



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Karla Ulíka a Mgr. Josefa Straky ve věci

žalobce: **S. B.**
narozen X, státní příslušník Ukrajiny
bytem X
zastoupený Mgr. Janem Švarcem, advokátem
sídlem Vodičkova 24, Praha

proti

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

o **žalobě proti rozhodnutí** žalované ze dne 24. 1. 2020, č. j. MV-172007-5/SO-2019

takto:

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 24. 1. 2020, č. j. MV-172007-5/SO-2019, se ruší a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 14 466,5 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce Mgr. Jana Švarce, advokáta.

Odůvodnění

I. Průběh správního řízení

1. Žalobci byla vydána zaměstnanecká karta pro zaměstnání u zaměstnavatele D. a. s.r.o. (dále jen „D. a.“) na pracovní pozici zubní lékař s místem výkonu práce D. k. K. a s platností od 12. 5. 2016 do 11. 5. 2018.
2. Dne 16. 6. 2016 žalobce požádal o souhlas se změnou zaměstnavatele, a to na společnost D. s.r.o. (dále jen „D.“), pracovní pozice zubní lékař a místo výkonu práce P.. Souhlas byl pravomocně udělen dne 8. 9. 2016.
3. Dne 7. 6. 2017 žalobce znovu požádal o souhlas se změnou zaměstnavatele, tentokrát na společnost K. P. s.r.o. (dále jen „K.“), pracovní pozice zubní lékař a místo výkonu práce K.. Ministerstvo vnitra (dále jen „ministerstvo“) rozhodnutím ze dne 15. 10. 2019, č. j. OAM-15368-28/ZM-2017, souhlas neudělilo. Toto rozhodnutí potvrdila žalovaná rozhodnutím ze dne 24. 1. 2020, č. j. MV-172005-6/SO-2019. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce žalobu, která je vedena zdejším soudem pod sp. zn. 55 A 17/2020.
4. Řízení, které je předmětem nyní projednávané věci, bylo zahájeno žádostí žalobce ze dne 20. 3. 2018 o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty podle § 44a odst. 9 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).
5. Žalobce k žádosti ze dne 20. 3. 2018 mj. přiložil pracovní smlouvu uzavřenou dne 6. 6. 2017 mezi žalobcem coby zaměstnancem a společností K., jednající prostřednictvím žalobce jakožto jednatele, coby zaměstnavatelem. Žalobce měl do pracovního poměru nastoupit dne 1. 7. 2017 jako zubní lékař. Místem výkonu mělo být K.. Smlouva byla uzavřena na dobu neurčitou.
6. Součástí správního spisu je výpis z obchodního rejstříku, podle něž je žalobce jediným jednatelem a společníkem společnosti K. Dle obchodního rejstříku společnost K. vznikla dne 20. 4. 2016.
7. Součástí správního spisu je dále rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví ze dne 28. 4. 2017, jímž byla žalobci uznána odborná způsobilost k výkonu zdravotnického povolání zubního lékaře na území České republiky.
8. Dne 21. 1. 2019 žalobce požádal o urychlení řízení o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty. V žádosti uvedl, že správní orgán má povinnost vydat rozhodnutí do 30 dní, lhůta tedy již uplynula.
9. K dotazu ministerstva Úřad práce, Krajská pobočka pro hlavní město Prahu, v přípisu ze dne 7. 2. 2019 sdělil, že žalobce disponoval zaměstnaneckou kartou pro výkon práce

zubního lékaře od 16. 5. 2016 do 11. 5. 2018 u zaměstnavatele D. a místem výkonu práce v P., přičemž zaměstnání bylo ukončeno dne 30. 6. 2017. Dle přiloženého náhledu z informačního systému bylo ukončení zaměstnání nahlášeno 21. 8. 2017. Dále žalobce podal žádost o vydání zaměstnanecké karty pro společnost M. s.r.o. (dále jen „společnost M.“), o níž ke dni přípisu nebylo rozhodnuto.

10. K dotazu ministerstva Úřad práce, Krajská pobočka v Příbrami, v přípise ze dne 11. 2. 2019 sdělil, že žalobci byla vystavena zaměstnanecká karta k zaměstnání u společnosti D., přičemž tento pracovní poměr byl ukončen 30. 6. 2017 a zaměstnavatel tuto skutečnost ohlásil dne 21. 8. 2017.
11. Podle ve správním spise založeného rozvázání pracovního poměru došlo k ukončení pracovního poměru dohodou podepsanou dne 29. 6. 2017 s posledním dnem pracovního poměru 30. 6. 2017.
12. K žádosti ministerstva byla dne 7. 2. 2019 provedena pobytová kontrola Policií ČR. Dle zprávy Policie ČR ze dne 12. 2. 2019 byla kontrola provedena na adrese X. Policie zjistila, že na předmětné adrese se nachází řada společností, mj. společnost K. označená jako zubní ordinaci žalobce. V ordinaci se v době kontroly nacházel pouze žalobce, sestra měla dle jeho sdělení odejít krátce před kontrolou na oběd. Žalobce policii sdělil, že dříve pracoval pro společnost D. v P., s níž rozvázal spolupráci a v roce 2016 založil společnost K., pro níž stále pracuje. Má jednu zaměstnankyni, a to zdravotní sestru. Uvedl, že pro společnost M. nikdy nepracoval. Tato společnost provozuje ordinaci v P. a nabídla žalobci, aby pro ni pracoval dva dny v týdnu (neboť potřebuje zubního chirurga a žalobce má potřebnou kvalifikaci). Proto podal žádost na ministerstvo, o níž již více než rok není rozhodnuto.
13. Dne 2. 4. 2019 proběhl výslech žalobce. Z protokolu sepsaného téhož dne plyne, že žalobce svou praxi po příchodu z Ukrajiny plnil u společnosti D. a., jednalo se o pohotovostní službu. Tato společnost následně zkrachovala a žalobce pracoval přibližně od června 2016 pro společnost D. na základě pracovní smlouvy jako stomatolog. Přestal tam pracovat v červnu 2017, protože si 6. 6. 2017 otevřel vlastní ordinaci. Osobně nikdy na úřadu práce nebyl, když něco potřeboval vyřídit, vždy mu to zařídili v práci. Nyní je zaměstnán u společnosti K., předmětem podnikání je stomatologie. Žalobce krom ošetřování pacientů bezplatně vykonává též manažerskou činnost (vedení společnosti, apod.). Společnost má pouze dva zaměstnance (žalobce a dentální instrumentářku). Žalobce je současně jednatelem společnosti, pracovní smlouvu tedy podepisoval za obě strany on. Dále uvedl, že na Ukrajině vlastní byt a ordinaci, obojí pronajímá. Na Ukrajině pobývá jeho otec a starší bratr. V ČR bydlí s manželkou a dvěma dětmi.
14. Ministerstvo rozhodnutím ze dne 16. 10. 2019, č. j. OAM-10055-34/ZM-2018, žádost žalobce zamítlo a platnost zaměstnanecké karty neprodloužilo podle § 44a odst. 11 zákona o pobytu cizinců, neboť shledalo důvod pro zahájení řízení o zrušení platnosti zaměstnanecké karty podle § 46e odst. 1 a § 37 odst. 2 písm. a) s odkazem na § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, neboť byla zjištěna závažná překážka pobytu žalobce na území.

15. Ministerstvo vyšlo z toho, že žalobci byla udělena zaměstnanecká karta s platností od 12. 5. 2016 do 11. 5. 2018 pro společnost D. a.. Dne 8. 9. 2016 nabylo právní moci rozhodnutí, jímž ministerstvo souhlasilo se změnou zaměstnavatele žalobce, jednalo se o společnost D.. Dle rozhodnutí ministerstva žalobce také dne 7. 6. 2017 podal žádost o změnu zaměstnavatele (ke společnosti K.) o níž do dne vydání rozhodnutí ministerstva nebylo rozhodnuto (viz odst. 3 výše).
16. Ministerstvo dospělo k závěru, že žalobce od 6. 6. 2017 minimálně do 2. 4. 2019 byl zaměstnán u společnosti K. i přes skutečnost, že pro výkon zaměstnání u dané společnosti neměl vydanou zaměstnaneckou kartu, nebyl mu udělen ani souhlas se změnou zaměstnavatele držitele zaměstnanecké karty a neměl ani platné povolení k zaměstnání. Žalobce pobýval na území České republiky na základě vydané zaměstnanecké karty nejprve ke společnosti D. a., následně ke společnosti D. na období od 12. 5. 2016 do 11. 5. 2018. V době její platnosti, a to minimálně v období od 6. 6. 2017 minimálně do 2. 4. 2019 vykonával závislou činnost u společnosti K., ačkoliv k tomu nedisponoval příslušným oprávněním. Ministerstvo proto dospělo k závěru, že jednání žalobce je kvalifikovatelné jako nelegální práce dle § 5 písm. e) bod 2 zákona č. 435/2004 Sb., zákona o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“). Popsané jednání žalobce představuje závažnou překážku ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Pojem závažná překážka je neurčitý právní pojem, jež je třeba vymezit pro konkrétní případ. V tomto případě je závažnou překážkou nelegální práce, kterou žalobce vykonával minimálně v období od 6. 6. 2017 do dne výsledku žalobce, tj. do dne 2. 4. 2019. Žalobce sice podal dne 7. 6. 2021 žádost o změnu zaměstnavatele, do dne vydání rozhodnutí ministerstva však souhlas nebyl udělen. Proto v předmětném období vykonával práci v rozporu se zaměstnaneckou kartou a dopustil se výkonu nelegální práce.
17. Následně se ministerstvo zabývalo přiměřeností dopadů rozhodnutí dle § 37 odst. 2 a § 174a zákona o pobytu cizinců. Z Cizineckého informačního systému zjistilo, že na území České republiky pobývá manželka žalobce a jejich nezletilá dcera. O jejich žádosti o sloučení rodiny doposud nebylo rozhodnuto. Ministerstvo uvedlo, že s ohledem na žalobcův výkon nelegální práce nelze mít za to, že zásah do rodinného a soukromého života je nepřiměřený. Dále uvedlo, že v případě pravomocného zamítnutí žádosti žalobce dojde k zamítnutí žádosti též manželky a dcery. Z hlediska soukromého a rodinného života ministerstvo nepovažuje zásah za nepřiměřený, a to zejména s ohledem na závažnost žalobcova jednání. Nic na tom nemění ani skutečnost, že žalobce byl jediným jednatelem a společníkem společnosti K., pro niž (nelegálně) pracoval. Žalobce si měl uvědomit dříve, že svým jednáním ohrožuje svou rodinu. Délka pobytu rodiny na území České republiky od roku 2016 na uvedeném taktéž nic nemění. Ministerstvo není oprávněno prodloužit žalobci zaměstnaneckou kartu v případě, kdy porušuje právní řád České republiky. Existuje zde veřejný zájem na dodržování právních předpisů, a tedy i na tom, aby zde cizinci nepracovali nelegálně. Veřejný zájem společnosti tak převážil nad zájmem jednotlivce (žalobce), který nadto porušoval právní předpisy vlastním jednáním na základě vlastního rozhodnutí. Rozhodnutí je proto zcela přiměřené. Ministerstvo poukázalo také na to, že neexistuje žádné právo cizince na pobyt na území České republiky. Závěrem konstatovalo, že zamítnutí žádosti žalobce nevylučuje možnost pobytu žalobce na území České republiky na základě jiného (nikoliv dlouhodobého) pobytového oprávnění.

18. Proti rozhodnutí ministerstva podal žalobce odvolání. Uvedl, že by se mohl dopustit nelegálního jednání, automaticky to nepředstavuje natolik závažnou překážku pobytu žalobce na území, aby bez dalšího došlo k zamítnutí jeho žádosti. Poukázal také na to, že se dopustil nelegální práce z toho důvodu, že nevyčkal souhlasu ministerstva se změnou zaměstnavatele. O žádosti žalobce o změnu zaměstnavatele však ministerstvo rozhodlo po více než dvou a půl letech, proto ministerstvo porušilo vlastní povinnost a nelze tento nezákonný postup přičítat k tíži žalobci.
19. Žalovaná v záhlaví uvedeným rozhodnutím ze dne 24. 1. 2020, č. j. MV-172007-5/SO-2019 (dále „napadené rozhodnutí“), odvolání žalobce zamítla a rozhodnutí ministerstva potvrdila. Uvedla, že jiná závažná překážka dle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců je neurčitý právní pojem, jež žalovaná není povinna definovat, nýbrž musí pouze posoudit, zda konkrétní skutkové okolnosti pod tento pojem spadají. Dospěla k závěru, že výkon nelegální práce je natolik závažný, že pod pojem „jiná závažná překážka“ ho lze subsumovat. V případě žalobce nelze mít pochyb o tom, že minimálně od 6. 6. 2017 do 2. 4. 2019, tedy téměř 3 roky pracoval nelegálně. Jedná se o závažné porušení právních předpisů České republiky, jehož intenzita je vysoká. Uvedla, že výkon nelegální práce má z obsahu spisového materiálu dostatečně prokázaný, a tedy byl naplněn důvod pro zamítnutí žádosti žalobce dle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Přisvědčila žalobci v tom, že v jeho případě nejde o výkon práce v účelových společnostech o velkém počtu společníků. Ministerstvo však na takovém závěru své rozhodnutí nestavělo a nic to nemění na tom, že žalobce pracoval nelegálně. Dále uvedla, že lhůta pro vydání rozhodnutí (o žádosti žalobce o souhlas se změnou zaměstnavatele) je lhůta pořádková, jejíž nedodržení nemá vliv na zákonnost rozhodnutí. Krom toho, když správní orgán lhůtu nedodržuje, je žalobce oprávněn podat žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti dle § 80 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Žalobce však takovou žádost neuplatnil. Skutečnost, že došlo ke změně zákona o pobytu cizinců a žádost o souhlas se změnou zaměstnavatele byla následně nahrazena pouhým oznámením, na uvedeném také nic nemění. Žádost žalobce bylo nutné posuzovat dle aktuálně účinného znění (tj. ve znění zákona o pobytu cizinců účinném do 14. 8. 2017). Stejně tak výkon nelegální práce nemohou zhojit kladné reference žalobcových pacientů. Závěrem se žalovaná ztotožnila s posouzením ministerstva též co do přiměřenosti dopadů rozhodnutí do žalobcova soukromého a rodinného života. Uvedla, že žalobce s rodinou nebudou v případě návratu na Ukrajinu bezprizorní, neboť žalobce tam vlastní byt a ordinaci, mohou tedy realizovat osobní život bez jakýchkoliv potíží na Ukrajině. Žalobce neposkytl žádné další informace, z nichž by bylo možné dovodit, že dopady rozhodnutí jsou nepřiměřené.

II. Shrnutí žaloby a vyjádření žalované

20. Žalobce v žalobě, resp. v jejím následném doplnění předně namítá, že se sice formálně mohl dopustit jednání, jež mohlo naplnit znaky nelegální práce tím, že nevyčkal souhlasu se změnou zaměstnavatele, to však samo o sobě není natolik závažné, aby to bylo bez dalšího důvodem pro neprodloužení zaměstnanecké karty a faktického donucení žalobce k opuštění území České republiky. Hypotéza existence závažné překážky sama o sobě nepředpokládá jakékoliv porušení zákona, nýbrž pouze porušení vysoké intenzity. Ne každé porušení zákona lze (mechanicky) posoudit jako závažnou překážku pobytu.

Naopak je třeba (materiálně) posoudit, zda jednání skutečně je natolik závažné, aby tuto překážku naplnilo. K tomu žalobce odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 25. 4. 2019, č. j. 4 Azs 95/2019 - 36. Žalobce napadené rozhodnutí považuje za nesouladné s odkazovanou judikaturou, nezákonné a nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

21. Dále poukázal na to, že žalovaná, resp. ministerstvo posoudily jeho jednání jako výkon nelegální práce pouze z toho důvodu, že vykonával práci před pravomocným udělením souhlasu se změnou (k výkonu práce pro předmětného zaměstnavatele). Ministerstvo přitom o jeho žádosti o změnu zaměstnavatele rozhodovalo déle než dva a půl roku. Tím ministerstvo porušilo § 71 odst. 3 správního řádu, neboť bylo povinno o žádosti rozhodnout bezodkladně. Tento nezákonný postup správních orgánů nelze přičítat k tíži žalobci, a to konkrétně v intenzitě závažné překážky pobytu na území. Zejména pokud zde neexistují žádné jiné překážky k žalobcovu pobytu na území České republiky.
22. Žalobce také uvedl, že následně (od 31. 7. 2019) došlo ke změně zákona o pobytu cizinců a žádost o změnu zaměstnavatele byla nahrazena pouhým oznámením. Za této právní úpravy by tak žalobcova situace ani nemohla nastat. Tím spíše jeho jednání nemělo být posouzeno jako závažná překážka jeho pobytu na území České republiky. V tomto kontextu žalobce také uvedl, že důsledkem napadeného rozhodnutí je jeho povinnost opustit území České republiky, což lze považovat za správní trestání. Proto by se na věc měly vztahovat obecné trestněprávní zásady, především zásada, podle níž by mělo být jednání posouzeno dle novějšího znění, je-li pro pachatele příznivější. I z tohoto důvodu žalobce považuje napadené rozhodnutí za nezákonné pro nesprávné posouzení právní otázky.
23. Žalobce také uvedl, že vykonával práci ve společnosti, v níž je jediným jednatelem a společníkem. Nejedná se tedy o účelovou společnost s velkým počtem společníků, před nimiž má primárně chránit zákon o pobytu cizinců. V tomto žalobce odkázal na rozsudek NSS ze dne 14. 8. 2014, č. j. 9 Ads 1/2014 - 47. Jeho pracovní pozice totiž volná místa „nespotřebovává“ na úkor českých občanů, ale naopak vytváří.
24. Žalobce má dále za to, že důsledky napadeného rozhodnutí jsou nepřiměřené ve smyslu § 37 odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců.
25. Závěrem žaloby uvedl, že dle referencí svých klientů je vysoce kvalitním a velmi vyhledávaným zubním lékařem. Poukázal na to, že v této (na mnohých místech nedostatečně personálně obsazené) profesi běžně dochází např. k dlouhým čekacím lhůtám. Je tedy v zájmu České republiky, aby zde žalobce nadále působil a poskytoval své kvalitní stomatologické služby pacientům v kladenském regionu. Je přesvědčen, že úmyslem zákonodárce při tvorbě zákona o pobytu cizinců bylo postihovat zcela odlišné jevy v oblasti cizinecké politiky, než je jeho případ.
26. Žalovaná ve vyjádření k žalobě uvedla, že žalobní argumentace žalobce je zcela shodná s podaným odvoláním a nepřináší tak žádnou (novou) relevantní argumentaci. Shrнула, že byly naplněny důvody k zamítnutí žádosti a napadené rozhodnutí bylo vydáno na základě

dostatečně zjištěného skutkového stavu, v souladu s platnou právní úpravou a bylo řádně odůvodněno. Ve svém postupu neshledala pochybení a navrhla, aby soud žalobu zamítl.

III. Posouzení věci soudem

27. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas (§ 172 odst. 1 zákona o pobytu cizinců), osobou k tomu oprávněnou a obsahuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud při přezkumu napadeného rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalované (§ 75 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „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 bylo nutné přihlédnout z moci úřední, soud neshledal.
28. Soud o věci rozhodl bez nařízení jednání, neboť přistoupil ke zrušení napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.
29. Žádost o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty byla podána dne 20. 3. 2018. I když bylo napadené rozhodnutí vydáno dne 24. 1. 2020, pro věc relevantní je znění zákona o pobytu cizinců před vstupem zákona č. 176/2019 Sb. v účinnost, tedy ve znění účinném do 30. 7. 2019 (viz čl. II odst. 1 zákona č. 176/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony). Nejde o věc správního trestání, kde by bylo možné aplikovat pozdější úpravu pro případ, že by byla pro žalobce příznivější (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 1. 2018, č. j. 6 A 207/2017 - 114, bod 24, nebo rozsudek NSS ze dne 28. 8. 2013, č. j. 8 As 93/2012 - 41, odst. 38).
30. Podle § 44a odst. 11 zákona o pobytu cizinců ministerstvo platnost zaměstnanecké karty neprodlouží, je-li důvod pro zahájení řízení o zrušení platnosti zaměstnanecké karty (§ 46e).
31. Podle § 46e odst. 1 zákona o pobytu cizinců ministerstvo zruší platnost zaměstnanecké karty z důvodů uvedených v § 37.
32. Podle § 37 odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců ministerstvo dále zruší platnost víza k pobytu nad 90 dnů, jestliže nastal některý z důvodů uvedených v § 56 odst. 1 písm. a), c), d), g), h) a j) až l).
33. 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.
34. Z hlediska skutkového stavu nebylo mezi stranami zásadních rozporů. Žalobci byla vydána zaměstnanecká karta s platností od 12. 5. 2016 do 11. 5. 2018 (nejprve k zaměstnání u společnosti D. a., od 8. 9. 2016 u společnosti D.).
35. Žalobce začal (jak sám uvedl) od 6. 6. 2017 pracovat jako zaměstnanec společnosti K., k čemuž jej však vydaná zaměstnanecká karta neopravňovala. Žalobce tam pracoval

Shodu s prvopisem potvrzuje: H. T.

minimálně do dne jeho výslechu, který proběhl dne 2. 4. 2019, tj. 1 rok a necelých 10 měsíců.

36. Žalobce tedy vykonával práci pro jiného zaměstnavatele, než mu umožňovala zaměstnanecká karta. Soud žalované přisvědčuje, že žalobce vykonával práci v rozporu se zaměstnaneckou kartou, což dle § 5 písm. e) bodu 2. zákona o zaměstnanosti představuje nelegální práci.
37. Stejně tak má žalovaná pravdu, že výkon nelegální práce může představovat závažnou překážku pobytu ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. To však neznamená, že ji představovat musí. Ze zákona neplyne, že by každé porušení pravidel o zaměstnávání cizinců automaticky zakládalo závažnou překážku pobytu. To potvrzuje judikatura, podle níž *„nikoliv každé porušení § 5 písm. e) bodu 2. ve spojení s § 89 odst. 2 zákona o zaměstnanosti musí být automaticky považováno za jinou závažnou překážku pobytu cizince na území podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců“* (viz např. rozsudky NSS ze dne 4. 4. 2019, č. j. 9 Azs 66/2019 - 41, odst. 16, nebo ze dne 8. 8. 2019, č. j. 9 Azs 167/2019 - 29, odst. 16). Podobně NSS v rozsudku ze dne 21. 10. 2020, č. j. 6 Azs 275/2019 - 43, připomněl, že *„judikatura Nejvyššího správního soudu setrvává na názoru, že 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“* (odst. 21). Dle rozsudku NSS ze dne 16. 9. 2019, č. j. 5 Azs 166/2019 - 27, musí jít *„o jednání natolik závažné, že další prodloužení či vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu neumožňuje“* (odst. 27). Judikatura NSS také zdůrazňuje, že *„hypotézu v § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců (jiná závažná překážka pobytu cizince na území) nenaplní jakýkoliv nelegální výkon závislé práce, ale jen výkon práce dlouhodobý“* (rozsudek NSS ze dne 9. 10. 2019, č. j. 10 Azs 250/2019 - 25, odst. 13). Tato dlouhodobost je v dosavadní judikatuře NSS často spojována s dobou dvou let či delší (viz rozsudky ze dne 20. 2. 2019, č. j. 6 Azs 7/2019 - 19, odst. 18; ze dne 16. 5. 2018, č. j. 10 Azs 197/2017 - 53, odst. 12; či ze dne 3. 7. 2018, č. j. 6 Azs 178/2018 - 24, odst. 16 -17; ze dne 3. 12. 2020, č. j. 1 Azs 399/2020 - 33, odst. 28).
38. Správní orgány postupovaly v rozporu s výše citovaným výkladem NSS a blíže nehodnotily závažnost jednání žalobce v kontextu okolností posuzované věci. V zásadě ve svých rozhodnutích mechanicky vložily rovnítko mezi výkonem nelegální práce a vznikem závažné překážky ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Takové posouzení však není pro závěr o závažné překážce pobytu dostatečné, jak plyne z výše citované judikatury.
39. Z napadeného rozhodnutí plyne, že žalovaná nezůstala při pouhém konstatování zjištěné nelegální práce žalobce, ale také akcentovala její délku, když opakovaně v napadeném rozhodnutí uvedla, že šlo o výkon nelegální práce po dobu téměř 3 let. Při tomto výpočtu však žalovaná pochybila, neboť období od 6. 6. 2017 do 2. 4. 2019, s nímž sama v napadeném rozhodnutí pracuje, nepředstavuje dobu téměř 3 let, ale dobu 1 roku a necelých 10 měsíců (tedy případně dobu „téměř 2 let“). Jak přitom vyplývá z výše citované judikatury NSS, včetně rozsudku č. j. 6 Azs 7/2019 - 19, na který sama žalovaná

odkazovala na str. 7 napadeného rozhodnutí, dlouhodobost nelegální práce zakládající vznik překážky pobytu cizince je zpravidla spojovaná s dobou 2 let či delší, čili tento rozdíl je pro věc podstatný. Soud tím netvrdí, že výkon nelegální práce musí vždy trvat nejméně dva roky, aby založil vznik překážky pobytu cizince, ale že v tomto případě, kdy této délky nedosáhl, samotný odkaz na délku nelegálního výkonu práce žalobce bez dalšího jako zdůvodnění rozhodnutí správních orgánů nepostačuje. Správní orgány však již další argumenty pro svůj závěr o vzniku překážky dalšího pobytu žalobce na území nepřidaly.

40. Právě uvedené platí tím spíše, že žalobce již v odvolání poukazoval na konkrétní okolnosti věci, s kterými se žalovaná vypořádala velmi povrchně. Šlo předně o námitky, v nichž žalobce poukazoval na to, že smyslem právní úpravy je ochrana trhu práce před nadměrným obsazováním volných pozic cizinci, přičemž ale on žádnou pracovní pozici nikomu nezabírá, ale naopak vytváří (přičemž poukazuje na to, že zubní lékaři jsou na mnoha místech ČR nedostatečně zastoupeni). Dále žalobce upozornil na to, že ministerstvo rozhodlo o jeho žádosti o souhlas se změnou zaměstnavatele na společnost K. po více než 2,5 letech. Konečně poukázal na to, že od 31. 7. 2019 již není třeba o tento souhlas vůbec žádat, ale postačuje oznámení.
41. Ministerstvo bylo povinno rozhodnout v současně probíhajícím řízení o žádosti žalobce o udělení souhlasu se změnou zaměstnavatele právě na společnost K. ve lhůtě dle § 71 správního řádu, tedy i v případě nutnosti výsledku žalobce či ústního jednání, ve lhůtě 60 dnů do zahájení řízení. O žádosti ze dne 7. 6. 2017 však rozhodlo až dne 15. 10. 2019, tedy po více než 2 letech a 3 měsících. Žalovaná má samozřejmě pravdu, že tato lhůta pro vydání rozhodnutí je pořádková a její porušení nemá samo o sobě vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí (tím spíše, že jde o délku jiného, byť souvisejícího správního řízení). Stejně tak je pravdou, že pouhé podání žádosti o souhlas se změnou zaměstnavatele žalobce neopravňovalo k zahájení výkonu práce u společnosti K. Dle soudu je však na místě v dalším řízení při posuzování závažnosti jednání žalobce ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců zohlednit skutečnost, že žalobce již od počátku výkonu svého zaměstnání pro společnost K. usiloval o legalizaci výkonu své práce, což lze podle názoru soudu považovat za okolnost, která zeslabuje mechanický závěr správních orgánů o tom, že výkon práce u společnosti K. lze bez dalšího podřadit po pojem „jiná závažná překážka“. Pro dokreslení situace je vhodné dodat, že pokud by ministerstvo vyhovělo jeho žádosti o udělení souhlasu se změnou zaměstnavatele ze dne 7. 6. 2017 v zákonem stanovené lhůtě, doba výkonu nelegální činnosti žalobce by nepřesáhla 2 měsíce.
42. Pokud jde o námitku nepřiměřenosti napadeného rozhodnutí z hlediska dopadů do rodinného a soukromého života žalobce, tu žalobce v žalobě nijak konkrétně nerozvedl. Soud tak jen obecně uvádí, že oba správní orgány se otázkou přiměřenosti z tohoto hlediska zabývaly a poukázaly na v tomto ohledu relevantní okolnosti (např. možnost návratu rodiny žalobce na Ukrajinu, kde žalobce vlastní byt a ordinaci, viz str. 9 napadeného rozhodnutí). Naproti tomu žalobce v žalobě nic konkrétního proti těmto závěrům žalované nenamítá. Soud proto jen obecně konstatuje, že při absenci konkrétních žalobních námitek nic nenasvědčuje tomu, že by neprodloužení zaměstnanecké karty bylo nepřiměřené z hlediska dopadů do rodinného a soukromého života žalobce.

IV. Závěr a náklady řízení

43. S ohledem na shora uvedené závěry soud napadené rozhodnutí zrušil dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů a věc vrátil žalované k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.), neboť stávající odůvodnění napadeného rozhodnutí není postačující pro závěr o vzniku překážky dalšího pobytu žalobce na území ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců (srov. rozsudky Krajského soudu v Praze ze dne 25. 3. 2021, č. j. 54 A 201/2018 - 53, nebo ze dne 27. 4. 2021, č. j. 43 A 57/2019 - 34). Soud tímto rozsudkem žalovanou nezavazuje co do věcného závěru dalšího řízení, ale zavazuje ji k tomu, aby konkrétně zhodnotila intenzitu a závažnost jednání žalobce v kontextu zjištěných skutkových okolností, jak ji ostatně ukládá citovaná judikatura NSS. Žalovaná je v dalším řízení povinna přihlédnout nejen k okolnostem, které závažnost jednání žalobce zvyšují, ale též k okolnostem, které svědčí ve prospěch žalobce, tj. které nasvědčují spíše nižší závažnosti jeho jednání, a vypořádat argumentaci žalobce v tomto ohledu. Žalovaná je právním názorem vysloveným v tomto rozsudku v dalším řízení vázána (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
44. O nákladech řízení účastníků soud rozhodl 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, soudním poplatku ve výši 1 000 Kč za druhý z návrhů na přiznání odkladného účinku žalobě a nákladech na zastoupení advokátem. Za první návrh na přiznání odkladného účinku soud žalobci náhradu nákladů nepřiznal, třebaže úspěšnému žalobci zpravidla náleží též náhrada nákladů souvisejících s podáním návrhu na přiznání odkladného účinku, i pokud s ním nebyl věcně úspěšný (viz např. rozsudky Krajského soudu v Praze ze dne 29. 1. 2014, č. j. 45 A 11/2012 - 61, a Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2020, č. j. 5 As 296/2018 - 45, odst. 29). V tomto případě však byl první návrh na přiznání odkladného účinku odůvodněn zcela nekonkrétně, pouhou parafrází § 73 odst. 2 s. ř. s., což logicky předurčilo jeho zamítnutí (viz usnesení zdejšího soudu ze dne 10. 3. 2020, č. j. 43 A 17/2020 - 30, odst. 12). Náklady vynaložené na podání takového návrhu soud nepovažuje za důvodně vynaložené (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2015, č. j. 2 As 218/2015 - 62, odst. 61). 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 učinil v souvislosti s tímto řízením dva úkony právní služby ve smyslu § 11 odst. 1 advokátního tarifu, a to převzetí zastoupení a sepsí žaloby, resp. jejího doplnění. 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. Za jeden úkon právní služby (druhý návrh na přiznání odkladného účinku žalobě) dále náleží zástupci žalobce mimosmluvní odměna ve výši 1 550 Kč [jedná se o úkon ve výši jedné poloviny podle § 11 odst. 2 písm. a) advokátního tarifu, jelikož návrh na přiznání odkladného účinku je ve smyslu § 11 odst. 3 advokátního tarifu svou povahou a účelem nejbližší návrhu na předběžné opatření, k němuž došlo po zahájení řízení], která se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Za tento úkon právní služby proto náleží 1 850 Kč. Jelikož zástupce žalobce je plátcem DPH, náleží mu náhrada této daně ve výši 21 % z přiznané částky 8650 Kč, tj. 1816,5 Kč. Náklady žalobce tak celkem činí 14 466,5 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 o. s. ř.).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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 jej 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 8. června 2021

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu