



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudců Mgr. Jana Čížka a JUDr. Davida Krysky ve věci

žalobce: **S. M.**, narozen dne X
státní příslušník Ukrajiny
bytem X

zastoupen advokátem Mgr. Tomášem Císařem
sídlem Vinohradská 22, Praha 2

proti
žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
sídlem náměstí Hrdinů 3, Praha 4

o **žalobě proti rozhodnutí** žalované ze dne 5. 12. 2018, č. j. MV-121061-4/SO-2018,

takto:

- I. **Rozhodnutí žalované ze dne 5. 12. 2018, č. j. MV-121061-4/SO-2018, se ruší a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.**
- II. **Žalovaná je povinna zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 12 228 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta Mgr. Tomáše Císaře.**

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 a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 13. 7. 2018, č. j. OAM-712-39/DP-2017 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Správní orgán I. stupně prvostupňovým rozhodnutím zamítl žádost žalobce o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – účasti v právnické osobě podle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3, § 37 odst. 2 písm. b) a § 56 odst. 1 písm. j) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 14. 8. 2017 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).

2. Žalovaná v napadeném rozhodnutí mimo jiné vedla, že bylo prokazatelně zjištěno, že žalobce pracoval pro dvě společnosti bez platného pracovního povolení, tedy vykonával nelegální práci. To vyplývá z pracovní smlouvy a dohody o provedení práce, jež jsou součástí správního spisu. Žalobce tak naplnil skutkovou podstatu závažné překážky pobytu cizince na území podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Ztotožnila se proto s odůvodněním prvostupňového rozhodnutí, podle kterého žalobce vykonával nelegální práci po dobu minimálně 10 měsíců. Porušování pracovněprávních předpisů žalobcem je podřaditelné pod pojem jiná závažná překážka. Jinou závažnou překážku představuje jednání cizince, které porušuje právní předpisy či je obchází a které zákon o pobytu cizinců neuvádí výslovně jako zvláštní důvod pro zamítnutí žádosti o příslušné pobytové oprávnění. Je v souladu s veřejným zájmem, aby na území pobývali výhradně cizinci, kteří dodržují právní předpisy. Žalobce vykonával zaměstnání bez platného povolení k zaměstnání či zaměstnanecké karty, v čemž lze spatřovat jednání, které naplňuje znaky porušování právních předpisů České republiky nebo jejich obcházení. Výkon zaměstnání bez oprávnění k pobytu nebo povolení k zaměstnání, ačkoli je toto povolení podmínkou výkonu zaměstnání, je důvodem pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění. Prvostupňové rozhodnutí 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. Podmínky pro udělení víza nejsou soustředěny v jediném ustanovení a pro aplikaci § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců je nutno vycházet ze zákona o pobytu cizinců jako celku. Podmínky pro udělení pobytového oprávnění jsou vymezeny jednak v ustanoveních zákona o pobytu cizinců upravujících náležitosti jednotlivých typů žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu, negativně jsou pak vymezeny v § 56 zákona o pobytu cizinců, který specifikuje, za jakých okolností nelze dlouhodobé vízum (v tomto případě povolení k dlouhodobému pobytu) udělit. Žalovaná shledala nedůvodnou námitku žalobce o nepřiměřenosti prvostupňového rozhodnutí z důvodu žalobcova soukromého a rodinného života. Správní orgán I. stupně řádně posoudil přiměřenost napadeného rozhodnutí v souladu s § 174a zákona o pobytu cizinců, přičemž dospěl k závěru, že zamítnutí žádosti nepřiměřený dopad do rodinného a soukromého života žalobce mít nebude. Rovněž § 174a zákona o pobytu cizinců obsahuje pouze demonstrativní výčet skutečností, které je správní orgán povinen zohlednit při posuzování přiměřenosti dopadů negativního rozhodnutí do života cizince, není tak povinen posuzovat veškeré uvedené skutečnosti, nýbrž pouze ty, jež jsou relevantní pro daný případ. Napadené rozhodnutí bude mít vliv na podnikání žalobce, neboť mu bude znemožněno podnikat na území. Důvodem pro zamítnutí žádosti je však především skutečnost, že žalobce se na území dopustil protiprávního jednání ve smyslu nelegální práce. Neprodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu neznamená, že nebude moci Českou republiku navštěvovat. Žalovaná poukázala na možnost realizovat jeho další

pobyt na území v souladu se zákonem o pobytu cizinců např. formou krátkodobých víz nebo zaměstnanecké karty, která by opravňovala žalobce k výkonu závislé činnosti na území (tedy legalizaci svého zaměstnání). Zároveň žalovaná z cizineckého informačního systému zjistila, že pobytové oprávnění manželky žalobce je závislé na pobytovém oprávnění žalobce, neboť tato žádá o dlouhodobý pobyt za účelem společného soužití rodiny. S ohledem na uvedené žalovaná dospěla k závěru, že zamítnutí žádosti nebude mít nepřiměřený dopad do rodinného a soukromého života žalobce.

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 dostatečným způsobem nevypořádala s uplatněnými odvolacími námitkami. Žalobce považuje výrok prvostupňového rozhodnutí 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. Prvostupňové rozhodnutí však pojednává téměř výhradně o tom, že žalobce nebyl účasten zdravotního pojištění. 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 § 56 odst. 1 písm. j) 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 dostatečným způsobem nevypořádaly 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. S ohledem na to, že v důsledku napadeného rozhodnutí je fakticky ukončen pobyt žalobce na území, měla se žalovaná blíže zabývat skutkovým stavem. Při posouzení dopadů jsou správní orgány povinny přihlédnout zejména k dopadům rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce. Žalobce na území žije s manželkou a dcerou, jež je manželkou státního občana České republiky; také vnuk žalobce má státní občanství České republiky. Přítomnost žalobcovy dcery nebyla zohledněna vůbec. Manželka žalobce onemocněla rakovinou a její léčba je vázána na území České republiky, jakož i na péči žalobce a dcery. 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. Dále uvedl, že správní orgány rozhodly v rozporu s § 174a zákona o pobytu cizinců.

7. Žalovaná ve vyjádření k žalobě uvedla, že se ztotožňuje se skutkovými zjištěními i právní kvalifikací předcházejících rozhodnutí správních orgánů obou stupňů. Odmítla námitky uvedené v žalobě jako nedůvodné. Ze spisového materiálu podle ní nevyplývají žádné nové skutečnosti zmiňované žalobcem. V podrobnostech odkázala na obsah napadeného rozhodnutí a na spisový materiál. Napadené rozhodnutí považuje za souladné se správním řádem, jakož i zákonem o pobytu cizinců, neboť okolnosti případu má žalovaná za dostatečně zhodnocené. Závěrem navrhla, aby soud žalobu zamítl.

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

8. Ze správního spisu soud zjistil následující relevantní skutečnosti:
9. Dne 16. 1. 2017 podal žalobce žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. Přiložil výpis z katastru nemovitostí, podle něž mají žalobce s manželkou ve společném jmění manželů byt, a kopie cestovního dokladu a dokladu o povolení k pobytu. Dále přiložil výpis z obchodního rejstříku společnosti Sev-Consult s.r.o., IČO 28493028, sídlem Mezi Školami 2, Praha 5 (dále jen „SEV“); smlouvy o výkonu funkce jednatele společnosti SEV; výpisy z bankovního účtu; potvrzení Finančního úřadu pro hlavní město Prahu ze dne 6. 1. 2017 o neexistenci daňových nedoplatků společnosti SEV; potvrzení Finančního úřadu pro hlavní město Prahu ze dne 21. 12. 2016 o neexistenci daňových nedoplatků žalobce. Dále je součástí správního spisu dohoda o provedení práce ze dne 1. 7. 2016 se společností SEV na období od 1. 7. 2016 do 31. 12. 2016; žalobce měl provádět práci spočívající v telefonické a písemné korespondenci s dodavateli a v jednání se zákazníky (technická konzultace projektů). Rovněž byly přiloženy výplatní pásky od této společnosti, doklady o výši příjmů žalobce a také potvrzení Pražské správy sociálního zabezpečení o absenci nedoplatků žalobce a společnosti SEV na pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, penále a přírážce k pojistnému.
10. Současně žalobce přiložil pracovní smlouvu se společností TARPO spol. s r.o., IČO 14802147, sídlem Pražská 346, Kněžves (dále jen „TARPO“), 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. Rovněž přiložil i dohodu ze dne 29. 9. 2016 o ukončení pracovního poměru se společností TARPO ke dni 30. 9. 2016 a kopie výplatních lístků od této společnosti za období od února 2016 do června 2016.
11. Stejně tak předložil pracovní smlouvu se společností MBtech Bohemia s.r.o., IČO 65416082, sídlem Daimlerova 6, Plzeň (dále jen „MBtech Bohemia“), ze dne 10. 10. 2016 na pozici seniorní inženýr. Jako den nástupu do práce byl určen den 10. 10. 2016. Předloženy byly dále potvrzení o zaměstnání u téže společnosti ze dne 10. 1. 2017 a kopie výplatních pásek od této společnosti za období od listopadu 2016 do července 2017.
12. Součástí správního spisu je rovněž přípis Úřadu práce České republiky, Krajské pobočky pro hlavní město Prahu (dále jen „úřad práce“), ze dne 22. 5. 2017, z něž plyne, že žalobci bylo vydáno rozhodnutí o povolení k zaměstnání pro druh práce strojní inženýři, projektanti, konstruktéři pro zaměstnavatele MBtech Bohemia na dobu od 5. 10. 2016 do 30. 9. 2018. Dále je součástí správního spisu přípis úřadu práce ze dne 29. 1. 2018, podle něž bylo žalobci vydáno rozhodnutí o povolení k zaměstnání pro zaměstnavatele SEV 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 MBtech Bohemia na dobu od 5. 10. 2016 do 30. 9. 2018 pro druh práce strojní inženýři, projektanti, konstruktéři; pro

zaměstnavatele TARPO žalobci povolení k zaměstnání nebylo vydáno.

13. Opatřením ze dne 8. 2. 2018 správní orgán I. stupně vyzval žalobce k seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí (opatření bylo žalobci doručeno dne 15. 2. 2018). Žalobce dne 19. 2. 2018 nahlédl do spisu a uvedl, že se vyjádří do 30 dnů.
14. Dne 20. 3. 2018 bylo správnímu orgánu I. stupně doručeno oznámení o převzetí zastoupení od zástupce žalobce. Jeho součástí byla mimo jiné žádost, aby správní orgán I. stupně definoval případný nedostatek, který by jej vedl k zamítnutí žádosti. Žalobce poukázal na to, že žádost netrpí žádnými formálními nedostatky. Žalobce má na území celou rodinu (dílem složenou i z občanů České republiky), všichni hovoří plynule česky, jsou plně integrovaní, bezúhonní, nepředstavují žádné riziko pro společnost.
15. Správní orgán I. stupně prvostupňovým rozhodnutím podle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3, § 37 odst. 2 písm. b) a § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců zamítl žádost žalobce o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. V jeho odůvodnění uvedl, že žalobci bylo prodlouženo povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání (účasť 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 TARPO 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 TARPO za období od února do června 2016. Dále předložil dohodu o provedení práce se společností SEV 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 nelegálně, a proto byla jeho žádost zamítnuta. Vzhledem k tomu, že zde žalobce pracoval bez potřebného povolení, pracoval zde nelegálně a rovněž příjmy z této práce byly nelegální. V zákoně o pobytu cizinců není nikterak definováno, co se rozumí pojmem jiná závažná překážka. Správní orgán I. stupně byl povinen rozhodovat v souladu s veřejným zájmem. Je ve veřejném zájmu, aby byl dodržován právní řád a aby nebyly obcházeny právní normy. Žalobce opakovaně porušoval pracovněprávní předpisy, neboť v průběhu svého posledního povoleného pobytu (od 1. 3. 2015 do 28. 2. 2017) pracoval pro společností TARPO a SEV bez potřebného povolení k zaměstnání či zaměstnanecké karty. Tímto jednáním žalobce naplnil § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Závažnou překážkou pobytu cizince na území je v daném případě výkon zaměstnání, aniž by žalobce měl platné povolení, tj. výkon nelegální práce. Zároveň se správní orgán I. stupně zabýval dopady prvostupňového rozhodnutí na jeho rodinný a soukromý život a přiměřenosti. Správní orgán I. stupně si byl vědom rodinné situace žalobce, tedy že na území žalobce žije se svou ženou, jejich dcerou, jejím manželem a vnukem. Správní orgán I. stupně dospěl k závěru, že prvostupňové rozhodnutí není nepřiměřené, neboť žalobce jej zapříčinil sám svým jednáním. Nepřiměřený zásah do rodinného života žalobce proto neshledal. Správní orgán I. stupně dále uvedl, že samotná délka pobytu žalobce na území České republiky (od roku 2012) není dostatečným důvodem pro odhlédnutí od naplnění důvodů pro neprodloužení povolení k dlouhodobému pobytu a nelze jen na jejím základě dovozovat, že rozhodnutí bude znamenat nepřiměřený zásah do soukromého nebo rodinného života. V zemi původu žalobce nedošlo ke zpretrhání sociálních a ekonomických vazeb.
16. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, přičemž uplatnil obdobné námitky jako v žalobě. Uvedl, že v řízení vedoucím k vydání prvostupňového rozhodnutí byla zvlášť

závažným způsobem porušena ustanovení o řízení před správním orgánem. Prvostupňové rozhodnutí je nezákonné, nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a rovněž vnitřně rozporné. Poukázal na nesoulad mezi výrokovou částí prvostupňového rozhodnutí a jeho odůvodněním. Zcela odmítl subsumování „důvodů neudělení víz“ pod „podmínky pro udělení víza“ tak, jak tyto termíny vyložil správní orgán I. stupně. Žádný z důvodů pro neudělení víz totiž nemůže být správním orgánem I. stupně vykládán jako podmínka pro udělení víza. Posouzení správního orgánu I. stupně ve vztahu k otázce přiměřenosti prvostupňového rozhodnutí zcela chybí, a rozhodnutí je tak nepřezkoumatelné. Nevydání pobytového oprávnění představuje zcela nepřiměřený zásah do jeho soukromého a rodinného života. Správní orgán I. stupně byl povinen zvážit zejména vyjmenované faktory uvedené v § 174a zákona pobytu cizince. Jelikož se správní orgán I. stupně v odůvodnění rozhodnutí s touto přiměřeností nevypořádal, jednal v rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

17. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, po vyčerpání řádných opravných prostředků, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Jde tedy o žalobu věcně projednatelnou.
18. 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.).
19. Třebaže žalobce požádal o nařízení jednání, rozhodl soud o žalobě bez jednání, neboť byly splněny podmínky pro takový postup podle § 76 odst. 1 s. ř. s.

Posouzení věci soudem

20. Předně soud uvádí, že žalobce v bodě 5 žaloby zcela obecně bez konkretizace ve vztahu k projednávané věci namítá, že žalovaná porušila § 89 odst. 2 správního řádu a odůvodnění napadeného 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 prvostupňové rozhodnutí jsou v rozporu s § 174a zákona o pobytu cizinců, přičemž byl porušen § 2 odst. 3 a 4 správního řádu. Tyto námitky žalobce nepovažuje soud za řádně formulované žalobní body, neboť jsou pouze výčtem typových pochybení, jichž se obecně mohou správní orgány dopustit, nejsou však nijak konkretizována (skutkově ani právně) ve vztahu k projednávané věci [srov. rozsudky rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (dále jen „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].
21. Žalobce dále poukazuje na nepřezkoumatelnost prvostupňového rozhodnutí pro nesrozumitelnost, kterou spatřuje v rozporu jeho výroku a odůvodnění, pokud jde o důvod pro zamítnutí žádosti o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu.
22. 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.

23. Podle § 5 písm. e) bodu 2 a 3 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném do 14. 8. 2017 se nelegální prací 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.
24. Podle § 44a odst. 3 věty druhé zákona o pobytu cizinců se na prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu § 35 odst. 2 a 3, § 36 a § 46 odst. 3 a 7 vztahují obdobně.
25. Podle § 35 odst. 3 zákona o pobytu cizinců nelze dobu pobytu na území na vízum k pobytu nad 90 dnů prodloužit, pokud ministerstvo shledá důvod pro zahájení řízení o zrušení platnosti tohoto víza (§ 37).
26. Podle § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců ministerstvo dále zruší platnost víza k pobytu nad 90 dnů, jestliže cizinec přestal splňovat některou z podmínek pro udělení víza.
27. Podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců ministerstvo dlouhodobé vízum cizinci neudělí, jestliže pobyt cizince na území není v zájmu České republiky nebo je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území.
28. Správní orgán I. stupně zamítl žádost žalobce podle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3, § 37 odst. 2 písm. b) a § 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. Žalobce ji vykonával po dobu minimálně 10 měsíců u společností TARPO a SEV. Tuto činnost lze proto považovat za nelegální práci, která představuje porušení jiných veřejnoprávních norem, na které nemíří žádný zvláštní důvod zamítnutí žádosti. Tuto skutečnost lze přitom obecně podřadit pod správními orgány aplikovaný § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. K pnutí mezi výrokem prvostupňového rozhodnutí (aplikovanou právní normou) a jeho odůvodněním (ve spojení s odůvodněním napadeného rozhodnutí) nedochází. Odůvodnění prvostupňového rozhodnutí se navíc nijak nezabývá tím, že by žalobce nebyl účasten zdravotního pojištění, jak tvrdí žalobce, ale právě nelegální práci žalobce. Žalobní bod je nedůvodný.
29. V návaznosti na výše uvedené je nicméně třeba doplnit, že prvostupňové rozhodnutí je ve spojení s napadeným rozhodnutím nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, k čemuž musel soud přihlídnout z úřední povinnosti, neboť mu tato skutečnost bránila vypořádat řádně uplatněný žalobní bod (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009-84). 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 další povolení pobytu, tj. *pro futuro*.
30. 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 (srov. 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 (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 10. 2020, č. j. 6 Azs 275/2019-43).

31. Vodítko, jak intenzitu porušení zákonných pravidel o zaměstnanosti hodnotit, již judikatura správním orgánům poskytla. Podstatné je zejména, zda cizinec vedle výkonu 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 případech, jimiž se zabývala dosavadní judikatura správních soudů, vždy šlo o dobu minimálně dvou let (srov. 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 (srov. rozsudek NSS ze dne 8. 10. 2019, č. j. 10 Azs 250/2019-25). NSS 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 neurčitěho právního pojmu závažné překážky pobytu cizince pro účely prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců (srov. rozsudek NSS ze dne 8. 8. 2019, č. j. 9 Azs 192/2019-25).
32. 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 TARPO bez povolení k zaměstnání (pracovní smlouva, dohoda o rozvázání pracovního poměru, sdělení úřadu práce a výplatní pásky jsou součástí správního spisu). Ve vztahu k dohodě o provedení práce se správní orgány omezily pouze na zjištění, že dohoda se společností SEV byla uzavřena na dobu v ní uvedenou a že k ní nebylo vydáno povolení k zaměstnání. Správní orgány se nezabývaly tím, kdy a v jakém rozsahu žalobce vykonával práci 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 SEV, 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 SEV 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, pracovněprávní vztah. Za této situace lze mít za prokázané, že žalobce vykonával nelegální práci pouze po dobu 8 měsíců, během nichž pracoval pro společnost TARPO, 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).

33. Správní orgány se dále 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, resp. riziko, že žalobce bude v porušování právních předpisů pokračovat.
34. 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.
35. Ve vztahu k námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí z důvodu subsumování důvodů neudělení víz pod podmínky pro udělení víza je třeba odpovědět na otázku, co je podmínkou pro udělení víza. Rozsahem tohoto pojmu užíteho v § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců se již zabýval NSS, který například ve svém rozsudku ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011-69, k této otázce uvedl, že „*ustanovení § 31 a § 33 zákona o pobytu cizinců představují pozitivní vymezení podmínek pro udělení víza. Nicméně současně je nutno dodat, že zákon o pobytu cizinců zakotvuje vedle tohoto pozitivního výčtu předpokladů pro udělení víza též vymezení negativní, které pouhé formální naplnění předpokladů pro udělení víza zákonným způsobem koriguje. Zmíněný korektiv představuje mimo jiné ustanovení § 56 citovaného zákona, na základě kterého správní orgány v rámci vedeného řízení ověřují, zda jsou splněny další předpoklady pro udělení víza, tedy zda tu neexistují důvody pro jeho případné neudělení. Naposledy zmíněné ustanovení lze tedy ve vazbě na námitku stěžovatele označit za ustanovení, které podmínky pro udělení víza vymezuje negativně.*“ Je tedy zjevné, že důvody pro neudělení víza podle § 56 zákona o pobytu cizinců představují (v negativním smyslu) podmínky pro udělení víza ve smyslu ustanovení § 37 odst. 2 písm. b) téhož zákona (srov. také rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2013, č. j. 4 As 114/2013–35). Námitka je proto nedůvodná.
36. 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 jeho žádosti s ohledem na jeho soukromý a rodinný život v podání ze dne 20. 3. 2018. Správní orgán I. stupně na tato tvrzení žalobce sice reagoval, nicméně podle soudu nedostatečně, neboť jen konstatoval dané skutečnosti, nijak však nekonkretizoval jejich dopady a ani jejich intenzitu, ani je nepoměřoval s dopady protiprávního jednání žalobce. To lze nejlépe demonstrovat na jeho odkazu na rozsudek NSS ze dne 28. 11. 2008, č. j. 5 Azs 46/2008-71, k němuž neuvedl, jak se závěry NSS ve věci žalobce konkrétně aplikují. Prvostupňové rozhodnutí je proto nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.
37. Žalobce následně zopakoval tato tvrzení v odvolání, přičemž je drobně rozvedl. Žalovaná

neshledala důvod odchytil se od závěrů správního orgánu I. stupně. Nad rámec toho uvedla, že § 174a zákona o pobytu cizinců obsahuje pouze demonstrativní výčet skutečností, které je správní orgán povinen zohlednit při posuzování přiměřenosti dopadů negativního rozhodnutí do života cizince, není tak povinna posuzovat veškeré uvedené skutečnosti, nýbrž pouze ty, jež jsou relevantní pro daný případ. Rovněž žalovaná poukázala na možnost realizovat další pobyt žalobce na území České republiky v souladu se zákonem o pobytu cizinců např. formou krátkodobých víz nebo zaměstnanecké karty, která by jej opravňovala k výkonu závislé činnosti na území (tedy legalizaci svého zaměstnání).

38. Podle judikatury NSS není posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí omezeno pouze na ta rozhodnutí, u kterých to zákon o pobytu cizinců výslovně stanoví, ale 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 (srov. 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).
39. Žalovaná v napadeném rozhodnutí nad rámec svého právního názoru, jenž je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů (a to i s přihlédnutím k tomu, že s prvostupňovým rozhodnutím tvoří jeden celek) zmínila možnost žalobce pobývat na území České republiky na základě jiných oprávnění (krátkodobé vízum, zaměstnanecká karta). 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 SEV, dosahuje v České republice vysokých příjmů ze závislé činnosti (v minulosti pouze částečně nelegálně vykonávané), vlastní v Unhošti 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, plyně 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 pouze konstatovaly, nicméně je nijak neposoudily a nezaujaly k nim žádné stanovisko.
40. 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, NSS 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 není neplnění účelu pobytu, nýbrž existence jiné závažné překážky pobytu spočívající ve výkonu nelegální práce. NSS v rozsudku ze dne 20. 8. 2020, č. j. 2 Azs 169/2019-25, uvedl, že existence závažné překážky je vstupní 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 miskuvah“ proti veřejným zájmům, které případně naopak brání vydání pobytového oprávnění (srov. 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. Tomuto tvrzení žalobce lze přisvědčit. Z výše uvedeného přitom plyne, že správní orgány jsou povinny zabývat se tím, zda závažnost důvodů, které brání vyhovění žádosti o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu, je v rozumné proporcii s intenzitou zásahu do soukromého a rodinného života žadatele.

41. Vzhledem k tomu, že důvodem pro zamítnutí žádosti žalobce 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 učinit ani soud 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). 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 uvážít o tom, zda by zhodnocení celého souhrnu aspektů soukromého a rodinného života žalobce na území České republiky mohlo vzhledem k jejich intenzitě převážít nad intenzitou narušení veřejného zájmu.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

42. Vzhledem k výše uvedenému soud napadené rozhodnutí jako nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů zrušil podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a věc vrátil žalované k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.), v němž jsou správní orgány vázány právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
43. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaná v řízení úspěšná nebyla, a náhrada nákladů jí proto nenáleží. Žalobce byl naproti tomu v řízení úspěšný, a má tak právo na náhradu všech účelně vynaložených nákladů řízení. Náklady žalobce spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 4 000 Kč 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., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „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. Náhradu za podání ze dne 1. 2. 2019 a 17. 3. 2021 naopak soud žalobci nepřiznal, neboť nebyla učiněna ve věci samé. 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 12 228 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 ve spojení s § 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 nejblíže 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 25. března 2021

Mgr. Ing. Petr Šuránek, v. r.
předseda senátu