



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy, soudce JUDr. Ivo Pospíšila a soudkyně JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobkyně: **M. S.**, zastoupena Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 7. 6. 2019, č. j. MV- 57983-4/SO-2019, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 1. 9. 2020, č. j. 57 A 131/2019-50,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalované **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

**O d ů v o d n ě n í :**

### I. Vymezení případu

[1] Žalobkyně pobývala na území České republiky na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání s platností od 9. 4. 2012 do 8. 4. 2014. Dne 19. 3. 2014 podala žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání, současně doložila i povolení k zaměstnání na ohlášené pracovní místo u zaměstnavatele EVANIS s. r. o. (dále jen „Evanis“) v pracovním zařazení „Ostatní uklízeči a pomocníci“ s platností od 20. 3. 2014 do 19. 3. 2015.

[2] Ministerstvo vnitra (dále jen „správní orgán I. stupně“) rozhodnutím ze dne 27. 2. 2019, č. j. OAM-12462-30/DP-2014, žádost zamítlo podle § 46 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) téhož zákona. Správní orgán I. stupně shledal existenci jiné závažné překážky pobytu žalobkyně na území, kterou

spatřoval ve výkonu nelegální práce a neplnění účelu předchozího pobytu. Stěžovatelka totiž po celou dobu zaměstnání u společnosti Evanis vykonávala úklidové práce, nikoli jednatelskou činnost. Nadto minimálně od roku 2015 vykonávala závislou práci, aniž by disponovala pracovním povolením. Správní orgán I. stupně rovněž shledal, že rozhodnutí je přiměřené z hlediska zásahu do soukromého a rodinného života stěžovatelky, neboť na území Ukrajiny žijí její děti, matka i vnoučata, a její rodinný život je tudíž realizován mimo území ČR. Správní orgán I. stupně závěrem odmítl návrh na uskutečnění nového výslechu, neboť jej považoval za účelový; stěžovatelka totiž během prvního výslechu opakovaně a záměrně měnila výpověď.

[3] Odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně žalovaná zamítla napadeným rozhodnutím.

[4] Proti rozhodnutí žalované žalobkyně brojila žalobou u Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“), který ji napadeným rozsudkem zamítl. K námitce nedostatečně zjištěného skutkového stavu soud uvedl, že správní orgány nepochybily, pokud vyšly ze skutečností, které žalobkyně o způsobu výkonu své pracovní činnosti vypověděla v rámci účastnického výslechu, neboť jsou pro danou věc rozhodné. Z protokolu o výslechu nevyplývá, že by na ni správní orgán vyvíjel nátlak. Úřední osoba sice pokládala určité otázky opakovaně, takový postup však nebyl samoúčelný, nýbrž logicky reagoval na chování samotné žalobkyně, která v průběhu výslechu popírala své předchozí odpovědi. Z výslechu je jednoznačně patrné, že žalobkyně nemá žádné povědomí o výkonu jednatelské činnosti. Dokonce správnímu orgánu sama potvrdila, že tuto činnost reálně nevykonává. Za této důkazní situace správní orgány postupovaly zcela správně, když uzavřely, že žalobkyně nenaplnuje účel svého pobytu.

[5] Krajský soud konstatoval, že správní orgány nepochybily ani v tom směru, že dlouhodobé neplnění účelu pobytu (v případě žalobkyně trvající několik let) považovaly za „jinou závažnou překážku“ ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudek ze dne 24. 7. 2019, č. j. 6 Azs 373/2018-30) platí, že při posuzování otázky, zda cizinec plní účel pobytu, je správní orgán rozhodující o žádosti o pobytový status oprávněn sám hodnotit charakter vykonávané výdělečné činnosti cizince a činit si o této otázce vlastní úsudek.

[6] Ani námitka stran nedostatečného zkoumání přiměřenosti dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně není důvodná. Rozhodnutí správních orgánů obsahují pasáže, v nichž popisují poměry žalobkyně a její rodiny. Správní orgány tyto okolnosti srozumitelně vyhodnotily a dospěly k závěru, že zamítnutí žádosti nepředstavuje nepřiměřený zásah do soukromého a rodinného života žalobkyně. Soud se s těmito závěry ztotožnil. Z okolností zjištěných správními orgány nevyplývá žádný zásadní faktor, který by převážil nad zájmem ČR, aby žalobkyně opustila její území. Samotná skutečnost, že žalobkyně pobývá na území dlouhodobě a vytvořila si zde sociální vazby a zázemí, nepředstavuje nic specifického, odlišujícího se od běžně posuzovaných případů, v nichž žadatelé není uděleno či prodlouženo pobytové oprávnění a musí se vrátit do země svého původu.

## II. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[7] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadá rozsudek krajského soudu kasační stížností podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Zároveň žádá o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podle § 107 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 73 téhož zákona.

[8] Stěžovatelka předně namítá, že správní orgány porušily několik zásad správního řízení. Nezjistily řádně skutkový stav [§ 3, § 50 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „s. ř.“)], nezohlednily specifické postavení stěžovatelky a jejích nezaopatřených dětí (§ 2 odst. 1, 3, 4 s. ř.) a porušily také § 4 odst. 4 s. ř. Krajský soud jejich postup aproboval, aniž by se dostatečným způsobem vypořádal s námitkami stěžovatelky. Napadený rozsudek je proto rovněž nepřezkoumatelný.

[9] Správní orgány porušily také § 174a zákona o pobytu cizinců, čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a čl. 3 a 9 Úmluvy o právech dítěte. Správní orgány a soud shrnuly zjištěné skutečnosti pouze formálně a vyvodily z nich závěry, které vůbec neodpovídají skutečnému stavu. Ačkoliv byly správní orgány i soud zpraveny o existenci manžela stěžovatelky i jejích nezaopatřených dětí, pouze formálně uzavřely, že v případě uložení povinnosti opustit území podle § 50a zákona o pobytu cizinců nedojde k nepřiměřenému zásahu do soukromého a rodinného života stěžovatelky. Rozhodnutí o povinnosti opustit území představuje rozhodnutí, u něhož správní orgány musí přikročit k posuzování přiměřenosti, a takové posuzování se váže nejen ke konkrétní osobě, ale i ke konkrétnímu rozhodnutí, jehož přiměřenost má být zkoumána (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2017, č. j. 7 Azs 24/2017-29). Správní orgány i krajský soud v projednávaném případě nezkoumaly přiměřenost ve vztahu k rozhodnutí o uložení povinnosti opustit území, a tím zatížily svá rozhodnutí vadou nezákonnosti.

[10] Stěžovatelka se neztotožňuje s názorem správního orgánu a krajského soudu, dle něhož není správní orgán v řízení o žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu povinen zkoumat přiměřenost dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života účastníka řízení. Krajský soud se s touto námitkou vypořádal nedostatečně. Nevyhovění kasační stížnosti by znamenalo naprosto nepřiměřený zásah do jejího života. Stěžovatelka zde žije již více než osm let, a to v souladu s právním řádem, je integrována do české společnosti, má zde mnoho přátel a zázemí. Po celou dobu pobytu řádně vykonávala podnikatelskou činnost a platila odvody do státního rozpočtu. Svou ekonomickou aktivitu by nemohla ve stejné formě a intenzitě vykonávat v zemi svého původu.

[11] Správní orgány nebyly oprávněny postupovat podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Intenzita dvou skutkových podstat obsažených v tomto ustanovení (pobyt cizince není v zájmu ČR, jiná závažná překážka pobytu cizince na území) v souvislosti s veřejným zájmem je obdobná nebo srovnatelná. Správní orgány a soud nesprávně shledaly, že stěžovatelka neplnila účel předchozího pobytu. Na její dosavadní činnost je nutné pohlížet jako na činnost podnikatelskou a nikoli jako na zaměstnání. Podnikání je činnost svobodná a nezávislá, má mnoho forem. Nelze vytvořit jakési pevné jednotné měřítko, dle kterého by bylo možné určit, co lze za podnikání považovat a co ne. Z toho důvodu je nutné individuálně posoudit, zda činnost prováděná stěžovatelkou je nebo není podnikáním, přičemž v pochybnostech platí zásada mírnějšího výkladu zákona ve prospěch účastníka. V praxi mnoho jednatelů vykonává svou činnost neformálně a v součinnosti s osobami, které jednateli dané společnosti nejsou, tudíž nepotřebují znát a ani neznají všechny podrobnosti týkající se dané společnosti. Činnost stěžovatelky formálně i fakticky naplňuje znaky podnikání.

[12] Jednateli přísluší obchodní vedení společnosti, zajišťuje řádné vedení předepsané evidence a účetnictví, vedení seznamu společníků a na žádost informuje společníky o věcech společnosti. Zákon však nestanovuje jednateli povinnost vykonávat tyto činnosti osobně a zcela sám. Bylo by absurdní se domnívat, že jednatel je povinen sám osobně vést např. účetnictví společnosti. Jednatel má povinnost tyto úkoly zajistit, ale zákon nestanovuje, jakým způsobem. Stěžovatelka je jednatelkou fungující společnosti vykonávající svůj předmět činnosti a výše uvedené povinnosti jsou ve společnosti zajištěny, tudíž je nutné mít za to, že stěžovatelka splnila podmínky citovaných ustanovení.

[13] Při hodnocení skutkového stavu vycházely správní orgány převážně z protokolu o výsledku stěžovatelky. Zohlednily však účelově pouze ty odpovědi, ze kterých je znát určitá neznalost záležitostí týkajících se společnosti, čímž porušily § 50 odst. 3 a 4 s. ř.

[14] Stěžovatelka správnímu orgánu v průběhu výsledku srozumitelně objasnila, že vykonává jednatelskou činnost, hledá partnery a podepisuje smlouvy. Je evidentní, že jí s řízením společnosti někdo pomáhá, a to zejména z důvodu, že neovládá dobře český jazyk a nevyzná se v administrativě. To však samo o sobě neznamená, že její činnost není podnikáním, či dokonce, že je nelegálně zaměstnávána. Takový závěr by musel správní orgán spolehlivě prokázat. Spisový materiál však neobsahuje dostatek podkladů pro to, aby mohl správní orgán nade vší pochybnost tvrdit, že činnost stěžovatelky nebyla podnikáním.

[15] Závěr krajského soudu o tom, že výsledek nebyl veden účelově, je nesprávný. Krajský soud se měl zabývat i otázkou stresového tlaku na stěžovatelku při výsledku. Z výsledku je zcela zřejmé, že stěžovatelka byla nervózní, zřejmě z dopadu náročné situace a z nátlaku vyslychajících úředníků při výsledku. Žádost o nové provedení výsledku je proto na místě. Je nadto nepřípustné, aby žalovaná nepřipustila možnost stěžovatelky poradit se se svým právním zástupcem, jak odpovědět na kladené otázky, neboť by tím bylo porušeno právo na právní pomoc (čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod).

[16] Žalovaná dospěla k závěru o nenaplnění znaků samostatně výdělečné činnosti pouze na základě svých domněnek; přitom podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013-35, musí správní orgány při postihování nelegální práce obviněnému prokázat naplnění všech znaků závislé práce - zaměstnanec osobně a soustavně vykonává práci jménem zaměstnavatele a podle jeho pokynů, přičemž se vůči zaměstnavateli nachází v podřízeném stavu. Zjištěný skutkový stav musí skýtat oporu pro jednoznačný závěr o tom, že byly naplněny všechny znaky závislé práce (viz rozsudek krajského soudu ze dne 28. 11. 2014, č. j. 30 A 18/2014-80).

[17] S ohledem na výše uvedené stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

[18] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že se plně ztotožňuje s obsahem napadeného rozsudku. Skutečností, na základě kterých správní orgán I. stupně konstatoval zjištění jiné závažné překážky pobytu stěžovatelky na území, uvedla ona sama při prováděném výsledku. Před jeho zahájením správní orgán zjistil její způsobilost k provedení výsledku, řádně ji poučil a stěžovatelka odpovídala dobrovolně. Z jejich odpovědí je zřejmé, že položeným otázkám rozuměla. Z protokolu také vyplývá, že na nejdůležitější otázky stěžejní pro posouzení věci se jí správní orgán dotazoval opakovaně. Nejednalo se však o nátlak, ale o snahu o řádné zjištění stavu věci. Stěžovatelka nebyla schopna při výsledku sdělit nic konkrétního ohledně své činnosti, nedokázala jmenovat jediného partnera, kterého společnosti Evanis dojednala, ani sdělit nic konkrétního ke smlouvám, co údajně podepisovala, naopak uvedla, že tyto smlouvy moc nečetla. Pletla si zaměstnance a společníky této společnosti. Pak přímo uvedla, že pro společnost nepracovala, ale má u ní papíry. Pokud by stěžovatelka skutečně vykonávala funkci jednatelky od roku 2012 do roku 2018, byla by schopna o své činnosti uvést více. Žalovaná proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou.

### III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[19] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Dospěl přitom k závěru, že kasační stížnost **není důvodná**.

[20] Kasační soud předně konstatuje, že napadený rozsudek je přezkoumatelný [kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Krajský soud se dostatečně zabýval všemi žalobními námitkami, a to včetně námitky stran nedostatečného posouzení přiměřenosti zásahu rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatelky.

[21] Stěžovatelka v kasační stížnosti uvedla, že rozsudek napadá rovněž z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky), z obsahu kasační stížnosti je však zřejmé, že tvrdí i důvod pro zrušení napadeného rozsudku podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. (vady správního řízení, pro které měl krajský soud napadené rozhodnutí zrušit). V zásadě se kasační námitky soustřeďují do dvou okruhů. Zaprvé stěžovatelka nesouhlasí s postupem, jakým správní orgány dospěly k závěru, že neplnila účel předchozího pobytu a vykonávala nelegální práci, a vyjadřuje nesouhlas s podřazením těchto závěrů pod pojem „jiná závažná překážka pobytu na území“ jako jednoho ze zákonných důvodů pro zamítnutí žádosti. Zadruhé stěžovatelka nesouhlasí s posouzením přiměřenosti dopadu rozhodnutí do jejího soukromého a rodinného života.

*III. a) Zjištění jiné závažné překážky pobytu na území ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců*

[22] Podle § 46 odst. 1 zákona o pobytu cizinců *pro povolení k dlouhodobému pobytu platí obdobně § 31 odst. 1 písm. a) až e), § 33, 34, 37, 38, § 55 odst. 1 a 2, § 56, § 58 odst. 3 a § 62 odst. 1 vztahující se na dlouhodobé vízum.*

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

[24] Taková jiná závažná překážka pobytu může být podle judikatury kasačního soudu způsobena neplněním účelu pobytu po převážnou část doby platnosti předchozího pobytu (rozsudek ze dne 3. 3. 2016, č. j. 7 Azs 322/2015-43).

[25] Ustanovení § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti definuje nelegální práci jako **práci vykonávanou 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 vnitropodnikové převedeného zaměstnance nebo modrou kartou vydanými podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky nebo bez některé z těchto karet** (zdůraznění doplněno).

[26] Dle § 89 odst. 1 a odst. 2 zákona o zaměstnanosti může být cizinec přijat do zaměstnání a zaměstnáván, je-li držitelem platné zaměstnanecké karty, karty vnitropodnikové převedeného zaměstnance nebo modré karty, pokud tento zákon nestanoví jinak. Cizinec může být dále přijat do zaměstnání a zaměstnáván, má-li platné povolení k zaměstnání vydané krajskou pobočkou Úřadu práce a platné oprávnění k pobytu na území České republiky.

[27] 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 (rozsudek ze dne 27. 11. 2011, č. j. 7 As 82/201-81, ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011-69, ze dne 28. 5. 2014, č. j. 4 As 165/2013-50, či ze dne 16. 10. 2017, č. j. 6 Azs 302/2017-27). Při výkladu tohoto pojmu a jeho aplikaci je však třeba vždy přihlížet ke konkrétním skutkovým okolnostem výkonu činností, které by bylo možné označit za nelegální práci. Je tedy nutné, aby konkrétní okolnosti nasvědčovaly takové intenzitě případného porušení pravidel o zaměstnanosti, resp. intenzitě porušení veřejného zájmu na ochraně pracovního trhu, která by ospravedlňovala aplikaci závažných překážek bránících dalšímu pobytu cizince na území (srov. např. rozsudek ze dne 8. 8. 2019, 9 Azs 192/2019–25, 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).

[28] Vodítko, jak intenzitu porušení pravidel o zaměstnanosti hodnotit, již Nejvyšší správní soud správním orgánům poskytl ve svých předchozích rozhodnutích. 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).

[29] 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).

[30] Kasační soud ze správního spisu zjistil, že žádost o dlouhodobý pobyt za účelem zaměstnání, podanou v době platnosti předchozího dlouhodobého pobytu uděleného za účelem podnikání, původně správní orgán I. stupně zamítl dne 12. 11. 2015. Vycházel převážně z protokolu o kontrole ze dne 12. 5. 2014. Z něj vyplynulo, že stěžovatelka dne 12. 3. 2014 vykonávala uklízečské práce v restauraci De Emanuel, se kterou měla společnost Evanis uzavřenu smlouvu o poskytování služeb. K této činnosti však neměla pracovní povolení. Prvostupňové rozhodnutí žalovaná dne 29. 8. 2017 zrušila, neboť k prokázání výkonu nelegální práce a neplnění účelu pobytu nestačí vycházet z protokolu o kontrole, který prokazuje výkon závislé činnosti toliko v jednom dni. Žalovaná uvedla, že správní orgán I. stupně musí zjištěné skutečnosti ověřit účastnickým výslechem stěžovatelky.

[31] Proto správní orgán I. stupně provedl se stěžovatelkou dne 31. 1. 2018 výslech. Během výslechu stěžovatelka nejprve uvedla, že je od roku 2012 jednatelkou společnosti Evanis, která se zabývá velkoobchodem, maloobchodem a úklidovou činností. V této společnosti je zaměstnaná, hledá pro ni zaměstnance, partnery, podepisuje smlouvy; nevykonává jinou než jednatelskou činnost. O zaměstnaneckou kartu žádá, protože již nechce dělat jednatelku, chce „pracovat rukama“. Nepamatuje si, že k žádosti přikládala pracovní povolení. Na otázku, zda někdy vykonávala úklidové práce pro společnost Evanis, nejprve uvedla, že asi ano, následně však uvedla, že pro tuto společnost uklízí od roku 2012 dodnes. Naposledy pro tuto společnost pracovala den před výslechem; pak však doplnila, že se jednalo o soukromou záležitost. Uvedla jména zaměstnanců, které během své jednatelské činnosti pro společnost najala, avšak následně o těchto osobách mluvila jako o dalších společnících společnosti. Nevěděla také, jak probíhá samotné výběrové řízení zaměstnanců. Netušila rovněž, co je obsahem smluv, které jako jednatelka uzavírá.

[32] Následně uvedla, že pro společnost Evanis pracuje osm hodin denně, má čistou měsíční mzdu 9.200,- Kč, během této pracovní doby podepisuje smlouvy, dělá na úklidové firmě a objednává zboží. Hned na další otázku však odpověděla, že pro společnost Evanis nepracuje, pouze od ní má papíry. Evanis ve skutečnost uzavřela smlouvu s restaurací De Emanuel. Práci jednatelky nevykonává, byla jednatelkou pouze v roce 2012 do roku 2014 nebo 2015, kdy svůj záměr ve funkci skončit oznámila na valné hromadě. Potom však uvedla, že byla pouze zapsána v obchodním rejstříku, ale jednatelskou činnost nikdy nevykonávala. Po příjezdu do ČR „musela vyřídit nějaké papíry“, nedělala to však sama, měla na to lidi. Od roku 2017 má živnostenský list a uklízí „sama na sebe“. Nebyla však schopna popsat, jakým způsobem si činnost fakturuje či kdo je její účetní. Následně uvedla, že jí jednou měsíčně vyplácí odměnu majitel restaurace De Emanuel, který jí platí od hodiny a dohlíží na její hodinový fond. Nedělá žádnou činnost týkající se finančních záležitostí, ale pouze uklízí, účetní sdílí se všemi zaměstnanci restaurace. Správnímu orgánu I. stupně potvrdila, že po celou dobu pobytu nevykonává jednatelskou činnost, ale úklidové práce.

[33] Během výsledku stěžovatelka doznala, že k přípravě na výslech dostala seznam odpovědí, které se měla naučit, avšak moc jej nečetla. Správní orgán I. stupně získal od stěžovatelky část seznamu a zjistil, že se jedná o otázky na jednatelskou činnost z pohovoru provedeného tímto správním orgánem. Kopii seznamu založil do spisu.

[34] Z obsahu výsledku je zřejmé, že stěžovatelka během pobytu za účelem podnikání (od roku 2012 do roku 2014) jeho účel neplnila, ale místo toho vykonávala jinou činnost, a to po celou dobu platnosti pobytu. Je nezbytné, aby podnikání bylo uskutečňováno i fakticky (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 12. 2011, č. j. 7 As 82/2011-71), nejen formálně zápisem do obchodního rejstříku, jak tomu bylo v případě stěžovatelky. Stěžovatelka nebyla schopna popsat, co jako jednatelka pro společnost vykonává, odpovědi se pokusila naučit podle seznamu, který obdržela. Následně sama potvrdila, že ve skutečnosti nikdy jednatelskou činnost neprovozovala, ale během celé doby pobytu na území prováděla uklízecké práce. Správní orgány i krajský soud proto postupovaly správně, pokud shledaly, že je z těchto důvodů dána jiná překážka pobytu na území podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců.

[35] Stěžovatelka měla k závislé práci, kterou po celou dobu pobytu na území vykonává, povolení pouze v rozmezí března 2014 do března 2015. Je tedy zřejmé, že nelegální práci vykonávala dlouhodobě, v rozmezí několika let, aniž by současně fakticky plnila účel svého pobytu. Správní orgány tedy správně podřadily pod pojem jiné závažné překážky pobytu na území i výkon nelegální práce stěžovatelkou.

[36] Jak soud uvedl již ve svých rozsudcích ze dne 16. 10. 2017, č. j. 6 Azs 302/2017-27, ze dne 16. 5. 2018, č. j. 7 Azs 78/2018-46, a ze dne 9. 10. 2019, č. j. 10 Azs 250/2019-25, výslech účastníka řízení je podle §169j zákona o pobytu cizinců přípustným důkazem. Řízení o vydání povolení k dlouhodobému pobytu je řízením o žádosti. Podle § 51 odst. 3 s. ř. platí, že je-li v souladu s požadavky § 3 s. ř. zjištěna skutečnost, která znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne. Správní orgán I. stupně dospěl k závěru, že informace, které se dozvěděl z výpovědi stěžovatelky, jsou dostatečné pro zamítnutí žádosti, a tento postup potvrdila i žalovaná a krajský soud. Kasační soud se s tímto hodnocením ztotožňuje. Ostatně stěžovatelce nic nebránilo, aby po seznámení se s podklady rozhodnutí sama důkazy podporující to, že fakticky vykonávala funkci jednatelky, sama doplnila, například o smlouvy, které jménem společnosti v postavení jednatelky měla podepisovat, nebo jiné doklady prokazující, že funkci jednatelky skutečně vykonávala. Namísto toho se pouze domáhala opakování původního výsledku. Za daného

stavu lze souhlasit s tím, že nebylo povinností správního orgánu vyhovět její žádosti o provedení nového výslechu. Ten by byl již nadbytečný.

*III. b) Posouzení přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života stěžovatelky ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců*

[37] Podle § 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců *správní orgán při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona 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, jebož je cizinec státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, ke státu jeho posledního trvalého bydliště. Účastník řízení je povinen v rámci řízení poskytnout ministerstvu veškeré relevantní informace potřebné k posouzení přiměřenosti vydaného rozhodnutí. Podle odst. 3 správní orgán posuzuje přiměřenost dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona pouze v případech, kdy to tento zákon výslovně stanoví.*

[38] Posuzování přiměřenosti dopadu rozhodnutí není omezeno pouze na ta rozhodnutí, u kterých to zákon o pobytu cizinců výslovně stanoví (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 povolení k dlouhodobému pobytu (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. Při posuzování přiměřenosti dopadu není nutné výslovně hodnotit všechna kritéria uvedená v § 174a zákona o pobytu cizinců, ale výslovně zohlednit pouze 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, či ze dne 14. 3. 2019, č. j. 7 Azs 554/2018–36).

[39] Kasační soud je toho názoru, že správní orgány svým povinností při posuzování přiměřenosti dopadu rozhodnutí dostaly. Správní orgán I. stupně zohlednil kritéria, která vyšla najevo ve správním řízení. Stěžovatelky se během výslechu dotázal, zda na Ukrajině žijí její příbuzní, jak často je navštěvuje a zda tam má majetek, ptal se jí také na její vazby na ČR. Zjistil, že na Ukrajině žije její matka, děti a vnoučata a vlastní tam byt. Naopak v ČR si pouze pronajímá pokoj. Možný zásah pak vážil s porušením povinností ze strany stěžovatelky a dospěl k závěru, že se jedná o zásah přiměřený. Žalovaná sice nesprávně uvedla, že nebylo povinností správního orgánu I. stupně toto hodnocení provádět, to však nic nemění na tom, že správní orgán I. stupně jej provedl správně.

[40] Bylo tedy na místě, pokud krajský soud hodnocení přiměřenosti dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatelky ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců potvrdil jako správné a v souladu se zákonem. Kasační soud k tomu dodává, že se neztotožňuje s tvrzením stěžovatelky, dle které svou ekonomickou aktivitou nemůže ve stejné formě a intenzitě vykonávat v zemi svého původu. V průběhu správního řízení bylo zjištěno, že stěžovatelka prováděla uklízení práce, které může ve stejné formě a intenzitě vykonávat i v zemi původu.

[41] Soud nespatřuje důvod k tomu, proč by správní orgány měly zohledňovat specifickou situaci nezaopatřených dětí a manžela stěžovatelky. Stěžovatelka je rozvedená a její děti jsou dospělé, naopak už mají vlastní děti. Soud se rovněž nemohl zabývat námitkou stran nutnosti posouzení přiměřenosti dopadu rozhodnutí o povinnosti opustit území, neboť žádné takové rozhodnutí v projednávaném řízení vydáno nebylo. Předmětem soudního přezkumu bylo rozhodnutí o zamítnutí žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání.



[42] Nejvyšší správní soud proto shrnuje, že krajský soud správně posoudil právní otázku, zda byly v případě stěžovatelky dány důvody pro zamítnutí žádosti pro existenci jiné závažné překážky pobytu na území podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Rovněž správní řízení před správním orgánem I. stupně a žalovanou netrpělo vadami (a to zvláště ve vztahu k řádnému zjištění skutkového stavu), pro které by měl krajský soud napadené rozhodnutí zrušit. Taktéž přiměřenost zásahu do rodinného a soukromého života stěžovatelky posoudily správní orgány a následně krajský soud dostatečně.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[43] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a s ohledem na to ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[44] Stěžovatelka připojila ke kasační stížnosti návrh na přiznání odkladného účinku. O tomto návrhu soud nerozhodoval, jelikož odkladný účinek působí jen do skončení řízení před soudem a soud rozhodl o samotné kasační stížnosti bez zbytečného odkladu po nezbytném poučení účastníků řízení a obstarání dalších podkladů nutných pro rozhodnutí. Rozhodování o odkladném účinku tak skončením řízení o kasační stížnosti pozbylo smyslu.

[45] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl na základě § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, proto jí právo na náhradu nákladů nenáleží. Žalované, která byla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, pak soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť jí žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 3. prosince 2020

JUDr. Josef Baxa  
předseda senátu