



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a Mgr. Sylvie Šiškeové v právní věci žalobce: **T. V. T.**, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, ve věci žaloby proti rozhodnutí žalované ze dne 15. 3. 2017, čj. MV-15185-6/SO-2017, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 14. 5. 2019, čj. 29 A 83/2017 - 47,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovaná **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalobci **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce pobýval na území České republiky na základě dlouhodobého víza za účelem podnikání od 15. 8. 2007 do 25. 7. 2008 a posléze na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání od 26. 7. 2008 do 25. 7. 2010, prodlouženého od 26. 7. 2012 do 25. 7. 2014. Dne 7. 7. 2014 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 zamítla odvolání žalobce a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 14. 11. 2016, č. j. OAM-29509-80/DP-2014 (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 nelegální závislé práce žalobcem v období mezi koncem roku 2011 a koncem roku 2012 nebo začátkem roku 2013. Tato nelegální závislá práce měla spočívat v tom, že žalobce vykonával na základě smlouvy o sdružení jakožto člen sdružení osob samostatně výdělečně činných EPIMA (organizovaného JUDr. E. P.) fakticky závislou práci spočívající v pracovní činnosti dělníků u výrobní linky na zpracování kuřat ve společnosti Vodňanská drůbež, a. s. Činnost spočívala v porcování kuřat, vykostění, výrobě a porcování uzenin aj. Předtím, než takto po určitou dobu vykonával činnost ve prospěch společnosti Vodňanské kuře, a. s., i poté žalobce fakticky vykonával samostatnou výdělečnou činnost na základě svého živnostenského oprávnění (stánkový prodej).

[3] V samostatném řízení (jeho účastníkem žalobce nebyl) příslušný oblastní inspektorát práce udělil JUDr. E. P. pokutu za správní delikt umožnění výkonu nelegální práce podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů. JUDr. P. měl fakticky vykonávat činnost agentury práce bez patřičného povolení. Ve stejné době, v jaké tam pracoval žalobce, podobným způsobem u společnosti Vodňanské kuře, a. s., zajistil pomocí sdružení osob samostatně výdělečně činných EPIMA pracovní sílu celkem 23 dělníků vietnamské státní příslušnosti pro pracovní činnosti obdobné té, kterou vykonával žalobce.

[4] Proti rozhodnutí žalované (dále jen „napadené rozhodnutí“) brojil žalobce žalobou u Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), který rozsudkem ze dne 14. 5. 2019, čj. 29 A 83/2017 – 47 (dále jen „napadený rozsudek“), zrušil napadené rozhodnutí žalované a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud shledal důvodnou námitku žalobce, že žalovaná nehodnotila konkrétní okolnosti daného případu, zejména délku výkonu nelegální práce a důvody, proč byla nelegální práce vykonávána.

[5] Krajský soud dále přisvědčil námitce žalobce, že se žalovaná nedostatečně zabývala přiměřeností rozhodnutí o zamítnutí žádosti o prodloužení dlouhodobého pobytu. Správní orgán má nejprve posoudit, zda cizinec přestal splňovat některou z podmínek pro udělení víza, a následně zkoumat, zda důsledky rozhodnutí o zrušení platnosti víza jsou přiměřené důvodu pro zrušení platnosti víza.

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] Stěžovatelka v kasační stížnosti nejprve zrekapitulovala dosavadní stav řízení a následně citovala rozsáhlé pasáže napadeného rozsudku.

[7] Stěžovatelka nesouhlasí s tím, že v případě výkonu nelegální práce je třeba zohledňovat dobu, po kterou k výkonu docházelo. Tento postup se aplikuje v případech, kdy jinou závažnou podmínku představuje neplnění samotného účelu povolení. Stejně tak se stěžovatelka neztotožnila se závěrem krajského soudu, že měla zohlednit soukromé pohnutky žalobce, které jej vedly k výkonu nelegální práce.

[8] Dále stěžovatelka namítala, že se dostatečně zabývala přiměřeností dopadů napadeného rozhodnutí. Po správním orgánu nelze požadovat, aby výhradně z vlastní iniciativy vyhledával

a opatroval důkazy, které by mohly svědčit ve prospěch cizince, tedy i ty, které by se týkaly nepřiměřenosti tvrzeného zásahu do soukromého a rodinného života cizince.

[9] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení kasační stížnosti

[10] Po ověření procesních předpokladů věcného projednání kasační stížnosti se Nejvyšší správní soud zabýval její důvodností, a to v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a přípustně uplatněných důvodů.

