



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: I. O., narozen X
státní příslušník Ukrajiny
bytem X

proti
žalované: Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců
sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Nusle, Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 16. 11. 2018, č. j. MV-19787-4/SO/sen-2018,

takto:

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 16. 11. 2018, č. j. MV-19787-4/SO/sen-2018, se ruší a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 3 000 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Vymezení věci a obsah podání účastníků

1. Žalobce se žalobou podle § 65 a násl. 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“), kterým žalovaná zamítla jeho odvolání a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra (dále jen „ministerstvo“) ze dne 5. 12. 2017, č. j.

Shodu s prvopisem potvrzuje: J. R.

OAM-13670-25/ZM-2016 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Ministerstvo prvostupňovým rozhodnutím podle § 42g odst. 7 ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 14. 8. 2017 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) neudělilo žalobci souhlas se změnou zaměstnavatele držitele zaměstnanecké karty.

2. Žalobce úvodem namítá, že správní orgány nezjistily stav věci, o němž by nepanovaly důvodné pochybnosti, v rozsahu, který je vzhledem ke konkrétním okolnostem případu nezbytný, a nezjistily rozhodné okolnosti a nevycházely ze spolehlivě zjištěného stavu věci, čímž porušily § 3 a § 50 odst. 2 a 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Správní orgány dle názoru žalobce porušily též § 2 odst. 1 a 4 správního řádu, neboť nepostupovaly v souladu se zákony a ostatními právními předpisy a nedbaly, aby přijaté řešení odpovídalo okolnostem daného případu. Správní orgány vycházely toliko z výsledku žalobce a nezabývaly se jím uvedenými skutečnostmi. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 6/2012-29, žalobce uvedl, že zamítnutí žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu nemůže být založeno na spekulacích. Ministerstvo má povinnost vést správní řízení v souladu se zásadami rychlosti, hospodárnosti, součinnosti, řádného uplatňování správního uvážení a ochrany dobré víry. Problematika zaměstnaneckých karet je složitá a pro účastníky řízení nepřehledná, přičemž ministerstvo opakovaně nedůvodně protahuje správní řízení a dostává účastníky do kolize buď se zákonem č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném do 20. 2. 2017 (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), nebo se zákonem o pobytu cizinců. Žalobce byl v dobré víře, že je ministerstvo povinno poskytnout účastníkům součinnost tím, že je poučí o řádném postupu, a postupoval v souladu s uzavřenými pracovními smlouvami. Dne 20. 5. 2016 byl vyplněn formulář „Oznámení cizince se zaměstnaneckou kartou o ukončení pracovního poměru, změně pracovního zařazení, změně zaměstnavatele nebo zaměstnání na další pracovní pozici nebo u dalšího zaměstnavatele“, který žalovaný (myšleno patrně ministerstvo – pozn. soudu) odmítl převzít. Správní orgány se však k tomu nevyjádřily. Od roku 2011 žalobce vykonával zaměstnání prokazatelně v souladu se zákonem o zaměstnanosti. Žalobce dále uvádí, že u společnosti M - V.H. Holding s.r.o., IČO: 24823741, (nyní: M - V.H. Holding s.r.o. v likvidaci; dále jen „původní zaměstnavatel“) činila jeho měsíční mzda 8 188 Kč čistého měsíčně, což nedostačovalo na pokrytí základních životních potřeb celé rodiny; nadto se jednalo o příjem nepravidelný. Ohledně výkladu pojmu závažná překážka pobytu cizince na území žalobce odkázal na rozsudek zdejšího soudu ze dne 1. 2. 2017, č. j. 48 A 45/2015-42. Ministerstvo blíže nezjišťovalo okolnosti výkonu práce žalobce či uvedené existenční důvody. Výklad, že smyslem předchozího souhlasu ministerstva se změnou zaměstnavatele, pracovního zařazení nebo zaměstnáním na další pracovní pozici či u dalšího zaměstnavatele je ochrana pracovního trhu a veřejného zájmu, je s ohledem na reálnou situaci na trhu práce idealistický a nerozlišující míru zavinění. V projednávané věci bylo v neprospěch žalobce zneužito pojmu nelegální práce, neboť je třeba rozlišovat, kdo z ní profitoval a kdo byl poškozen. Žalobce disponoval zaměstnaneckou kartou s platností do 31. 12. 2016 a na ní nebylo uvedeno, k jakému zaměstnavateli je určena. Vzhledem k tomu, že původní zaměstnavatel neposkytl žalobci jistotu finančního zabezpečení, žalobce zaměstnavatele změnil. Dne 13. 10. 2016 žalobce požádal o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu, doložil existenci řádného pracovního poměru na základě volného pracovního místa a pracovní smlouvy. Závěrem uvedl, že judikatura Ústavního

soudu nepřipouští formalistické postupy orgánů veřejné moci za účelem odůvodňování zřejmé nespravedlnosti.

3. Žalovaná navrhuje žalobu pro nedůvodnost zamítnout. Mimo jiné uvádí, že výsledkem žalobce bylo prokázáno, že vykonával nelegální práci, neboť fakticky nevykonával činnost, pro kterou mu byla udělena zaměstnanecká karta, čímž byl naplněn důvod pro zamítnutí žádosti. Žalobce během výsledku i v odvolání uvedl, že u původního zaměstnavatele přestal pracovat v dubnu 2016, od 20. 5. 2016 do 31. 3. 2017 pracoval u společnosti NAD Žiželice s.r.o., IČO: 27199100, (dále jen „NAD Žiželice“) a od 1. 4. 2017 pracuje u společnosti NAD KONČICE s.r.o., IČO: 25642120, (dále jen „NAD KONČICE“). Pokud si žalobce našel zaměstnání u nového zaměstnavatele, byl povinen požádat ministerstvo o udělení souhlasu se změnou zaměstnavatele. Jelikož tak neučinil, dopustil se výkonu nelegální práce, neboť opakovaně vykonával práci, za kterou dostával finanční odměnu, ačkoliv pro její výkon neměl povolení k zaměstnání ani vydanou zaměstnaneckou kartu. Průtahy v řízení nemají z hlediska zákonnosti napadeného rozhodnutí relevanci. K námitce, že ministerstvo vycházelo pouze ze žalobcova výsledku, s odkazem na judikatorní závěry uvádí, že nelze ministerstvu ani žalované klást k tíži, že ve svých zjištěních vycházely z toho, co během řízení sám žalobce tvrdil. Pokud měl žalobce za to, že skutková zjištění byla nedostatečná, měl navrhnout doplnění dokazování, což neučinil. Ministerstvo a žalovaná nepostupovaly formalisticky, ale musely postupovat v souladu se zákonem.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

4. Soud nejprve ověřil, že žaloba byla podána osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny požadované formální náležitosti. K otázce včasnosti podané žaloby soud uvádí, že napadené rozhodnutí bylo žalobcově zmocněnkyni doručeno dne 23. 11. 2018. Žaloba byla předána k poštovní přepravě dne 27. 12. 2018, tj. v poslední den lhůty k podání žaloby dle § 172 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Usnesením ze dne 8. 1. 2019, č. j. 54 A 5/2019-7, zdejší soud vyšším soudním úředníkem žalobce vyzval k odstranění vad žaloby (včetně uvedení žalobních bodů) ve lhůtě 2 měsíců od doručení napadeného rozhodnutí. Doplnění žaloby, doručené soudu dne 25. 1. 2019, bylo předáno k poštovní přepravě dne 23. 1. 2019. Jde tedy o žalobu včasnou a věcně projednatelnou (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 7. 2021, č. j. 5 Azs 36/2019-36).
5. Soud při přezkumu napadeného rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalované (§ 75 odst. 1 zákona s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.).
6. Soud rozhodl o žalobě bez jednání, neboť jsou pro takový postup splněny podmínky podle § 76 odst. 1 s. ř. s. Navíc účastníci s tímto postupem nevyjádřili na výzvu soudu nesouhlas (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

7. Žalobci byla vydána zaměstnanecká karta pro zaměstnání u původního zaměstnavatele s platností od 1. 1. 2015 do 31. 12. 2016. Dne 13. 10. 2016 žalobce požádal o souhlas se změnou zaměstnavatele, a to na společnost NAD Žiželice (pracovní pozice obsluha jednoduchých strojů).

8. Žalobce v řízení mj. předložil pracovní smlouvu uzavřenou dne 19. 5. 2016 (včetně jejího dodatku ze dne 20. 7. 2016). Smlouva byla uzavřena mezi žalobcem a společností NAD Žiželice na dobu do 31. 12. 2016 a dodatkem byla tato doba prodloužena do 31. 12. 2018. Rovněž byl doložen vyplněný formulář „Oznámení cizince se zaměstnaneckou kartou o ukončení pracovního poměru, změně pracovního zařazení, změně zaměstnavatele nebo zaměstnání na další pracovní pozici nebo u dalšího zaměstnavatele“ datovaný 13. 10. 2016, kterým žalobce oznámil ukončení pracovního poměru u původního zaměstnavatele ke dni 20. 5. 2016 a nový pracovní poměr u NAD Žiželice od 20. 5. 2016 (číslo volného místa: 11334900760).
9. Součástí správního spisu je také výpis z Integrovaného portálu Ministerstva práce a sociálních věcí k číslu volného pracovního místa 11334900760 u zaměstnavatele NAD Žiželice.
10. Dne 30. 1. 2017 žalobce předložil dodatek č. 2 k pracovní smlouvě uzavřené se společností NAD Žiželice o změně základní mzdy na částku 12 200 Kč.
11. Dne 11. 4. 2017 žalobce požádal o „změnu obsahu žádosti“ a zároveň ministerstvu podal další vyplněný formulář „Oznámení cizince se zaměstnaneckou kartou o ukončení pracovního poměru, změně pracovního zařazení, změně zaměstnavatele nebo zaměstnání na další pracovní pozici nebo u dalšího zaměstnavatele“, v němž oznámil ukončení pracovního poměru u NAD Žiželice ke dni 31. 3. 2017 a nový pracovní poměr u NAD KONČICE od 1. 4. 2017. Přiložil dohodu o ukončení pracovního poměru ze dne 31. 3. 2017 uzavřenou se společností NAD Žiželice a pracovní smlouvu ze dne 31. 3. 2017 uzavřenou se společností NAD KONČICE s dobou trvání pracovního poměru do 31. 12. 2018.
12. Dne 24. 4. 2017 se žalobce seznámil s podklady pro vydání rozhodnutí. Dne 18. 5. 2017 proběhl výslech žalobce. Dne 27. 6. 2017 se žalobce opětovně seznámil s podklady pro vydání rozhodnutí.
13. Součástí správního spisu je dále sdělení Úřadu práce České republiky – krajské pobočky v Příbrami, kontaktního pracoviště Kolín, ze dne 6. 6. 2017, podle kterého bylo povolení k zaměstnání žalobci vydáno pro léta 2007 až 2011.
14. Ministerstvo prvostupňovým rozhodnutím souhlas neudělilo, protože shledalo důvod podle § 42g odst. 7 s odkazem na § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, neboť byla zjištěna závažná překážka pobytu žalobce na území. Ministerstvo vyšlo z toho, že žalobci byla udělena zaměstnanecká karta s platností od 1. 1. 2015 do 31. 12. 2016 pro původního zaměstnavatele. Ministerstvo vycházelo z protokolu o výslechu žalobce a dalších shromážděných podkladů pro vydání rozhodnutí. Dospělo k závěru, že žalobce byl od 1. 4. 2017 zaměstnán u společnosti NAD KONČICE 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. Předtím žalobce pracoval u společnosti NAD Žiželice, a to od 20. 5. 2016 do 31. 3. 2017. U původního zaměstnavatele žalobce přestal pracovat v dubnu 2016. Ze zákona o pobytu cizinců a zákona o zaměstnanosti vyplývá, že cizinec nemůže vykonávat práci bez platného povolení k zaměstnání nebo vydané zaměstnanecké karty. Pokud žalobce neměl platné povolení k zaměstnání nebo vydanou zaměstnaneckou kartu, nemohl legálně pracovat na základě pracovních smluv se společnostmi NAD KONČICE a NAD Žiželice. Jestliže žalobce minimálně v období od 20. 5. 2016 do 18. 5. 2017 pro tyto

zaměstnavatele pracoval, je možné jeho jednání kvalifikovat jako nelegální práci podle § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti. Zákon o pobytu cizinců v § 178b vymezuje činnosti, které jsou pro účely tohoto zákona považovány za zaměstnání, a ministerstvo je oprávněno posoudit, zda je určitá výdělečná činnost cizince zaměstnáním. Podle § 2 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů musí závislá práce splňovat tři znaky, kterými jsou organizační podřízenost zaměstnance, osobní výkon práce zaměstnance dle pokynu zaměstnavatele a práce konaná jménem zaměstnavatele. V případě žalobce byly všechny tři znaky naplněny. V pojmu „jiná závažná překážka pobytu cizince na území“ ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců je možné spatřovat jednání cizince, které naplňuje znaky porušování právních předpisů nebo jejich obcházení, které zákon o pobytu cizinců neuvádí jako zvláštní důvod pro zamítnutí žádosti o pobytové oprávnění, nicméně je nutno je s ohledem na povinnost správních orgánů postupovat v souladu s veřejným zájmem vnímat jako důvod, pro který by neměl být cizinci umožněn další pobyt na území. V případě žalobce je takovou závažnou překážkou pobytu žalobce na území výkon nelegální práce minimálně v období od 20. 5. 2016 do 18. 5. 2017. Z těchto důvodů ministerstvo žalobci souhlas se změnou zaměstnavatele držitele zaměstnanecké karty neudělilo.

15. Žalobce proti prvostupňovému rozhodnutí podal odvolání. V odvolacím řízení žalobce uvedl, že na území České republiky (dále jen „ČR“) pobývá od roku 2007. V roce 2010 se mu zde narodil syn, který na území pobývá na základě povolení k trvalému pobytu. S bývalou manželkou, která má na území ČR povolen trvalý pobyt, žijí stále společně ve vlastní nemovitosti a plánují uzavřít sňatek. Žalobce v říjnu 2016 požádal o souhlas se změnou zaměstnavatele a v dubnu 2017 požádal o další změnu zaměstnavatele. Ačkoliv pro společnosti NAD Žiželice a NAD KONČICE vykonával „neoprávněnou činnost“, žalobce uvádí polehčující okolnosti, ke kterým by měly správní orgány přihlédnout: na území ČR vlastní společně s bývalou manželkou nemovitost (financovanou hypotékou), kterou řádně splácí; průtahy, které ministerstvo při povolování žádosti mělo, neumožňují, aby cizinec řádně pracoval; délka pobytu žalobce na území a jeho dosavadní bezúhonnost; úmysl opětovně uzavřít manželství s bývalou manželkou; trvalý pobyt syna a bývalé manželky na území ČR; nutnost řádně a včas splácet hypotéku na nemovitost v ČR; protahování vyřízení žádosti o změnu zaměstnavatele ze strany ministerstva; volný přístup na trh práce po uzavření sňatku a změně účelu pobytu na sloučení rodiny.
16. Napadeným rozhodnutím žalovaná odvolání žalobce zamítla a prvostupňové rozhodnutí potvrdila, neboť se ztotožnila s právním závěrem ministerstva o existenci závažné překážky pobytu žalobce na území. Uvedla, že jiná závažná překážka podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců spočívá podle dosavadní praxe zejména v neplnění účelu povoleného pobytu v minulosti, účelovém odhlášení z evidencí a ve výkonu nelegálního zaměstnání, tedy v osobním jednání cizince. Tato překážka je vyvolána závažným a nepřijatelným osobním jednáním ze strany cizince, jež nelze podřadit pod jiné důvody pro zamítnutí žádosti cizince. Žalovaná souhlasila se závěrem, že se žalobce dopustil výkonu nelegální práce podle § 5 písm. e) zákona o zaměstnanosti, neboť opakovaně vykonával práci, za kterou dostával finanční odměnu, ačkoliv pro výkon takové práce neměl povolení k zaměstnání ani vydanou zaměstnaneckou kartu. Takovou skutečnost nemůže ministerstvo ani žalovaná přejít, neboť mají povinnost rozhodovat tak, aby bylo přijaté řešení v souladu s veřejným zájmem, a mohou si učinit závěr ohledně výkonu nelegální práce. Je v souladu s veřejným zájmem, aby byly právní předpisy cizinci zdržujícími se na území ČR dodržovány. Veřejným zájmem je ochrana pracovního trhu. Smyslem

předchozího souhlasu ministerstva se změnou zaměstnavatele nebo pracovního zařazení držitele zaměstnanecké karty je ochrana pracovního trhu, který je výkonem nelegální práce narušován, přičemž taková práce působí negativně na jeho rovnováhu.

Posouzení žalobních bodů

17. Podle § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců podléhá změna zaměstnavatele nebo pracovního zařazení držitele zaměstnanecké karty anebo zaměstnání cizince na další pracovní pozici nebo u dalšího zaměstnavatele předchozímu souhlasu ministerstva. Ministerstvo udělí na žádost držitele zaměstnanecké karty se změnou souhlas, pokud jsou splněny podmínky uvedené v odstavci 2 a neexistují-li důvody uvedené v § 56, s výjimkou důvodu uvedeného v § 56 odst. 1 písm. f). K žádosti o udělení souhlasu se změnou podle věty první je cizinec povinen předložit náležitost podle § 42h odst. 1 písm. c) a dále náležitost podle § 42h odst. 1 písm. d), pokud je k výkonu požadovaného zaměstnání nutná jiná odborná způsobilost nebo pokud doklad, kterým odbornou způsobilost prokázal při vydání zaměstnanecké karty, pozbyl platnosti.
18. 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.
19. Podstatou projednávané věci je spor o to, zda se žalobce dopustil takového jednání, které by bylo možné podřadit pod pojem „jiná závažná překážka pobytu cizince na území“, a proto je zde důvod pro zamítnutí jeho žádosti podle § 42g odst. 7 ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, a zda za účelem takového posouzení se měly ministerstvo a žalovaná zabývat dalšími žalobcem tvrzenými skutečnostmi.
20. Žalobce před podáním žádosti na území ČR naposledy pobýval na základě zaměstnanecké karty s platností od 1. 1. 2015 do 31. 12. 2016 vydané k zaměstnání u původního zaměstnavatele. Žalobce sám uvedl, že od 20. 5. 2016 do 31. 3. 2017 pracoval u společnosti NAD Žiželice a od 1. 4. 2017 do dne jeho výsledku, který proběhl dne 18. 5. 2017, pracoval u společnosti NAD KONČICE. K tomu jej však vydaná zaměstnanecká karta neopravňovala. Žalobce u společností NAD Žiželice a NAD KONČICE pracoval téměř 1 rok. Žalobce tedy vykonával práci pro jiného zaměstnavatele, než mu umožňovala zaměstnanecká karta. Soud proto žalované přisvědčuje, že žalobce vykonával práci v rozporu se zaměstnaneckou kartou, což dle § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti představuje nelegální práci. Ostatně sám žalobce v odvolání uvedl, že si je této skutečnosti vědom. Na tomto závěru nemůže nic změnit okolnost, že z aplikované právní úpravy vyplývá, že se cizinec skutečně mohl dostat do situace, kdy z objektivních či subjektivních příčin nebyl již další výkon zaměstnání, na které se vztahovala udělená zaměstnanecká karta, možný, ale cizinec zároveň po přechodnou dobu (do udělení souhlasu ministerstva), která skutečně nemusela být nezanedbatelná, nemohl vykonávat ani jinou závislou práci, aniž by se dopustil výkonu nelegální práce. Tyto skutečnosti sice nemohou mít vliv na závěr, zda se jednalo o závislou práci, ale musí být v souladu s dalšími okolnostmi konkrétního případu brány v potaz při posouzení, zda se cizinec dopustil natolik závažného jednání, že je zde závažná překážka jeho dalšího pobytu na území ČR (srov. dále). Na závěru o tom, že žalobce vykonával nelegální práci, pak nemění nic ani ta skutečnost, že na dokladu o pobytovém oprávnění nebylo uvedeno, pro kterého zaměstnavatele je zaměstnanecká karta vydána, neboť cizinec žádá o vydání tohoto povolení vždy ve vztahu k určitému zaměstnavateli a určitému pracovnímu místu, a

žalobce si proto musel být vědom, že pro společnosti NAD Žiželice a NAD KONČICE vydanou zaměstnaneckou kartu neměl.

21. Žalovaná má rovněž pravdu v tom, že výkon nelegální práce může představovat závažnou překážku pobytu ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. To však na druhou stranu neznamena, že ji představovat musí vždy, respektive že ji představuje v případě jakékoliv nelegální práce bez dalšího. Ze zákonné úpravy totiž neplyne, že by každé porušení pravidel o zaměstnávání cizinců automaticky zakládalo závažnou překážku pobytu. To potvrzuje judikatura, podle níž ne každé porušení § 5 písm. e) 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 (srov. např. rozsudek NSS ze dne 8. 8. 2019, č. j. 9 Azs 167/2019-29). 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*“. 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*“. 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). Tato dlouhodobost je v dosavadní judikatuře NSS často spojována s dobou dvou let či delší (srov. rozsudky ze dne 20. 2. 2019, č. j. 6 Azs 7/2019-9; ze dne 3. 7. 2018, č. j. 6 Azs 178/2018-24; ze dne 3. 12. 2020, č. j. 1 Azs 399/2020-33; ze dne 16. 5. 2018, č. j. 10 Azs 197/2017-53; ze dne 20. 2. 2019, č. j. 6 Azs 7/2019-19).
22. Správní orgány postupovaly v projednávané věci 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. Jak však plyne z citované judikatury, není takové posouzení pro závěr o existenci závažné překážky pobytu dostatečné. Správní orgány nehodnotily, jak žalobce důvodně namítá, další žalobcem v řízení uváděné skutečnosti (například důvody změny zaměstnání v kontextu rodinného života na území, spoluvlastnictví nemovitosti a s ním související potřebu splácení hypotéky, délku pobytu žalobce na území a nižší závažnost porušení právních předpisů v kontextu jím tvrzené dosavadní bezúhonnosti).
23. Je třeba uznat, že žalovaná nezůstala při pouhém konstatování zjištěné nelegální práce žalobce, ale také akcentovala její délku. Jak však vyplývá z citované judikatury, dlouhodobost nelegální práce zakládající vznik překážky pobytu cizince je zpravidla spojovaná s dobou 2 let či delší, což je pro posouzení věci podstatné. 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 navíc ani nezohlednily, že výkon zaměstnání, na které se nevztahovala předchozí zaměstnanecká karta s platností do 31. 12. 2016, nejenže nepředstavoval dobu 2 let a delší, ale časově netvořil ani převážnou část

doby (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 6. 2013, č. j. 9 A 66/2010-50, č. 2951/2014 Sb. NSS), na kterou mu byla tato zaměstnanecká karta udělena (pro společnost NAD Žiželice začal pracovat 20. 5. 2016). Další okolnost, která podle názoru soudu zeslabuje mechanický závěr správních orgánů o tom, že výkon práce u společností NAD Žiželice a NAD KONČICE lze bez dalšího podřadit pod pojem „jiná závažná překážka“, představuje skutečnost, že do dne podání žádosti o souhlas se změnou zaměstnavatele (13. 10. 2016) činila doba výkonu nelegální práce necelých 5 měsíců. Poté již žalobce usiloval o legalizaci výkonu své práce. Ministerstvo bylo povinno rozhodnout v řízení o žádosti žalobce o udělení souhlasu se změnou zaměstnavatele právě na společnost NAD Žiželice ve lhůtě dle § 71 správního řádu, tedy i v případě nutnosti výsledku žalobce či ústního jednání, ve lhůtě 60 dnů od zahájení řízení. O žádosti ze dne 13. 10. 2016 však rozhodlo až dne 6. 12. 2017 (datum předání stejnopisu prvostupňového rozhodnutí k doručení), tedy po více než 1 roce a 1 měsíci. Pokud by tak ministerstvo vyhovělo žalobcově žádosti o udělení souhlasu se změnou zaměstnavatele v zákonem stanovené lhůtě, doba výkonu nelegální činnosti žalobce by nepřesáhla 7 měsíců. Ačkoliv je pravdou, že lhůta pro vydání rozhodnutí je pořádková a její porušení nemá samo o sobě vliv na zákonnost prvostupňového a napadeného rozhodnutí a že pouhé podání žádosti o souhlas se změnou zaměstnavatele žalobce neopravňovalo k zahájení výkonu práce u společností NAD Žiželice a NAD KONČICE, nejedná se na druhou stranu o okolnosti, které lze při hodnocení závažnosti déle trvající nelegální práce žalobce přehlížet.

24. Správní orgány však již další argumenty nad rámec výkonu nelegální práce po dobu od 20. 5. 2016 do 18. 5. 2017 pro svůj závěr o vzniku překážky dalšího pobytu žalobce na území nepřidaly. Právě uvedené platí tím spíše, že žalobce již v odvolání poukazoval na konkrétní okolnosti, se kterými se žalovaná vůbec nevypořádala. Jak však vyplývá z výše citované judikatury, pro posouzení, zda se vůbec jedná o *překážku* dalšího pobytu cizince na území, popřípadě zda se jedná o *překážku závažnou*, je třeba se zabývat intenzitou a závažností jednání cizince v kontextu všech skutkových okolností případu.
25. Jen pro úplnost soud dodává, že žalobce sice v žalobě tvrdí, že formulář „Oznámení cizince se zaměstnaneckou kartou o ukončení pracovního poměru, změně pracovního zařazení, změně zaměstnavatele nebo zaměstnání na další pracovní pozici nebo u dalšího zaměstnavatele“ vyplnil dne 20. 5. 2016, avšak kromě obecného tvrzení, že je ministerstvo odmítlo převzít, nic bližšího neuvádí a situaci tím příliš nevysvětluje. Navíc z výpisu z Integrovaného portálu Ministerstva práce a sociálních věcí k číslu volného pracovního místa 11334900760 u zaměstnavatele NAD Žiželice, který je součástí správního spisu, vyplývá, že toto pracovní místo bylo k dispozici od 30. 8. 2016. Na výše uvedených závěrech soudu to však nic nemění.
26. K obecným námitkám žalobce, že správní orgány nezjistily stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, v rozsahu, který je vzhledem ke konkrétním okolnostem případu nezbytný, a nezjistily rozhodné okolnosti, nevycházely ze spolehlivě zjištěného stavu věci, nepostupovaly v souladu se zákony a ostatními právními předpisy a nedbaly, aby přijaté řešení odpovídalo okolnostem daného případu, čímž porušily § 2 odst. 1 a 4, § 3 a § 50 odst. 2 a 3 správního řádu, soud konstatuje, že je bez další konkretizace nelze považovat za řádné žalobní body podle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Žalobce toliko parafrázoval uvedená zákonná ustanovení, aniž by je (nad rámec námitek, k nimž se soud vyjádřil výše) podepřel jakýmkoliv konkrétnějším a individualizovaným skutkovým tvrzením (k požadavkům na

formulaci žalobního bodu srov. např. rozsudky rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005-58, a ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78).

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

27. Soud s ohledem na výše uvedené napadené rozhodnutí jako nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zrušil a podle § 78 odst. 4 s. ř. s. věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Vysloveným závazným právním názorem je žalovaná v dalším řízení vázána (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
28. Důkazní prostředky předložené žalobcem soud neprovedl pro jejich nadbytečnost, neboť by ničeho nemohly změnit na jeho výše uvedených právních závěrech.
29. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaná ve věci úspěšná nebyla. Naproti tomu žalobce byl plně úspěšný, a má proto právo na náhradu nákladů řízení. Jelikož žalobce nebyl v řízení zastoupen advokátem, sestávají náklady pouze ze zaplaceného soudního poplatku za žalobu ve výši 3 000 Kč. Tato částka žalobci náleží na náhradě nákladů řízení. Náhradu nákladů řízení je žalovaná povinna zaplatit v souladu s § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů ve spojení s § 64 s. ř. s. přímo žalobci, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku (§ 54 odst. 7 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, 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 21. října 2021

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

Shodu s prvopisem potvrzuje: J. R.