



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců Mgr. Sylvy Šiškeové a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobce: **M. Ch. N.**, zastoupeného Mgr. Štěpánem Svátkem, advokátem se sídlem Na Pankráci 820/45, Praha 4, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 23. 4. 2020, č. j. MV-50750-3/SO-2020, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 1. 12. 2020, č. j. 57 A 57/2020-59,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 1. 12. 2020, č. j. 57 A 57/2020-59, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí žalované ze dne 23. 4. 2020, č. j. MV-50750-3/SO-2020, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.
- III. Žalovaná **je povinna** uhradit žalobci náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši 23.900 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce Mgr. Štěpána Svátka, advokáta.
- IV. Žalovaná **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě ani o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce je státním příslušníkem Vietnamské socialistické republiky. Na území České republiky pobýval na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání jako osoba samostatně výdělečně činná. Ministerstvo vnitra (dále jen „ministerstvo“) rozhodnutím ze dne 16. 9. 2019, č. j. OAM-33358-11/DP-2018, zamítlo žádost žalobce o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu podle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 a § 37 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 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 byla zjištěna jiná závažná překážka jeho pobytu na území spočívající ve výkonu nelegální práce. Z protokolu o kontrole oblastního inspektorátu práce zahájené dne 9. 11. 2017 v provozovně společnosti GEMTEK.CZ s. r. o. totiž vyplynulo, že tato společnost umožnila mimo jiné žalobci výkon závislé práce mimo pracovněprávní vztah spočívající v dílčí kompletaci set-top boxů na pásové výrobě, a to v časovém rozmezí přinejmenším od 1. 9. 2017 do 30. 11. 2017. Žalovaná v záhlaví označeným rozhodnutím zamítla žalobcovo odvolání a potvrdila rozhodnutí ministerstva.

[2] Proti rozhodnutí žalované se žalobce bránil žalobou, kterou Krajský soud v Plzni (dále jen „krajský soud“) zamítl. Žalobce namítl, že správní orgány nepoměrovaly délku období, po kterou neměl plnit účel povoleného pobytu, ve vztahu k délce období, po kterou účel pobytu prokazatelně plnil. Podle krajského soudu však správní orgány svá rozhodnutí nezaložily na neplnění účelu povoleného pobytu, nýbrž na výkonu nelegální práce žalobcem, a žalované tak nelze vytýkat nepoměrování doby neplnění s dobou plnění účelu. Krajský soud nepřisvědčil ani námitce nedostatečně zjištěného skutkového stavu a chybějící pravomoci správních orgánů k posouzení otázky nelegální práce. K žalobcem předloženým listinám, které měly prokázat jeho podnikání, uvedl, že formální zápis žalobce v živnostenském rejstříku nebo plnění odvodových povinností vůči státu nemohou vyvrátit zjištění o výkonu nelegální práce. Krajský soud rovněž konstatoval, že správní orgány dostatečně zvážily přiměřenost důsledků rozhodnutí a jeho dopadů do žalobcova soukromého a rodinného života.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[3] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, v níž uplatnil důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[4] Podle stěžovatele je v zásadě nerozhodné, zda se v případě „jiné závažné překážky“ jedná o neplnění účelu pobytu nebo o výkon nelegální práce. Stěžejní je skutečnost, zda správním orgánem zvolená závažná překážka je dostatečně odůvodněna a zda jsou splněny zákonné předpoklady pro aplikaci příslušného zákonného ustanovení. Za závažnou překážku prodloužení pobytu cizince je navíc třeba považovat výhradně tu situaci, kdy účel pobytu nebyl plněn po většinu doby pobytu. Stěžovatel pobývá na území České republiky od roku 2012 a účel pobytu plní. K tvrzenému výkonu nelegální práce mělo dojít v období od 1. 9. 2017 do 30. 11. 2017, tj. maximálně v délce tří měsíců z celkové doby osmi let pobytu stěžovatele na území České republiky. Stěžovatel navíc doložil listinné doklady prokazující bezvadné plnění podnikatelské činnosti. V tomto ohledu považuje napadená rozhodnutí správních orgánů za nepřezkoumatelná a založená na nedostatečně zjištěném skutkovém stavu. Správní orgány nepoměrovaly délku období, po kterou neměl plnit účel povoleného pobytu, případně vykonávat závislou práci, s délkou období, po níž účel pobytu prokazatelně plnil. Zcela také převzaly závěry protokolu o kontrole, proti němuž stěžovatel nemohl vznést námitky ani dát podnět k přezkumu závěrů, které se týkaly jeho osoby. Rovněž neporovnaly stěžovatelem doložené listiny s protokolem o kontrole ani jej nevyšlechly za účelem zjištění stavu věci tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti. Rozhodnutí správních orgánů a napadený rozsudek stěžovatel označil za nepřezkoumatelné, a to v otázce nedostatečného zkoumání dopadu rozhodnutí do jeho soukromého a rodinného života.

[5] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázala na své rozhodnutí a se závěry napadeného rozsudku se ztotožnila.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

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

[7] Kasační stížnost je důvodná.

[8] Námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku v souvislosti s tvrzeným nedostatečným zkoumáním dopadu rozhodnutí do stěžovatelova soukromého a rodinného života Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou. Krajský soud se touto otázkou zabýval a ztotožnil se přitom se závěry správních orgánů, které se přiměřenosti zásahu v potřebné míře věnovaly. V takovém případě není pochybením, osvojí-li si krajský soud správné závěry žalovaného se souhlasným komentářem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005-130, č. 1350/2007 Sb. NSS).

[9] Podle § 44a odst. 3 věty druhé zákona o pobytu cizinců platí, že „*na prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu se § 35 odst. 2 a 3, § 36, § 46 odst. 3 a 7 a § 55 odst. 1 a 2 vztahují obdobně.*“

[10] Podle § 35 odst. 3 zákona o pobytu cizinců „*dobu platnosti víza k pobytu nad 90 dnů a dobu pobytu na území na toto vízum nelze prodloužit, pokud ministerstvo shledá důvod pro zabájení řízení o zrušení platnosti tohoto víza*“. Podle § 37 odst. 2 písm. a) téhož zákona „*ministerstvo dále zruší platnost víza k pobytu nad 90 dnů, jestliže nastal některý z důvodů uvedených v § 56 odst. 1 písm. a), c), d), g), h) a j) až l) nebo v § 56 odst. 2*“.

[11] Podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců „*dlouhodobé vízum (...) ministerstvo cizinci neudělí, jestliže pobyt cizince na území není v zájmu České republiky nebo je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území*“.

[12] Předmětem posouzení kasačního soudu je právní otázka, zda mohly správní orgány shledat existenci *jiné závažné překážky* pobytu stěžovatele na území České republiky pouze v tom, že v jiném řízení bylo zjištěno, že v průběhu platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání vykonával po dobu tří měsíců nelegální práci.

[13] V dané věci není sporu o tom, že za jinou závažnou překážkou pobytu cizince na území ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců může být považováno také dlouhodobé obcházení předpisů upravujících zaměstnávání cizinců v České republice. Podle závěrů judikatury se jedná například o dlouhodobý výkon závislé práce bez příslušného povolení úřadu práce, tedy výkon nelegální práce cizincem podle § 5 písm. e) bodu 2. ve spojení s § 89 odst. 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2018, č. j. 10 Azs 197/2017-53, nebo ze dne 20. 2. 2019, č. j. 6 Azs 7/2019-19). Současně však platí, že nikoliv každé porušení zákona o zaměstnanosti musí být považováno za jinou závažnou překážku pobytu cizince na území podle zákona o pobytu cizinců (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 4. 2019, č. j. 9 Azs 66/2019-41).

[14] Nejvyšší správní soud dospěl ve své judikatuře k závěru, že prostý výkon nelegální práce nemůže bez dalšího naplnit hypotézu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Nejedná

se totiž o jakýkoliv nelegální výkon závislé práce, nýbrž nelegální výkon práce dlouhodobý (např. ve věci sp. zn. 10 Azs 197/2017 se jednalo o dobu minimálně dvou let). Správní orgány jsou přitom povinny posoudit závažnost jednání cizince, a to z hlediska poměru nelegální práce ve vztahu k legální podnikatelské činnosti. Dále musí zvážit časový i finanční rozsah práce, kterou cizinec vykonává legálně, a rozsah práce, kterou činí nelegálně. Pečlivě musí zhodnotit rovněž to, zda se zřetelem ke všem konkrétním okolnostem věci dosahuje nelegální výkon závislé práce takové míry závažnosti, že naplňuje hypotézu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Rozsah nelegální práce musí z hlediska časového a hlediska finančního v rozhodnutí navíc přesněji specifikovat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2019, č. j. 10 Azs 250/2019-25). Takové úvahy však v napadených správních rozhodnutích nejsou obsaženy.

[15] Stěžovatel namítl, že správní orgány nepoměrovaly délku období, po níž neplnil účel povoleného pobytu, ve vztahu k délce období, kdy jej naopak prokazatelně plnil. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2017, č. j. 1 Azs 66/2017-29, spočívá smysl prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu v zajištění dalšího legálního pobytu cizince na území České republiky, a to při pokračování účelu, pro nějž mu bylo pobytové oprávnění uděleno. Správní orgán proto musí při posuzování žádosti přihlížet k tomu, zda cizinec jím deklarovaný účel náležitě využívá; tento účel musí být skutečně naplněn. Skutečnost, že cizinec naplňuje účel, pro který mu byl dlouhodobý pobyt udělen, přitom nevylučuje, aby správní orgán shledal jinou závažnou překážku, kterou může být v obecné rovině i zjištěná činnost naplňující znaky nelegální práce. Při výkladu tohoto pojmu a jeho aplikaci je však třeba vždy přihlížet ke konkrétním skutkovým okolnostem výkonu činností, které by bylo možné označit za nelegální práci. Je tedy nutné, aby konkrétní okolnosti nasvědčovaly takové intenzitě případného porušení pravidel o zaměstnanosti, resp. intenzitě porušení veřejného zájmu na ochraně pracovního trhu, která by ospravedlňovala užití závažných překážek bránících dalšímu pobytu cizince na území (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 Azs 66/2019-41).

[16] Napadené rozhodnutí žalované však výše uvedeným požadavkům nedostojí. Správní orgány především v rozporu s judikaturou kasačního soudu nezohlednily celkovou dobu stěžovatelova pobytu na území České republiky. Svá rozhodnutí založily na zjištění o výkonu nelegální práce v prokázané délce tří měsíců, ačkoliv stěžovatel na území České republiky legálně pobýval již od roku 2008 za účelem pobytu podnikání jako osoba samostatně výdělečně činná (viz výpis z evidence cizinců s povoleným pobytem na území České republiky ze dne 20. 3. 2020 založený ve správním spisu; v tomto ohledu kasační soud koriguje údaj v kasační stížnosti, že stěžovatel pobývá na území České republiky od roku 2012). Přestože stěžovatel zůstal po většinu správního řízení pasivní, k posouzení míry plnění účelu pobytu měly správní orgány při hodnocení závažnosti jeho jednání přihlédnout i bez návrhu; navíc jim byla bezesporu známa z úřední činnosti. Nepřihlédly ani ke skutečnosti, že stěžovatel podle výpisu z živnostenského rejstříku disponuje dvěma živnostenskými oprávněními. Listiny, které stěžovatel doložil k žádosti o prodloužení doby platnosti pobytového oprávnění a prokazoval jimi výkon podnikatelské činnosti – provozu kadeřnictví a holičství, však správní orgány nezohlednily.

[17] K provedení důkazů lze podle § 51 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Stejně tak použití důkazů z jiného řízení je přípustné, pokud jsou získány v souladu se zákonem, dostanou se do dispozice správního orgánu legální cestou, účastníku řízení jsou tyto důkazy zpřístupněny a má možnost

se k nim vyjádřit a reagovat na ně (např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2014, č. j. 1 Azs 195/2014-36, nebo ze dne 25. 1. 2018, č. j. 4 Azs 248/2017-37). Řízení podle § 44a zákona o pobytu cizinců o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu je řízením o žádosti. Podle § 51 odst. 3 správního řádu platí, že je-li v souladu s požadavky § 3 správního řádu zjištěna skutečnost, která znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne. Dospěje-li správní orgán k závěru, že informace, které se dozvěděl z protokolu o kontrole, jsou dostatečné pro jeho rozhodnutí, nejedná se bez dalšího o vadný postup. V závislosti na dalších okolnostech případu může být protokol o kontrole postačujícím podkladem pro rozhodnutí (ve vztahu k výpovědi žadatele srov. již citovaný rozsudek č. j. 10 Azs 250/2019-25, a dále rozsudek ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013-35, č. 3027/2014 Sb. NSS).

[18] V nyní souzené věci však kasační soud dospěl k závěru, že skutečnosti uvedené v protokolu o kontrole samy o sobě nepostačují k posouzení intenzity protiprávního jednání stěžovatele. Tu je zapotřebí hodnotit právě v kontextu jeho dlouholeté bezproblémové bytové historie, zejména s ohledem na dosavadní plnění účelu povoleného pobytu a časový a finanční rozsah (poměr) legální a nelegální činnosti vykonávané na území České republiky. Skutkové okolnosti doposud zjištěné ve správním řízení 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. Ministerstvo ani žalovaná relevantním způsobem neprokázaly závažnost zjištěného jednání stěžovatele jako závažné překážky ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, a svá rozhodnutí tak zatížily vadou řízení spočívající v nedostatečně zjištěném skutkovém stavu. Nezákonný je pak napadený rozsudek krajského soudu, který se ztotožnil se závěry správních orgánů založenými na nedostatečně zjištěném skutkovém stavu.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, a proto rozsudek krajského soudu zrušil (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Protože již v řízení před krajským soudem byly důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí žalované, rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že za použití § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. současně zrušil i toto ve výroku označené rozhodnutí a věc vrátil žalované k dalšímu řízení (§ 78 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Takto může soud postupovat i bez návrhu stěžovatele. Zruší-li Nejvyšší správní soud i rozhodnutí správního orgánu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je tento správní orgán vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s.).

[20] Kasační soud je posledním soudem, který o věci rozhodl, proto musí určit náhradu nákladů celého soudního řízení. Ve vztahu k výsledku celého soudního řízení je pak nutno posuzovat procesní úspěšnost účastníků řízení. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení § 120 s. ř. s. má úspěšný účastník právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti účastníku řízení, který úspěch ve věci neměl. Z tohoto pohledu je nutno za úspěšného účastníka považovat stěžovatele; naopak žalovaná měla v řízení zájem na zachování napadeného rozhodnutí.

[21] Co se týče nákladů řízení o žalobě, ty spočívají v zaplaceném soudním poplatku za žalobu ve výši 3.000 Kč a za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě ve výši 1.000 Kč a v odměně advokáta. Odměna advokáta zahrnuje tři úkony právní služby spočívající v přípravě a převzetí zastoupení [§ 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], sepisu žaloby [§ 11

odst. 1 písm. d) advokátního tarifu] a sepisu návrhu na přiznání odkladného účinku [§ 11 odst. 2 písm. a) advokátního tarifu použitého podle § 11 odst. 3 advokátního tarifu], tedy 2 x 3.100 Kč a 1 x 1.550 Kč, a paušální částku ve výši 300 Kč za každý úkon právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Nejvyšší správní soud ověřil, že zástupce stěžovatele není plátcem DPH. Odměna v řízení před krajským soudem tak činí 8.650 Kč. Náklady řízení před krajským soudem tedy celkově představovaly 12.650 Kč.

[22] Náklady řízení o kasační stížnosti spočívají v zaplaceném soudním poplatku za kasační stížnost ve výši 5.000 Kč a za návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti ve výši 1.000 Kč a v odměně advokáta. Odměna advokáta zahrnuje dva úkony právní služby spočívající v sepisu kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu] a sepisu návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti [§ 11 odst. 2 písm. a) advokátního tarifu použitého podle § 11 odst. 3 advokátního tarifu], tedy 1 x 3.100 Kč a 1 x 1.550 Kč, a paušální částku ve výši 300 Kč za každý úkon právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Odměna advokáta tak činí 5.250 Kč. Celkově tedy náklady řízení před Nejvyšším správním soudem představovaly částku 11.250 Kč.

[23] Žalovaná je proto povinna stěžovateli uhradit náklady řízení o žalobě a kasační stížnosti v celkové výši 23.900 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce stěžovatele Mgr. Štěpána Svátka, advokáta.

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

V Brně dne 18. února 2021

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu