



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 Juříčkové v právní věci žalobkyně: **V. M.**, zastoupené Mgr. Petrem Václavkem, advokátem, sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalované ze dne 21. 8. 2017, č. j. MV-82296-6/SO-2017, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 10. 2020, č. j. 8 A 148/2017 - 39,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 10. 2020, č. j. 8 A 148/2017 - 39, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 21. 8. 2017, č. j. MV-82296-6/SO-2017, **se ruší** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.
- III. Žalovaná **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti a o žalobě.
- IV. 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.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku, kterým Městský soud v Praze zamítl její žalobu proti rozhodnutí žalované ze dne 21. 8. 2017, č. j. MV-82296-6/SO-2017. Tímto rozhodnutím žalovaná zamítla stěžovatelčino odvolání a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 13. 4. 2017, č. j. OAM-35009-19/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 stěžovatelčina 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 stěžovatelka pracovala minimálně od července roku 2015 do ledna roku 2016 bez platného pracovního povolení pro společnost M. s.r.o., neboť předložila pracovní smlouvu na pozici „všeobecný technologicko-administrativní pracovník“, a naopak nepředložila smlouvu o výkonu funkce jednatelky. 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] Stěžovatelka napadla rozhodnutí žalované žalobou u městského soudu. Ten žalobu zamítl podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[4] Městský soud zrekapituloval podání učiněná stěžovatelkou v řízení před správním orgánem I. stupně, přičemž poukázal především na to, že stěžovatelka předložila pracovní smlouvu uzavřenou mezi ní a společností M., podle níž měla pracovat na pozici „všeobecný technologicko-administrativní pracovník“, předložila potvrzení o výši příjmu ze závislé činnosti na této pozici vydané společností M. a úřad práce správní orgán I. stupně informoval o tom, že stěžovatelce nebylo vydáno rozhodnutí o povolení k zaměstnání pro společnost M.. Z uvedených podkladů bylo podle městského soudu zřejmé, že stěžovatelka vykonávala minimálně od července 2015 do ledna 2016 závislou práci bez povolení úřadu práce.

[5] Stěžovatelka se dopouštěla 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 věnovala a zcela opodstatněně uvedla, 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 stěžovatelce, aby správnímu orgánu I. stupně předložila veškeré potřebné podklady. Správní orgán I. stupně stěžovatelku vyzýval, aby předložila smlouvu o výkonu funkce jednatelky, to však stěžovatelka neučinila – předložila pouze podklady, z nichž vyplývalo, že vykonávala 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 stěžovatelky. Výslech by totiž byl za daného skutkového stavu nadbytečný.

pokračování

[7] Za důvodnou městský soud nepovažoval ani námitku nesprávného posouzení dopadů rozhodnutí do rodinného života stěžovatelky. Stěžovatelka nic ohledně svého rodinného a soukromého života v řízení před správními orgány netvrdila a ostatně žádné relevantní skutečnosti neuvedla ani v žalobě. Žalovaná se přesto dopady rozhodnutí do rodinného života stěžovatelky zabývala a dospěla k závěru, že samotná délka stěžovatelčina pobytu na území České republiky (od roku 2008) nezpůsobuje vybudování pevných sociokulturních vazeb k České republice. Městský soud dále odkázal na odůvodnění žalované, v němž se především uvádí, že je stěžovatelka v produktivním věku, a může tedy pracovat či podnikat i v zemi původu, není jí odebrána možnost realizovat na území České republiky další pobyt a u manžela se synem, s nimiž zde žila, 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] Stěžovatelka napadla rozsudek městského soudu kasační stížností, v níž navrhla, aby Nejvyšší správní soud tento rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. Zároveň požádala o přiznání náhrady nákladů řízení.

[9] Městský soud podle stěžovatelky 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 stěžovatelky správní orgán I. stupně neshromáždil dostatečné podklady, aby mohl prohlásit, že stěžovatelka vykonávala nelegální práci. Toto posouzení se zakládá pouze na tom, že stěžovatelka předložila pracovní smlouvu, v níž je její funkce označena jako „všeobecný technologicko-administrativní pracovník“. Způsob pojmenování smlouvy nebo pozice však nesvědčí o skutečném výkonu nelegální práce. Výkon funkce jednatelky je složitou a komplexní záležitostí, zvláště v rodinné firmě, která nemá mnoho zaměstnanců a stěžovatelka v ní zároveň figurovala jako společnice. V takových případech je zcela zřejmé, že se i jednatelka 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 stěžovatelka skutečně vykonává závislou práci, či zda pouze plnila funkci jednatelky. V tomto ohledu stěžovatelka též namítla, že jsou rozhodnutí správních orgánů nedostatečně odůvodněná.

[11] Stěžovatelka dále setrvala na názoru, že posouzení dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatelky 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 stěžovatelčin rodinný a soukromý život, neboť zde od roku 2008 žila i se svým manželem a svým synem, měla zde mnoho přátel a přejala hodnoty zdejší společnosti, respektovala zákony České republiky a plnila 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 měla sdělit stěžovatelka. Nerozuměla 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.

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 stěžovatelka je zastoupena 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 přihlédnout z úřední povinnosti, a dospěl k následujícímu závěru.

[14] Kasační stížnost je důvodná.

[15] Nejvyšší správní soud úvodem konstatuje, že mu stěžovatelka 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 stěžovatelky.

[16] Nejvyšší správní soud předesílá, že se totožnými otázkami postavenými na obdobných skutkových zjištěních zabýval v rozsudku ze dne 3. 12. 2021, č. j. 5 Azs 388/2020 - 45, který se týkal stěžovatelčina manžela, kterému taktéž nebyla prodloužena platnost povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání - účasti v právnické osobě se stejným odůvodněním jako u stěžovatelky. S ohledem na skutkovou podobnost obou případů vycházel Nejvyšší správní soud při posouzení nynější věci z výše uvedeného rozsudku, od jehož závěrů nemá důvod se odchýlit.

[17] Nejprve k nepřezkoumatelnosti, která představuje tak závažnou vadu rozhodnutí, že by se jí Nejvyšší správní soud musel zabývat i v případě, že by ji stěžovatelka nenamítala, 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.

[18] 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 stěžovatelčinými argumenty, ačkoliv přisvědčil argumentům

pokračování

žalované, které přijal za své. Vzhledem k tomu, že odpověděl na stěžovatelkou vytyčené žalobní body, nelze rozsudek považovat za nepřezkoumatelný.

[19] Stěžovatelka se domnívá, že správní orgán I. stupně potažmo žalovaná nedostatečně zjistily skutkový stav věci a nemohly tedy dospět k závěru, že stěžovatelka vykonávala od července roku 2015 do ledna roku 2016 nelegální práci; tím méně pak mohly 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.

[20] Stěžovatelka byla v relevantní době jednatelkou i společnicí společnosti M. s.r.o. stejně jako její syn a manžel (další společníky ani jednatele tato společnost neměla). Stěžovatelka měla platné povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – účast na právnické osobě od 4. 12. 2013 do 3. 12. 2015, o jeho prodloužení požádala dne 15. 10. 2015. Správnímu orgánu I. stupně předložila k prokázání dostatečného příjmu její rodiny svou pracovní smlouvu na pozici „všeobecný technologicko-administrativní pracovník“, dále pracovní smlouvu svého manžela na pozici „vedoucí obkladač – dlaždič“ a pracovní smlouvu svého syna na pozici „obkladač – dlaždič“. Přiložila 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 stěžovatelce sdělil, že doložené doklady o jejím příjmu a příjmu společně posuzovaných osob nelze akceptovat, neboť nebyl doložen právní nárok na mzdu uvedenou v doložených potvrzeních o výši příjmů ze závislé činnosti za funkci jednatele; rovněž nebyla doložena potvrzení o výši příjmů ze závislé činnosti ve vztahu k ostatním funkcím/pozicím, ohledně nichž naopak byly předloženy pracovní smlouvy. V reakci na tuto výzvu stěžovatelka předložila potvrzení o výši příjmů za období od července do prosince roku 2015, v níž bylo u údaje o funkci uvedeno „jednatel (bez příjmu)“ a rovněž „všeobecný technologicko-administrativní pracovník“. Obdobným způsobem doložila též příjmy společně posuzovaných osob. Správní orgán I. stupně od úřadu práce zjistil, že stěžovatelce nebylo vydáno povolení k zaměstnání u společnosti M. s.r.o. Správní orgán I. stupně následně dospěl k závěru, že stěžovatelka (a rovněž její 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.

[21] Z rozhodnutí žalované je zřejmé, že stěžovatelčinu 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 práci 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 nejjobecnějším 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).

[22] 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 *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.*

[23] 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).

[24] 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 stěžovatelce nebyl výkon práce pro společnost M. s.r.o. povolen – vycházely tedy pouze z formálních podkladů a nečinily žádná skutková zjištění. Pouze na základě předložené pracovní smlouvy nelze dovodit, že činnost stěžovatelky 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 poukazujících 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.

[25] 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

pokračování

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 (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 (stěžovatelkou) toliko připouštěly (nedokazovaly) možnost výkonu nelegální práce, nemohly správní orgány učinit tento závěr jakožto pro stěžovatelku nejméně výhodný s prostým odůvodněním, že bylo na stěžovatelce, aby předložila veškeré potřebné podklady.

[26] Výše uvedené platí tím spíše s přihlédnutím k procesnímu postupu správního orgánu I. stupně. Ten stěžovatelku přípisem ze dne 1. 2. 2016 vyzval, aby předložila smlouvu o výkonu funkce jednatele a potvrzení o příjmu ze závislé činnosti na její funkci „všeobecný technicko-administrativní pracovník“, neboť předtím stěžovatelka předložila potvrzení o příjmu ze závislé činnosti za funkci jednatele a pracovní smlouvu na pozici „všeobecný technicko-administrativní pracovník“, pročež správní orgán I. stupně nemohl dle poučení této výzvy uznat tvrzené příjmy pro účely posouzení dostatečnosti příjmů stěžovatelky a společně posuzovaných osob (její rodiny). Této výzvě stěžovatelka vyhověla předložením potvrzení o příjmu ze závislé činnosti za funkci „všeobecný technologicko-administrativní pracovník“ a funkci jednatele, u které uvedla, že se s příjmem neváže. V souladu s výzvou správního orgánu I. stupně tak ani neměla důvod předkládat smlouvu o výkonu funkce jednatele – ta byla požadována k prokázání nároku na mzdu, 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 stěžovatelka smlouvu o výkonu funkce jednatele nepředložila, správní orgán I. stupně neměl žádný důvod se domnívat, že ji stěžovatelka nevykonává. Rovněž stěžovatelka nemohla na základě poskytnutého poučení předvídat, že hrozí aplikace § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, a neměla tedy důvod v tomto směru navrhopvat jakékoli důkazy.

[27] Stěžovatelka zcela jistě mohla funkci jednatele zastávat a k tomu se zároveň podílet na faktickém výkonu činnosti společnosti M. s.r.o. 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).

[28] Skutečnost, že stěžovatelka předložila pracovní smlouvu na funkci „všeobecný technicko-administrativní pracovník“, tedy možný výkon nelegální práce bez dalšího

neindikuje. Naopak se v posuzovaném případě jednalo o malou rodinnou společnost o třech společnících a třech jednatelích (stěžovatelka, její manžel a jejich syn) a nic nenasvědčuje tomu, že by stěžovatelka funkci jednatelky nevykonávala a těžiště její činnosti spočívalo jen v realizaci předmětu podnikání společnosti M. Z ničeho ani nevyplývá, že by stěžovatelka touto cestou obcházela právní předpisy, jak ve svém rozhodnutí naznačila žalovaná. Je proto možno uzavřít, že pokud se správní orgány domnívaly, že stěžovatelka vykonává nelegální práci, měly se zabývat tím, zda stěžovatelka plní funkci jednatele – jednak by na základě toho mohly dospět k závěru, že stěžovatelka nelegální práci vůbec nevykonávala, 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.

[29] Se stěžovatelkou tedy lze v zásadě souhlasit, že na základě skutkových zjištění nemohly správní orgány dospět k závěru, že stěžovatelka vykonávala nelegální práci, čímž založila závažnou překážku svého pobytu na území; s tím souvisí i zcela nedostatečné odůvodnění rozhodnutí žalované v tomto směru a námitka stěžovatelky 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 stěžovatelky, 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 stěžovatelčině žádosti, popř. aby z vlastní iniciativy zcela zásadním způsobem doplnily dokazování tak, aby mohly posoudit, zda se stěžovatelka dopustila výkonu nelegální práce, resp. zda lze její 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.

[30] Stěžovatelka dále namítala, že správní orgány nedostatečně posoudily dopady rozhodnutí do jejího 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.

[31] 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*

pokračování

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.

[32] 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 poměřování 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 pobytové 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 vylíčit specifika svého soukromého a rodinného života do té míry, aby mohla být položena „na misku vah“ proti veřejným zájmům, které případně naopak brání udělení pobytového 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).

[33] V nyní posuzované věci ohledně svého rodinného a soukromého života stěžovatelka nic specifického neuváděla. Správní orgány tedy vycházely jen ze skutečností, které jim byly známy z cizineckého informačního systému nebo vyšly najevo v průběhu řízení. Zohlednily v první řadě délku stěžovatelčina pobytu na území, která dle jejich názoru bez dalšího nevedla k vybudování pevných socio-kulturních vazeb v České republice. Dále přihlíděly k tomu, že stěžovatelka pobývá na území s manželem a zletilým synem (ze správního spisu nevyplývá, že by byly na stěžovatelce zvláště závislé), přičemž oba se nacházeli v obdobné situaci jako stěžovatelka – kvůli výkonu nelegální práce byla zamítnuta jejich žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – účasti v právnické osobě. Stěžovatelka byla rovněž v produktivním věku a nic nenasvědčovalo tomu, že by nebyla v dobrém zdravotním stavu, a mohla tudíž vycestovat. Stěžovatelka dle předloženého dokladu o zajištění ubytování na území bydlí v pronajaté nemovitosti, a není tedy zřejmé, že by měla na území České republiky významné majetkové vazby. Správní orgány předpokládaly, že stěžovatelčiny společenské a kulturní vazby na zemi původu zůstaly dostatečně pevné, neboť v ní strávila většinou svého života.

[34] Na základě těchto informací dospěly správní orgány k závěru, že dopad rozhodnutí do rodinného a soukromého života stěžovatelky není nepřiměřený. Městský soud tento názor potvrdil a stěžovatelka 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 učinila jakákoliv konkrétní tvrzení – sice tvrdila, že má na území České republiky řadu přátel a přesunula sem svůj veškerý soukromý a rodinný život, tato tvrzení však nijak blíže nerozvedla ani nedokazovala.

[35] Nejvyšší správní soud považuje odůvodnění rozhodnutí žalované v co do posouzení jeho dopadů do rodinného a soukromého života stěžovatelky 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 stěžovatelky na území České republiky a dále přihlédly k jejímu věku, zdravotnímu stavu, rodinným vazbám, majetkovým poměrům a vazbám na zemi původu. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka netvrdila 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 stěžovatelka 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. Stěžovatelčina námitka nedostatečného posouzení dopadu rozhodnutí do jejího 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 stěžovatelky nelze vyloučit, že v dalším řízení již bude příp. posouzení dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatelky odlišné.

V. Závěr a náklady řízení

[36] 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.).

[37] 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.].

[38] 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.

[39] V řízení před Nejvyšším správním soudem byl zaplacen soudní poplatek ve výši 5 000 Kč za podanou kasační stížnost (položka 19 přílohy k zákonu č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích), a ve výši 1 000 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 3 000 Kč za podanou žalobu [položka 18 bod 2 písm. a) přílohy k zákonu o soudních poplatcích] a rovněž k úhradě soudního poplatku ve výši 1 000 Kč za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě (položka 20

pokračování

přílohy k zákonu o soudních poplatcích). Stěžovatelka tedy celkově za soudní poplatky zaplatila 10 000 Kč.

[40] Stěžovatelka byla v řízení před městským soudem a v řízení před Nejvyšším správním soudem zastoupena advokátem. Z obsahu soudních spisů vyplývá, že v řízení před městským soudem zástupce učinil dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení a seps 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 (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 stěžovatelky učinil tři úkony právní služby. Za každý z těchto úkonů mu náleží odměna ve výši 3 100 Kč dle § 7 bodu 5 a § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu. Zástupci stěžovatelky 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 2 142 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 **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 14. prosince 2021

JUDr. Filip Dienstbier
předseda senátu