ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Petry Weissové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobkyně: **M. Z. A. A.**, zast. Mgr. Štěpánem Ciprýnem, advokátem, se sídlem Rumunská 1720/12, Praha 2, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 7. 6. 2017, č. j. MV-110595-6/SO-2015, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 30. 3. 2020, č. j. 15 A 137/2017 - 51,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobkyni k rukám jejího zástupce Mgr. Štěpána Ciprýna, advokáta, náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 4.114 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I.

[1] Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán prvního stupně“), rozhodnutím ze dne 29. 5. 2015, č. j. OAM-37969-28/DP-2014, zamítlo žádost žalobkyně o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání - účast v právnické osobě podle § 46 odst. 1 v návaznosti na § 56 odst. 1 písm. j) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 16. 8. 2015 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), neboť byla zjištěna jiná závažná překážka v pobytu žalobkyně na území.

[2] Žalovaná shora uvedeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítla odvolání žalobkyně a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdila.

II.

[3] Žalobkyně se proti napadenému rozhodnutí bránila žalobou u Krajského soudu v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“). Ten v záhlaví označeným rozsudkem (dále jen „napadený rozsudek“) napadené rozhodnutí zrušil pro nezákonnost a pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodu a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

[4] Krajský soud shrnul, že mezi účastníky řízení není sporu o tom, že žalobkyně vykonávala nelegální práci pro společnost MARTHACO s. r. o. v období od 10. 9. 2014 do 11. 2. 2015. Tato skutečnost vyplývala ze spisového materiálu správního orgánu prvního stupně a žalobkyně ji potvrdila i v samotné žalobě. Krajský soud však současně uvedl, že výkon nelegální práce může naplnit skutkovou podstatu jiné závažné překážky pobytu cizince na území pouze tehdy, jedná-li se o porušení významného charakteru. Správní orgány jsou povinny přihlížet ke konkrétním skutkovým okolnostem výkonu nelegální práce. Pouhé konstatování doby, po kterou se žalobkyně dopouštěla výkonu nelegální práce bez uvážení dalších hledisek, v rámci nichž by byla hodnocena intenzita porušení právních předpisů, považoval krajský soud za zcela nedostatečné. Krajský soud uvedl, že v souladu s § 68 odst. 3 správního řádu musí být z odůvodnění správního rozhodnutí vždy zřejmé, z jakých skutkových zjištění správní orgán vycházel a na základě jakého právního názoru dospěl k výroku rozhodnutí. Správní rozhodnutí, které tyto skutkové a právní úvahy neobsahuje, je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Krajský soud uzavřel, že rozhodnutí správních orgánů obou stupňů sice určitou argumentaci týkající se závažnosti výkonu nelegální práce obsahovala, ale absenci podrobnějších úvah ve vztahu k dalším kritériím považoval krajský soud za natolik závažnou vadu, že způsobuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí správních orgánů obou stupňů.

[5] Krajský soud přisvědčil i žalobní námitce, podle níž správní orgány pochybily, když nehodnotily možné dopady rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně. Předeslal, že judikatura v otázce posuzování přiměřenosti prošla určitým vývojem a s odkazem na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2018, č. j. 9 Azs 230/2018 - 32, a ze dne 13. 9. 2018, č. j. 2 Azs 180/2018 - 51, shledal, že žalovaná skutečně zatížila napadené rozhodnutí vadou nezákonnosti, když se námitkou nepřiměřenosti odmítla věcně zabývat. Krajský soud však současně uvedl, že v souladu se závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 11. 2017, č. j. 6 Azs 348/2017 - 26 sice absence meritorního posouzení přiměřenosti dopadu rozhodnutí není natolik závažnou vadou, aby sama o sobě vedla k závěru o důvodnosti této námitky, ale spolu s nepřezkoumatelností správních rozhodnutí svědčí o vícečetném pochybení správních orgánů v nyní posuzované věci, jež nutně vede ke zrušení napadeného rozhodnutí.

III.

[6] Žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) nyní brojí proti napadenému rozsudku kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Navrhuje napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[7] Stěžovatelka s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011 - 69, namítá, že správní orgány nejsou povinny obecně definovat neurčitý právní pojem *jiná závažná překážka pobytu cizince na území*, ale mají pouze zhodnotit, zdali lze pod tento pojem subsumovat konkrétní skutkové okolnosti posuzované věci.

Judikatura správních soudů opakovaně dovodila, že dlouhodobé obcházení předpisů upravujících zaměstnávání cizinců, kam patří i výkon nelegální práce, představuje jinou závažnou překážku pobytu cizince na území. V této souvislosti stěžovatelka odkazuje na bod 12 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2018, č. j. 10 Azs 197/2017 - 53, a na rozsudek ze dne 3. 7. 2018, č. j. 6 Azs 178/2018 - 24. Stěžovatelka má za to, že ze spisového materiálu vyplývá, že společnost MARTHACO, s.r.o. žalobkyni v období od 10. 9. 2014 do 11. 2. 2015 umožnila vykonávat nelegální práci ve smyslu § 5 písm. e) bod 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále jen „zákon o zaměstnanosti“).

[8] Stěžovatelka dále k odst. 27. napadeného rozsudku namítá, že z tam uvedeného odůvodnění není zřejmé, jakým způsobem by skutečnost, že se žalobkyně nelegální práce dopustila v rámci *rodinného podniku*, měla ovlivnit hodnocení závažnosti jejího jednání. Význam této skutečnosti přitom podle stěžovatelky nevyplývá ani z protokolu o kontrole či příkazu Oblastního inspektorátu práce pro Ústecký kraj a Liberecký kraj. Stěžovatelce ani správnímu orgánu prvního stupně přitom nepřísluší hodnotit, jak byl pochybením žalobkyně narušen pracovní trh, neboť k tomu nejsou věcně příslušnými orgány.

[9] Stěžovatelka poukazuje též na to, že i kdyby se žalobkyně s ohledem na informační kartu vydanou jí Úřadem práce České republiky (dále jen „úřad práce“) domnívala, že není povinna mít povolení k zaměstnání až do 31. 12. 2014, je zřejmé, že minimálně od 2. 1. 2015 do 6. 2. 2015, resp. do 6. 3. 2015 (datum podání žádosti o vydání povolení k zaměstnání, resp. datum, od kdy jí bylo toto povolení vydáno) se výkonu nelegální práce dopouštěla vědomě a úmyslně, a její jednání tedy nelze považovat za pouhé opomenutí z neznalosti.

[10] Podle stěžovatelčina mínění z napadeného rozhodnutí i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně vyplývá, proč správní orgány obou stupňů spatřují ve výkonu nelegální práce ze strany žalobkyně jinou závažnou překážku v pobytu žalobkyně na území. Žalobkyně ostatně ani nezpochybňuje, že se dlouhodobě po dobu 5 měsíců výkonu nelegální práce dopouštěla. Podle stěžovatelky jde o jednání, které je v rozporu s veřejným zájmem České republiky, neboť ve veřejném zájmu je, aby nedocházelo k porušování zákona a aby na území České republiky pobývali cizinci, kteří se nedopouštějí výkonu nelegální práce. Stěžovatelka připomíná, že výkon nelegální práce je natolik závažným jednáním, že může být i důvodem pro správní vyhoštění podle § 119 zákona o pobytu cizinců.

[11] Stěžovatelka je názoru, že s přihlédnutím k tomu, že se žalobkyně dopouštěla výkonu nelegální práce po dobu 5 měsíců, dosahuje její jednání dostatečné intenzity pro to, aby jej bylo možno hodnotit jako závažnou překážku pobytu na území ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Krajský soud přitom neuvedl žádná relevantní kritéria, která by správní orgány při hodnocení závažnosti jednání žalobkyně opomněly zhodnotit. Stěžovatelka má tedy za to, že napadené rozhodnutí netrpí vadou nepřezkoumatelnosti.

[12] K otázce posouzení přiměřenosti dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně stěžovatelka uznává, že s ohledem na vývoj judikatury pochybila, když se

s námitkami žalobkyně o nepřiměřenosti dopadu rozhodnutí nevypořádala. Současně však má s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2018, č. j. 6 Azs 422/2017 - 29, za to, že toto pochybení nemělo vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, neboť žalobkyně žádné konkrétní okolnosti svědčící o nepřiměřenosti dopadu správních rozhodnutí do jejího soukromého a rodinného života neuváděla. V rámci odvolacího řízení žalobkyně pouze obecně odkazovala na svou pobytovou historii, a ani ze spisového materiálu žádné výjimečné okolnosti nevyplývají.

[13] Stěžovatelka tedy setrvává na závěru, že byl dán důvod pro zamítnutí žádosti žalobkyně o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání z důvodu existence jiné závažné překážky pobytu žalobkyně na území spočívající ve výkonu nelegální práce po dobu 5 měsíců. Nesouhlasí proto s právním názorem krajského soudu, že rozhodnutí správních orgánů obou stupňů jsou z důvodu absence podrobnějších úvah ve vztahu k posouzení intenzity porušení právních předpisů nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů a nezákonná kvůli opomenutí posoudit přiměřenost dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně.

IV.

[14] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhuje zamítnutí kasační stížnosti. Ztotožňuje se se závěry krajského soudu a kasační stížnost považuje za zcela nedůvodnou. Akcentuje zejména závěr o tom, že pouze doba, po kterou měl být výkon nelegální práce prokázán, nepostačuje k posouzení takového jednání jako jiné závažné překážky v pobytu na území. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2019, č. j. 9 Azs 235/2019 - 33, měla být hodnocena i další hlediska svědčící o zvýšené intenzitě jejího jednání. Napadené rozhodnutí však žádná další kritéria neobsahuje, a tudíž jej lze považovat za nepřezkoumatelné.

[15] Žalobkyně souhlasí i s názorem krajského soudu, podle nějž je napadené rozhodnutí nezákonné proto, že se stěžovatelka nezabývala námitkou nepřiměřenosti dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně.

V.

[16] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[17] Kasační stížnost není důvodná.

[18] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval tvrzenou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku spočívající v nesrozumitelnosti a nedostatku důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Jedná se totiž o vadu tak závažnou, že by se jí Nejvyšší správní soud musel podle § 109 odst. 4 s. ř. s. zabývat z úřední povinnosti, tedy i tehdy, pokud by ji stěžovatelka sama nenamítla. Pokud by uvedený nedostatek napadený rozsudek vykazoval, bylo by to zjevně překážkou jeho přezkumu z dalších v kasační stížnosti uplatněných důvodů.

[19] Nejvyšší správní soud předně připomíná, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí spočívající v nesrozumitelnosti či nedostatku důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit samotný obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 76).

[20] Nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52) nebo v nichž zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74).

[21] Za nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů, jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností, jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné nebo jejich odůvodnění je vystavěno na rozdílných a vnitřně rozporných právních hodnoceních téhož skutkového stavu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, publ. pod č. 244/2004 Sb. NSS, ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS, a řada dalších).

[22] Stěžovatelka konkrétně krajskému soudu vytýká, že z odst. 27. napadeného rozsudku není zřejmé, jakým způsobem ovlivňuje závažnost jednání žalobkyně skutečnost, že se výkonu nelegální práce dopouštěla v rámci *rodinného podniku* a poukazuje na to, že krajský soud v napadeném rozsudku také neuvedl žádná relevantní kritéria, která by správní orgány při hodnocení opomněly zvážit.

[23] K uvedené námitce stěžovatelky, že z napadeného rozsudku není zřejmé jak má skutečnost, že se žalobkyně dopouštěla výkonu nelegální práce v rámci *rodinného podniku* ovlivňovat závažnost jejího jednání, Nejvyšší správní soud uvádí, že z kontextu odkazované pasáže odůvodnění napadeného rozsudku vyplývá, že krajský soud tuto skutečnost nabízí správním orgánům jako možné hledisko při úvaze o tom, zda jednání žalobkyně dosahuje intenzity jiné závažné překážky pobytu na území. Z napadeného rozsudku je však zřejmé, že za stěžejní vadu napadeného rozhodnutí krajský soud považoval absenci zjištění a zhodnocení jiných hledisek a skutkových okolností, než je pouze doba výkonu nelegální práce, které by podpořily závěr správních orgánů o tom, že žalobkyní vykonávaná činnost naplňuje skutkovou podstatu jiné závažné překážky ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Krajský soud sice nedoplnil, jaký závěr ze skutečnosti, že k předmětné činnosti docházelo v rámci rodinného podniku, sám vyvozuje, to nicméně není opomenutím, které by s ohledem na výše uvedené mohlo způsobit nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku spočívající v nesrozumitelnosti či nedostatku důvodů.

[24] Vytýká-li stěžovatelka krajskému soudu také to, že v napadeném rozsudku neuvedl žádná relevantní kritéria, která by správní orgány při hodnocení opomněly zvážit, Nejvyšší správní soud připomíná, že není na krajském soudu domýšlet za stěžovatelku, jak zdůvodnit závěr o tom, že považuje výkon nelegální práce v délce 5 měsíců za jinou závažnou překážku pobytu cizince na území. Z napadeného rozsudku je jednoznačné, že odůvodnění napadeného rozhodnutí krajský soud považuje za nepřezkoumatelné proto, že v něm chybí úvahy o tom, na základě jakých dalších skutečností než jen délky výkonu nelegální práce stěžovatelka dovodila, že se žalobkyně dopouštěla natolik závažného jednání, že jej lze podřadit pod skutkovou podstatu jiné závažné překážky jejího pobytu na území.

[25] Krajský soud zde vyšel z judikatury Nejvyššího správního soudu, podle níž výkon nelegální práce sice může naplnit skutkovou podstatu jiné závažné překážky pobytu cizince na území, avšak zpravidla pouze tehdy, jedná-li se o porušení významného charakteru. Je tedy třeba kromě délky samotného výkonu nelegální práce vážit rovněž i další hlediska svědčící o zvýšené intenzitě takového protiprávního jednání. Jak již shora uvedeno, krajský soud tato hlediska není povinen za stěžovatelku domýšlet, neboť je to právě stěžovatelka, která má za to, že vydání povolení k pobytu žalobkyni brání jiná závažná překážka.

[26] Nejvyšší správní soud ke stížnostním námitkám týkajícím se nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku doplňuje, že nepřezkoumatelnost rozsudku není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatelky o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadený rozsudek (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016 - 24). Takovou vadu napadený rozsudek zjevně nevykazuje.

[27] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud neshledal napadený rozsudek nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, dospěl k závěru, že kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. není naplněn.

[28] Následně se tudíž Nejvyšší správní soud mohl zabývat zbylými kasačními námitkami, jimiž stěžovatelka brojila proti závěru krajského soudu o tom, že napadené rozhodnutí, jakož i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně jsou nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů. Jinými slovy, zda obstojí co do přezkoumatelnosti závěr správních orgánů, podle nějž lze nelegální výkon práce žalobkyně po dobu 5 měsíců považovat bez dalšího za závažnou překážku pobytu cizince na území ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, na základě níž nelze žádosti žalobkyně o vydání povolení k dlouhodobému pobytu vyhovět.

[29] Nejvyšší správní soud s ohledem na obsah kasační stížnosti předně zdůrazňuje, že krajský soud nerozporoval, že se žalobkyně výkonu nelegální práce v době od 10. 9. 2014 do 11. 2. 2015 dopustila. Jak správně upozornil, tato skutečnost vyplývá ze zjištění správního orgánu prvního stupně a ani žalobkyně nezpochybňovala, že nelegální práci vykonávala, ba to v žalobě i výslovně uznala.

[30] Nezpochybněnou je skutečnost, že žalobkyně neměla spoléhat na informační kartu vydanou úřadem práce, neboť ta vázala výkon závislé výdělečné činnosti bez povolení k zaměstnání na studium žalobkyně (resp. přípravu na budoucí povolání), které žalobkyně ukončila na vlastní žádost dne 9. 9. 2014. Pokud tedy stěžovatelka uvedené skutečnosti v kasační stížnosti nadnáší, zbývá doplnit, že krajský soud v napadeném rozsudku opak nevyslovil, tudíž uvedená argumentace nemůže mít žádné další procesní vyústění.

[31] Jak však správně uvedl krajský soud v napadeném rozsudku, jinou závažnou překážkou pobytu cizince na území může být v obecné rovině i zjištěná činnost naplňující znaky nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti. 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 je možno jej 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).

[32] Nejvyšší správní soud přitom již ve své dosavadní judikatuře také poskytl vodítka, podle nichž lze závažnost výkonu nelegální práce posuzovat. V této souvislosti lze odkázat například na rozsudek kasačního soudu ze dne 30. 4. 2020, č. j. 1 Azs 23/2020 - 38, v němž tento soud shrnul, že *„podstatné je zejména, zda cizinec mimo výkon nelegální práce plnil či neplnil účel svého pobytu. Soud také potvrdil, že pod pojem jiná závažná překážka lze podřadit situaci, kdy cizinec vykonával závislou práci bez platného povolení k zaměstnání dlouhodobě; v minulých případech vždy šlo o dobu minimálně dvou let (rozsudek ze dne 16. 5. 2018, č. j. 10 Azs 197/2017 - 53, ze dne 3. 7. 2018, č. j. 6 Azs 178/2018 - 24, či ze dne 20. 2. 2019, č. j. 6 Azs 7/2019 - 19). Správní orgán si po řádném zjištění doby, po kterou cizinec nelegální práci vykonával, musí ujasnit poměr nelegální práce cizince ve vztahu k jeho legální činnosti, zejména musí zvážit rozsah práce, kterou cizinec činí legálně, a rozsah práce, kterou činí nelegálně, a to rozsah časový, ale i rozsah odměny, kterou cizinec za obojí získal (rozsudek ze dne 8. 10. 2019, č. j. 10 Azs 250/2019 - 25). Kasační soud rovněž v minulosti jako jednu z relevantních skutkových okolností zhodnotil to, že cizinec sám uvedl správnímu orgánu skutečnosti svědčící o výkonu nelegální práce, což dle soudu „podporuje závěr, že v jeho případě nešlo o úmyslné porušení či obcházení zákona, jako spíše o neporozumění podmínkám získaného povolení k pobytu. Tato okolnost sice nemá žádný dopad na to, že stěžovatel měl povinnost si podmínky pro možnost výkonu zaměstnání v rámci získaného pobytového povolení zjistit, má však v nyní posuzované věci značný vliv na naplnění neurčitého právního pojmu, závažnost překážky pobytu cizince pro účely prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců“ (rozsudek č. j. 9 Azs 192/2019 - 25).“* Obdobně se Nejvyšší správní soud vyjádřil i v mnoha následujících rozsudcích (srov. např. rozsudek ze dne 4. 4. 2019, č. j. 9 Azs 66/2019 - 41, ze dne 14. 12. 2021, č. j. 6 Azs 388/2020 - 50, ze dne 30. 9. 2021, č. j. 7 Azs 118/2021 - 31, ze dne 5. 11. 2021, č. j. 3 Azs 142/2021 - 42).

[33] Nejvyšší správní soud tedy i v nynější věci zdůrazňuje, že vždy záleží na individuálních okolnostech daného případu, jak správní orgány posoudí intenzitu závažnosti případného porušení pravidel o zaměstnanosti, resp. intenzitu porušení veřejného zájmu na ochraně pracovního trhu, která by ospravedlňovala aplikaci závažných

překážek bránících dalšímu pobytu cizince na území a jaká hlediska bude v daném konkrétním případě nutno zvážit.

[34] V případě žalobkyně tak správní orgány mohly v rámci posouzení závažnosti vykonávané nelegální práce například vzít v úvahu, zda mimo výkon nelegální práce plnila či neplnila účel svého pobytu. V souvislosti s tím si pak správní orgány mohly ujasnit poměr, ve kterém žalobkyně vykonávala funkci jednatele a zaměstnance a zvážit tak rozsah činnosti, kterou vykonává legálně a nelegálně, a to jak z pohledu časového, tak i s ohledem na výši odměn, které za dané činnosti pobírala. Z napadeného rozhodnutí i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně však vyplývá, že se správní orgány spokojily pouze se samotným zjištěním výkonu nelegální práce a specifikací jejího trvání v délce 5 měsíců.

[35] Nejvyšší správní soud nepopírá, že i doba trvání nelegální práce jistě může představovat důležitou okolnost při posuzování její závažnosti, jak ostatně potvrzuje i výše uvedená citace (dále rovněž např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2019, č. j. 10 Azs 250/2019 - 25, či ze dne 3. 12. 2020, č. j. 1 Azs 399/2020 - 391), nicméně je ve většině případů nutno zohlednit i další okolnosti. Jinak řečeno, i nelegální práce vykonávaná dlouhodobě nemusí v každém případě naplňovat hypotézu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, a naopak ji může za určitých okolností naplňovat i doba kratší (srov. např. rozsudek ze dne 15. 2. 2022, č. j. 4 Azs 282/2021 - 34, či již výše zmiňovaný rozsudek ze dne 30. 9. 2021, č. j. 7 Azs 118/2021 - 31).

[36] Je pravdou, že v případech, na které stěžovatelka v kasační stížnosti poukazovala (rozsudky ze dne 16. 5. 2018, č. j. 10 Azs 197/2017 - 53, a ze dne 3. 7. 2018, č. j. 6 Azs 178/2018 - 24), dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že jinou závažnou překážku pobytu cizince na území může představovat nelegální práce pouze na základě délky jejího trvání a neshledal potřebu posuzovat žádná další hlediska. V těchto případech se však vždy jednalo minimálně o 2 roky výkonu nelegální práce, zatímco v projednávaném případě žalobkyně nelegální práci vykonávala „pouze“ po dobu 5 měsíců. V případě doby kratší než 2 roky Nejvyšší správní soud setrvale judikuje, že je třeba, aby přistoupily i další okolnosti, které by intenzitu porušení právních předpisů zvyšovaly natolik, aby bylo možné konstatovat existenci závažné překážky pobytu cizince na území. Správní orgány tak měly pečlivě zvážit, zda se zřetelem na všechny individuální okolnosti, které v případě žalobkyně přicházely v úvahu, dosahuje nelegální výkon závislé práce takové míry závažnosti, že naplňuje hypotézu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, pro niž je na místě její žádost zamítnout.

[37] K námitce stěžovatelky, že správní orgány nejsou povinny obecně definovat neurčité právní pojmy, ale pouze zhodnotit, zdali konkrétní skutkové okolnosti posuzovaného případu lze pod daný pojem subsumovat, Nejvyšší správní soud uvádí, že krajský soud v napadeném rozsudku opak nedovodil. Netvrdil, že měl být pojem *jiná závažná překážka pobytu cizince na území* lépe obecně definován, ale vytkl, že správní orgány měly zohlednit a důkladně posoudit zjištěné individuální okolnosti daného případu, nikoli jen délku výkonu nelegální práce. Právě proto, že tak správní orgány neučinily, shledal napadené rozhodnutí i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nepřezkoumatelným. Tomuto závěru nyní přitakává i Nejvyšší správní soud.