[11] V první řadě shledal rozsudek krajského soudu přezkoumatelným. Z jeho odůvodnění je zřejmé, z jakého skutkového stavu krajský soud vyšel, jak vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudil. Z rozsudku krajského soudu jednoznačně vyplývají důvody, které krajský soud vedly ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí. Stěžovatelka ostatně proti výkladu podanému krajským soudem v kasační stížnosti obsáhle brojí a na mnoha místech s ním polemizuje.

[12] Následně se Nejvyšší správní soud zabýval jádrem posuzované věci, tj. otázkou, zda krajský soud pochybil, pokud zrušil rozhodnutí stěžovatelky.

[13] Podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců platí: *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.*

[14] Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že neplnění účelu povoleného pobytu lze v obecné rovině považovat za jinou závažnou překážku ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2016, čj. 3 Azs 171/2015-144). Jak však správně akcentoval již krajský soud, vždy je třeba posuzovat okolnosti konkrétního případu, resp. délku neplnění účelu pobytu (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 8. 2012, čj. 3 As 15/2012 - 29, a ze dne 19. 1. 2012, čj. 9 As 80/2011 - 69). V rozsudku ze dne 6. 11. 2014, čj. 9 Azs 219/2014 - 39, Nejvyšší správní soud konstatoval, že nelze hovořit o „*jakémkoliv neplnění, ale o převážném neplnění účelu, pro který byl pobyt povolen*“. Dále lze zmínit rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 8. 2015, čj. 8 Azs 145/2014 - 97, podle něhož „*nikoliv každé neplnění účelu pobytu automaticky představuje závažnou překážku pro prodloužení pobytu cizince na území.*“

[15] Obdobně vyznívají i rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2017, čj. 10 Azs 262/2016 - 41, a ze dne 4. 9. 2019, čj. 6 Azs 11/2019 - 36. V posledně uvedeném rozsudku Nejvyšší správní soud uvedl: „*Závažnou překážkou pobytu cizince na území je neplnění účelu předchozího pobytu po převážnou část doby, na kterou bylo cizinci uděleno vízum (nebo povolení) k pobytu za účelem podnikání (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 6. 2013, č. j. 9 A 66/2010 - 50). Jak správně poukázal krajský soud v nyní posuzované věci, z hlediska posouzení, zda cizinec porušil podmínku plnění účelu pobytu, je potřeba hodnotit zejména rozsah období, po které nebyl účel pobytu plněn, závažnou překážkou prodloužení pobytu je pak neplnění účelu po „většinu doby“ povoleného pobytu.*“ (zvýraznění provedl nyní NSS).

[16] V nedávném rozsudku ze dne 16. 9. 2019, čj. 5 Azs 166/2019 - 27, pak Nejvyšší správní soud uvedl: „*Dojde-li správní orgán k závěru, že žadatel o povolení k dlouhodobému pobytu účel dříve povoleného pobytu neplnil, nelze toto neplnění účelu automaticky považovat za jinou závažnou překážku pobytu*

cizince na území a jeho žádost tak automaticky zamítnout. Neplní-li cizinec – žadatel o povolení k dlouhodobému pobytu účel dříve povoleného pobytu, správní orgán podle § 37 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 46 odst. 1 zákona o pobytu cizinců zruší platnost uděleného povolení. Zákonodárce v § 37 odst. 1 písm. b) výslovně uvádí jako důvod pro zrušení uděleného povolení právě neplnění účelu. Oproti tomu v situaci, kdy cizinec, který hodlá na území pobývat za jiným účelem, než který mu byl povolen, požádá o udělení nového povolení k dlouhodobému pobytu, správní orgán toto povolení neudělí, jestliže je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území [§ 56 odst. 1 písm. j) ve spojení s § 46 odst. 1 zákona o pobytu cizinců]. Toto ustanovení však výslovně neplnění účelu jako důvod pro neudělení nového povolení k dlouhodobému pobytu neuvádí. (...) Nejvyšší správní soud přitom dříve ve svých rozhodnutích shledal neplnění účelu pobytu jako existenci jiné závažné překážky pobytu cizince na území např. v situaci, kdy tento účel nebyl plněn po „většinu doby“ povoleného pobytu. (...) Závěr o nenaplnění účelu, pro který bylo cizinci povolení k dlouhodobému pobytu uděleno, však automaticky nesvědčí o existenci jiné závažné překážky pobytu cizince na území. Jinak řečeno – skutečnost, že cizinec neplní účel povoleného pobytu, neznamená povinnost správního orgánu povolení k dlouhodobému pobytu neudělit. S ohledem na nezbytnost posuzování všech skutkových okolností případu je nutné zohlednit, zda konkrétní jednání cizince spočívající v neplnění účelu povoleného pobytu skutečně představuje jinou závažnou překážku pobytu cizince na území. Již ze samotné dikce zákona je pak zřejmé, že zákonodárce neměl na mysli jakékoliv pochybení či jednání, které je v rozporu s právním řádem České republiky, ale pouze takové, které představuje „závažnou překážku.“ Musí jít tedy o jednání natolik závažné, že další prodloužení či vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu neumožňuje.“ (zvýraznění provedl nyní NSS). Obdobně viz i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2019, čj. 10 Azs 98/2019 - 32, ve kterém se s poukazem na dřívější judikaturu Nejvyššího správního soudu rovněž akcentuje, že za závažnou překážku prodloužení pobytu cizince je třeba považovat situaci, kdy „účel pobytu nebyl plněn po „většinu doby“ povoleného pobytu.“

[17] Z uvedených judikатурních východisek vyšel i krajský soud, který zdůraznil konkrétní skutkové okolnosti, zejména délku neplnění účelu pobytu a subjektivní stránku u žalobce (předtím i potom reálně podnikal a o tom, že jako člen sdružení EPIMA fakticky vykonával nelegální závislou práci, měl značně chatrné povědomí), a na základě toho dovodil nepřiměřenost předmětného rozhodnutí. Krajský soud dospěl k závěru, že v posuzovaném případě není jinou závažnou překážkou pobytu cizince na území neplnění účelu pobytu po dobu cca 6 měsíců z naposledy povolených 24 měsíců, neboť po převážnou část povoleného pobytu žalobce účel pobytu plnil. Pohledem uvedené judikatury nelze krajskému soudu jeho závěr vytknout. Podle ní je závažnou překážkou prodloužení pobytu neplnění účelu po „většinu doby“ povoleného pobytu. Krajský soud tedy důvodně zrušil rozhodnutí žalované. V důsledku toho nebylo lze shledat případnou ani polemiku stěžovatelky s dílčí argumentací krajského soudu v tomto směru. Výkon nelegální práce je podřaditelný pod neplnění účelu pobytu. Proto i když je zjištěno, že žalobce takovou činnost objektivně vykonával, je nutné zohlednit dobu, po kterou tento výkon probíhal, vůči celkové době, na niž bylo povolení uděleno. Stěžovatelce lze přisvědčit, že subjektivní vztah žalobce k porušení pravidel o legálním výkonu závislé práce zásadně nemůže sám o sobě zhojit neplnění účelu pobytu. Lze jej však zohlednit jako jeden z faktorů při rozhodování o míře neplnění účelu pobytu, jak to zcela správně učinil krajský soud (viz v podrobnostech bod 22 odůvodnění jeho rozsudku, k němuž není třeba v tomto ohledu nic dalšího dodávat).

[18] Z judikatury Nejvyššího správního soudu jednoznačně vyplývá, jak má správní orgán postupovat při výkladu pojmu „jiná závažná překážka“. Podle rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 8. 2003, čj. 1 As 10/2003 - 53, či ze dne 19. 1. 2012, čj. 9 As 80/2011 - 69, „se jedná o neurčitý pojem, který jsou správní orgány povinny vymezit ve svém rozhodnutí a patřičně právní kvalifikaci jednání stěžovatele odůvodnit“. Výkladem uvedeného pojmu se soud zabýval i v rozsudku ze dne 16. 9. 2019, čj. 5 Azs 166/2019 - 27, kde mj. uvedl: „Pojem jiná závažná překážka pobytu cizince na území představuje neurčitý právní pojem, jehož obsah a rozsah nelze obecně zcela přesně definovat.“

Při jeho aplikaci jsou správní orgány povinny patřičně odůvodnit, v jakém jednání žadatele o povolení k dlouhodobému pobytu tuto překážku spatřují. Nejvyšší správní soud přitom opakovaně uvádí, že při aplikaci neurčitých právních pojmů dává zákonodárce správnímu orgánu prostor ke zhodnocení, zda je možné konkrétní případ pod daný pojem podřadit či nikoliv. Nejprve je tedy nezbytné vymezit rozsah pojmu jiná závažná překážka pobytu cizince na území – tj. vymezit, jaký význam tento pojem skutečně má. Následně je správní orgán povinen vyhodnotit, zda lze skutkové okolnosti projednávané věci zařadit do rámce vytvořeného jeho rozsahem – tj. jaké skutečnosti konkrétního případu lze pod daný pojem podřadit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011 - 69).“

[19] K námitce stěžovatelky, že rozsudek ve věci JUDr. P. byl v dané věci relevantní, Nejvyšší správní soud uvádí, že mohl sloužit jako jeden z podkladů pro rozhodnutí, nicméně z něj nelze přímo vyvozovat důsledky pro jiné osoby, natož v zcela odlišném typu řízení se zcela odlišným předmětem. I v tomto ohledu se tak Nejvyšší správní soud ztotožnil se závěrem krajského soudu a jeho podrobným a přesvědčivým odůvodněním.

[20] K námitce dostatečného posouzení přiměřenosti napadeného rozhodnutí Nejvyšší správní soud uvádí, že posuzování přiměřenosti dopadu rozhodnutí není omezeno pouze na ta rozhodnutí, u kterých to zákon o pobytu cizinců výslovně stanoví (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2015, čj. 6 Azs 96/2015 - 30, či ze dne 20. 9. 2018, čj. 10 Azs 127/2018 - 30). Přiměřenost dopadu rozhodnutí je třeba ke konkrétní námitce posuzovat i v případech zamítnutí žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu (rozsudek ze dne 22. 1. 2020, čj. 10 Azs 256/2019 - 39, či ze dne 12. 3. 2020, čj. 9 Azs 352/2019 - 33). Tato povinnost vyplývá přímo z čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8 (vyhlášena pod č. 209/1992 Sb.). Při posuzování přiměřenosti dopadu není nutné výslovně hodnotit všechna kritéria uvedená v § 174a zákona o pobytu cizinců, ale pouze důvody, které jsou v daném případě specifické a vyplývají z průběhu řízení (rozsudek ze dne 4. 4. 2019, čj. 9 Azs 72/2019 - 37, či ze dne 14. 3. 2019, čj. 7 Azs 554/2018 - 36). Zohledňování soukromého a rodinného života cizince je obvykle pouze vedlejším hlediskem při posuzování žádostí o prodloužení povolení dlouhodobého pobytu, nikoliv hlediskem hlavním.

[21] V tomto jediném ohledu je třeba korigovat závěry krajského soudu. Nejvyšší správní soud na rozdíl od něho (bod 25 rozsudku krajského soudu) má za to, že se správní orgány dostatečně zabývaly přiměřeností napadeného rozhodnutí. Správní orgány zcela správně hodnotily rodinnou situaci žalobce jako takovou, jež bez pochyb umožňuje ukončení jeho pobytu na území ČR. Žalobce zde nemá žádné rodinné vazby. Nemá ani jiné hlubší vazby k samotné ČR (pobývá zde od svých necelých 30 let, tj. něco přes deset let), je zdravý a v produktivním věku a není fakticky nijak hlouběji integrován do zdejšího prostředí. Jedinou jeho spojnici s územím republiky je ekonomická činnost takové povahy, jež není pro ČR žádným specifickým přínosem (je nicméně podle dostupných informací legální a nezaslouží si morálního odsudku) a již může žalobce vykonávat kdekoli, zejména i v zemi původu.

[22] Nicméně je třeba ve shodě s krajským soudem zdůraznit, že závěr, že rozhodnutí o zamítnutí žádosti o prodloužení dlouhodobého pobytu nebude znamenat nepřiměřený dopad do soukromého a rodinného života cizince, nelze opřít pouze o to, že bylo toto rozhodnutí vydáno z důvodu zjištění závažné překážky pobytu na území. Existence závažné překážky je vstupní nutnou podmínkou pro komplexní úvahu, zda lze vydat takové rozhodnutí, jež může znamenat ukončení pobytu cizince na území ČR. Konkrétní míra závažnosti „závažné překážky“ je pak hlediskem, které má být poměřeno s jinými, „protichůdně“ působícími hledisky (zejména různými aspekty sepětí cizince s ČR, tedy v první řadě rodinnými vazbami na jejím území, ale případně i faktory dalšími, jsou-li patrné). Správní orgány se však přes tuto svou chybnou dílčí právní úvahu zabývaly i rodinnými vazbami žalobce a jeho zdravotním stavem

(str. 9 prvostupňového rozhodnutí, str. 7-8 rozhodnutí stěžovatelky). Námitka, že správní orgány posoudily dopady do soukromého a rodinného života žalobce v souladu se zákonem a že opačný dílčí závěr krajského soudu je nesprávný, je tak jako celek důvodná.

[23] Vzhledem k výše uvedenému neshledal Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatelky důvodnou. Stěžejní důvod, pro který krajský soud zrušil rozhodnutí žalované, tedy že měla posoudit dobu, po kterou žalobce neplnil účel povolení, vzhledem k celkové době, na kterou bylo povolení uděleno, byl zcela správný. Dílčí nesprávnost závěrů krajského soudu ohledně posuzování dopadů do soukromého a rodinného života žalobce postačilo korigovat v odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

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

[25] 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 20. srpna 2020

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu