrací,

pokračování

že by se žalobce nelegální práce nedopouštěl, tudíž je jeho dodatečné vyžádání nadbytečné. Žádosti o prodloužení dlouhodobého pobytu nebylo možno vyhovět na základě uvedeného sdělení inspektorátu práce o tom, že společnost PANDA byla shledána vinnou z umožňování výkonu nelegální práce mj. žalobci, proto se ve věci neprovádělo další dokazování a žádost byla zamítnuta. Pro posouzení této žádosti jsou podstatná zjištění z výsledků a provedených kontrol ohledně výkonu nelegální práce, nikoliv sankce uložená společnosti PANDA.

[5] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu uplatněných kasačních důvodů a zkoumal při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“)].

[7] Kasační stížnost je důvodná.

[8] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval nepřezkoumatelností napadeného rozsudku [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Pokud by totiž rozsudek trpěl touto vadou, mělo by to za následek nemožnost jeho přezkoumání v rozsahu zbylých kasačních námitek. Zároveň se jedná o vadu natolik závažnou, že je nutno k ní přihlížet *ex officio* (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Rozhodnutí je dle judikatury zdejšího soudu nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů tehdy, pokud soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti, které nebyly v řízení zjišťované či byly zjištěny v rozporu se zákonem (srov. např. rozsudek ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS), anebo kdy není zřejmé, zda byly nějaké důkazy v řízení vůbec provedeny (srov. rozsudek ze dne 24. 7. 2015 čj. 3 Azs 240/2014-35). O nepřezkoumatelnost se bude jednat také v případě, že soud opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných účastníky řízení (srov. např. rozsudek ze dne 27. 6. 2007, čj. 3 As 4/2007-58, anebo ze dne 2. 8. 2012, čj. 4 Ans 1/2012-61), anebo pokud ji vypořádal nedostatečně, a z odůvodnění nelze seznat, proč ji posoudil za nedůvodnou (rozsudek ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005-44). Nejvyšší správní soud zjistil, že napadený rozsudek je z dále uvedených důvodů nepřezkoumatelný.

[9] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že se v tomto řízení nemůže zabývat věcnou správností rozhodnutí stěžovatelky, neboť krajský soud napadené rozhodnutí zrušil pro vady řízení spočívající v tom, že zjištěný skutkový stav neměl oporu ve správním spisu. Předmětem řízení před Nejvyšším správním soudem je tedy posouzení, zdali mohou obstát závěry krajského soudu o zjištěných vadách řízení (rozporu mezi obsahem správního spisu a skutkovým stavem, který vzala stěžovatelka za základ napadeného rozhodnutí). Spornou otázkou, která v řízení před Nejvyšším správním soudem vyvstala, je povaha příkazu OIP a jeho význam ve vztahu k oběma správním rozhodnutím za účelem posouzení výkonu nelegální práce. Krajský soud dospěl k závěru, že rozhodnutí stěžovatelky nemá oporu ve správním spisu, pokud se opírá o příkaz OIP, aniž by si jej správní orgány vyžádaly a učinily jej součástí spisu. Obecně platí, že nejsou-li součástí správního spisu důkazy, ze kterých správní orgán vycházel, nemá skutkový stav, který vzal správní orgán za základ svého rozhodnutí, oporu ve spise ve smyslu § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. (rozsudek ze dne 22. 1. 2004, čj. 4 Azs 55/2003-51, č. 638/2005 Sb. NSS). Brání-li tyto vady přezkoumání napadeného rozhodnutí v mezích žalobních bodů, je krajský soud povinen rozhodnutí zrušit, a to i bez výslovné námítky (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2011, čj. 7 Azs 79/2009-84, č. 2288/2011 Sb. NSS). Neučiní-li tak, zatíží řízení vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2017, čj. 1 Azs 19/2017-26).

[10] V případě žalobce správní orgán I. stupně rozhodl o neprodloužení dříve uděleného pobytového oprávnění, neboť zjistil jinou závažnou překážku jeho pobytu na území ČR. K tomuto závěru, dále potvrzenému i stěžovatelkou, správní orgán I. dospěl kvůli tomu, že se žalobce měl dopouštět výkonu nelegální práce pro společnost PANDA, přestože měl udělené pobytové oprávnění za účelem podnikání. Opřel jej o několik podkladů, konkrétně výpověď žalobce učiněnou v rámci výslechu dne 26. 6. 2015, jím doloženou smlouvu o dílo uzavřenou se společností PANDA, protokol z kontroly OIP provedené u společnosti PANDA dne 26. 2. 2014 a informace o výsledku kontroly provedené Oblastním inspektorátem práce pro Plzeňský a Karlovarský kraj u společnosti PANDA ve dnech 17. 7. 2015 a 4. 8. 2015. Správní orgán I. stupně dále v odůvodnění rozhodnutí uvedl, že obdržel informaci od OIP pro hl. m. Prahu, dle kterého byl na základě zjištěných skutečností 26. 2. 2015 vydán příkaz, jímž byla společnost PANDA shledána vinnou ze spáchání správního deliktu ve smyslu § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, neboť bylo prokázáno, že tato společnost umožnila výkon nelegální práce mj. i žalobci. Stěžovatelka v rozhodnutí o odvolání k námitce žalobce, že příkaz OIP není součástí spisu, konstatovala, že tento příkaz má pro rozhodnutí ve věci pouze podpůrný charakter a jeho absencí ve správním spisu nedojde k porušení § 3 správního řádu. Totéž zopakovala i ve vyjádření k žalobě, v němž zároveň namítla, že s ohledem na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 26. 6. 2017, čj. 29 A 97/2015 88, je stěžovatelka oprávněna si sama učinit úsudek o tom, zda cizinec svým jednáním naplnil důvody pro zrušení, resp. neprodloužení povolení k pobytu, a tedy je oprávněna si sama učinit i úsudek o výkonu nelegální práce.

[11] Podle judikatury Nejvyššího správního soudu může dlouhodobý výkon nelegální práce představovat naplnění § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, tedy důvod pro neudělení dlouhodobého víza kvůli tomu, že pobyt cizince na území není v zájmu ČR nebo je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území (srov. např. rozsudek ze dne 9. 10. 2019, čj. 10 Azs 250/2019-25, anebo ze dne 23. 10. 2019, čj. 9 Azs 235/2019-33). Pro tento důvod může Ministerstvo vnitra rovněž zahájit řízení o zrušení platnosti víza k pobytu nad 90 dnů [§ 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců], a zároveň i rozhodnout o zamítnutí žádosti o prodloužení dříve uděleného víza (§ 35 odst. 3 téhož zákona). K tomu, že si úvahu o výkonu nelegální práce cizince může učinit sám správní orgán rozhodující v pobytovém řízení, aniž by se musel obrátit na příslušný správní orgán rozhodující ve věcech zaměstnanosti, dospěl kromě výše označeného rozsudku Krajského soudu v Brně i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 7. 2019, čj. 6 Azs 373/2018-30. Řízení o prodloužení pobytového oprávnění je řízením zahajovaným na žádost a cizinec je povinen sám tvrdit všechny skutečnosti významné pro rozhodnutí ve věci. Správní orgány vychází při rozhodování ze skutečností, které cizinec uvede při výslechu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 10. 2017, čj. 6 Azs 302/2017-27). Zároveň však není možno rozhodnutí o (ne)prodloužení pobytového oprávnění bez dalšího založit pouze na výslechu cizince a z něj vzešlých zjištění (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2019, čj. 4 Azs 95/2019-36).

[12] S ohledem na výše uvedené nelze vyloučit, že správní orgán I. stupně a stěžovatelka si i v nyní projednávané věci mohly udělat o výkonu nelegální práce ze strany žalobce úsudek samy, aniž by o tom musel rozhodovat orgán inspekce práce. Obecně je možno konstatovat, že příkaz příslušného oblastního inspektorátu práce není nezbytně nutným podkladem pro rozhodnutí o neprodloužení cizincova pobytového oprávnění, neboť takové rozhodnutí může být založeno i na jiných podkladech. Při rozhodování zde správní orgány mohly vycházet ze skutečností zjištěných v průběhu řízení, zejména z výpovědi žalobce i z dalších podkladů. Z toho lze tedy dovodit, že nemusí být zcela nezbytně nutným předpokladem pro vydání rozhodnutí o neprodloužení pobytového oprávnění, aby si správní orgány vyžádaly příkaz OIP o tom, že se společnost PANDA dopustila správního deliktu na úseku zaměstnanosti tím,

pokračování

že žalobci umožnila výkon nelegální práce. Tento závěr platí tím spíše, že v daném příkazu OIP nevyslovil odpovědnost za správní delikt výkonu nelegální práce žalobce, ale jeho zaměstnavatele (byť z důvodu výkonu nelegální práce žalobcem).

[13] Krajský soud se však v nyní projednávané věci v napadeném rozsudku vůbec nezabýval otázkou, jaký vliv má absence příkazu OIP ve správním spisu pro závěry, k nimž správní orgány dospěly. Rozhodnutí stěžovatelky bez podrobnějšího posouzení krajský soud zrušil s odkazem na výše označený rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 Azs 55/2003. K tomu je nicméně třeba uvést, že závěry z něj vzešlé se zakládaly na odlišné skutkové situaci. V dané věci totiž nebylo vůbec patrné, z jakých podkladů správní orgány při rozhodování vycházely, a to ani z textu odůvodnění rozhodnutí, ani z obsahu správního spisu. Závěr Nejvyššího správního soudu plynoucí z daného rozhodnutí tedy nelze bez dalšího vyložit tak, že chybí-li ve správním spise jakýkoliv podklad (listina), o které se správní orgán v odůvodnění zmiňuje, je rozhodnutí automaticky nezákonné z důvodu, že zjištěný skutkový stav nemá oporu ve správním spisu. Důsledkem takto striktního výkladu by byl absurdní požadavek, aby si správní orgán vyžádal (pod hrozbou zrušení rozhodnutí) všechny listiny, o kterých se v odůvodnění zmiňuje na podporu svých závěrů, byť dostatečné pro takové závěry byly již další podklady, které se ve spisu nacházejí. Nejvyšší správní soud závěry výše citovaného rozsudku sp. zn. 4 Azs 55/2003 sám v minulosti aplikoval v případě, kdy ve správním spise chyběla listina, o níž se správní orgány při rozhodování opíraly (srov. rozsudek ze dne 16. 12. 2015, čj. 8 As 106/2015-33). Tehdy se však jednalo o jeden ze stěžejních podkladů rozhodnutí, na základě něhož bylo rozhodnuto ve věci. Je tedy nutno setrvat na tom, aby v případě absence některé v odůvodnění zmiňované listiny správní soudy učinily úvahu o tom, zda může mít absence vliv na výsledek rozhodnutí ve správním řízení, anebo nikoliv.

[14] Pokud s ohledem na výše zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 Azs 373/2018 bylo obecně možno, aby správní orgány skutkový stav (konkrétně výkon nelegální práce žalobce) dostatečně zjistily i bez rozhodnutí orgánu inspekce práce, je nutno trvat na tom že, krajský soud v napadeném rozsudku dostatečně nevysvětlil, zda může napadené rozhodnutí obstát bez příkazu OIP. Výše uvedené platí tím spíše, že se krajský soud nezabýval argumentací stěžovatelky uvedenou ve vyjádření k žalobě, podle něhož příkaz OIP představuje pouze podpůrný podklad rozhodnutí, neboť si o výkonu nelegální práce žalobce mohly úsudek učinit správní orgány samy. Podklady (listiny), které se o tomto příkazu zmiňují, navíc součástí správního spisu jsou. K tomu krajský soud pouze uvedl, že chybí-li ve správním spise podklad rozhodnutí, byť podpůrný, nelze přezkoumat zákonnost rozhodnutí. Tím však podle Nejvyššího správního soudu zatížil rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, neboť tento závěr blíže nevysvětlil s ohledem na konkrétní okolnosti věci a skutečnost (kterou sám krajský soud uznal), totiž že správní orgány mohly výkon nelegální práce žalobcem posoudit samy. V tomto navíc nedostatečně reagoval na argumentaci vznesenou některým z účastníků řízení (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2019, čj. 8 As 320/2018-32, ze dne 11. 2. 2020, čj. 8 As 339/2018-35, anebo výše uvedený rozsudek sp. zn. 4 Azs 1/2012). Nepřezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu totiž dle zmiňované judikatury může způsobit i chybějící vypořádání zásadních námitek žalovaného správního orgánu.

[15] Lze tedy uzavřít, že krajský soud neposoudil, nakolik absence příkazu OIP ve správním spise skutečně přezkumu napadeného rozhodnutí brání a ovlivňuje zjištěný skutkový stav. Pokud totiž nebylo nutné, aby o výkonu nelegální práce rozhodl orgán inspekce práce, nelze správnímu orgánu I. stupně a stěžovatelce bez dalšího vyčítat, pokud nad rámec získaných podkladů (jejichž dostatečnost krajský soud vůbec neposuzoval) uvedly i zjištění, že zaměstnavatel žalobce byl shledán vinným z toho, že mj. právě žalobci výkon nelegální práce umožnil. V tomto směru se měl krajský soud i s ohledem na argumentaci žalovaného důsledky absence příkazu OIP

ve správním spisu zabývat. Z napadeného rozsudku není zřejmé, zdali může rozhodnutí stěžovatelky obstát na základě shromážděných podkladů, které jsou součástí správního spisu, a to bez ohledu na závěry plynoucí z příkazu OIP. Bylo na krajském soudu, aby se právě touto otázkou zabýval, a pokud by dospěl k závěru, že rozhodnutí obstát nemůže (a příkaz OIP má být součástí spisu), aby řádně vysvětlil v souvislosti s dalšími podklady a zjištěnými skutečnostmi proč. Krajský soud tak však neučinil a dostatečně nevysvětlil, proč nelze žalobu přes zjištěné pochybení správního orgánu meritorně projednat. S ohledem na povahu kasačního řízení však není na Nejvyšším správním soudu, aby se těmito otázkami zabýval místo krajského soudu. Proto nezbývá, než rozsudek krajského soudu zrušit [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

V. Závěr a náklady řízení

[16] S ohledem na výše uvedené shledal Nejvyšší správní soud kasační stížnost důvodnou, a proto napadený rozsudek krajského soudu zrušil (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Krajský soud je v dalším řízení vázán výše vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Bude tedy na něm především, aby se zabýval tím, zda může rozhodnutí žalované obstát s ohledem na podklady shromážděné ve správním řízení, a pokud dojde k závěru, že nikoliv, aby to i s ohledem na argumentaci stěžovatelky dostatečně vysvětlil, a to s přihlédnutím k povaze příkazu OIP i shora citované judikatuře Nejvyššího správního soudu.

[17] Krajský soud rozhodne v dalším řízení i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně 17. července 2020

Milan Podhrázký
předseda senátu