



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., a soudců Mgr. Ing. Petra Šuránka a Mgr. Lenky Oulíkové v právní věci

žalobce: **S. M.**, narozen dne X,
státní příslušník Ukrajiny,
bytem X,
zastoupen advokátem Mgr. Tomášem Císařem,
se sídlem Vinohradská 22, Praha,

proti
žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**,
se sídlem náměstí Hrdinů 3, Praha,

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 26. 4. 2019, č. j. MV-133127-4/SO-2018,

takto:

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 26. 4. 2019, č. j. MV-133127-4/SO-2018, se ruší a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 11 228 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce Mgr. Tomáše Císaře, advokáta.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalobce se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb.,

soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaná zamítla jeho odvolání proti rozhodnutí Ministerstva vnitra (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 25. 9. 2018, č. j. OAM-11686-20/ZM-2018, a toto rozhodnutí potvrdila. Správní orgán I. stupně svým rozhodnutím zamítl žádost žalobce o vydání zaměstnanecké karty podle § 46 odst. 6 písm. a) ve spojení s § 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 30. 7. 2019 (viz čl. II bod 1 zákona č. 176/2019 Sb.; dále jen „zákon o pobytu cizinců“).

2. Žalovaná v napadeném rozhodnutí nejprve zrekapitulovala obsah správního spisu a obsah rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Uvedla, že bylo prokazatelně zjištěno, že žalobce pracoval pro dvě společnosti bez platného pracovního povolení, tedy vykonával nelegální práci, což vyplývá z pracovní smlouvy a dohody o provedení práce, jež jsou součástí správního spisu. Žalobce tedy naplnil skutkovou podstatu závažné překážky pobytu cizince na území České republiky podle § 56 odst. 1 písm. j) věty druhé zákona o pobytu cizinců. Ztotožnila se proto s odůvodněním správního orgánu I. stupně, který dospěl k závěru, že žalobce vykonával nelegální práci po dobu minimálně 10 měsíců. Žalovaná dále uvedla, že co se týče závěru správního orgánu I. stupně ohledně toho, že žalobce neplnil účel předchozího povoleného pobytu, k takovému závěru ve správním spise neexistují dostatečné podklady. Každopádně je dostatečně zjištěn skutkový stav ohledně porušování pracovněprávních předpisů jednoznačně podřaditelný pod pojem jiná závažná překážka. Jinou závažnou překážku představuje jednání cizince, které porušuje právní předpisy České republiky či je obchází a které zákon o pobytu cizinců neuvádí výslovně jako zvláštní důvod pro zamítnutí žádosti o příslušné pobytové oprávnění. Existuje veřejný zájem na dodržování právních předpisů České republiky. V souladu s veřejným zájmem je, aby na území České republiky pobývali výhradně cizinci, kteří tyto předpisy dodržují. Výkladem pojmu jiná závažná překážka se zabýval i Nejvyšší správní soud a dospěl k závěru, že se jedná o neurčitý právní pojem. Takový pojem zahrnuje jevy nebo skutečnosti, které nelze obecně zcela správně podřadit či definovat. Jejich obsah a rozsah se může měnit v závislosti na čase a místě aplikace právního předpisu. Zákonodárce tak vytváří prostor správnímu orgánu, aby zhodnotil, zda konkrétní případ lze podřadit pod neurčitý právní pojem, či nikoliv (viz rozsudek NSS ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011-69). Správní orgán I. stupně pod tento pojem podřadil jednání žalobce spočívající v porušování pracovněprávních předpisů, neboť vykonával zaměstnání bez platného povolení k zaměstnání či zaměstnanecké karty, a žalovaná se s jeho závěry zcela ztotožnila. Žalovaná dále uvedla, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně je v souladu se zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), neboť okolnosti případu byly dostatečně zhodnoceny. Žalovaná také uvedla, že souběžně s řízením o vydání zaměstnanecké karty probíhalo řízení o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu žalobce za účelem podnikání. Úkolem správního orgánu je zjistit skutkový stav tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti. Správní orgány proto nemohou ignorovat poznatky, jež zjistí v rámci jiného řízení týkajícího se totožného účastníka. Nepřisvědčila námitce žalobce, že neměl možnost reagovat na shromážděné podklady, neboť žalobce byl řádně vyrozuměn výzvou o možnosti seznámit se s podklady a vyjádřit se k nim. Žalobce tohoto práva využil a uvedl, že se vyjádří do 14 dnů. Následně správnímu orgánu I. stupně zaslal oznámení o převzetí právního zastoupení, žádost o definování případného nedostatku vedoucího k zamítnutí žádosti a o poskytnutí lhůty k vyjádření. Správní orgán I. stupně poskytl zástupci lhůtu do 7. 9. 2018. Zástupce však

v této lhůtě nereagoval ani nepožádal o nahlédnutí do spisu. Žalovaná shledala nedůvodnou i námitku žalobce o nepřiměřenosti rozhodnutí správního orgánu I. stupně s ohledem na žalobcův soukromý a rodinný život. Správní orgány při rozhodování o vydání zaměstnanecké karty nemají povinnost posuzovat přiměřenost dopadů, jako je tomu např. u rozhodnutí o neprodloužení povolení k dlouhodobému pobytu. Žalovaná odkázala na judikaturu NSS a uvedla, že § 46 odst. 6 ani § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců neobsahují požadavek posouzení dopadů. Nad rámec nezbytného odůvodnění nicméně uvedla, že k návštěvě rodiny může žalobce využít možnosti pobytu formou pozvání či udělením víza k pobytu do 90 dnů dle evropských předpisů. Uzavřela, že žalobce svým jednáním spočívajícím ve výkonu nelegální práce naplnil jinou závažnou překážku pobytu, jak správně uvedl správní orgán I. stupně, pročez zamítla odvolání žalobce a potvrdila rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

Obsah žaloby a vyjádření k žalobě

3. Žalobce v žalobě uvedl, že žalovaná zásadním způsobem porušila své povinnosti odvolacího orgánu a porušila § 68 odst. 3, § 89 odst. 2 a § 3 správního řádu. Dále uvedl, že rozhodnutí obou správních orgánů jsou v rozporu s § 174a zákona o pobytu cizinců.
4. Žalobce považuje napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné, neboť žalovaná se nedostatečným způsobem vypořádala s uplatněnými odvolacími námitkami. Žalobce považuje výrok rozhodnutí správního orgánu I. stupně za rozporný s jeho odůvodněním. Správní orgán I. stupně uvedl, že povolení k dlouhodobému pobytu nebylo vydáno, neboť byla zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území dle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Za jinou závažnou překážku žalobce považuje takovou překážku, jež není definována na jiném místě v zákoně. Rozhodnutí správního orgánu I. stupně však pojednává téměř výhradně o tom, že žalobce neplnil účel pobytu, jímž bylo podnikání. Žalobce z tohoto důvodu považuje napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné.
5. Žalobce dále spatřuje pochybení správních orgánů v tom, že nevyhověly žalobcově žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu z důvodu, že nesplňoval některou z podmínek pro udělení víza [§ 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců]. Správní orgán I. stupně vycházel z podmínek uvedených v § 56 zákona o pobytu cizinců, avšak tento svůj postup nikterak neodůvodňuje. Ze systematiky zákona o pobytu cizinců plyne, že pokud by zákonodárce měl v úmyslu odkázat prostřednictvím § 37 odst. 2 písm. b) na § 56, učinil by tak výslovným odkazem, jak to činí na jiných místech. Správní orgán I. stupně následně zcela nepochopitelným způsobem dospěl k závěru, že nepředložení náležitosti žádosti je i jinou překážkou ve smyslu § 57 odst. 1 písm. k) zákona o pobytu cizinců. Takový závěr žalobce považuje za nelogický, nesmyslný, ale i rozporný se zákonem. Z uvedených důvodů považuje žalobce rozhodnutí obou správních orgánů za nepřezkoumatelná.
6. Žalobce také uvedl, že se správní orgány nedostatečným způsobem vypořádaly s přiměřeností, pokud jde o dopady rozhodnutí ve vztahu k jeho důvodům. Správní orgány také nedostatečně zjistily stav věci a zázemí, jež má žalobce na území České republiky. S ohledem na to, že v důsledku napadeného rozhodnutí je fakticky ukončen pobyt žalobce na území České republiky, měla se žalovaná blíže zabývat skutkovým stavem. Při posouzení dopadů jsou správní orgány povinny přihlídnout zejména k dopadům rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce. Žalobce na území České republiky žije s manželkou a svou dcerou, jež je manželkou českého státního občana, a také vnuk žalobce má české státní občanství. Přítomnost žalobcovy dcery nebyla zohledněna vůbec.

Manželka žalobce onemocněla rakovinou a její léčba je vázána na území České republiky. S ohledem na to, že její pobyt je navázán na pobyt žalobce, v případě, že žalobce pozbyde oprávnění k pobytu na území, přijde i jeho manželka o možnost léčby a tím zřejmě i o život. Žalobce blíže odkázal na návrh na přiznání odkladného účinku žalobě. Dále uvedl, že správní orgány rozhodly v rozporu s § 174a zákona o pobytu cizinců.

7. Žalovaná ve vyjádření k žalobě poukázala na to, že z argumentace žalobce uvedené v žalobě je možné se spíše domnívat, že míří proti rozhodnutí žalované č. j. MV-121061-4/SO-2018, jímž žalovaná zamítla odvolání žalobce ve věci žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání – účast v právnické osobě. Dále odkázala na argumentaci v napadeném rozhodnutí a zopakovala, že žalobce pracoval nelegálně, čímž naplnil tzv. jinou závažnou překážku, a odkázala na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 12. 2017, č. j. 11 A 168/2017-47. K žalobní námitce nepřiměřenosti rozhodnutí opětovně poukázala na to, že se jedná o rozhodnutí o (ne)vydání zaměstnanecké karty, nikoliv o rozhodnutí o (ne)prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu, pročez nebylo její povinností přiměřenost rozhodnutí zkoumat. Závěrem navrhla, aby soud žalobu zamítl.

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

8. Ze správního spisu soud zjistil následující relevantní skutečnosti:
9. Dne 4. 4. 2018 podal žalobce žádost o zaměstnaneckou kartu. Přiložil platový výměr společnosti F. C. s.r.o., IČO X, se sídlem X (dále jen „společnost F.“) ze dne 27. 3. 2018, výpis z katastru nemovitostí, podle nějž mají žalobce s manželkou ve společném jmění manželů byt, stanovisko C. P. S. V. Š., podle nějž je vzdělání žalobce doložené vysokoškolským diplomem srovnatelné s magisterským studiem v České republice, pracovní smlouvu se společností F. uzavřenou dne 27. 3. 2018 na dobu neurčitou a kopie cestovního dokladu.
10. Součástí správního spisu je pracovní smlouva se společností M. B. s.r.o., IČO X, se sídlem X (dále jen „společnost M. B.“) ze dne 10. 10. 2016 na pozici seniorní inženýr. Jako den nástupu do práce byl určen den 10. 10. 2016.
11. Dále je součástí správního spisu pracovní smlouva se společností T., spol. s r.o., IČO X, se sídlem X (dále jen „společnost T.“), ze dne 1. 2. 2016, podle níž měl žalobce téhož dne nastoupit do práce na pozici konstruktér. Smlouva byla uzavřena na dobu určitou do dne 28. 2. 2017. Součástí spisu je i dohoda ze dne 29. 9. 2016 o ukončení pracovního poměru se společností T. ke dni 30. 9. 2016.
12. Dále je součástí správního spisu dohoda o provedení práce ze dne 1. 7. 2016 se společností S. C. s.r.o., IČO X, se sídlem X (dále jen společnost S. C.), na období od 1. 7. 2016 do 31. 12. 2016. Žalobce měl provádět práci spočívající v telefonické a písemné korespondenci s dodavateli a jednání se zákazníky (technická konzultace projektů).
13. Součástí správního spisu je přípis Úřadu práce České republiky, krajské pobočky pro hlavní město Prahu (dále jen „úřad práce“), ze dne 22. 5. 2017, z nějž plyne, že žalobci bylo vydáno rozhodnutí o povolení k zaměstnání podle § 89 odst. 4 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném do 14. 8. 2017 (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), pro druh práce strojní inženýři projektanti, konstruktéři pro zaměstnavatele M. B. na dobu od 5. 10. 2016 do 30. 9. 2018. Dále je součástí správního spisu přípis úřadu práce ze dne 29. 1. 2018, podle nějž bylo žalobci vydáno rozhodnutí o povolení k zaměstnání pro

zaměstnavatele S. C. na dobu od 17. 1. 2013 do 30. 11. 2013 pro druh práce náměstci (ředitelé) pro technický rozvoj, výzkum a vývoj, a dále povolení pro zaměstnavatele M. B. na dobu od 5. 10. 2016 do 30. 9. 2018 pro druh práce strojní inženýři, projektanti, konstruktéři. Pro zaměstnavatele T. žalobci povolení k zaměstnání nebylo vydáno.

14. Dne 28. 7. 2018 vydal správní orgán I. stupně výzvu k seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí, jež byla žalobci doručena dne 30. 7. 2019. Žalobce dne 1. 8. 2019 nahlédl do spisu a uvedl, že se vyjádří do 14 dnů.
15. Dne 8. 8. 2018 bylo správnímu orgánu I. stupně doručeno oznámení o převzetí právního zastoupení od zástupce žalobce. Jeho součástí byla žádost o sdělení stavu řízení a žádost, aby správní orgán I. stupně definoval případný nedostatek, který by jej vedl k zamítnutí žádosti. Žalobce navrhl, aby mu byla prodloužena lhůta k podání vyjádření. Poukázal na to, že žádost netrpí žádnými formálními nedostatky, je vysoce kvalifikovanou, bezúhonnou a integrovanou osobou s technickým vzděláním, České republiky může prospět výkonem vysoce kvalifikovaného zaměstnání. Na území České republiky má celou rodinu (dílem složenou i z občanů České republiky), všichni hovoří plynule česky, jsou plně integrovaní, bezúhonní, nepředstavují žádné riziko pro společnost.
16. Správní orgán I. stupně zaslal žalobci vyrozumění ze dne 30. 8. 2018, č. j. MV-91472-2/OAM-2018, v němž uvedl, že mu žádné ustanovení právního řádu neukládá povinnost informovat účastníky řízení o tom, jak hodlá rozhodnout, před vydáním rozhodnutí ve věci samé. Dále usnesením ze dne 30. 8. 2018, č. j. MV-91472-3/OAM-2018, určil žalobci lhůtu 7 dnů k vyjádření k podkladům pro vydání rozhodnutí. Do vydání rozhodnutí správního orgánu I. stupně se žalobce nevyjádřil.
17. Správní orgán I. stupně vydal rozhodnutí ze dne 25. 9. 2018, č. j. MV-91472-4/OAM-2018, jímž podle § 46 odst. 6 písm. a) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců zamítl žádost žalobce o vydání zaměstnanecké karty. V rozhodnutí uvedl, že žalobci bylo prodlouženo povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – účast v právnické osobě – s dobou platnosti od 1. 3. 2015 do 28. 2. 2017. Správní orgán I. stupně vycházel z toho, že žalobce předložil pracovní smlouvu se společností T. na dobu určitou od 1. 2. 2016 do 28. 2. 2017, dohodu o ukončení pracovního poměru ke dni 30. 9. 2016 a výplatní pásky od společnosti T. za období od února do června 2016 (výplatní pásky jsou součástí spisu sp. zn. OAM-721/DP-2017). Dále předložil dohodu o provedení práce se společností S. C. na období od 1. 7. 2016 do 31. 12. 2016. K uzavření těchto smluv si měl žalobce opatřit povolení k zaměstnání od úřadu práce, správní orgán I. stupně však zjistil, že žalobce potřebným povolením k uzavření uvedených smluv v předmětné době nedisponoval. Žalobce tak tyto práce vykonával na území České republiky nelegálně. Z uvedeného důvodu byla zamítnuta jeho žádost o prodloužení povolení k dlouhodobého pobytu za účelem podnikání – účast v právnické osobě rozhodnutím správního orgánu I. stupně ze dne 13. 7. 2018, č. j. OAM-712/DP-2017, podle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 a § 37 odst. 2 písm. b) s odkazem na § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, neboť byla zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území. S ohledem na to, že zde žalobce pracoval bez potřebného povolení, pracoval zde nelegálně, protože i jeho příjmy z těchto prací byly nelegální. V zákoně o pobytu cizinců není nikterak definováno, co se rozumí pojmem jiná závažná překážka. Z judikatury správních soudů plyne, že neplnění účelu předchozího pobytu po převážnou část doby, na kterou bylo cizinci uděleno vízum k pobytu za účelem podnikání, je závažnou překážkou pobytu cizince na území, jež je podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců ve

spojení s § 46 odst. 1 téhož zákona důvodem pro nevydání povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky. Správní orgán je povinen rozhodovat v souladu s veřejným zájmem. Je ve veřejném zájmu, aby byl dodržován právní řád České republiky a aby nebyly obcházeny právní normy. Žalobce dlouhodobě, nikoliv nahodile porušoval pracovněprávní předpisy, neboť v průběhu svého posledního povoleného pobytu (od 1. 3. 2015 do 28. 2. 2017) pracoval pro společnost T. a S. C. bez potřebného povolení k zaměstnání či zaměstnanecké karty. Tím nedodržel účel svého pobytu. Proto správní orgán I. stupně zamítl žalobcovu žádost o vydání zaměstnanecké karty.

18. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání. Uvedl, že z napadeného rozhodnutí není zřejmé, jakým způsobem dospěl správní orgán I. stupně k závěru, že žalobce svým jednáním založil překážku svého pobytu na území České republiky. Tato skutečnost neplyne ani ze správního spisu. Podle žalobce je nutné zkoumat, nakolik je pobyt mimo území překážkou pobytu na území (rozsudek NSS ze dne 8. 8. 2012, č. j. 3 As 15/2012-29). Závěry uvedené v tomto rozhodnutí je možné vztáhnout i na neprovozování podnikatelské činnosti po omezenou dobu. Nevykonávání podnikatelské činnosti by samo o sobě nemělo být překážkou jiného pobytového oprávnění. Správní orgán I. stupně pochybil také tím, že pro toto řízení převzal podklady z odlišného řízení ve věci žalobce, a to zejména s ohledem na jedinečnost každého řízení. Také namítl, že na podklady nemohl jakkoliv reagovat. Dále žalobce uvedl, že se správní orgán I. stupně nikterak nezabýval přiměřeností vydaného rozhodnutí. Poukázal na to, že na území České republiky žije celá jeho rodina (manželka, dcera, vnouče).

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

19. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, po vyčerpání řádných opravných prostředků, osobou k tou oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Jde tedy o žalobu věcně projednatelnou.
20. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalované (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Vady, k nimž by soud byl povinen přihlédnout i bez námítky, neshledal.
21. Třebaže žalobce požádal o nařízení jednání, rozhodl soud o žalobě bez jednání, neboť byly splněny podmínky pro takový postup dle § 76 odst. 1 s. ř. s.

Posouzení věci soudem

22. Žalobce v odstavci 3 žaloby zcela obecně bez konkretizace ve vztahu k projednávané věci namítá, že žalovaná porušila § 89 odst. 2 správního řádu a odůvodnění jejího rozhodnutí neodpovídá § 68 odst. 3 správního řádu. Dále žalovaná podle žalobce opomenula zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu), a to zejména ve vztahu ke skutečnosti, že napadené rozhodnutí i rozhodnutí správního orgánu I. stupně jsou v rozporu s § 174a zákona o pobytu cizinců, přičemž byl porušen § 2 odst. 3 a 4 správního řádu. Tato tvrzení žalobce nepovažuje soud za řádně formulované žalobní body, neboť jsou pouze výčtem typových pochybení, jichž se obecně mohou správní orgány dopustit, nejsou ale nijak konkretizována (skutkově ani právně) ve vztahu k projednávané věci (viz rozsudky rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005-58, a ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78).

23. Žalobce dále poukazuje na nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu I. stupně pro nesrozumitelnost, která je dána rozporností jeho výroku a odůvodnění, pokud jde o důvod pro zamítnutí žádosti o vydání zaměstnanecké karty.
24. Podle § 5 písm. e) bodu 2 a 3 zákona o zaměstnanosti se nelegální práci rozumí, pokud fyzická osoba-cizinec vykonává práci v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání nebo bez tohoto povolení, je-li podle tohoto zákona vyžadováno, nebo v rozporu se zaměstnaneckou kartou vydanou podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky, nebo v rozporu s modrou kartou; to neplatí v případě převedení na jinou práci podle § 41 odst. 1 písm. c) zákoníku práce, nebo pokud fyzická osoba-cizinec vykonává práci pro právnickou nebo fyzickou osobu bez platného povolení k pobytu na území České republiky, je-li podle zvláštního právního předpisu vyžadováno.

Podle § 3 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“), může být závislá práce vykonávána výlučně v základním pracovněprávním vztahu, není-li upravena zvláštními právními předpisy. Základními pracovněprávními vztahy jsou pracovní poměr a právní vztahy založené dohodami o pracích konaných mimo pracovní poměr.

Podle § 46 odst. 6 písm. a) zákona o pobytu cizinců správní orgán zaměstnaneckou kartu nevydává z důvodů uvedených v § 56, s výjimkou důvodu uvedeného v § 56 odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců.

Podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců správní orgán dlouhodobé vízum cizinci neudělí, jestliže pobyt cizince na území není v zájmu České republiky nebo je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území.

25. Správní orgán I. stupně zamítl žádost podle § 46 odst. 6 písm. a) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, tedy z důvodu existence jiné závažné překážky pobytu žalobce na území. Tu spatřoval v tom, že žalobce vykonával závislou práci pro dva zaměstnavatele na základě pracovní smlouvy a dohody o provedení práce, aniž si předem opatřil povolení k zaměstnání. Tuto činnost lze proto považovat za nelegální práci, která představuje porušení jiných veřejnoprávních norem, na které nemíří žádný zvláštní důvod zamítnutí žádosti. Současně správní orgán I. stupně dovodil, že žalobce v souvislosti s výkonem nelegální práce neplnil povolený účel pobytu, jímž bylo podnikání – účast v právnické osobě. Žalovaná odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně korigovala. Poukázala na to, že správní orgán I. stupně nezjišťoval, zda žalobce plnil účel pobytu, ve správním spise nejsou žádné podklady, které by svědčily ve prospěch závěru, že žalobce účel pobytu neplnil. Žalovaná tedy zúžila vymezení jiné závažné překážky tak, že spočívá výlučně ve výkonu nelegální práce. Tu žalobce vykonával dlouhodobě po dobu minimálně 10 měsíců u společností T. a S. C.. Žalobce patrně tuto korekci ve vymezení rozsahu jiné závažné překážky pobytu na území nepostřehl, zejména jí neuzpůsobil argumentaci ve své žalobě. Rozhodnutí správního orgánu I. stupně i napadené rozhodnutí tvoří jeden celek. Z jeho výsledné podoby plyne, že jiná závažná překážka pobytu na území není v případě žalobce spatřována v tom, že v minulosti neplnil účel povoleného pobytu (tato otázka nebyla správními orgány zjišťována), nýbrž výlučně ve výkonu nelegální práce. Tuto skutečnost lze přitom obecně podřadit pod správními orgány aplikovaný § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. K pnutí mezi výrokiem rozhodnutí správního orgánu I. stupně (aplikovanou právní normou) a odůvodněním rozhodnutí (ve spojení s odůvodněním napadeného rozhodnutí) nedochází. Žalobní bod je

nedůvodný.

26. V návaznosti na výše uvedené je nicméně třeba doplnit, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně ve spojení s napadeným rozhodnutím je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, k čemuž musel soud přihlédnout z úřední povinnosti, neboť mu tato skutečnost bránila vypořádat řádně uplatněný žalobní bod (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009-84; k tomu viz bod 37 níže). Nepřezkoumatelnost rozhodnutí spočívá v tom, že správní orgány při kvalifikaci zjištěné nelegální práce jako jiné závažné překážky pobytu nezohlednily všechny skutečnosti (některé ani nezjišťovaly), aby mohly v tomto konkrétním případě posoudit, zda individuální jednání žalobce lze považovat za závažnou překážku pro povolení pobytu *pro futuro*.
27. Judikatura stejně jako správní orgány v dané věci vychází z toho, že pojem jiná závažná překážka pobytu je neurčitým právním pojmem, který umožňuje správním orgánům pod něj podřadit různé situace. Nelze jej vykládat tak, že zahrnuje jakékoliv pochybení či protiprávní jednání cizince, neboť zahrnuje pouze takové protiprávní jednání, které představuje skutečně závažnou překážku dalšího pobytu na území. Musí tedy jít o jednání natolik závažné, že další prodloužení či vydání nového povolení neumožňuje (viz rozsudek NSS ze dne 16. 9. 2019, č. j. 5 Azs 166/2019-27). Jednání cizince, které naplňuje znaky porušování právních předpisů nebo jejich obcházení (včetně výkonu nelegální práce) je jedním z primárních ukazatelů, že by zde mohla nastat závažná překážka pobytu na území ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Vždy je však třeba hodnotit intenzitu a závažnost jednání cizince v kontextu skutkových okolností daného případu (rozsudek NSS ze dne 21. 10. 2020, č. j. 6 Azs 275/2019-43).
28. Vodítko, jak intenzitu porušení pravidel o zaměstnanosti hodnotit, již judikatura správním orgánům poskytla. Podstatné je zejména, zda cizinec mimo výkon nelegální práce plnil, či neplnil účel svého pobytu. Dále lze pod pojem jiná závažná překážka podřadit situaci, kdy cizinec vykonával závislou práci bez platného povolení k zaměstnání dlouhodobě; v minulých případech vždy šlo o dobu minimálně dvou let (rozsudky NSS 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 NSS ze dne 8. 10. 2019, č. j. 10 Azs 250/2019-25). Nejvyšší správní 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 ani tak o úmyslné porušení či obcházení zákona, jako spíše o neporozumění podmínkám získaného povolení k pobytu. Tato okolnost sice nemá žádný dopad na to, že žalobce měl povinnost si podmínky pro možnost výkonu zaměstnání v rámci získaného pobytového povolení zjistit, má však značný vliv na naplnění neurčitého právního pojmu závažné překážky pobytu cizince pro účely prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců (viz rozsudek NSS ze dne 8. 8. 2019, č. j. 9 Azs 192/2019-25).
29. Správní orgány ve vztahu k závislé činnosti vykonávané žalobcem opatřily podklady ke zjištění, že žalobce v době od 1. 2. 2016 do 30. 9. 2016 vykonával práci pro společnost T. bez povolení k zaměstnání (pracovní smlouva, dohoda o rozvázání pracovního poměru i sdělení úřadu práce jsou součástí správního spisu). Správní orgány poukazují též na to, že

výplatní pásky týkající se tohoto pracovního poměru jsou součástí správního spisu vedeného k žádosti o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu pro účel podnikání – účast v právnické osobě. Neučinily z nich ovšem žádné skutkové zjištění, nelze jim proto vytýkat, že je nezaložily do spisu týkajícího se nyní projednávané věci. Ve vztahu k dohodě o provedení práce se správní orgány omezily pouze na zjištění, že dohoda se společností S. C. byla uzavřena na dobu v ní uvedenou a že k ní nebylo vydáno povolení k zaměstnání. Správní orgány nijak neprokázaly, kdy a v jakém rozsahu žalobce vykonal práce podle této dohody a jaká odměna mu byla vyplacena. Správní orgán I. stupně sice vzal v úvahu, že dohodu o provedení práce uzavřel žalobce se společností S. C., jejímž je společníkem a jednatelem, ovšem nijak neuvážil, zda se tato specifická okolnost nějakým způsobem promítá do významnosti narušení trhu práce. Předmětem práce konané podle dohody mělo být vedení jednání a další komunikace s dodavateli i odběrateli, což by bylo možné považovat za součást obchodního vedení společnosti, které náleží jednatelem, jímž žalobce v dané době byl. Správní orgány se nezabývaly tím, zda činnost, kterou žalobce pro společnost S. C. reálně vykonával, skutečně představuje závislou práci, tedy zda nejde o zastřený výkon obchodního vedení obchodní korporace, a nijak nehodnotily, jak velké ohrožení pro český trh práce představuje skutečnost, že žalobce uzavřel se společností, jejímž je jednatelem i společníkem, pracovní právní vztah. Za této situace lze mít za prokázané, že žalobce vykonával nelegální práci pouze po dobu 8 měsíců, kdy pracoval pro společnost T., a to v období 24 měsíců, po které mu bylo vydáno povolení k pobytu za účelem podnikání – účast v právnické osobě (od 1. 3. 2015 do 28. 2. 2017).

30. Správní orgány se vůbec nezabývaly tím, zda žalobce v době platnosti povolení k pobytu plnil účel pobytu, tedy zda podnikal. Nijak nepoměřily rozsah legální a nelegální činnosti žalobce, a to ani z hlediska časového, ani z hlediska výše příjmů. Nijak nezohlednily, zda žalobcem v minulosti vykonávaná nelegální práce představuje překážku pro vydání zaměstnanecké karty, tedy zda představuje riziko, že žalobce bude v porušování právních předpisů pokračovat. V této souvislosti je třeba zohlednit, že zaměstnanecká karta v sobě spojuje povolení k pobytu i povolení k zaměstnání. Bude-li tedy žalobci vydána zaměstnanecká karta dle jeho žádosti, bude smět vykonávat závislou práci dle smlouvy se společností forteq, kterou přiložil k žádosti o vydání zaměstnanecké karty a podle níž byl pracovní poměr uzavřen na dobu neurčitou, bez potřeby vyžádat si další povolení.
31. Z výše uvedeného plyne, že byť správní orgány učinily určitá zjištění svědčící o porušení zákona o zaměstnanosti, jehož se žalobce v minulosti dopustil, nelze z nich automaticky dovozovat, že žalobce tímto jednáním naplnil jinou závažnou překážku pobytu na území ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Jinými významnými aspekty konkrétního případu žalobce se správní orgány nezabývaly, takže zatížily napadené rozhodnutí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů.
32. Žalobcova argumentace obsažená v bodě 5 žaloby se zcela míjí s předmětem napadeného rozhodnutí, neboť se týká rozhodnutí ve věci žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání, nikoliv žádosti o vydání zaměstnanecké karty. Ustanovení zákona o pobytu cizinců, na které žalobce v této části žaloby poukazuje, správní orgány v nyní projednávané věci vůbec neaplikovaly. Je proto zcela bezpředmětné, aby se soud žalobcem předestřeným problémem zabýval, neboť jednak není ukotven ve správním spisu týkajícím se posuzované věci, jednak se nijak netýká výkladu právních norem, které žalovaná v napadeném rozhodnutí aplikovala.
33. Žalobce dále uvedl, že se správní orgány nevypořádaly s přiměřeností napadeného

rozhodnutí ve vztahu k jeho soukromému a rodinnému životu. Soud k tomu uvádí, že žalobce zmínil okolnosti týkající se přiměřenosti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o vydání zaměstnanecké karty s ohledem na jeho soukromý a rodinný život v podání ze dne 2. 8. 2018. Správní orgán I. stupně na tato tvrzení žalobce nijak nereagoval, jeho rozhodnutí je proto nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Žalobce poté zopakoval tyto skutečnosti v odvolání, přičemž je drobně rozvedl. Žalovaná neshledala důvod posuzovat přiměřenost rozhodnutí o zamítnutí žádosti o vydání zaměstnanecké karty s ohledem na žalobcův soukromý a rodinný život na území České republiky, neboť žádné ustanovení, podle nichž byla žádost zamítnuta, tuto povinnost neukládá. Nad rámec toho žalovaná uvedla, že žalobce může jezdit do České republiky na návštěvu rodiny v rámci bezvízového styku nebo na základě schengenského víza.

34. Soud k tomu uvádí, že právní názor žalované, která odkázala na rozsudky NSS č. j. 9 Azs 288/2016-30 a č. j. 10 Azs 249/2016-47, je překonaný. Nejvyšší správní soud aktuálně zastává právní názor, že posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí není omezeno pouze na ta rozhodnutí, u kterých to zákon o pobytu cizinců výslovně stanoví, je třeba ji ke konkrétní námitce posuzovat i v případě zamítnutí žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu. Tato povinnost plyne z čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (viz rozsudky NSS ze dne 19. 8. 2020, č. j. 2 Azs 241/2020-29, ze dne 20. 8. 2020, č. j. 2 Azs 169/2019-25, ze dne 12. 11. 2020, č. j. 7 Azs 450/2019-41, a ze dne 3. 12. 2020, č. j. 1 Azs 399/2020-31). Zaměstnanecká karta je svým druhem právě povolením k dlouhodobému pobytu (viz § 42g odst. 1 zákona o pobytu cizinců).
35. Žalovaná v napadeném rozhodnutí nad rámec svého právního názoru, jenž je nezákonný, jak vyplývá z výše citované judikatury, zmínila možnost žalobce pobývat na území České republiky na základě jiných oprávnění (krátkodobé vízum, bezvízový styk). K tomu soud uvádí, že zmínění pobytových alternativ nepředstavuje adekvátní posouzení přiměřenosti zásahu rozhodnutí do soukromého a rodinného života, který žalobce vede na území České republiky. Z obsahu správních spisů, které mají správní orgány k dispozici, vyplývá, že žalobce pobýval na území České republiky cca 10 let. Je společníkem a jednatelem obchodní korporace S. C., dosahuje v České republice vysokých příjmů ze závislé činnosti (částečně legálně vykonávané, částečně nelegálně vykonávané), vlastní v U. byt. Žalobce dále správním orgánům uvedl, že spolu s ním žije v České republice jeho manželka a dcera, která je provdána za občana České republiky a má s ním dítě. Zmínil rovněž, že všichni jsou integrováni do české společnosti, plynně hovoří česky, jsou bezúhonní. Tyto skutečnosti, které jsou s ohledem na § 174a zákona o pobytu cizinců relevantní pro posouzení přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života, správní orgány nijak neposoudily, nezauly k nim žádné stanovisko.
36. Význam přiměřenosti rozhodnutí z hlediska soukromého a rodinného života se liší v různých situacích. Např. v rozsudcích ze dne 27. 3. 2020, č. j. 5 Azs 320/2019-38, a ze dne 29. 5. 2020, č. j. 5 Azs 213/2017-34, Nejvyšší správní soud dovodil, že pokud důvod neudělení povolení k pobytu spočívá v neplnění účelu pobytu, nemůže posouzení přiměřenosti rozhodnutí s ohledem na soukromý a rodinný život popřít skutečnost, že nejsou splněny podmínky pro vyhovění žádosti. V nyní posuzovaném případě ovšem žalovaná vyjasnila, že důvodem pro zamítnutí žádosti o vydání zaměstnanecké karty není neplnění účelu pobytu, nýbrž existence jiné závažné překážky pobytu spočívající ve výkonu nelegální práce. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20. 8. 2020, č. j. 2 Azs 169/2019-25, uvedl, že existence závažné překážky je vstupní nutnou podmínkou pro

komplexní úvahu, zda lze vydat takové rozhodnutí, které může ve svých důsledcích znamenat ukončení pobytu cizince na území České republiky. Konkrétní míra závažnosti „závažné překážky“ je pak hlediskem, které má být poměřeno s jinými, „protichůdně“ působícími hledisky (zejména různými aspekty sepětí cizince s Českou republikou, tedy v první řadě rodinnými vazbami na jejím území, ale případně i faktory dalšími, jsou-li patrné). Faktory týkající se soukromého a rodinného života mají být položeny „na misku vah“ proti veřejným zájmům, které případně naopak brání vydání pobytového oprávnění (viz rozsudek NSS ze dne 19. 8. 2020, č. j. 2 Azs 241/2020-29). Žalobce v žalobě namítá, že žalovaná zcela ignoruje otázku přiměřenosti důsledků jejího rozhodnutí ve vztahu k důvodu pro neprodloužení povolení (správně vydání zaměstnanecké karty). Tomuto tvrzení žalobce lze přisvědčit. Z výše uvedeného přitom plyne, že správní orgány jsou povinny zabývat se tím, zda závažnost důvodů, které brání vydání zaměstnanecké karty, je v rozumné proporcii s intenzitou zásahu do soukromého a rodinného života žadatele.

37. Vzhledem k tomu, že důvodem pro zamítnutí žádosti o vydání zaměstnanecké karty je existence jiné závažné překážky pobytu, což je sám o sobě neurčitý právní pojem, při jehož výkladu a aplikaci mají být zohledněny individuální okolnosti konkrétního případu, bylo možné při hodnocení závažnosti porušení právních předpisů ze strany žalobce, které správní orgány shledaly, poměřit jejich intenzitu z hlediska chráněného veřejného zájmu s intenzitou zásahu do soukromého a rodinného života žalobce. To však správní orgány neučinily, a nemohl tak k žalobnímu bodu žalobce v návaznosti na doplnění skutkových okolností (onkologické onemocnění manželky, které je zdravotní péče poskytována v České republice a jejíž pobytový titul je navázán na pobytové oprávnění žalobce) učinit ani soud. Brání mu v tom totiž nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí stran hodnocení zjištěného pochybení jako závažné překážky pobytu na území. Pokud správní orgány zatížily rozhodnutí nepřezkoumatelností při podřazení jimi zjištěných skutečností pod důvod bránící vyhovění žádosti žalobce, nelze zhodnotit intenzitu jimi chráněného veřejného zájmu (zájem na ochraně českého pracovního trhu), resp. intenzitu porušení tohoto veřejného zájmu ze strany žalobce. Za této situace tak nemůže soud uvážit o tom, zda by zhodnocení celého souhrnu aspektů soukromého a rodinného života žalobce na území České republiky mohlo vzhledem k jejich intenzitě převážet nad intenzitou narušení veřejného zájmu.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

38. Vzhledem k výše uvedenému zrušil soud napadené rozhodnutí žalované podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a věc jí vrátil k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení jsou správní orgány vázány právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
39. O náhradě nákladů řízení mezi účastníky rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce byl v řízení úspěšný, a má tak právo na náhradu všech účelně vynaložených nákladů řízení. Náklady žalobce spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3 000 Kč za žalobu a nákladech na zastoupení advokátem. Výše odměny advokáta za zastupování se stanoví v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. dle vyhlášky č. 177/1996 Sb. (advokátní tarif). Zástupce žalobce provedl v souvislosti s tímto řízením dva úkony právní služby ve smyslu § 11 advokátního tarifu, a to převzetí zastoupení a sepsí žaloby. Odměna za jeden úkon právní služby činí 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu], výše odměny tak je celkem 6 200 Kč. Vedle odměny přísluší zástupci žalobce rovněž náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč za každý z úkonů právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního

tarifu), celkem tedy 600 Kč. Jelikož je zástupce žalobce plátcem daně z přidané hodnoty, je součástí nákladů účastníka i náhrada této daně, kterou je jeho zástupce povinen odvést z odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů (§ 57 odst. 2 s. ř. s.), tj. 21 % z částky 6 800 Kč, tedy 1 428 Kč. Náklady žalobce tak celkem činí 11 228 Kč. Náhrada nákladů řízení je splatná ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.) k rukám zástupce žalobce (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, užitý na základě § 64 s. ř. s.).

Poučení:

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

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

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

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

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

Praha 22. ledna 2021

Mgr. Tomáš Kocourek, Ph.D., v. r.
předseda senátu