[38] Na stěžovatelce tak bude, aby v dalším řízení při opětovném posuzování žádosti žalobkyně zohlednila veškeré okolnosti daného případu, a pokud přesto dospěje k závěru, že výkon nelegální práce v daném případě dosahoval takové intenzity, že se o závažnou překážku pobytu žalobkyně na území jednalo, je povinna svůj závěr dostatečně odůvodnit, a to nikoliv jen odkazem na délku výkonu nelegální práce. Z popsaných důvodů neshledal Nejvyšší správní soud důvodnost uplatněných kasačních námitek brojících proti závěru krajského soudu o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, resp. rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Krajský soud se v tomto směru pochybení při právním posouzení věci nedopustil.

[39] Za důvodnou Nejvyšší správní soud nepovažuje ani stížnostní námitku, podle níž pochybení stěžovatelky spočívající v neposouzení přiměřenosti dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně nemělo vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Stěžovatelka v kasační stížnosti správně uznává, že judikatura Nejvyššího správního soudu prošla v této otázce určitým vývojem a nyní setrvává na tom, že posuzování přiměřenosti dopadu rozhodnutí není omezeno pouze na ta rozhodnutí, u kterých to zákon o pobytu cizinců výslovně stanoví (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2015, č. j. 6 Azs 96/2015 - 30, či ze dne 20. 9. 2018, č. j. 10 Azs 127/2018 - 30). Přiměřenost dopadu rozhodnutí je třeba ke konkrétní námitce posuzovat i v případě zamítnutí žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu (srov. rozsudek ze dne 22. 1. 2020, č. j. 10 Azs 256/2019 - 39, či ze dne 12. 3. 2020, č. j. 9 Azs 352/2019 - 33). Tato povinnost vyplývá přímo z čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Při posuzování přiměřenosti dopadu však není nutné výslovně hodnotit všechna kritéria uvedená v § 174a zákona o pobytu cizinců, ale je třeba výslovně zohlednit ty důvody, které jsou v daném případě specifické a vyplývají z průběhu řízení (rozsudek ze dne 4. 4. 2019, č. j. 9 Azs 72/2019 - 37, ze dne 14. 3. 2019, č. j. 7 Azs 554/2018 - 36, či již zmiňovaný rozsudek č. j. 1 Azs 399/2020 - 31).

[40] Nejvyšší správní soud přitom souhlasí se stěžovatelkou v tom, že břemeno tvrzení tížilo v této otázce primárně žalobkyni, jak vyslovil kasační soud například v rozsudku ze dne 31. 3. 2021, č. j. 8 Azs 196/2020 - 49. Podle něj *„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 (např. informace týkající se zdravotního stavu), jejichž sdělení závisí výlučně na vůli žadatele. Jinak řečeno, je to primárně žadatel, kdo má povinnost správnímu orgánu uvést informace ze svého soukromého a rodinného života, o nichž se domnívá, že jsou pro posouzení věci relevantní a byly by případně způsobilé převážit nad jinými zájmy a hledisky. Teprve v případě, že by měl správní orgán o těchto informacích pochybnosti, nebo by nastala potřeba jejich doplnění, lze vyžadovat odpovídající procesní aktivitu po správním orgánu. Správní orgán je vázán povinností zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, to však neznamená, že jsou správní orgány povinny při rozhodování o pobytovém oprávnění samy, bez toho, že by sám žadatel uváděl informace o svém soukromém a rodinném životě, které jsou pro posouzení jeho žádosti relevantní, zjišťovat a pátrat po podrobnostech a specifikách žadatelova soukromí, která by případně převážila nad důvodem pro*

neudělení pobytového oprávnění (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 8. 2020, čj. 1 Azs 260/2020-27).“

[41] Z obsahu správního spisu v nynější věci přitom vyplývá, že žalobkyně námitku nepřiměřenosti zásahu rozhodnutí do jejího soukromého a rodinného života vznesla již v řízení před správními orgány. V něm uvedla, že v České republice pobývá spolu se svými rodiči již od roku 2008 a následně popisovala pobytovou historii její rodiny včetně objasnění toho, čím se v České republice v průběhu let zabývala. Přestože si lze jistě představit i podrobnější vykreslení soukromého a rodinného života žalobkyně, je patrné, že své vazby k České republice žalobkyně nastínila. Z uvedeného důvodu bylo povinností stěžovatelky alespoň se stejnou mírou obecnosti na tato tvrzení žalobkyně reagovat a z hlediska možného zásahu rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně je posoudit. To však neučinila, o čemž není sporu.

[42] Nejvyšší správní soud pro úplnost v této souvislosti dodává, že stěžovatelka se mimo jiné dovolávala závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 11. 2017, č. j. 6 Azs 348/2017 - 26. Ten sice vyslovil, že *„[ž]alovaná tedy 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 podobným této je zabránit nepřiměřeným zásahům do soukromého či rodinného života cizince, nikoli rušit správní rozhodnutí jen proto, aby do nich přibylo několik vět o tom, že žádné důvody, které by zakládaly nepřiměřenost rozhodnutí, nebyly shledány. Proto je námitka stěžovatele – byť ve svém jádru opodstatněná – nedůvodná.“*, avšak tyto závěry nejsou beze zbytku přenositelné na nynější případ. Je tomu tak proto, že z citovaného rozsudku současně plyne upozornění kasačního soudu na skutečnost, že *„ze správního spisu ani z vyjádření stěžovatele* (cizince – poznámka soudu) *nevyplývají žádné okolnosti, pro něž by bylo možné zrušení povolení stěžovatele k přechodnému pobytu považovat za nepřiměřené.“* Jak již ale uvedeno výše (srov. odst. [41]), v posuzované věci tomu bylo jinak a stěžovatelka nejen namítala nepřiměřenost rozhodnutí již v řízení před správními orgány, ale současně tvrdila v tomto směru i skutečnosti, jimiž se měl žalovaný v napadeném rozhodnutí z výše již uvedených důvodů zabývat.

[43] Nejvyšší správní soud shrnuje, že toto pochybení je dalším důvodem nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů, pro které bylo na místě jej zrušit. S ohledem na tento závěr tak pouze koriguje dílčí úvahu krajského soudu, neboť nedostatek posouzení přiměřenosti dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatelky v daném případě představuje samo o sobě takový nedostatek, který odůvodňuje jeho zrušení a vrácení věci stěžovatelce k dalšímu řízení. Současně pak dodává, že tato vada není vadou zákonnosti, nýbrž chybějící důvody, pro které je podle stěžovatelky rozhodnutí přiměřené, zakládají opětovně vadu nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů. Zčásti odlišné závěry krajského soudu o této otázce však nemají v nynější věci vliv na zákonnost napadeného rozsudku. Krajský soud totiž dospěl ke správnému závěru o tom, že chybějící posouzení přiměřenosti zásahu rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně představuje takový nedostatek, pro který je na místě napadené rozhodnutí zrušit, byť k tomuto závěru dospěl na základě

dílem nesprávných důvodů (spočívajících v závěru o nezákonnosti této části napadeného rozhodnutí).

[44] Nejvyšší správní soud tudíž s ohledem na právě uvedené (při částečné korekci závěrů krajského soudu) neshledal ani naplnění kasačního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

VI.

[45] Kasační stížnost není pro výše uvedené důvodná, a proto ji Nejvyšší správní soud ve smyslu § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[46] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalobkyně naopak měla ve věci plný úspěch, proto jí přísluší náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti za jeden úkon právní služby spočívající ve vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) a § 7 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], ve výši 3.100 Kč. Náhrada hotových výdajů za tento úkon právní služby činí 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Jelikož zástupce žalobkyně doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se jeho odměna a náhrada hotových výdajů o částku této daně ve výši 714 Kč (21 % z částky 3.400 Kč). Celkovou částku nákladů řízení ve výši 4.114 Kč je stěžovatelka povinna zaplatit žalobkyni v přiměřené lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 29. června 2022

Mgr. Petra Weissová
předsedkyně senátu