



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Markéty Lehké, Ph.D., a soudců JUDr. Jakuba Kroupy a JUDr. Petra Černého, Ph.D., ve věci

žalobkyně: **A. M. Z. A.**, narozená „X“
státní příslušnost Irácká republika
bytem „X“
zastoupená advokátem Mgr. Štěpánem Ciprýnem
sídlem Rumunská 1720/12, 120 00 Praha 2

proti
žalovanému: **Ministerstvo vnitra – Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 6. 2017, č. j. MV-110595-6/SO-2015

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva vnitra – Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 7. 6. 2017, č. j. MV-110595-6/SO-2015, se pro vady řízení a nezákonnost **zrušuje** a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 11 228 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

1. Žalobkyně se žalobou podanou v zákonem stanovené lhůtě prostřednictvím své tehdejší právní zástupkyně, Mgr. Ireny Zelenkové, advokátky, domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 6. 2017, č. j. MV-110595-6/SO-2015, kterým bylo zamítnuto její odvolání a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán I. stupně“), ze dne 29. 5. 2015, č. j. OAM-37969-28/DP-2014, jímž

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

(K.ř.č. 1 - rozsudek)

byla podle § 46 odst. 1 ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění účinném do 16. 8. 2015 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), zamítnuta žádost žalobkyně o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – účasti v právnické osobě –, neboť byla zjištěna závažná překážka pobytu žalobkyně na území, která udělení povolení brání.

Žaloba

2. Žalobkyně v žalobě uvedla, že napadeným rozhodnutím byla zkrácena na svých právech, neboť je věcně nesprávné, nezákonné, neodůvodněné a nepřezkoumatelné. Pochybení se v průběhu řízení dopustil již správní orgán I. stupně, který postavil svou argumentaci na závěru, že vydání povolení žalobkyni k dlouhodobému pobytu na území České republiky brání jiná závažná překážka. Tu spatřoval v tom, že jmenovaná v období od 10. 9. 2014 do 11. 2. 2015, tedy po dobu 5 měsíců, vykonávala pracovní činnost bez povolení k zaměstnání, tzn. v rozporu se zákonem o pobytu cizinců a rovněž zákonem č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“). Pojem „jiná závažná překážka pobytu cizince na území“ však není právní úpravou přesně definován.
3. Žalobkyně nezpochybňovala, že se výkonem práce bez pracovního povolení dopustila určitého jednání v rozporu se zákonem. V této souvislosti nicméně uvedla, že na území České republiky pobývá spolu se svými rodiči nepřetržitě již od roku 2008, kdy následně jí bylo vydáno povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia, neboť od 8. 9. 2011 do 9. 9. 2014 byla studentkou bakalářského studia na České zemědělské univerzitě. Po jeho ukončení na vlastní žádost k uvedenému datu si podala žádost o vydání povolení k pobytu za účelem podnikání, jelikož se již od roku 2010 věnuje se svou rodinou samostatné výdělečné činnosti prostřednictvím společnosti MARTHACO, s. r. o., IČO: 27094677, sídlem Ostrovského 911/30, 150 00 Praha 5 (dále jen „společnost“), kde společně s rodiči působí jako jednatelka a společník.
4. V rámci předmětné společnosti, kterou žalobkyně považuje za rodinný podnik, pak byla současně zaměstnána na základě dohody o provedení práce a vyjma uvedeného povolení k zaměstnání si vždy řádně plnila veškeré povinnosti vyplývající z právních předpisů. V této souvislosti např. spolupracovala s příslušným úřadem práce a sama pro sebe si opatřila informační kartu, v níž je uvedeno, že v období od 2. 1. 2014 do 31. 12. 2014 u ní nebylo povolení k zaměstnání vyžadováno z důvodu přípravy na budoucí povolání. Z tohoto důvodu si další povolení začala vyřizovat až v lednu 2015, termín jí byl stanoven na 6. 2. 2015 a její žádosti bez komplikací vyhověno. Přestože se svým jednáním, resp. opomenutím, dopustila porušení zákona o zaměstnanosti, učinila tak pouze z neznalosti a chybné interpretace aktuální situace, nicméně v žádném případě nechtěla ohrozit veřejný zájem či narušit pracovní trh, zvláště když je zjevné, že výkon její práce v rámci rodinného podniku nemohl být nahrazen prací občana České republiky. Náplní činnosti žalobkyně totiž bylo především působit jako prostředník mezi rodiči, kteří nehovoří česky, a obchodními partnery či úřady.
5. Dalšího pochybení se správní orgány dle žalobkyně dopustily tím, že ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců nezkoumaly přiměřenost dopadů rozhodnutí do jejího soukromého a rodinného života. V době vydání napadeného rozhodnutí přitom již jmenovaná pobývala na území České republiky takřka 9 let, a to po celý svůj dosavadní dospělý život, kdy rovněž studovala na vysoké škole v českém jazyce a v jiné zemi nežila.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

O její integraci do české společnosti tedy nelze mít pochyb, zvláště jestliže k zemi původu nemá zachovány jakékoliv rodinné ani sociální vazby.

Vyjádření žalovaného k žalobě

6. Žalovaný v písemném vyjádření k žalobě navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. Uvedl, že ve správním řízení je třeba posuzovat, do jaké míry byly splněny důvody pro neudělení povolení k dlouhodobému pobytu. Výkon nelegální práce je přitom natolik podstatným porušením právních předpisů přičítací se veřejnému zájmu, že jej lze podřadit pod naplnění podstaty jiné závažné překážky, jež brání udělení nebo prodloužení pobytového oprávnění pro neplnění předchozího povolení. K obdobným závěrům dospěl i Nejvyšší správní soud např. v rozsudku č. j. 7 Azs 31/2017-21 nebo Krajský soud v Plzni v rozsudku č. j. 30 A 116/2016-64. Naopak ale dle žalovaného nelze aplikovat ustálenou rozhodovací praxi, podle které při posouzení, zda cizinec porušil podmínku plnění účelu pobytu, je třeba hodnotit konkrétní skutkové okolnosti, zejména rozsah období, kdy tento účel plněn nebyl, a jeho důvody, neboť dobu výkonu nelegální práce nelze zaměňovat s dobou neplnění účelu pobytu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 15/2012-29). Pro uvedenou skutečnost je rozhodné období v minulosti, nemůže na ni mít proto vliv pozdější skutkový vývoj v rámci řízení o povolení k pobytu či vysvětlení podané účastníkem.
7. Co se týče námitky zkoumání dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života, měl žalovaný za to, že mu zákon o pobytu cizinců tuto povinnost ve vztahu k povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání nestanoví. Správní orgány tedy v tomto smyslu nepochybily, pokud se uvedenou otázkou nezabývaly.

Replika žalobkyně

8. V replice k vyjádření žalovaného žalobkyně znovu zopakovala, že se správní orgány měly přiměřeností dopadů rozhodnutí zabývat a zohlednit zejména závažnost a druh jejího protiprávního jednání, délku pobytu na území, věk, zdravotní stav, rodinné, sociální či kulturní vazby, ekonomické poměry či intenzitu vazeb k zemi původu. Vyjma argumentace, kterou v tomto smyslu uvedla již v žalobě, je dle ní navíc nepochybné, že případný návrat do země původu by byl velmi nebezpečný, zvláště když tam nemá navázány žádné kontakty. Její protiprávní jednání spočívající ve výkonu nelegální práce přitom nebylo pro společnost či právní systém nijak nebezpečné, a nadto je bezodkladně napravila.

Posouzení věci soudem

9. O žalobě soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), bez jednání, neboť žalobkyně s takovýmto projednáním vyslovila svůj souhlas a žalovaný nesdělil do dvou týdnů od doručení výzvy svůj nesouhlas s takovýmto projednáním, ačkoliv byl ve výzvě výslovně poučen, že nevyjádří-li se v dané lhůtě, má se za to, že souhlas s rozhodnutím bez jednání uděluje.
10. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v řízení podle části třetí hlavy druhé prvního dílu s. ř. s., který vychází z dispoziční zásady vyjádřené v § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 věty druhé a třetí a v § 75 odst. 2 věty první tohoto zákona. Z ní vyplývá, že soud přezkoumává rozhodnutí správního orgánu pouze v rozsahu, který žalobce uplatnil v žalobě nebo během třicetidenní lhůty ode dne doručení napadeného rozhodnutí, jak Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

stanoví ustanovení § 72 odst. 1 s. ř. s. a ustanovení § 172 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Povinností žalobce je proto tvrdit, že správní rozhodnutí nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení, a toto tvrzení odůvodnit. Nad rámec žalobních námitek musí soud z úřední povinnosti přihlídnout toliko k takovým vadám napadeného rozhodnutí, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu nebo které vyvolávají jeho nicotnost podle § 76 odst. 2 s. ř. s. Takové nedostatky v projednávané věci nebyly zjištěny.

11. Z obsahu spisové dokumentace, kterou soudu předložil žalovaný, byly zjištěny následující podstatné skutečnosti. Dne 2. 9. 2014 podala žalobkyně u správního orgánu I. stupně žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – účasti v právnické osobě. K žádosti mimo jiné přiložila dohodu o provedení práce uzavřenou se společností MARTHACO s. r.o., na základě které se zavázala, že bude pro zaměstnavatele v období od 2. 1. 2014 do 31. 12. 2014 vykonávat práci prodavače za odměnu 2 500 Kč měsíčně.
12. Dne 10. 11. 2014 bylo správnímu orgánu I. stupně doručeno sdělení České zemědělské univerzity, z něhož je zřejmé, že dne 9. 9. 2014 ukončila žalobkyně na vlastní žádost studium, pro které pobývala v České republice na základě povolení k dlouhodobému pobytu.
13. Dne 29. 1. 2015 provedl správní orgán I. stupně výslech žalobkyně, v rámci něhož bylo zjištěno, že jmenovaná přerušila studium na vysoké škole, neboť se jí v něm nedařilo. O změnu druhu povolení k dlouhodobému pobytu požádala kvůli záměru zapojení se do obchodních aktivit spol. MARTHACO s. r. o., v níž pomáhá svým rodičům, kteří nerozumí dobře česky, v pomoci s účetnictvím a komunikaci s úřady a od roku 2010 zde rovněž působí jako jednatel. Společnost provozuje rychlé občerstvení, žalobkyně proto podle potřeby připravuje dokumenty či jedná s dodavateli a úřady, její rodiče, kteří jsou taktéž jednatelem, pak v rámci něj pracují jako prodavač a pokladník. Kancelář zřízení nemá, činnost provádí přímo v provozovně nacházející se v Litoměřicích. Jedná se prakticky o rodinný podnik, nikdo jí proto přímo pokyny, co je třeba zařídit, nedává, díky znalosti českého jazyka lze naopak říci, že za společnost jedná především ona. Povinnost zveřejňovat výsledky hospodaření ve Sbírce listin jí známa není, rovněž přesně neví, zda jsou tyto výsledky aktuálně kladné, či záporné, v poslední době však spíše horší. Pro společnost rovněž pracuje na základě dohody o provedení práce, tu měla sjednanu na rok 2014 a nyní i na rok 2015. Příjmy jí plynou pouze z uvedeného zaměstnání, kde tráví zejména víkendy či jiné dny dle potřeby, odměnu za výkon funkce jednatele nepobírá. Pracovní povolení k tomuto zaměstnání jí vydáno nebylo, bude si však o něj žádat.
14. Na základě podnětu správního orgánu I. stupně provedl Státní úřad inspekce práce, oblastní inspektorát práce pro Ústecký a Liberecký kraj, u společnosti kontrolu. Na jejím základě dospěl k závěru, že kontrolovaná osoba umožnila žalobkyni výkon nelegální práce na základě dohod o provedení práce uzavřených od 2. 1. 2014 do 31. 12. 2014 a od 2. 1. 2015 si 31. 12. 2015, když žalobkyně vykonávala pracovní činnost bez povolení k zaměstnání – o to si požádala až dne 6. 2. 2015.
15. Dne 29. 5. 2015 vydal správní orgán I. stupně shora uvedené rozhodnutí, jímž žádost žalobkyně o nové povolení k dlouhodobému pobytu zamítl. Proti tomu se žalobkyně v zákonné lhůtě odvolala, kdy jako jednu z námitek uplatnila nepřiměřenost zásahu rozhodnutí do jejího soukromého a rodinného života. Současně mimo jiné k odvolání doložila informační kartu vydanou Úřadem práce České republiky – krajskou pobočkou v Ústí nad Labem ze dne 13. 2. 2015, z níž je zřejmé, že v období od 2. 1. 2014 do 31. 12. 2014 se u ní povolení k výše uvedenému zaměstnání nevyžadovalo z důvodu přípravy na Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

budoucí povolání. Dne 26. 2. 2015 a následně dne 23. 2. 2016 jí pak byl výkon daného zaměstnání rozhodnutím příslušného úřadu práce povolen, resp. prodloužen.

16. Dne 7. 6. 2017 vydal žalovaný shora vymezené rozhodnutí, jímž odvolání žalobkyně zamítl a rozhodnutí prvostupňového orgánu potvrdil.
17. Soud se nejprve námitkou týkající se výkonu nelegální práce ze strany žalobkyně a podřazení uvedené skutečnosti pod pojem „závažná překážka pobytu na území“.
18. Podle § 45 odst. 1 věty první a třetí zákona o pobytu cizinců platí, že cizinec, který hodlá na území pobývat za jiným účelem, než který mu byl povolen, je povinen požádat ministerstvo o udělení nového povolení k dlouhodobému pobytu. Cizinec, který hodlá na území pobývat za účelem podnikání, může o takovou změnu požádat, pokud je držitelem platného povolení k dlouhodobému pobytu a na území pobývá po dobu delší než 2 roky.
19. Podle § 46 odst. 1 věty první zákona o pobytu cizinců platí, že pro povolení k dlouhodobému pobytu platí obdobně § 31 odst. 1 písm. a) až e), § 33, 34, 37, 38, § 55 odst. 1, § 56, § 58 odst. 3 a § 62 odst. 1 vztahující se na dlouhodobé vízum.
20. Podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců platí, že 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.
21. Podle § 68 odst. 3 věty první zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), platí, že v odůvodnění rozhodnutí se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.
22. Soud v první řadě upozorňuje na to, že žalobkyně ve správním řízení, ani v řízení před soudem nezpochybovala, že se výkonu nelegální práce skutečně dopustila. Jednak tato skutečnost vyplývá ze skutkových zjištění provedených správním orgánem I. stupně, jenž si za tímto účelem zajistil shora citované vyjádření Státního úřadu inspekce práce, oblastního inspektorátu práce pro Ústecký a Liberecký kraj, jednak i žalobkyně v žalobě výkon zaměstnání bez povolení sama uznala. Předmětnou skutečnost tedy soud považuje za mezi účastníky nespornou.
23. Nejprve bylo třeba posoudit, zda je vůbec v obecné rovině možné výkon nelegální práce považovat za závažnou překážku pobytu. K této otázce se však již ve své judikatuře vyjádřil Nejvyšší správní soud, který např. v rozsudku ze dne 4. 4. 2019, č. j. 9 Azs 66/2019-41 (dostupném na www.nssoud.cz), uvedl, že „[k]líčovým je výklad neurčitého pojmu obsaženého v § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, podle něhož nelze prodloužit platnost povolení k dlouhodobému pobytu, jestliže pobyt cizince na území není v zájmu České republiky nebo je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území. Správní orgán prvního stupně a stěžovatelka dospěly ve svých rozhodnutích k závěru, že tento neurčitý právní pojem zahrnuje bez dalšího i případ nelegální práce cizince podle § 5 písm. e) bodu 2. zákona o zaměstnanosti [...]. [K]rajský soud v napadeném rozsudku nezpochybnul závěr o tom, že pod pojem ‚jiné závažné překážky‘ lze podřadit také výkon nelegální práce cizincem. Na rozdíl od stěžovatelky však dospěl k závěru, že porušení pravidel o zaměstnávání cizinců musí být prokázáno ve vyšší intenzitě, aby takové jednání mohlo být podřazeno pod pojem jiná závažná překážka pobytu cizince na území. Jinak řečeno, nikoliv každé porušení § 5 písm. e) bodu 2. ve Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

spojení s § 89 odst. 2 zákona o zaměstnanosti musí být automaticky považováno za jinou závažnou překážku pobytu cizince na území podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. S tímto závěrem [...] se Nejvyšší správní soud ztotožňuje.“

24. Obdobný závěr formuloval Nejvyšší správní soud i v rozsudku ze dne 8. 8. 2019, č. j. 9 Azs 192/2019-27 (dostupném na www.nssoud.cz), kde uvedl, že „[a]č je jednání cizince, které naplňuje znaky porušování právních předpisů nebo jejich obcházení jistě jedním z primárních ukazatelů, že by zde mohla nastat závažná překážka ve smyslu citovaného ustanovení, nelze bez dalšího každé porušení právních předpisů, a to ani těch, které se dotýkají přímo podmínek pro pobyt cizince, považovat za závažnou překážku. Tento závěr koresponduje s právní větou Městského soudu v Praze k rozsudku ze dne 11. 12. 2017, č. j. 11 A 168/2017-47, v němž je uvedeno, že [v]ýkon 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 [§ 56 odst. 1 písm. j) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců]. 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. Z právě uvedeného vyplývá a Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že při výkladu pojmu ‚závažná překážka‘ a při jeho aplikaci je nutno vždy přihlížet ke konkrétním skutkovým okolnostem porušení právních předpisů, zde konkrétně skutkovým okolnostem výkonu nelegální práce.“
25. Se shora citovanými názory Nejvyššího správního soudu se zdejší soud jednoznačně ztotožňuje. Uzavírá proto, že výkon nelegální práce může naplnit skutkovou podstatu jiné závažné překážky pobytu cizince na území, avšak pouze tehdy, jedná-li se o porušení významného charakteru. V tomto smyslu založil správní orgán I. stupně důvody pro neudělení povolení k dlouhodobému pobytu na skutečnosti, že žalobkyně vykonávala nelegální práci v období 5 měsíců poté, co si po ukončení studia dne 9. 9. 2014 neopatřila povolení k zaměstnání. K tomu soud k námitce jmenované krátce poznamenává, že se nemohla spoléhat na vydání informační karty ze strany příslušného úřadu práce, neboť ta podmínku nevyžadování povolení k zaměstnávání v období od 2. 1. 2014 do 31. 12. 2014 vázala právě na přípravu na budoucí povolání představovanou žalobkyní následně ukončeným studiem. Jinak řečeno ve chvíli, kdy žalobkyně přestala na vysoké škole studovat, byla povinna si opatřit povolení k zaměstnání, což však učinila až v únoru 2015, v důsledku čehož se v mezidobí dopustila výkonu nelegální práce.
26. Přestože však lze danou skutečnost žalobkyni jednoznačně klást k tíži, neboť neznalost právní úpravy není důvodem, který by ji z porušení předpisů o zaměstnávání cizinců vyvinil, poukazuje soud s odkazem na shora citovanou judikaturu na povinnost správních orgánů přihlížet vždy ke konkrétním skutkovým okolnostem výkonu nelegální práce. V tomto kontextu pak zdůrazňuje, že doba, po kterou je v případě účastníka řízení pracovní činnost bez povolení prokázána, sama o sobě ještě k závěru o závažnosti takového jednání nepostačuje – kromě ní musí být v rámci správního uvážení hodnocena i další hlediska svědčící o jeho zvýšené intenzitě. Stejný názor přitom zastává i Nejvyšší správní soud, jenž v rozsudku ze dne 23. 10. 2019, č. j. 9 Azs 235/2019-33 (dostupném na www.nssoud.cz), uvedl, že „správní orgány se při výkladu neurčitého právního pojmu ‚jiná závažná překážka‘ byly povinny zabývat intenzitou a závažností jednání žalobce spočívajícího ve výkonu závislé práce v kontextu veškerých okolností, které v řízení vyšly najevo. Závěr správních orgánů založený na prostém faktu, že se žalobce nelegální práce dopustil, tak

