



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobce: **Z. M.**, zast. Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 1417/25, Praha, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 10. 2020, č. j. 8 A 149/2017 - 39,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 10. 2020, č. j. 8 A 149/2017 - 39, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 8. 8. 2017, č. j. MV-86581-6/SO-2017, **se ruší** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.
- III. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši 22 342 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce Mgr. Petra Václavka, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení v záhlaví označeného rozsudku, kterým Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) zamítl jeho žalobu proti rozhodnutí žalované ze dne 8. 8. 2017, č. j. MV-86581-6/SO-2017. Tímto rozhodnutím žalovaná zamítl stěžovatelovo odvolání a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 13. 4. 2017, č. j. OAM-35005-23/DP-2015, kterým byla s odkazem na § 44a odst. 3 a § 35 odst. 3 ve spojení s § 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 a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 14. 8. 2017 (dále jen

„zákon o pobytu cizinců“), zamítnuta stěžovatelova žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – účasti v právnické osobě.

[2] Správní orgány v průběhu řízení dospěly k závěru, že stěžovatel pracoval minimálně od července roku 2015 do ledna roku 2016 bez platného pracovního povolení pro společnost X, neboť předložil pracovní smlouvu na pozici „vedoucí dlaždič – obkladač“, a naopak nepředložil smlouvu o výkonu funkce jednatele. Výkon nelegální práce považovaly správní orgány za jinou závažnou překážku pobytu cizince na území podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců.

II. Rozhodnutí městského soudu

[3] Stěžovatel napadl rozhodnutí žalované žalobou u městského soudu. Ten žalobu zamítl podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[4] Městský soud zrekapituloval podání učiněná stěžovatelem v řízení před správním orgánem I. stupně, přičemž poukázal především na to, že stěžovatel předložil pracovní smlouvu uzavřenou mezi ním a společností X, podle níž měl pracovat na pozici „vedoucí dlaždič – obkladač“, předložil potvrzení o výši příjmu ze závislé činnosti na této pozici vydané společností X a úřad práce správní orgán I. stupně informoval o tom, že stěžovateli nebylo vydáno rozhodnutí o povolení k zaměstnání pro společnost X. Z uvedených podkladů bylo podle městského soudu zřejmé, že stěžovatel vykonával minimálně od července 2015 do ledna 2016 závislou práci bez povolení úřadu práce.

[5] Stěžovatel se dopouštěl v podstatě výkonu nelegální práce, což lze považovat za jednání v rozporu s právními předpisy, které představuje jinou závažnou překážku pobytu cizince na území ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Žalovaná se v odůvodnění napadeného rozhodnutí výkladu pojmu jiné závažné překážky obsáhle věnuje a zcela opodstatněně uvádí, že je základním veřejným zájmem, aby byly dodržovány zákony České republiky a normy v nich obsažené nebyly obcházeny.

[6] Městský soud dále zdůraznil, že v řízení o žádosti bylo na stěžovateli, aby správnímu orgánu I. stupně předložil veškeré potřebné podklady. Správní orgán I. stupně stěžovatele vyzýval, aby předložil smlouvu o výkonu funkce jednatele, to však stěžovatel neučinil – předložil pouze podklady, z nichž vyplývalo, že stěžovatel vykonával závislou činnost bez platného povolení. Nelze tedy správním orgánům vyčítat, že by porušily principy dobré správy. Správní orgán I. stupně nepochybil ani v tom, že neprovedl výslech stěžovatele. Výslech by totiž byl za daného skutkového stavu nadbytečný.

[7] Za důvodnou městský soud nepovažoval ani námitku nesprávného posouzení dopadů rozhodnutí do rodinného života stěžovatele. Stěžovatel nic ohledně svého rodinného a soukromého života v řízení před správními orgány netvrdil a ostatně žádné relevantní skutečnosti neuvedl ani v žalobě. Žalovaná se přesto dopady rozhodnutí do rodinného života stěžovatele zabývala a dospěla k závěru, že samotná délka stěžovatelova pobytu na území České republiky (od roku 2009) nezpůsobuje vybudování pevných sociokulturních vazeb k České republice. Městský soud dále odkázal na odůvodnění žalované, v němž se především uvádí, že je stěžovatel v produktivním věku, a může tedy pracovat či podnikat i v zemi původu, není mu odebrána možnost realizovat na území

pokračování

České republiky další pobyt a u manželky se synem, s nimiž zde žil, došlo k obdobné situaci (k zamítnutí žádosti o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – účasti v právnické osobě).

III. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[8] Stěžovatel napadl rozsudek městského soudu kasační stížností, v níž navrhl, aby Nejvyšší správní soud tento rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. Zároveň požádal o přiznání náhrady nákladů řízení.

[9] Městský soud podle stěžovatele napadený rozsudek nedostatečně odůvodnil, neboť se spokojil s argumentací správních orgánů, aniž by ji podrobil přezkumu, ale pouze ji bez dalšího přijal. Nadto městský soud nesprávně vykládá některé okolnosti případu, jeho rozsudek je proto nepřezkoumatelný.

[10] Podle stěžovatele správní orgán I. stupně neshromáždil dostatečné podklady, aby mohl prohlásit, že stěžovatel vykonával nelegální práci. Toto posouzení se zakládá pouze na tom, že stěžovatel předložil pracovní smlouvu, v níž je jeho funkce označena jako „vedoucí dlaždič – obkladač“. Způsob pojmenování smlouvy nebo pozice však nesvědčí o skutečném výkonu nelegální práce. Výkon funkce jednatele je složitou a komplexní záležitostí, zvláště v rodinné firmě, která nemá mnoho zaměstnanců a stěžovatel v ní zároveň figuroval jako společník. V takových případech je zcela zřejmé, že se i jednatel musí zapojit do faktické činnosti společnosti. Nelze takovou činnost považovat za výkon nelegální práce, neboť se jedná o plnění povinností statutárního orgánu. Správní orgán I. stupně tedy nezjistil skutkový stav dostatečně, když se nezabýval tím, zda stěžovatel skutečně vykonává závislou práci, či zda pouze plnil funkci jednatele. V tomto ohledu stěžovatel též namítl, že jsou rozhodnutí správních orgánů nedostatečně odůvodněná.

[11] Stěžovatel dále setrval na názoru, že posouzení dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatele provedené správními orgány bylo zcela nedostatečné, neboť se v zásadě omezily na pouhé konstatování přiměřenosti. Měly přihlídnout především k tomu, že byl na území České republiky přenesen celý stěžovatelův rodinný a soukromý život, neboť zde od roku 2009 žil i se svou manželkou a svým synem, měl zde mnoho přátel a přejal hodnoty zdejší společnosti, respektoval zákony České republiky a plnil své povinnosti. Veškeré tyto skutečnosti mohly správní orgány zjistit samy z interních databází, případně z rejstříků a seznamů, ke kterým mají přístup. Nelze tedy hovořit o tom, že jim tyto informace měl sdělit stěžovatel. Nerozuměl též tomu, jak může být rozhodnutí, v jehož důsledku dojde k likvidaci rodinného a soukromého života na území České republiky celé rodiny, shledáno přiměřeným, aniž by se správní orgány detailně zabývaly jednotlivými aspekty jejich života a řádně je posoudily a poměřily ve vztahu k ostatním skutečnostem případu.

[12] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázala na své rozhodnutí a obsah spisu, uvedla, že se ztotožňuje s napadeným rozsudkem městského soudu, a navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl. Pro úplnost Nejvyšší správní soud podotýká, že toto vyjádření nebylo stěžovateli zasláno na vědomí, neboť nic nového nepřineslo.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatel je zastoupen advokátem v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti, a dospěl k následujícímu závěru.

[14] Kasační stížnost je důvodná.

[15] Nejvyšší správní soud úvodem konstatuje, že mu stěžovatel předkládá k posouzení otázku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, nedostatečného zjištění skutkového stavu a s tím souvisejícího nedostatečného odůvodnění rozhodnutí obou správních orgánů a dále též otázku nedostatečného posouzení dopadů rozhodnutí žalované do rodinného a soukromého života stěžovatele.

[16] Nejprve k nepřezkoumatelnosti, která představuje tak závažnou vadu rozhodnutí, že by se jí Nejvyšší správní soud musel zabývat i v případě, že by ji stěžovatel nenamítal, tedy z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Vlastní přezkum rozhodnutí městského soudu je totiž možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek důvodů, z nichž je zřejmé, proč městský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí.

[17] Veškerá výše uvedená kritéria napadený rozsudek městského soudu splňuje. Jedná se o srozumitelné a odůvodněné rozhodnutí. Z jeho obsahu je jasné, jaké otázky – v návaznosti na žalobní body – městský soud považoval za rozhodné, a vzájemná souvislost jednotlivých úvah, jakož i nosné důvody (*ratio decidendi*), které v napadeném rozsudku vyslovil, jsou zřetelné. Je na městském soudu, aby žalobní body vypořádal, logicky odůvodnil a relevantně argumentoval s uvedením skutkových a právních důvodů, což se v projednávaném případě stalo. Z napadeného rozsudku je předně patrné, že se městský soud zabýval stěžovatelovými argumenty, ačkoliv přisvědčil argumentům žalované, které přijal za své. Vzhledem k tomu, že odpověděl na stěžovatelem vytyčené žalobní body, nelze rozsudek považovat za nepřezkoumatelný.

[18] Stěžovatel se domnívá, že správní orgán I. stupně potažmo žalovaný nedostatečně zjistil skutkový stav věci a nemohl tedy dospět k závěru, že stěžovatel vykonával od července roku 2015 do ledna roku 2016 nelegální práci; tím méně pak mohl uzavřít, že je výkon nelegální práce jinou překážkou podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Nejvyšší správní soud ze správního spisu zjistil následující skutečnosti, které v dané věci považuje za rozhodné.

[19] Stěžovatel byl v relevantní době jednatelem i společníkem společnosti X stejně jako jeho syn a manželka (další společníky ani jednatele tato společnost neměla). Stěžovatel měl platné povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – účast na právnické osobě od 4. 12. 2013 do 3. 12. 2015, o jeho prodloužení požádal dne 15. 10. 2015. Správnímu orgánu I. stupně předložil k prokázání dostatečného příjmu jeho rodiny svou pracovní smlouvu na pozici „vedoucí obkladač – dlaždič“, dále pracovní smlouvu své manželky na

pokračování

pozici „technickoadministrativní pracovník“ a pracovní smlouvu svého syna na pozici „obkladač – dlaždič“. Přiložil též potvrzení o výši příjmu ze závislé činnosti každé z těchto osob, přičemž však ve všech těchto potvrzeních byla uvedena funkce „jednatel“. Správní orgán I. stupně tedy výzvou ze dne 1. 2. 2016 stěžovateli sdělil, že doložené doklady o jeho příjmu a příjmu společně posuzovaných osob nelze akceptovat, neboť nebyl doložen právní nárok na mzdu uvedenou v doložených potvrzeních o výši příjmu ze závislé činnosti za funkci jednatele; rovněž nebyla doložena potvrzení o výši příjmu ze závislé činnosti ve vztahu k ostatním funkcím/pozicím, ohledně nichž naopak byly předloženy pracovní smlouvy. V reakci na tuto výzvu stěžovatel předložil potvrzení o výši příjmu za období od července do prosince roku 2015, v níž bylo u údaje o funkci uvedeno „jednatel (bez příjmu)“ a rovněž „vedoucí dlaždič – obkladač“. Obdobným způsobem doložil též příjmy společně posuzovaných osob. Správní orgán I. stupně od úřadu práce zjistil, že stěžovateli nebylo vydáno povolení k zaměstnání u společnosti X Správní orgán I. stupně následně dospěl k závěru, že stěžovatel (a rovněž jeho rodinní příslušníci) vykonává nelegální práci, což je závažnou překážkou k prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – účasti v právnické osobě podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, a žalovaná tento názor potvrdila.

[20] Z rozhodnutí žalované je zřejmé, že stěžovatelovu činnost považovala za nelegální práci podle § 5 písm. e) bod 2 zákona č. 435/2004, o zaměstnanosti, ve znění účinném do 31. 3. 2017, podle něhož se nelegální prací rozumí *„práce vykonávaná cizincem v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání nebo bez tohoto povolení, je-li podle tohoto zákona vyžadováno, nebo v rozporu se zaměstnaneckou kartou, kartou vnitropodnikově převedeného zaměstnance nebo modrou kartou vydanými podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky nebo bez některé z těchto karet; to neplatí v případě výkonu jiné práce podle § 41 odst. 1 písm. c) zákoníku práce“*. Jak vidno, toto ustanovení výslovně nevyžaduje, aby se jednalo o práci závislou, jak ji definuje § 2 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění relevantním pro posuzovanou věc. Nejvyšší správní soud však dovodil, že *„pod pojmem nelegální práce nelze rozumět práci v nejobecnějším smyslu, tedy že postačí, když pracující osoba vyvíjí nějakou pracovní činnost. K posouzení práce cizincem jako nelegální práce ve smyslu zákona o zaměstnanosti je třeba, aby tuto práci vykonával cizinec soustavně, podle pokynů a za mzdu, plat nebo odměnu. Cílem zákona o zaměstnanosti totiž není potírat jakoukoli práci cizinců, ale jen takovou, kterou cizinci vykonávají v rozporu s povolením k zaměstnání (například jiný druh práce) nebo bez povolení k zaměstnání, tedy práci, která je obdobná závislé práci ve smyslu zákoníku práce.“* (viz rozsudek ze dne 27. 4. 2012, č. j. 4 Ads 177/2011 - 120).

[21] Správní orgány dovodily, že výkonem nelegální práce byla dána tzv. jiná závažná překážka pobytu cizince na území podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, podle něhož platí, že *„[d]louhodobé 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“*.

[22] Nejvyšší správní soud se ve své judikatuře již mnohokrát zabýval otázkou, zda může být nelegální práce závažnou překážkou pobytu cizince na území ve smyslu citovaného usnesení a dospěl k závěru, že nelegální práce takovou závažnou překážkou být může (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 4. 2019, č. j. 9 Azs 66/2019 - 41). Ne každý výkon nelegální práce ovšem musí nutně založit tuto závažnou překážku,

správní orgány musí zkoumat, zda bylo jednání natolik závažné a dosahující takové intenzity, že jej je možno podřadit pod pojem jiné závažné překážky (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2019, č. j. 9 Azs 235/2019 - 33, či ze dne 28. 11. 2019, č. j. 10 Azs 98/2019 - 32). Nutno podotknout, že zdejší soud ve své dosavadní judikatuře poskytl vodítka, podle nichž lze závažnost výkonu nelegální práce posuzovat. Podstatná je například délka doby, po kterou cizinec nelegální práci vykonával (srov. např. rozsudek ze dne 30. 4. 2020, č. j. 1 Azs 23/2020 - 38), dále poměr mezi nelegální prací a prací vykonávanou legálně (viz rozsudek ze dne 8. 10. 2019, č. j. 10 Azs 250/2019 - 25) a plnění účelu pobytu mimo výkon nelegální práce (viz rozsudek ze dne 18. 2. 2021, č. j. 1 Azs 466/2020 - 51).

[23] V nyní posuzované věci správní orgány učinily závěr o výkonu nelegální práce coby závažné překážky pobytu cizince na území pouze na základě předložené pracovní smlouvy a sdělení úřadu práce, že stěžovateli nebyl výkon práce pro společnost X povolen – vycházely tedy pouze z formálních podkladů a nečinily žádná skutková zjištění. Pouze na základě předložené pracovní smlouvy nelze dovodit, že činnost stěžovatele byla obdobná závislé práci, resp. že naplňovala znaky závislé práce. Naplněním těchto znaků se ostatně správní orgány ani nezabývaly. Je tedy zřejmé, že nemohly učinit závěr, že se jedná o nelegální práci, která by teoreticky mohla být jinou závažnou překážkou. Už vůbec neměly dostatek indicií poukazující na to, že by případný výkon nelegální práce představoval porušení veřejného pořádku v takové intenzitě, že by se mohlo jednat o závažnou překážku pobytu cizince na území ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. I touto otázkou se zabývaly naprosto povrchně v obecné rovině bez jakékoliv individualizace pro posuzovaný případ.

[24] Žalovaná i městský soud mají pravdu, že se jedná o řízení o žádosti, v němž je primárně na žadateli, aby vyvinul dostatečnou procesní aktivitu k prokázání rozhodných skutečností. Zcela však opomíjí, že i v řízení o žádosti musí správní orgán postupovat v souladu se základními zásadami správního řízení, zejména tedy musí postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“)), resp. chránit práva nabytá v dobré víře a oprávněné zájmy dotčených osob (§ 2 odst. 3 správního řádu). Pokud tedy podklady předložené účastníkem řízení (stěžovatelem) toliko připouštěly (nedokazovaly) možnost výkonu nelegální práce, nemohly správní orgány učinit tento závěr jakožto pro stěžovatele nejméně výhodný s prostým odůvodněním, že bylo na stěžovateli, aby předložil veškeré potřebné podklady.

[25] Výše uvedené platí tím spíše s přihlédnutím k procesnímu postupu správního orgánu I. stupně. Ten stěžovatele přípisem ze dne 1. 2. 2016 vyzval, aby předložil smlouvu o výkonu funkce jednatele a potvrzení o příjmu ze závislé činnosti na jeho funkci „vedoucí dlaždič – obkladač“, neboť předtím stěžovatel předložil potvrzení o příjmu ze závislé činnosti za funkci jednatele a pracovní smlouvu na pozici „vedoucí dlaždič – obkladač“, pročez správní orgán I. stupně nemohl dle poučení této výzvy uznat tvrzené příjmy pro účely posouzení dostatečnosti příjmů stěžovatele a společně posuzovaných osob (jeho rodiny). Této výzvě stěžovatel vyhověl předložením potvrzení o příjmu ze závislé činnosti za funkci „vedoucí dlaždič – obkladač“ a funkci jednatele, u které uvedl, že se s příjmem neváže. V souladu s výzvou správního orgánu I. stupně tak ani neměl důvod předkládat smlouvu o výkonu funkce jednatele – ta byla požadována k prokázání nároku na mzdu,

pokračování

která se však s touto funkcí nepojila. O výkonu funkce jednatele smlouva ani nemusí být uzavřena, pokud jsou například jednatele zároveň společníci, a tím pádem jejich odměňování může spočívat pouze v rozdělování dosaženého zisku, a nikoliv v měsíční mzdě. Ačkoliv tedy stěžovatel smlouvu o výkonu funkce jednatele nepředložil, správní orgán I. stupně neměl žádný důvod se domnívat, že ji stěžovatel nevykonává. Rovněž stěžovatel nemohl na základě jemu poskytnutého poučení předvídat, že hrozí aplikace § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, a neměl tedy důvod v tomto směru navrhnout jakékoliv důkazy.

[26] Stěžovatel zcela jistě mohl funkci jednatele zastávat a k tomu se zároveň podílet na faktickém výkonu činnosti společnosti X. V tomto ohledu Nejvyšší správní soud podotýká, že se jedná o nepravý souběh funkcí, který podle judikatury Nejvyššího soudu – na rozdíl od pravého souběhu funkcí (kdy druh práce sjednaný v pracovní smlouvě zahrnuje obchodní vedení, resp. souvisí s funkcí a činností jednatele jako statutárního orgánu) – nikdy sám o sobě nebyl spojen s neplatností některé ze smluv souvisejících se souběžnými funkcemi (srov. rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 4. 11. 2009, sp. zn. 21 Cdo 2708/2008, či ze dne 26. 10. 2011, sp. zn. 29 Cdo 2379/2010). Rovněž Nejvyšší správní soud ve své judikatuře již potvrdil, že výkon funkce jednatele může zahrnovat nejrůznější spektrum činností včetně realizace předmětu podnikání společnosti, a výkon takové činnosti cizincem, který má platné povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – účastí v právnické osobě, nelze bez dalšího považovat za výkon nelegální práce (srov. rozsudky ze dne 8. 11. 2018, č. j. 9 Azs 344/2018 - 37, či ze dne 15. 1. 2019, č. j. 4 Azs 375/2018 - 33).

[27] Skutečnost, že stěžovatel předložil pracovní smlouvu na funkci „vedoucí dlaždič – obkladač“ tedy možný výkon nelegální práce bez dalšího neindikuje. Naopak se v posuzovaném případě jednalo o malou rodinnou společnost o třech společnících a třech jednatelech (stěžovatel, jeho manželka a jejich syn) a nic nenasvědčuje tomu, že by stěžovatel funkci jednatele nevykonával a těžiště jeho činnosti spočívalo jen v realizaci předmětu podnikání společnosti X. Z ničeho ani nevyplývá, že by stěžovatel touto cestou obcházel právní předpisy, jak ve svém rozhodnutí naznačila žalovaná. Je proto možno uzavřít, že pokud se správní orgány domnívaly, že stěžovatel vykonává nelegální práci, měly se zabývat tím, zda stěžovatel plní funkci jednatele – jednak by na základě toho mohly dospět k závěru, že stěžovatel nelegální práci vůbec nevykonával, a v případě, že by se i tak jednalo o výkon nelegální práce, bylo by zjištění o plnění účelu pobytu a poměru mezi prací vykonávanou legálně a nelegálně podstatné pro posouzení, zda výkon nelegální práce představuje závažnou překážku pobytu cizince na území ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců.

[28] Se stěžovatelem tedy lze v zásadě souhlasit, že na základě skutkových zjištění nemohly správní orgány dospět k závěru, že stěžovatel vykonával nelegální práci, čímž založil závažnou překážku svého pobytu na území; s tím souvisí i zcela nedostatečné odůvodnění rozhodnutí žalované v tomto směru a námitka stěžovatel je tudíž důvodná. Nejvyšší správní soud však zdůrazňuje, že nezavazuje žalovanou k doplnění skutkových zjištění zcela bezpodmínečně. Jak totiž vyplývá z výše uvedeného, dle názoru zdejšího soudu dosud nejsou zřejmé relevantní indicie, které by poukazovaly na výkon nelegální práce stěžovatele, a v tomto směru již učiněná zjištění mohou být dostatečná pro rozhodnutí o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – účasti

na právnické osobě. V dalším řízení tedy bude na správních orgánech, aby posoudily naplnění ostatních podmínek pro vyhovění stěžovatelově žádosti, popř. aby z vlastní iniciativy zcela zásadním způsobem doplnily dokazování tak, aby mohly posoudit, zda se stěžovatel dopustil výkonu nelegální práce, resp. zda lze jeho jednání považovat za dostatečně intenzivní porušení veřejného pořádku, aby jej bylo možno v souladu s judikaturou zdejšího soudu považovat za závažnou překážku pobytu cizince na území.

[29] Stěžovatel dále namítal, že správní orgány nedostatečně posoudily dopady rozhodnutí do jeho rodinného a soukromého života. Nejvyšší správní soud konstatuje, že zákon o pobytu cizinců sice v řízení o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem soužití rodiny výslovně nepředpokládá posuzování přiměřenosti dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince; jak už však Nejvyšší správní soud ve své judikatuře mnohokrát potvrdil, i v takovém případě je posuzování přiměřenosti dopadu namístě, a to zejména k relevantní námitce cizince, neboť zákon nemůže vyloučit aplikaci čl. 8 odst. 2 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (srov. např. rozsudek ze dne 22. 1. 2020, č. j. 10 Azs 256/2019 - 39, č. 3990/2020 Sb. NSS, nebo rozsudek ze dne 20. 9. 2018, č. j. 10 Azs 127/2018 - 30). Zákonodárce sice vyjevil svůj názor, že rozhodnutí daného typu nepředstavují nepřiměřený zásah do práva na rodinný a soukromý život cizinců, nicméně konkrétní případy se mohou od zákonodárcem učiněného testu proporcionality odlišit.

[30] Zákon o pobytu cizinců upravuje kritéria, kterými se mají správní orgány při posuzování dopadů rozhodnutí do rodinného a soukromého života cizinců zejména zabývat, v § 174a odst. 1: *„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] Nejvyšší správní soud ve své judikatuře konstatoval, že při posuzování přiměřenosti dopadů není nutné výslovně hodnotit všechna kritéria uvedená v § 174a zákona o pobytu cizinců, ale je třeba výslovně zohlednit pouze důvody, které jsou v daném případě specifické a vyplývají z průběhu řízení (viz rozsudek ze dne 4. 4. 2019, č. j. 9 Azs 72/2019 - 37, nebo ze dne 14. 3. 2019, č. j. 7 Azs 554/2018 - 36). Míra a intenzita poměrování těchto zájmů s právem na soukromý a rodinný život je pak přímo odvislá od množství a kvality informací, které má správní orgán k dispozici. Břemeno tvrzení v tomto ohledu však tíží primárně žadatele o bytové oprávnění (resp. o prodloužení jeho platnosti), neboť *„je to totiž sám žadatel, kdo disponuje relevantními informacemi ze svého soukromého a rodinného života a kdo nejlépe může vylicít specifika svého soukromého a rodinného života do té míry, aby mohla být položena ‚na misku vah‘ proti veřejným zájmům, které případně naopak brání udělení bytového oprávnění. Jde o informace z jeho vlastní soukromé až intimní sféry (pokud by šlo například o informace týkající se zdravotního stavu žadatele a příslušníků jeho rodiny), jejichž sdělení závisí výlučně na vůli žadatele.“* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 8. 2020, č. j. 1 Azs 260/2020 - 27).

[32] V nyní posuzované věci ohledně svého rodinného a soukromého života stěžovatel nic specifického neuváděl. Správní orgány tedy vycházely jen ze skutečností, které jim byly

pokračování

známy z cizineckého informačního systému nebo vyšly najevo v průběhu řízení. Zohlednily v první řadě délku stěžovatelova pobytu na území, která dle jejich názoru bez dalšího nevedla k vybudování pevných socio-kulturních vazeb v České republice. Dále přihlédly k tomu, že stěžovatel pobývá na území s manželkou a zletilým synem (ze správního spisu nevyplývá, že by byly na stěžovateli zvláště závislé), přičemž oba se nacházeli v obdobné situaci jako stěžovatel – kvůli výkonu nelegální práce byla zamítnuta jejich žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – účasti v právnické osobě. Všichni mají stejné státní občanství (žádné překážky realizace rodinného života v zemi původu ze spisu nevyplývají). Stěžovatel byl rovněž v produktivním věku a nic nenásvědčovalo tomu, že by nebyl v dobrém zdravotním stavu, a mohl tudíž vycestovat. Stěžovatel dle předloženého dokladu o zajištění ubytování na území bydlí v pronajaté nemovitosti, a není tedy zřejmé, že by měl na území České republiky významné majetkové vazby. Správní orgány předpokládaly, že stěžovatelovy společenské a kulturní vazby na zemi původu zůstaly dostatečně pevné, neboť v ní strávil většinou svého života.

[33] Na základě těchto informací dospěly správní orgány k závěru, že dopad rozhodnutí do rodinného a soukromého života stěžovatele není nepřiměřený. Městský soud tento názor potvrdil a stěžovatel v kasační stížnosti argumentuje pouze v obecné rovině, když se omezuje na tvrzení, že je posouzení dopadů rozhodnutí do rodinného a soukromého života nedostatečné, aniž by v tomto ohledu učinil jakákoliv konkrétní tvrzení – sice tvrdil, že má na území České republiky řadu přátel a přesunul sem svůj veškerý soukromý a rodinný život, tato tvrzení však nijak blíže nerozvedl ani nedokazoval.

[34] Nejvyšší správní soud považuje odůvodnění rozhodnutí žalované v ohledu posouzení jeho dopadů do rodinného a soukromého života stěžovatele za dostatečné. Jak je patrné z výše uvedeného, žalovaná i správní orgán I. stupně přihlédly ke všem kritériím stanoveným v § 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců, o nichž měly povědomí: zohlednily délku pobytu stěžovatele na území České republiky, a dále přihlédly k jeho věku, zdravotnímu stavu, rodinným vazbám, majetkovým poměrům a vazbám na zemi původu. Vzhledem k tomu, že stěžovatel netvrdil žádná specifika svého rodinného či soukromého života ani v řízení před správními orgány, ani v řízení před správními soudy, nemá zdejší soud důvod se domnívat, že správní orgány vycházely z nesprávných údajů. Ani s konkrétními závěry správních orgánů stěžovatel relevantním způsobem nepolemizuje a vyslovuje s nimi pouze obecný nesouhlas. Podle názoru Nejvyššího správního soudu využily správní orgány všech údajů, k nimž měly přístup, resp., u kterých lze spravedlivě požadovat, aby je zjistily z úřední povinnosti. Stěžovatelova námitka nedostatečného posouzení dopadu rozhodnutí do jeho soukromého a rodinného života je tedy nedůvodná. Nutno však podotknout, že s ohledem na plynutí času a s tím souvisejícího možného vývoje v rodinném a soukromém životě stěžovatele nelze vyloučit, že v dalším řízení již bude příp. posouzení dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatele odlišné.

V. Závěr a náklady řízení

[35] Ve světle všech shora uvedených skutečností Nejvyšší správní soud uzavírá, že shledal kasační stížnost důvodnou, a proto v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil rozsudek městského soudu (výrok I.).

[36] Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí městského soudu, a pokud již v řízení před městským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí městského soudu může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu (§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.). V dané věci by městský soud v souladu s vysloveným závazným právním názorem neměl jinou možnost než rozhodnutí žalované zrušit. Nejvyšší správní soud proto v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1 s. ř. s. rozhodl tak, že sám rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení (výrok II.). V dalším řízení je žalovaná vázána výše vysloveným právním názorem zdejšího soudu (§ 78 odst. 5 ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.).

[37] Podle § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodne Nejvyšší správní soud v případě, že zruší podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí žalované, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před městským soudem. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s., aplikovaného na základě § 120 s. ř. s., má úspěšný stěžovatel právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.

[38] V řízení před Nejvyšším správním soudem byl zaplacen soudní poplatek ve výši 5000 Kč za podanou kasační stížnost [položka 19 přílohy k zákonu č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o soudních poplatcích“)], a ve výši 1000 Kč za návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti (položka 20 přílohy k zákonu o soudních poplatcích); v řízení před městským soudem došlo k úhradě soudního poplatku ve výši 3000 Kč za podanou žalobu [položka 18 bod 2 písm. a) přílohy k zákonu o soudních poplatcích] a rovněž k úhradě soudního poplatku ve výši 1000 Kč za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě (položka 20 přílohy k zákonu o soudních poplatcích). Stěžovatel tedy celkově za soudní poplatky zaplatil 10 000 Kč.

[39] Stěžovatel byl v řízení před městským soudem a v řízení před Nejvyšším správním soudem zastoupen advokátem. Z obsahu soudních spisů vyplývá, že v řízení před městským soudem zástupce učinil dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení a sepis podané žaloby) dle § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“); v řízení před Nejvyšším správním soudem zástupce učinil jeden úkon právní služby, a to podání kasační stížnosti dle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu. Celkem tedy zástupce stěžovatele učinil tři úkony právní služby. Za každý z těchto úkonů mu náleží odměna ve výši 3100 Kč dle § 7 bodu 5 a § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu. Zástupci stěžovatele náleží rovněž náhrada hotových výdajů v paušální výši 300 Kč dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu za každý úkon, celkem tedy 900 Kč. Protože je zástupce plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se odměna a náhrada hotových výdajů o částku 2142 Kč odpovídající této dani. Celková náhrada nákladů řízení, čítající odměnu za zastupování a náhradu hotových výdajů ve výši 12 342 Kč (včetně daně z přidané hodnoty) a dále zaplacené soudní poplatky ve výši 10 000 Kč, tedy činí 22 342 Kč. K jejímu uhrazení byla žalované stanovena přiměřená lhůta jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku (výrok III.).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.)

pokračování

V Brně dne 3. prosince 2021

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu