



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Filipa Dienstbiera, soudce JUDr. Tomáše Langáška a soudkyně Mgr. Veroniky Baroňové v právní věci žalobkyně: **T. T. N.**, zastoupené Mgr. Petrem Václavkem, 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 12. 4. 2019, č. j. MV-40744-4/SO-2018, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 10. 12. 2019, č. j. 57 A 87/2019 – 44,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] Žalovaná rozhodnutím ze dne 12. 4. 2019 změnila rozhodnutí Ministerstva vnitra (prvostupňového správního orgánu) tak, že zamítla žádost žalobkyně o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání - OSVČ - dle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 a § 37 odst. 2 písm. b) 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“), neboť zjistila jinou závažnou překážku pobytu žalobkyně na území spočívající ve výkonu nelegální práce, tedy porušování a obcházení platných právních předpisů České republiky. Prvostupňový správní orgán původně zamítl žalobkyninu žádost také z důvodu neplnění účelu dlouhodobého pobytu dle § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců.

[2] Proti rozhodnutí žalované brojila žalobkyně u Krajského soudu v Plzni. Krajský soud žalobu neshledal důvodnou a zamítl ji.

[3] Krajský soud se ztotožnil se závěry správních orgánů, že žalobkyně od května 2015 do srpna 2017 vykonávala závislou práci bez povolení, což naplňuje podmínky § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, protože jde o dlouhodobé a závažné porušování a obcházení platných právních předpisů České republiky. Stěžejní pro závěry správních orgánů, že žalobkyně nepodniká, respektive neprovozuje živnost, bylo zjištění, že žalobkyně nevykonává činnost samostatně (dle slov žalobkyně jí práci přiděluje třetí osoba podle toho, co je třeba každý den udělat, žalobkyně si neurčuje pracovní dobu, o pracovní volno musí žádat, její pracovní docházka je evidována, žalobkyně si nevystavuje daňové doklady, neví, kolik dostává za vyrobený kus, nedisponuje vlastními pracovními pomůckami), ani na vlastní odpovědnost (třetí osoba kontroluje práci žalobkyně, což reálně vylučuje možnost, že by byla žalobkyně odpovědná za plnění zakázky jako celku).

[4] Krajský soud neshledal důvodnou námitku ohledně nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Správní orgány vycházely zejména ze žalobkyniny výpovědi.

[5] Správní orgán byl podle § 57 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, kompetentní učinit vlastní úsudek o závislé práci žalobkyně za situace, kdy k této otázce nebylo vydáno pravomocné rozhodnutí, protože nešlo o posouzení, zda žalobkyně spáchala správní delikt. Předmětem zjišťování správních orgánů nebyly otázky spáchání správního deliktu, ale otázka, zda žalobkyně nelegální prací vytvořila jinou závažnou překážku pobytu na území. Soud dále s odkazem na rozsudek ze dne 8. 11. 2018, č. j. 9 Azs 344/2018 - 37, doplnil, že provedly-li správní orgány kvalifikaci jednání cizince rovněž z hlediska předpisů na úseku zaměstnanosti, činily tak sice víceméně nad rámec svých povinností, nicméně bez vlivu na zákonnost svých rozhodnutí. Dle rozsudku ze dne 24. 7. 2019, č. j. 6 Azs 373/2018 - 30, je správní orgán rozhodující ve věcech pobytu cizinců oprávněn sám hodnotit charakter vykonávané výdělečné činnosti cizince (podnikání vs. závislá práce) a činit si o této otázce vlastní úsudek.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[6] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[7] Stěžovatelka namítá, že krajský soud nevzal v potaz hledisko přiměřenosti při rozhodování o neprodloužení jejího pobytového oprávnění. Posouzení správního orgánu i krajského soudu obsahuje pouze stručný výčet stěžovatelčiných rodinných vazeb, nikoliv jejich zhodnocení.

[8] Správní orgány ani krajský soud neprovedly důkaz výsledkem mistra, o kterém stěžovatelka mluvila dne 30. 8. 2017 při svém účastnickém výslechu. Správní orgán tak nezjistil všechny rozhodné skutečnosti a odůvodnění rozhodnutí je zatíženo vadou nepřezkoumatelnosti.

[9] Stěžovatelka dále uvádí, že jí v minulosti byl dlouhodobý pobyt několikrát prodloužen, byla tak v dobré víře, že tomu bude nyní stejně, neboť nezměnila svou činnost. Stěžovatelka namítá *„dvojí metr státní správy, na jedné straně správní orgány nechtějí povolovat zaměstnanecké karty Vietnancům, aby tady nebyli vykořisťováni, když se také však děje, tak jim dlouhodobý pobyt neprodlouží a uloží jim povinnost opustit území České republiky, protože vykonávají nelegální práci“*. Správní orgány, potažmo krajské soudy mají postupovat nejen podle jazykového výkladu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, ale i dle jeho smyslu a účelu. Není možné, aby stěžovatelka nyní musela odcestovat, i když tu žila a takto podnikala šest let a nijak svou situaci nemohla ovlivnit. Výklad zastávaný správními orgány a soudy považuje stěžovatelka za přepjatý formalismus vedoucí k evidentně nespravedlivému rozhodnutí.

pokračování

[10] Krajský soud se nedostatečně vypořádal s žalobní námitkou, že žalovaná postupovala v rozporu se základními zásadami správního řízení, když nedbala, aby přijaté řešení odpovídalo okolnostem daného případu a byly šetřeny oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu dotýká.

[11] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti zrekapitulovala průběh správního řízení a odkázala na své rozhodnutí a rozsudek krajského soudu.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[13] Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[14] Nejvyšší správní soud musí v prvé řadě konstatovat, že většina kasačních námitek, které stěžovatelka v kasační stížnosti vznesla, je nepřijatelná, neboť nemá svůj předobraz v žalobě. Dle § 104 odst. 4 s. ř. s.: *„kasační stížnost není přípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103, nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jebož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl.“*

[15] Nejvyšší správní soud již dříve uvedl, že: *„§ 104 odst. 4 s. ř. s. nesleduje restriktci práv fyzických a právnických osob na přístup k soudní ochraně, nýbrž zachování kasačního charakteru řízení o kasační stížnosti. Po aktivně legitimovaných účastnících předcházejícího žalobního řízení lze spravedlivě žádat, aby na principu vigilantis iura uplatnili veškeré důvody nezákonnosti správního rozhodnutí již v řízení před soudem první instance. Pokud tak neučiní, je legitimní, že z hlediska možnosti uplatnění argumentace v dalším stupni ponese případné nepříznivé následky s tím spojené.“* (viz rozsudek ze dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006 - 155).

[16] Stěžovatelka v žalobě namítala, že správnímu orgánu doložila řadu listin, které prokazují její tvrzení o výkonu samostatné výdělečné činnosti, že správní orgán tuto otázku nesprávně posoudil a že dle § 57 správního řádu neměl pravomoc učinit si úsudek o tom, zda spáchala správní delikt v podobě výkonu nelegální práce. Ačkoliv stěžovatelka v žalobě uvedla, že správní orgány postupovaly v rozporu s § 3 správního řádu, tedy nezjistily skutečný stav věci, jednalo se o obecnou námitku spojenou s tvrzením o nesprávném vyhodnocení charakteru stěžovatelčiny práce.

[17] Námitku neprovedení navrhovaného výslechu ve správním řízení ani nepřiměřenosti zásahu rozhodnutí do soukromého či rodinného života žalobkyně v žalobě nevznesla. Provedení důkazu výslechem svědka stěžovatelka nenavrhlala ani v řízení před soudem. Stejně tak nenamítala, že na základě předchozího prodloužení dlouhodobého pobytu za stejných skutkových okolností byla v dobré víře ohledně určitého postupu správních orgánů.

[18] Žaloba neobsahuje ani obecná tvrzení, natož konkrétní výtky, které by mířily vůči postupu správních orgánů v rozporu se základními zásadami jejich činnosti, a to dbát, aby přijaté řešení odpovídalo okolnostem daného případu a aby byly šetřeny oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správních orgánů dotýká. Krajskému soudu tedy nelze vytýkat, že se těmito námitkami dostatečně nezabýval. Řízení před správními soudy je ovládáno zásadou dispoziční, tedy dle § 75 odst. 2 s. ř. s. soud přezkoumává napadené rozhodnutí v mezích uplatněných žalobních bodů.

[19] Jedinou přípustnou námitkou obsaženou v kasační stížnosti je tak nesouhlas stěžovatelky s výkladem § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, jak jej provedla žalovaná. Dle tohoto ustanovení: „*Dlouhodobé vízum [...] ministerstvo cizinci neudělí, jestliže [...] je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území*“. Naplnění tohoto ustanovení je dle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 a § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, také důvodem pro neprodloužení žádosti o dlouhodobý pobyt.

[20] Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 11. 12. 2017, č. j. 11 A 168/2017 - 47, konstatoval, že: „*výkon nelegální práce na území České republiky je třeba vnímat jako jednání, které naplňuje znaky porušování právních předpisů České republiky nebo jejich obcházení. Podezření správního orgánu na obcházení zákona cizincem lze nepochybně hodnotit jako zjištění jiné závažné překážky pobytu cizince na území České republiky. Jde o překážku, kterou zákon o pobytu cizinců přímo nedefinuje, a která může v tom kterém případě dosahovat takové intenzity, že je možné ji vnímat jako závažnou, protože je zájmem státu, aby povolení k pobytu náleželo jen těm cizincům, kteří neporušují ani neohrožují veřejný pořádek na území státu, náležitě dbají dodržování všech povinností, které jim právní řád ukládá, a svá práva nevykonávají na úkor práv jiných osob nebo státu samotného.*“

[21] I judikatura Nejvyššího správního soudu setrvává na názoru, že jednání cizince, které naplňuje znaky porušování právních předpisů nebo jejich obcházení (včetně výkonu nelegální práce) je jedním z primárních ukazatelů, že by zde mohla nastat závažná překážka pobytu na území ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Vždy je však třeba hodnotit intenzitu a závažnost jednání cizince v kontextu skutkových okolností daného případu.

[22] Naplnění intenzity závažné překážky Nejvyšší správní soud neshledal například v rozsudku ze dne 25. 4. 2019, č. j. 4 Azs 95/2019 - 36, kdy cizinec v převažující míře a fakticky (nikoliv pouze formálně) vykonával funkci jednatele obchodní společnosti, která nedisponovala žádnými zaměstnanci, a přitom plnil i další činnosti týkající se vlastního předmětu podnikání společnosti. V této situaci Nejvyšší správní soud konstatoval, že: „*bez ohledu na to, zda by formálně takové jednání mohlo být věcně příslušným správním orgánem kvalifikováno jako nelegální práce, [...] ve správním řízení zjištěné skutkové okolnosti nenasvědčují 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 žalobce na území.*“

[23] V rozsudku ze dne 23. 10. 2019, č. j. 9 Azs 235/2019 - 33, Nejvyšší správní soud aproboval závěr krajského soudu, který zavázal správní orgán, aby zkoumal právě intenzitu jednání žalobce a jeho závažnost. V projednávané věci totiž žalobce účel svého pobytu po dobu platnosti předchozího povolení náležitě plnil a samotný výkon nelegální práce byl kontrolou inspekce práce zjištěn toliko v časovém rozpětí jednoho dne.

[24] V projednávané věci je však situace od výše uvedených případů odlišná. Stěžovatelka měla na území ČR povolen dlouhodobý pobyt za účelem podnikání jako osoba samostatně výdělečně činná s platností od 22. 5. 2015 do 21. 5. 2017. Z její výpovědi vyplynulo, že od května 2015 do konce srpna 2017 nevykonávala jinou činnost, než v pohovoru popsanou. Tuto činnost pak správní orgány a následně i krajský soud správně kvalifikovaly jako závislou práci a nikoliv podnikání. Posouzení této skutkové otázky stěžovatelka v kasační stížnosti dále nezpochybňuje. Stěžovatelka tedy v projednávané věci po celou dobu existence svého pobytového oprávnění za účelem podnikání samostatnou výdělečnou činnost neprováděla, naopak po celou tuto dobu fakticky vykonávala závislou práci, a to bez patřičného povolení. Takové jednání lze bez pochyby kvalifikovat jako porušování právních předpisů České republiky v takové intenzitě a závažnosti, že naplňuje neurčitý právní pojem „závažná překážka pobytu cizince na území“ dle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců.

[25] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil stěžovatelčině námitce týkající se formalistického výkladu uvedeného ustanovení. Judikatura správních soudů naopak akcentuje individuální

pokračování

posouzení skutkových okolností každého případu a odmítá plošný předpoklad, že každý výkon nelegální práce musí být hodnocen jako jiná závažná překážka pobytu cizince na území. Je právem státu regulovat počet vydaných povolení k pobytu na svém území, problém se získáním zaměstnanecké karty nemůže stěžovatelka řešit zneužíváním jiného typu pobytového oprávnění k výkonu závislé práce.

[26] Jak žalovaná, tak krajský soud stěžovatelčinu věc správně posoudili v intencích výše uvedené judikatury a konkrétních skutkových okolností případu.

IV. Závěr a náklady řízení

[27] Stěžovatelka se svými námitkami neuspěla. Jelikož Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí ani z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[28] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka ve věci neměla úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalované v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se jí náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 21. října 2020

JUDr. Filip Dienstbier
předseda senátu