



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Petra Šebka a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobce: **L. T. L.**, zastoupený Mgr. Štěpánem Svátkem, advokátem se sídlem Na Pankráci 820/45, Praha 4, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2021, č. j. 43 A 57/2019 - 37,

t a k t o :

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti celkem 3 400 Kč do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám zástupce žalobce Mgr. Štěpána Svátka, advokáta.

Odůvodnění:

I.

[1] Žalobci byla udělena zaměstnanecká karta na období od 16. 10. 2017 do 31. 1. 2019, podle níž měl být zaměstnán u TRW - Carr s.r.o. (dále jen „TRW - Carr“) na pozici montážní dělník mechanických zařízení s místem výkonu práce Hlavenec 161.

[2] Dne 20. 11. 2018 podal žalobce žádost o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty podle § 44a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném ke dni podání žádosti (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). V sekci požadované zaměstnání uvedl jako zaměstnavatele VM solution CZ s.r.o. (dále jen „VM solution“), pracovní pozici montážní dělník mechanických zařízení a místo výkonu práce Hlavenec 161. K žádosti přiložil pracovní smlouvu se společností VM solution, podle níž měl dne 12. 11. 2018 nastoupit na uvedenou pracovní pozici. Místem výkonu práce měl být závod TRW - Carr na adrese Hlavenec 161.

[3] Ministerstvo vnitra rozhodnutím ze dne 18. 3. 2019, č. j. OAM-47467-20/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; zjistilo totiž jinou závažnou překážku pobytu žalobce na území. Podle ministerstva byl totiž žalobce od 19. 10. 2017 minimálně do 10. 12. 2018 zaměstnán u VM solution i přes skutečnost, že pro výkon zaměstnání u této společnosti neměl vydanou zaměstnaneckou kartu, nebyl mu udělen ani souhlas se změnou zaměstnavatele držitele zaměstnanecké karty a neměl ani platné povolení k zaměstnání. Ministerstvo proto dospělo k závěru, že se žalobce dopustil výkonu nelegální práce dle § 5 písm. e) bodu 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), což představuje závažnou překážku dle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, která je důvodem pro neprodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty.

[4] Proti rozhodnutí ministerstva podal žalobce odvolání, které žalovaná rozhodnutím ze dne 12. 7. 2019, č. j. MV-87699-4/SO-2019, zamítla a rozhodnutí ministerstva potvrdila. Podle názoru žalované lze výkon nelegální práce podřadit pod pojem jiná závažná překážka dle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Žalovaná považovala za prokázané, že žalobce byl po celou dobu platnosti zaměstnanecké karty k zaměstnavateli TRW - Carr *de facto* i *de iure* zaměstnán u VM solution, s níž měl uzavřenou pracovní smlouvu, a která žalobce přihlásila jako svého zaměstnance na správu sociálního zabezpečení. Tím se žalobce dopustil výkonu nelegální práce dle § 5 písm. e) bod 1 a 2 zákona o zaměstnanosti. Důvod k zamítnutí jeho žádosti dle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců tak byl naplněn.

II.

[5] Rozhodnutí žalované napadl žalobce žalobou. Krajský soud v Praze v záhlaví uvedeným rozsudkem rozhodnutí žalované ze dne 12. 7. 2019 zrušil jako nepřezkoumatelné a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Krajský soud přisvědčil žalované v tom, že žalobce vykonával práci v rozporu se zaměstnaneckou kartou, což dle § 5 písm. e) bodu 2. zákona o zaměstnanosti představuje nelegální práci. Dospěl však k závěru, že výkon nelegální práce sice může představovat závažnou překážku pobytu ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, nicméně to neznamená, že ji představuje automaticky. Vždy je totiž třeba hodnotit intenzitu a závažnost jednání cizince v kontextu skutkových okolností daného případu. Podle krajského soudu správní orgány vůbec nehodnotily jednotlivé okolnosti posuzované věci a ve svých rozhodnutích nezdůvodnily, proč výkon nelegální práce v této věci představuje s ohledem na konkrétní zjištěné skutečnosti závažnou překážku žalobcova pobytu na území, nýbrž pouze ze samotného zjištění výkonu nelegální práce automaticky dovodily vznik závažné překážky ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců.

[6] Krajský soud rovněž uvedl, že doposud zjištěné okolnosti projednávané věci svědčí ve prospěch závěru, že výkon nelegální práce žalobce závažnou překážku pobytu nepředstavuje. Žalobce totiž pracoval jako zaměstnanec na pozici montážního dělníka v souladu s vydanou zaměstnaneckou kartou. Stejně tak v souladu s ní pracoval v prostorech společnosti TRW - Carr na adrese Hlavenec 161. Žalobce sice podepsal

pokračování

pracovní smlouvu se společností VM solution, ačkoliv dle zaměstnanecké karty měl pracovat pro společnost TRW - Carr. Tyto společnosti spolu však úzce spolupracovaly, měly uzavřenu smlouvu o dílo, na jejímž základě zaměstnanci společnosti VM solution pracovali v prostorech společnosti TRW - Carr na adrese Hlavenec 161. Žalobce tak pracoval na místě a na pozici odpovídající vydané zaměstnanecké kartě, ale pouze pod hlavičkou jiného (nesprávného) zaměstnavatele. Byť se formálně jednalo o nelegální práci, závažnost tohoto pochybení podle krajského soudu zdaleka nedosahuje intenzity závažnosti ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců a už vůbec nelze hovořit o zneužití pobytového oprávnění k výkonu nelegálního zaměstnání, jak jednání žalobce popsalo ministerstvo v prvostupňovém rozhodnutí.

III.

[7] Žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Podle stěžovatelky byly naplněny podmínky pro zamítnutí žádosti, neboť se žalobce dopouštěl výkonu nelegální práce kontinuálně po dobu téměř 14 měsíců od počátku svého pobytu na území České republiky. Nejedná se tak o pochybení zanedbatelné, jak se domnívá krajský soud; ten také zcela pominul, že žalobce od samého počátku svého pobytu na území pracoval pro jiného zaměstnavatele, než pro kterého mu byla zaměstnanecká karta udělena. Krajský soud navíc odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, která na danou věc nedopadá. Stěžovatelka nesouhlasí s krajským soudem ani v tom, že judikatura správních soudů spojuje dlouhodobost nelegální práce s dobou dvou let a více. Podle stěžovatelky dlouhodobost vyjadřuje poměr mezi dobou povoleného pobytu na území a dobou, po kterou docházelo k porušování právních předpisů. K tomu odkázala na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 10. 12. 2019, č. j. 57 A 81/2019 - 54 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2021, č. j. 8 Azs 196/2020 - 49, který se *obiter dictum* vyslovil k tomu, že nelegální práce, která trvá 8 měsíců, může být považována za dlouhodobou.

[8] Stěžovatelka poukazuje také na to, že novelou účinnou od 30. 7. 2019 byl výkon nelegální práce vymezen jako samostatný důvod pro zamítnutí žádosti, aniž by bylo nutno zkoumat rozsah a intenzitu porušení právních předpisů. Argumentace krajského soudu, která vyžaduje více než dvouletou dobu trvání nelegální práce, jde zcela opačným směrem. Závěrem stěžovatelka zdůrazňuje nezbytnost podrobit zaměstnávání cizinců přísné regulaci.

[9] Stěžovatelka navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[10] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že rozsudek krajského soudu považuje za souladný se zákonem a věcně správný. Dále zdůraznil, že se výkonu nelegální práce nedopustil, neboť pracoval na pracovní pozici a v místě podle zaměstnanecké karty. Kasační stížnost proto navrhl zamítnout.

V.

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

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností rozsudku krajského soudu.

[14] Nutno zdůraznit, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit samotný obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 76). Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti libovolně rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se správní orgán, resp. soud podstatou námitky účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitky a dopustí se dílčího nedostatku odůvodnění. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat.

[15] Stěžovatelka krajskému soudu vytýká, že zcela pominul, že žalobce od samého počátku svého pobytu na území pracoval pro jiného zaměstnavatele, než pro kterého mu byla zaměstnanecká karta udělena. Právě uvedené by za určitých okolností (jednalo-li by se o skutečnost pro rozhodnutí podstatnou) namítanou nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu způsobovat mohlo.

[16] V daném případě krajský soud rozhodnutí stěžovatelky zrušil jako nepřezkoumatelné z toho důvodu, že správní orgány (tj. stěžovatelka ani ministerstvo) podle jeho názoru dostatečně neodůvodnily, proč výkon nelegální práce představuje závažnou překážku žalobcova pobytu na území (body 25 a 29 rozsudku). Krajský soud vyslovil názor, že samotný výkon nelegální práce nemusí automaticky představovat závažnou překážku pobytu ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, nýbrž že je vždy třeba hodnotit intenzitu a závažnost jednání cizince v kontextu skutkových okolností daného případu. K tomu odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, z níž vycházel a která podle krajského soudu tvoří pro tento závěr dostatečnou oporu.