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

neobstojí, a nic na tom nemění ani skutečnost, že výkon nelegální práce představuje dle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3. zákona o pobytu cizinců důvod správního vyhoštění.“

27. V daném případě neobsahují odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně ani žalovaného vyjma zmíněné doby, po kterou žalobkyně nedisponovala platným povolením k zaměstnání, posouzení jakýchkoliv dalších kritérií, v rámci nichž by byla hodnocena samotná intenzita porušení právních předpisů – správní orgány se v nich soustředily toliko na podřazení výkonu nelegální práce pod pojem „závažná překážka pobytu“, potažmo „ochrana veřejného zájmu“. Žalobkyně přitom mimo jiné poukazovala na to, že svou činnost vykonává v rámci společnosti, kde kromě ní jako společníci a jednatelé působí také její rodiče – jedná se tedy svým charakterem o faktický rodinný podnik. K tomu sice prvoinstanční orgán konstatoval, že namísto žalobkyně mohla společnost zaměstnat např. tlumočnicka, nezdůvodnil však, proč fakt, že tak neučinila, závažným způsobem narušilo pracovní trh České republiky. A to zvláště pak za situace, kdy u žalobkyně nebylo až do dne 9. 9. 2014 povolení k zaměstnání v důsledku přípravy na budoucí studium vůbec vyžadováno a následně jí bylo od února 2015 bez větších komplikací uděleno.
28. Absenci předmětných úvah, resp. jejich omezení pouze na konstatování doby, po kterou se žalobkyně dopouštěla výkonu nelegální práce, je tak nutné považovat za rozpornou s výše citovanými judikaturními závěry a odůvodnění správních orgánů pak v tomto smyslu za zcela nedostatečné. Právě z odůvodnění musí dle § 68 odst. 3 věty první správního řádu být přitom vždy zřejmé, z jakých skutkových zjištění správní orgán ve vztahu k jím vyhlášenému výroku vycházel a na základě jakého právního názoru k závěrům o něm dospěl. Správní rozhodnutí, které takovouto skutkovou a právní úvahu neobsahuje, je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2007, č. j. 6 Ads 87/2006-36, dostupný na www.nssoud.cz), neboť nemůže plnit svou základní funkci, tedy osvětlit účastníkům řízení, na základě čeho bylo rozhodnuto tak, jak je uvedeno v jeho výroku. Tento názor sdílí i zdejší soud, jenž ve vztahu k právě přezkoumávané věci na jedné straně nepochybně, že by správní orgány obou stupňů zcela pominuly jakoukoliv argumentaci týkající se poměru nelegální práce k závažné překážce pobytu žalobkyně na území. Na straně druhé ale nepřítomnost již zmíněných podrobnějších úvah ve vztahu k dalším kritériím (vyjma časového) považuje za natolik nedostatečnou, že svědčí o nepřezkoumatelnosti obou shora citovaných rozhodnutí. Námitka žalobkyně je tudíž důvodná.
29. Přestože již jen vada řízení spočívající v nepřezkoumatelnosti zcela postačuje k tomu, aby soud napadené rozhodnutí zrušil, bylo třeba se pro úplnost zabývat i posouzením druhé námitky, podle níž správní orgány nehodnotily možné dopady jejich rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně.
30. Dle § 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců platí, že při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona správní orgán zohlední zejména závažnost nebo druh protiprávního jednání cizince, délku pobytu cizince na území, jeho věk, zdravotní stav, povahu a pevnost rodinných vztahů, ekonomické poměry, společenské a kulturní vazby navázané na území a intenzitu vazeb ke státu, jehož je cizinec státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, ke státu jeho posledního trvalého bydliště“.
31. Dle čl. 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv (dále jen „Úmluva“), platí, že každý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence. Státní orgán nemůže do výkonu tohoto práva zasahovat kromě případů, kdy je to v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných.

32. Na úvod soud konstatuje, že judikatura ohledně otázky posuzování přiměřenost rozhodnutí procházela v minulosti určitým vývojem. V rozsudku ze dne 9. 8. 2018, č. j. 9 Azs 230/2018-36 (dostupném na www.nssoud.cz), Nejvyšší správní soud uvedl, že „*zatímco u zrušení povolení k pobytu či u správního vyhoštění zákon výslovně ve většině případů požaduje, aby správní orgán zkoumal přiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince, u zamítnutí žádosti o pobytové oprávnění zákon takový požadavek nestanoví, vyjma některých důvodů. [...] Povinnost zkoumat přiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života nelze dovodit ani z § 174a zákona o pobytu cizinců, [...] dané ustanovení pouze upřesňuje hlediska, jimiž se má správní orgán při posuzování přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života zabývat, rozhodně z něj nevyplývá, že by se přiměřenost měla posuzovat u každého rozhodnutí vydaného podle zákona o pobytu cizinců. Článek 8 Úmluvy zavazuje smluvní státy k respektu vůči soukromému a rodinnému životu každého jednotlivce. [...], [v] obecné rovině však rozhodnutí o neudělení povolení k pobytu představuje daleko méně závažný zásah do práv jednotlivce než rozhodnutí o zrušení povolení k pobytu či rozhodnutí o správním vyhoštění. Proto se na hodnocení dopadů rozhodnutí do rodinného a soukromého života cizince pro případ neudělení povolení k pobytu nekladou tak vysoké nároky jako při rozhodování o jeho zrušení či o vyhoštění.*“
33. Výše uvedené závěry nicméně současně neznamenají, že by se správní orgány neměly otázkou dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince zabývat vůbec. A to zvláště pak za situace, kdy námitku v tomto smyslu uplatnila žalobkyně již ve svém odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí. Jak ve skutkově obdobném případě popsaném v rozsudku ze dne 13. 9. 2018, č. j. 2 Azs 180/2018-51 (dostupném na www.nssoud.cz), uzavřel Nejvyšší správní soud, „*jestliže [stěžovatelka] již v odvolání proti rozhodnutí prvostupňového správního orgánu namítala nepřiměřený dopad do svého soukromého a rodinného života, přičemž na podporu tohoto tvrzení uváděla konkrétní argumenty, měla se žalovaná, a následně i krajský soud, tímto tvrzením zabývat a řádně jej vypořádat, a to přestože to výslovně nevyžaduje žádné ustanovení zákona o pobytu cizinců, neboť tato povinnost plyne z přímé aplikace čl. 8 Úmluvy. [...] [J]e sice pravdou, že se na toto hodnocení dopadů rozhodnutí do rodinného a soukromého života cizince v případě neudělení povolení k pobytu nekladou tak vysoké nároky jako při rozhodování o jeho zrušení či o vyhoštění, nelze však akceptovat přístup krajského soudu, který se zcela bez dalšího odmítl touto otázkou zabývat, a přiměřenost takového zásahu posoudit s odkazem na to, že ze zákona o pobytu cizinců taková povinnost neplyne.*“
34. Pokud se tedy v právě projednávané věci žalovaný ve svém rozhodnutí odmítl námitkou nepřiměřenosti dopadů zamítnutí žádosti žalobkyně o povolení k dlouhodobému pobytu věcně zabývat a pouze zdůvodnil, z jakých důvodů ji zkoumat nebude, zatížil své rozhodnutí vadou nezákonnosti. V tomto smyslu nicméně Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 11. 2017, č. j. 6 Azs 348/2017-26 (dostupném na www.nssoud.cz), uvedl, že „*žalovaná tím, že se dopadům rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatele vůbec nevěnovala, zatížila své rozhodnutí vadou. Tato vada nicméně nemohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Smyslem přímé aplikace Úmluvy v situacích podobných této je zabránit nepřiměřeným zásahům do soukromého či rodinného života cizince, nikoli rušit správní rozhodnutí jen proto, aby do nich přibýlo několik vět o tom, že žádné důvody, které by zakládaly nepřiměřenost rozhodnutí, nebyly shledány.*“ Z toho je dle zdejšího soudu zřejmé, že v předmětném případě nebyla absence meritorního posouzení Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

přiměřenosti dopadů rozhodnutí natolik závažnou vadou, aby sama o sobě vedla k závěrům o důvodnosti podané žaloby. Spolu s nepřezkoumatelností správních úvah orgánu I. stupně i žalovaného týkajících se naplnění skutkové podstaty jiné závažné překážky pobytu žalobkyně na území České republiky ve vztahu k jí nelegálně vykonávané práci však svědčí o vícečetném pochybení správních orgánů, která již s ohledem na podmínku zákonnosti a řádného vedení řízení nemohou obstát.

35. Vzhledem k výše uvedenému proto soudu nezbylo než napadené rozhodnutí žalovaného výrokem I. rozsudku zrušit dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí a dle § 78 odst. 1 s. ř. s. pro nezákonnost a věc podle § 78 odst. 4 s. ř. s. vrátit žalovanému k dalšímu řízení. V něm bude jmenovaný podle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán právním názorem, který soud vyslovil v tomto zrušujícím rozsudku, a bude tedy muset zejména řádně zdůvodnit, z jakých hledisek vyjma časového považuje výkon nelegální práce žalobkyně za jinou závažnou překážku pobytu na území, přičemž současně se dále věcně vypořádá s namítanými dopady jeho rozhodnutí do soukromého a rodinného života jmenované. Protože je dané pochybení odstranitelné i jen v řízení před správním orgánem II. stupně, nepřikročil již soud současně dle § 78 odst. 3 s. ř. s. i ke zrušení prvostupňového rozhodnutí.
36. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud výrokem II. rozsudku podle § 60 odst. 1 s. ř. s. tak, že přiznal žalobkyni, jež byla v řízení zcela úspěšná, nárok na náhradu nákladů řízení v částce 11 228 Kč. Tyto náklady se skládají ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč za návrh na zahájení řízení, z částky 6 200 Kč za dva úkony právní služby poskytnuté žalobkyni její předchozí právní zástupkyní, Mgr. Irenou Zelenkovou, advokátkou, po 3 100 Kč podle § 7 a § 9 odst. 4 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, advokátního tarifu (dále jen „a. t.“), [převzetí a příprava zastoupení dle § 11 odst. 1 písm. a) a. t., písemné podání nebo návrh ve věci samé dle § 11 odst. 1 písm. d) a. t.], dvou paušálních náhrad výdajů po 300 Kč dle § 13 odst. 4 a. t., a daně z přidané hodnoty ve výši 21 % z částky 6 800 Kč ve výši 1 428 Kč.
37. Naopak soud žalobkyni nepřiznal nárok na náhradu soudního poplatku v částce 1 000 Kč za neúspěšně podaný návrh na přiznání odkladného účinku, jenž byl zamítnut usnesením zdejšího soudu ze dne 28. 6. 2017, č. j. 15 A 137/2017-32, dále za úkon předchozí právní zástupkyně žalobkyně Mgr. Ireny Zelenkové, advokátky, spočívající v písemném podání repliky k vyjádření žalovaného, v rámci níž byla pouze zopakována dosavadní tvrzení, a rovněž za právní služby poskytnuté žalobkyni jejím současným právním zástupcem, Mgr. Štěpánem Ciprýnem, který po doložení plné moci dne 24. 6. 2019 toliko ve vztahu k soudu vznesl dotaz ohledně sdělení aktuálního stavu řízení, neučinil však žádný advokátním tarifem předpokládaný úkon.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat **kasační stížnost** ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti **musí** být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Ústí nad Labem 30. března 2020

JUDr. Markéta Lehká, Ph.D., v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

(K.ř.č. 1 - rozsudek)