[17] Z uvedeného je zřejmé, že krajský soud srozumitelně a přezkoumatelně uvedl důvod, pro který rozhodnutí stěžovatelky ruší. Pokud se výslovně nevyjádřil k tomu, že žalobce od samého počátku svého pobytu na území pracoval pro jiného zaměstnavatele, než pro kterého mu byla zaměstnanecká karta udělena, nemá to žádný vliv na přezkoumatelnost jeho rozhodnutí. Tato otázka se totiž nijak nedotýká nosných důvodů napadeného rozsudku, tj. nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí z důvodu, že stěžovatelka neodůvodnila, proč výkon nelegální práce představuje závažnou překážku žalobcova pobytu. Napadený rozsudek je tak přezkoumatelný.

[18] Stěžovatelka dále nesouhlasí se závěrem krajského soudu o nepřezkoumatelnosti svého rozhodnutí a naopak se domnívá, že byly naplněny důvody pro zamítnutí žalobcovy

pokračování

žádosti a tyto důvody také dostatečně v rozhodnutí uvedla (žalobce se dopouštěl výkonu nelegální práce kontinuálně po dobu téměř 14 měsíců od počátku svého pobytu na území České republiky).

[19] 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 zákona o pobytu cizinců).

[20] Podle § 46e odst. 1 zákona o pobytu cizinců ministerstvo zruší platnost zaměstnanecké karty z důvodů uvedených v § 37 zákona o pobytu cizinců.

[21] 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) zákona o pobytu cizinců.

[22] 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.

[23] Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 9. 10. 2019, č. j. 10 Azs 250/2019 - 25, „jinou závažnou překážkou pobytu cizince na území [§ 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců] může být i dlouhodobé obcházení předpisů upravujících zaměstnávání cizinců v ČR, typicky dlouhodobý výkon závislé práce bez patřičného povolení úřadu práce, tedy výkon nelegální práce (srov. rozsudky ze dne 16. 5. 2018, č. j. 10 Azs 197/2017-53, bod 12, ze dne 3. 7. 2018, č. j. 6 Azs 178/2018-24, bod 13, a ze dne 20. 2. 2019, č. j. 6 Azs 7/2019-19, bod 18)“. Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku dále zdůraznil, že „prostý výkon nelegální práce nemůže bez dalšího naplnit § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců“ a aproboval postup krajského soudu, který správní rozhodnutí zrušil s tím, aby správní orgán posoudil „závažnost jednání žalobce. Především si musí ujasnit poměr nelegální práce žalobce ve vztahu k jeho legální podnikatelské činnosti, kterou sama ve svém rozhodnutí připouští. Zejména musí zvážit rozsah práce, kterou žalobce činí legálně, a rozsah práce, kterou činí nelegálně (rozsah časový, ale i rozsah odměny, kterou žalobce za obojí získal). K těmto otázkám se stěžovatelka doposud vůbec nevyjádřila. Stěžovatelka proto musí také pečlivě zvážit, zda se zřetelem na všechny individuální okolnosti věci dosahuje nelegální výkon závislé práce takové míry závažnosti, že naplňuje hypotézu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Rozsah nelegální práce musí z hlediska časového a hlediska finančního také přesněji specifikovat“.

[24] Z uvedeného plyne, že citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu, na který odkazoval krajský soud v napadeném rozsudku v nyní posuzované věci, řeší situaci obdobnou [nezbytnost posouzení otázky, zda se zřetelem na všechny individuální okolnosti věci dosahuje nelegální výkon závislé práce takové míry závažnosti, že naplňuje hypotézu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců]. Nelze tak souhlasit se stěžovatelkou, že by krajský soud odkazoval na judikaturu Nejvyššího správního soudu, která na danou věc nedopadá.

[25] Stejně tak citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu potvrzuje závěr krajského soudu, že samotný výkon nelegální práce nemůže bez dalšího naplnit hypotézu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Krajský soud zcela správně poukázal na to, že

je nezbytné zabývat se tím, zda nelegální výkon závislé práce dosahuje takové intenzity, že se jedná o závažnou překážku pobytu cizince na území, tj. že naplňuje hypotézu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. V daném případě tak ale stěžovatelka neučinila a svůj závěr o existenci závažné překážky pobytu na území postavila pouze na tom, že žalobce vykonával nelegální práci. Nijak se nezabývala okolnostmi, na něž správně upozornil krajský soud v bodě 26 napadeného rozsudku, které závažnost žalobcova provinění nikoli zanedbatelným způsobem relativizují.

[26] Se stěžovatelkou je sice třeba souhlasit v tom, že doba trvání nelegální práce jistě může představovat důležitou okolnost při posuzování její závažnosti, nicméně se nejedná o jedinou okolnost, kterou je třeba v tomto ohledu posuzovat. Jinak řečeno, i nelegální práce vykonávaná dlouhodobě nemusí v každém případě naplňovat hypotézu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Vždy je totiž třeba vážit konkrétní okolnosti jednotlivého případu. Stejně tak je třeba souhlasit se stěžovatelkou, že doba přesahující dva roky, kterou krajský soud s naplněním dlouhodobosti spojuje, nemusí být absolutním ukazatelem. V určitém případě může být jako dlouhodobá vnímána jistě i doba kratší, naopak lze si představit situaci, kdy i nelegální práce trvající více než dva roky, nemusí být považována za práci dlouhodobou. Stěžovatelka má pravdu i v tom, že při posuzování dlouhodobosti výkonu nelegální práce je možné poměřovat dobu povoleného pobytu na území s dobou, po kterou docházelo k porušování právních předpisů.

[27] Právě uvedené nicméně nemá žádný vliv na zákonnost napadeného rozsudku. V daném případě totiž krajský soud nezrušil stěžovatelčino rozhodnutí proto, že by výkon nelegální práce nepovažoval za dlouhodobý, nýbrž proto, že stěžovatelka nezohlednila veškeré okolnosti daného případu a pouhou skutečnost, že se žalobce dopustil výkonu nelegální práce, považovala za dostatečnou pro závěr o naplnění existence závažné překážky žalobcova pobytu na území ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Postupovala tedy v rozporu s názorem, který Nejvyšší správní soud zaujal ve výše citovaném rozsudku ze dne 9. 10. 2019, č. j. 10 Azs 250/2019 - 25. Krajský soud totiž vedle doby trvání výkonu nelegální práce poukázal na to, že žalobce pracoval jako zaměstnanec na pozici montážního dělníka v souladu s vydanou zaměstnaneckou kartou. Stejně tak v souladu s ní pracoval v prostorech společnosti TRW - Carr na adrese Hlavenec 161. Společností VM solution (se kterou žalobce podepsal pracovní smlouvu) měla se společností TRW - Carr uzavřenu smlouvu o dílo, na jejímž základě zaměstnanci společnosti VM solution pracovali v prostorech společnosti TRW - Carr na adrese Hlavenec 161. Podle krajského soudu tedy žalobce pracoval na místě a na pozici odpovídající vydané zaměstnanecké kartě, ale pouze pod hlavičkou jiného zaměstnavatele.

[28] Jestliže pak krajský soud uzavřel s tím, že se sice formálně jednalo o nelegální práci, nicméně závažnost tohoto pochybení nenaplňovala § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, je třeba takový závěr vnímat jako *obiter dictum*. Pokud totiž krajský soud zrušil rozhodnutí stěžovatelky jako nepřezkoumatelné, neboť stěžovatelka nezohlednila při svém rozhodování určité okolnosti, je zásadně třeba, aby tyto okolnosti nejprve posoudila právě stěžovatelka. Teprve až tak učiní, může být toto posouzení podrobeno soudnímu přezkumu. Na stěžovatelce nyní je, aby při posuzování žalobcovy žádosti zohlednila veškeré okolnosti daného případu, jak je popsal krajský soud v napadeném rozsudku. Pokud přesto dospěje k závěru, že výkon nelegální práce v daném případě dosahoval

pokračování

takové intenzity, že se o závažnou překážku žalobcova pobytu na území jednalo, je povinna svůj závěr dostatečně odůvodnit.

[29] Novela zákona o pobytu cizinců, která výkon nelegální práce vymezila jako samostatný důvod pro zamítnutí žádosti, nemá na věc nyní posuzovanou žádný vliv, neboť jak správně stěžovatelka uvádí, tato novela nabyla účinnosti až 30. 7. 2019, tedy až po vydání stěžovatelčina rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že předmětné ustanovení je hmotně právní, dopadá nové znění zákona o pobytu cizinců jen na situace, které se odehrály (až) za jeho účinnosti. Tak tomu ale v daném případě nebylo a podle novelizovaného ustanovení tedy postupovat nelze. Nejvyšší správní soud tedy neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[30] Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti se opírá o § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelka v řízení úspěch neměla, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce byl naopak v řízení o kasační stížnosti úspěšný, má proto právo na náhradu nákladů. Ze spisu vyplynulo, že žalobce vynaložil náklady na právní zastoupení za jeden úkon ve věci (sepis vyjádření ke kasační stížnosti) dle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), tj. 3 100 Kč za úkon [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) téže vyhlášky] a na náhradu hotových výdajů dle § 13 odst. 4 citované vyhlášky ve výši 300 Kč za úkon. Soud neshledal důvod k přiznání odměny za další požadovaný úkon - převzetí věci, a to z toho důvodu, že zástupce zastupoval žalobce již v řízení před krajským soudem, a byl tedy s věcí seznámen. Zástupce žalobce uvedl, že není plátcem DPH. Stěžovatelka je tak povinna zaplatit na náhradě nákladů řízení celkem 3 400 Kč do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. září 2021

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu