



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Tomáše Herce a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **D. V. T.**, zastoupený Mgr. Vratislavem Tauberem, advokátem se sídlem Lidická 960/81, Brno, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 26. 4. 2024, č. j. 62 A 11/2022-64,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 26. 4. 2024, č. j. 62 A 11/2022-64, a rozhodnutí žalované ze dne 14. 1. 2022, č. j. MV-195168-4/SO-2021, **se ruší** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši 30 933 Kč k rukám jeho zástupce Mgr. Vratislava Taubera, advokáta se sídlem Lidická 960/81, Brno, do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Ve věci jde o posouzení důvodu zamítnutí žádosti cizince o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání, který spočíval v tom, že v době platnosti stávajícího povolení dlouhodobě vykonával nelegální práci podle § 5 písm. e) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů. Tím měla být založena „jiná závažná překážka pobytu cizince na území“ podle § 56 odst. 1 písm. j) 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“), jejímu posouzení však bránila nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu.

[2] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) je občanem Vietnamské socialistické republiky. Do České republiky přicestoval v roce 2012 na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem rodinným s platností do 22. 2. 2013. Po prodloužení doby platnosti trvalo toto pobytové oprávnění do 22. 2. 2017. Posléze stěžovatel získal povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání s platností do 22. 2. 2019.

[3] Dne 23. 1. 2019 podal stěžovatel žádost o prodloužení doby platnosti posledně uvedeného povolení podle § 44a odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Ministerstvo vnitra (dále jen „ministerstvo“) rozhodnutím ze dne 27. 10. 2021, č. j. OAM-01652-23/DP-2019, žádost stěžovatele zamítlo a rozhodlo, že platnost povolení se podle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 a § 37 odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců neprodlužuje. Důvodem byla *„jiná závažná překážka pobytu cizince na území“* podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců.

[4] Tato překážka měla spočívat v tom, že stěžovatel v období od 3. 1. 2017 do 23. 11. 2017, tedy po dobu téměř 11 měsíců, vykonával nelegální práci, kterou byla závislá práce spočívající v šití autopotahů mimo pracovní poměr pro obchodní společnost Vinamek s.r.o. Ministerstvo učinilo toto zjištění na základě výroku rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj (dále jen „oblastní inspektorát práce“) ze dne 24. 9. 2018, č. j. 17593/9.30/18-9, které shledalo uvedenou společnost vinnou ze spáchání přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti a uložilo jí pokutu ve výši 1 750 000 Kč. Přestupku se dopustila mj. tím, že v uvedeném období umožnila stěžovateli výkon nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bodu 1 zákona o zaměstnanosti mimo pracovněprávní vztah, čímž porušila § 3 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů. V období od 23. 2. 2017 do 23. 11. 2017 mu umožnila také výkon nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti, tedy závislé práce bez povolení k zaměstnání, čímž porušila § 89 odst. 2 zákona o zaměstnanosti. Státní úřad inspekce práce rozhodnutím ze dne 13. 5. 2019, č. j. 8879/1.30/18-5, zamítl odvolání společnosti Vinamek s.r.o. a rozhodnutí oblastního inspektorátu práce potvrdil.

[5] Ministerstvo konstatovalo, že je s ohledem na výše uvedená rozhodnutí oblastního inspektorátu práce a Státního úřadu inspekce práce vázáno jejich závěrem o výkonu nelegální práce stěžovatelem, *„když byl zastížen při výkonu závislé práce bez potřebného povolení k zaměstnání či vydané zaměstnanecké karty“*, a tento výkon zhodnotilo jako dlouhodobý a stálý, a nikoli pouze ojedinělý či nahodilý. Stěžovatel měl vykonávat závislou práci bez platného povolení k zaměstnání přinejmenším po dobu 11 měsíců. Ve svém rozhodnutí ministerstvo v souvislosti se zjištěnou nelegální prací opakovaně odkázalo na § 5 písm. e) bod 1 zákona o zaměstnanosti. Obcházení zákonných podmínek zaměstnávání cizinců prostřednictvím obchodněprávních vztahů je podle ministerstva jednáním v rozporu s veřejným zájmem na dodržování právních předpisů v oblasti zaměstnanosti. O závažnosti tohoto jednání vypovídá skutečnost, že výkon zaměstnání bez povolení k zaměstnání nebo v rozporu s vydanou zaměstnaneckou či modrou kartou je důvodem pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění cizince podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 30. 7. 2019 [v současnosti jde o § 119 odst. 1 písm. c) bod 1 zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném od 31. 7. 2019]. Výkon nelegální práce je podle § 46

pokračování

odst. 6 písm. e) zákona o pobytu cizinců také důvodem zamítnutí žádosti o zaměstnaneckou kartu.

[6] Nedokázal-li je stěžovatel odlišit závislou a samostatně výdělečnou činnost, podle ministerstva měl a mohl požádat o pomoc oprávněnou a kvalifikovanou osobu, která by mu jejich rozdíly objasnila. To, že od jednání stěžovatele uplynuly již téměř 4 roky, podle ministerstva nic nezaručuje. Stěžovatel se ostatně výkonu nelegální práce dopustil po téměř 5 letech svého pobytu. Není tedy prokázáno, že již není hrozbou pro veřejný pořádek. Ve veřejném zájmu není, aby na území České republiky pobýval cizinec s povolením k dlouhodobému pobytu, který dlouhodobě narušoval veřejný pořádek. Neprodlení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání v konečném důsledku znamená povinnost stěžovatele opustit území České republiky, kde dále zůstanou pobývat jeho manželka a zletilý syn. S ohledem na uvedený veřejný zájem tento následek nezakládá nepřiměřený zásah do soukromého a rodinného života stěžovatele.

[7] Žalovaná rozhodnutím ze dne 14. 1. 2022, č. j. MV-195168-4/SO-2021, zamítla odvolání stěžovatele a rozhodnutí ministerstva potvrdila. Ztotožnila se s jeho právním posouzením, včetně výkladu pojmu „jiná závažná překážka pobytu cizince na území“, za kterou lze považovat i výkon nelegální práce. Právě jednání stěžovatele v rozporu s právními předpisy, kterého se dopustil v průběhu svého předchozího pobytu, bylo důvodem zamítnutí žádosti. Není podstatné, že se tak stalo již před čtyřmi lety. To, že se stěžovatel následně žádného jiného porušení právních předpisů nedopustil, má být samozřejmostí, a nikoli důvodem, pro který lze odhlédnout od důvodu zamítnutí žádosti. Žalovaná se ztotožnila i se závěrem o přiměřenosti rozhodnutí ministerstva, jde-li o zásah do soukromého a rodinného života stěžovatele.

[8] Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl žalobu stěžovatele proti rozhodnutí žalované. Toto rozhodnutí považoval za přezkoumatelné a bylo z něj zřejmé, jakými úvahami se žalovaná řídila, z jakých podkladů vycházela a jak se vypořádala s odvolacími námitkami. Při hodnocení, zda výkon nelegální práce, který trval několik měsíců, měl povahu „jiné závažné překážky pobytu cizince na území“, žalovaná dostala judikaturním požadavkům [např. rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“ nebo „kasační soud“) ze dne 30. 4. 2020, č. j. 1 Azs 23/2020-36]. Výkon nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bodu 1 zákona o zaměstnanosti trval v období, kdy měl stěžovatel povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny, po podání žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání i po udělení tohoto povolení. To vše podle krajského soudu vypovídá o tom, že stěžovatel bez ohledu na účel pobytu konstantně a dlouhodobě vykonával pracovní činnost v rozporu s pracovněprávními předpisy státu, ve kterém pobýval. Doba čtyř let, která uplynula od tohoto jednání do vydání rozhodnutí ministerstva, není rozhodná.

[9] Z napadeného rozsudku se dále podává, že stěžovatel nerozporuje výkon závislé práce, nýbrž určení délky jejího trvání. Námitku, že až do 15. 8. 2017 pobýval na území České republiky na základě fikce ve smyslu § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců, pročež podle § 98 písm. l) zákona o zaměstnanosti žádné povolení k zaměstnání nepotřeboval, uplatnil teprve v žalobě, a správní orgány se jí nezabývaly. Tato námitka se navíc míjí s důvody jejich rozhodnutí. Správní orgány posuzovaly prokázaný výkon závislé práce mimo pracovněprávní vztah ve smyslu § 5 písm. e) bodu 1 zákona o zaměstnanosti v období

od 3. 1. 2017 do 23. 11. 2017, nikoli výkon závislé práce bez pracovního povolení ve smyslu § 5 písm. e) bodu 2 tohoto zákona. Přestože z rozhodnutí oblastního inspektorátu práce vyplývá, že nelegální práce spočívala vedle výkonu práce mimo pracovněprávní vztah také ve výkonu práce bez povolení k zaměstnání, správní orgány nezahrnuly tuto skutečnost do posouzení, zda jednání stěžovatele představuje „jinou závažnou překážku pobytu cizince na území“. Vycházely výlučně ze zjištění, že stěžovatel na základě rámcové smlouvy o dílo ze dne 3. 1. 2017 fakticky vykonával závislou práci mimo pracovněprávní vztah. Proto ani argumentace stěžovatele ohledně vlivu fikce oprávněného pobytu ve smyslu § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců na povinnost mít pracovní povolení není v posuzované věci rozhodná a spíše se dotýká rozhodnutí oblastního inspektorátu práce. Důvodnou nebyla shledána ani námitka, že rozhodnutí žalovaného zakládá nepřiměřený zásah do rodinného a soukromého života stěžovatele.

II. Kasační stížnost

[10] Stěžovatel podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů, které lze podřadit pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), a navrhl jeho zrušení a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení. Současně navrhl přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 14. 6. 2024, č. j. 5 Azs 137/2024-31, tomuto návrhu vyhověl.

[11] Ustanovení § 5 písm. e) zákona o zaměstnanosti vymezuje tři způsoby výkonu nelegální práce, které žalovaná i krajský soud nepřipustně směšují. Stěžovatel tvrdí, že závažnou překážku pobytu cizince na území může založit jen jednání naplňující podmínky nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bodů 2 a 3 (k čemuž odkazuje na rozsudek NSS ze dne 16. 2. 2024, č. j. 5 Azs 26/2022-39, bod 22), a nikoli výkon nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bodu 1 zákona o zaměstnanosti, tedy závislé práce konané fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah. Takového jednání nemá návaznost na zákon o pobytu cizinců a není ani zcela v dispozici cizince, který se jako zaměstnanec zpravidla nachází ve slabším postavení. Rozhodne-li se zaměstnavatel obcházet pracovněprávní předpisy tím způsobem, že po zaměstnanci požaduje výkon závislé práce mimo pracovněprávní vztah, pak cizinec nemá příliš mnoho možností, jak situaci řešit. V takovém případě může vzniknout tzv. faktický pracovní poměr, jehož prostřednictvím pracovněprávní předpisy poskytují zaměstnanci ochranu. Sankcionován za přestupek spočívající v umožnění výkonu závislé práce mimo pracovněprávní vztah může být pouze zaměstnavatel.

[12] Krajský soud měl podle stěžovatele nesprávně posoudit právní otázku, zda výkon nelegální práce bylo možné považovat za „jinou závažnou překážku pobytu cizince na území“ podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Východiskem jeho posouzení je závěr ministerstva, že stěžovatel v období od 3. 1. 2017 do 23. 11. 2017 vykonával závislou práci mimo pracovněprávní vztah ve smyslu § 5 písm. e) bodu 1 zákona o zaměstnanosti. Jak ale stěžovatel již uvedl, tato skutečnost nemohla mít význam při rozhodování o jeho žádosti. Stěžejní byl naopak závěr ministerstva, že stěžovatel měl vykonávat závislou práci bez potřebného povolení k zaměstnání či zaměstnanecké karty ve smyslu § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti. Námitky stěžovatele směřovaly právě do tohoto závěru, ačkoli z rozhodnutí ministerstva není zřejmé, o jakou dobu mělo jít a jakou roli tato skutečnost

pokračování

měla sehrát při hodnocení, zda u stěžovatele byla dána zmíněná překážka pobytu. Krajský soud považoval námitky týkající se doby trvání výkonu závislé práce bez povolení za nerozhodné. Závěry krajského soudu, stejně jako směřování jednotlivých způsobů výkonu nelegální práce ministerstvem a žalovanou, podle stěžovatele zakládají dílčí nepřezkoumatelnost jejich rozhodnutí.

[13] I kdyby stěžovatel mohl přisvědčit názoru, že výkon nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bodu 1 zákona o zaměstnanosti představuje „jinou závažnou překážku pobytu cizince na území“, nelze mít za to, že v okolnostech posuzované věci bylo dosaženo požadované intenzity výkonu nelegální práce. V tomto ohledu nebylo hodnocení jednotlivých okolností správními orgány a krajským soudem dostatečné. Judikatura Nejvyššího správního soudu spojuje uvedenou překážku s dlouhodobým výkonem práce (např. rozsudek NSS ze dne 9. 10. 2019, č. j. 10 Azs 250/2019-25), který by měl trvat dva roky nebo více (např. rozsudek NSS ze dne 16. 5. 2018, č. j. 10 Azs 197/2017-53). U stěžovatele však šlo o výkon nelegální práce po dobu výrazně kratší. Správní orgány nijak nevysvětlily, z jakého důvodu považovaly tuto dobu za dostatečnou. Rovněž si měly ujasnit poměr nelegální práce cizince ve vztahu k jeho legální činnosti (srov. rozsudek NSS č. j. 10 Azs 250/2019-25), což neučinily. Zcela pominuly skutečnost, že od okamžiku, kdy měl stěžovatel vykonávat nelegální práci, již uplynuly čtyři roky, tedy doba mnohonásobně delší, než po kterou měla nelegální práce trvat.

[14] Dále stěžovatel namítá, že správní orgány nesprávně posoudily dobu, po kterou stěžovatel vykonával nelegální práci ve smyslu § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti, resp. se délkou této doby vůbec nezabývaly, ačkoli to vyžadovalo náležité objasnění skutkového stavu. Správně měly vzít v potaz, že tento výkon nelegální práce trval pouze od 15. 8. 2017 do 23. 11. 2017, tedy necelé čtyři měsíce, což je doba výrazně kratší než správními orgány uvedená doba necelých jedenácti měsíců. Stěžovatel totiž původně pobýval v České republice na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem rodinným, jehož platnost sice byla jen do 22. 2. 2017, pobytové oprávnění ale zůstalo platné i poté na základě fikce obsažené v § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců. Bylo tomu tak až do 15. 8. 2017, kdy nabylo právní moci rozhodnutí o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání. V období od 3. 1. 2017 do 14. 8. 2017 tak stěžovatel nemohl vykonávat závislou práci bez povolení, neboť je jako osoba s přístupem na volný trh práce nepotřeboval.

[15] Závěr krajského soudu, že stěžovatel uplatnil tvrzení o trvání jeho pobytového oprávnění na základě fikce podle § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců až v žalobě, je podle jeho názoru nepatřičný. Bylo na správních orgánech, aby náležitě zjistily skutkový stav a objasnily, po jakou dobu stěžovatel skutečně vykonával nelegální práci. Stěžovatel znovu připomíná, že správní orgány posuzovaly také výkon závislé práce bez pracovního povolení, byť z jejich rozhodnutí není zřejmé, v jakém rozsahu jej měly za prokazaný, ani jakou váhu mu přikládaly.

III. Vyjádření žalované

[16] Žalovaná se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožnila se závěry uvedenými v napadeném rozsudku. Krajský soud měl správně posoudit otázku, pro kterou byla stěžovateli zamítnuta žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému

pobytu na území za účelem podnikání. Současně odkázala na své rozhodnutí, vůči němuž směřovala žaloba. Žalovaná navrhla kasační stížnost zamítnout.

IV. Právní posouzení Nejvyššího správního soudu

[17] Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost je přípustná, byla podána osobou k tomu oprávněnou, včas, z důvodů, které zákon připouští, a stěžovatel je zastoupen advokátem. Následně přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v mezích rozsahu kasační stížnosti a v ní uplatněných důvodů, jakož i důvodů, ke kterým přihlíží z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[18] Kasační stížnost je důvodná.

[19] Napadeným rozsudkem bylo přezkoumáno rozhodnutí ve věci žádosti stěžovatele o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání. Ustanovení § 44 odst. 1 zákona o pobytu cizinců takového (případně i opakovaně) prodloužení připouští, jeho odstavec 3 ve spojení s § 35 odst. 3 tohoto zákona však stanoví důvody, pro které žádosti o něj nelze vyhovět. Jde o důvody totožné s důvody pro zahájení řízení o zrušení platnosti víza k pobytu nad 90 dnů, které podle § 37 odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců zahrnují také důvody neudělení dlouhodobého víza. Neprodloužit dobu platnosti uvedeného povolení lze proto i z důvodu podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, který spočívá v tom, že „*pobyt cizince na území není v zájmu České republiky nebo je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území*“.

[20] Zmíněná „*jiná závažná překážka pobytu cizince na území*“ je neurčitý právní pojem, jehož obsah nelze v obecné rovině přesně vymezit. Správní orgány jsou povinny patřičně odůvodnit, v jaké skutečnosti takovou překážku spatřují (srov. rozsudky NSS ze dne 16. 9. 2019, č. j. 5 Azs 166/2019-27, bod 24, nebo ze dne 26. 2. 2021, č. j. 2 Azs 325/2020-33, bod 17). Pro posouzení věci je rozhodné, že pod ní lze podřadit také jednání cizince, který nenaplnuje účel, pro který mu bylo povolení k dlouhodobému pobytu uděleno, ačkoli je povinen toto povolení k uvedenému účelu využívat (srov. rozsudek NSS ze dne 10. 5. 2017, č. j. 7 Azs 86/2017-33, bod 14).

[21] U cizince, jemuž byl dlouhodobý pobyt povolen za účelem podnikání, může být „*jinou závažnou překážkou pobytu cizince na území*“ i dlouhodobý výkon nelegální práce, což opakovaně potvrdila judikatura Nejvyššího správního soudu (např. zmíněné rozsudky NSS č. j. 10 Azs 197/2017-53, č. j. 5 Azs 166/2019-28 nebo č. j. 10 Azs 250/2019-25). V této souvislosti lze připomenout, že „*[v]ýkon nelegální práce na území České republiky je třeba vnímat jako jednání, které naplňuje znaky porušování právních předpisů České republiky nebo jejich obcházení. Podezření správního orgánu na obcházení zákona cizincem lze nepochybně hodnotit jako zjištění jiné závažné překážky pobytu cizince na území České republiky. Jde o překážku, kterou zákon o pobytu cizinců přímo nedefinuje, a která může v tom kterém případě dosahovat takové intenzity, že je možné ji vnímat jako závažnou*“. Platí, že „*je zájmem státu, aby povolení k pobytu náleželo jen těm cizincům, kteří neporušují ani neohrožují veřejný pořádek na území státu, náležitě dbají dodržování všech povinností, které jim právní řád ukládá, a svá práva nevykonávají na úkor práv jiných osob nebo státu samotného*“ (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 12. 2017, č. j. 11 A 168/2017-47; na tyto závěry odkázal kasační

pokračování

soud např. v rozsudcích ze dne 4. 4. 2019, č. j. 9 Azs 66/2019-41, bod 17, nebo ze dne 21. 10. 2020, č. j. 6 Azs 275/2019-43, bod 20).

[22] Nelegální práce je definována v § 5 písm. e) zákona o zaměstnanosti. Tento pojem zahrnuje také práci mající znaky závislé práce podle § 2 odst. 1 zákoníku práce, je-li konána (s možnými výjimkami stanovenými právními předpisy) „fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah“ [§ 5 písm. e) bod 1] nebo „cizincem v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání nebo bez tohoto povolení, je-li podle tohoto zákona vyžadováno“ [§ 5 písm. e) bod 2].

[23] Předtím, než se Nejvyšší správní soud mohl vyslovit k jednotlivým námitkám stěžovatele, musí poukázat na rozpor v odůvodnění rozhodnutí ministerstva, který se promítá i do rozhodnutí žalované a napadeného rozsudku krajského soudu. Z odůvodnění rozhodnutí ministerstva vyplývá, že podle zjištění orgánů inspekce práce, učiněných v řízení ve věci přestupku společnosti Vinamek s.r.o., stěžovatel „vykonával nelegální práci spočívající ve výkonu závislé práce spočívající v šití autopotahů, mimo pracovněprávní vztah“. Na dvou dalších místech tohoto odůvodnění je zase odkazováno na § 5 písm. e) bod 1 zákona o zaměstnanosti. Jinak ale samotné odůvodnění vychází z toho, že podle zjištění oblastního inspektorátu práce „stěžovatel byl zastížen při výkonu závislé práce bez potřebného povolení k zaměstnání či vydané zaměstnanecké karty“, což je jednání, které lze podřadit pod nelegální práci ve smyslu § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti. Odkaz na toto ustanovení se v odůvodnění rozhodnutí ministerstva neobjevuje, celá další argumentace je nicméně spojena právě s tímto důvodem, včetně hodnocení závažnosti jednání stěžovatele s poukazy na důvody správního vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců [v současnosti jde o § 119 odst. 1 písm. c) bod 1 zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném od 31. 7. 2019], nebo důvod pro zamítnutí zaměstnanecké karty podle § 46 odst. 6 písm. e) zákona o pobytu cizinců. Nejasný je pak poukaz na dobu 11 měsíců v souvislosti s výkonem závislé práce bez platného povolení k zaměstnání, ačkoli podle výroku rozhodnutí oblastního inspektorátu práce trvala nelegální práce stěžovatele z tohoto důvodu pouze 9 měsíců (od 23. 2. 2017 do 23. 11. 2017).

[24] Uvedené shrnutí svědčí o tom, že z rozhodnutí ministerstva není seznatelné, v jakém konkrétním porušení povinnosti spatřuje „jinou závažnou překážku pobytu cizince na území“. I když se jeví být převažujícím důvodem spíše nelegální práce vykonávána bez povolení k zaměstnání ve smyslu § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti, s ohledem na poukazy na nelegální práci mimo pracovněprávní vztah ve smyslu § 5 písm. e) bodu 1 zákona o zaměstnanosti nelze vyloučit, že závažnou překážku založilo i porušení této povinnosti. Nic samozřejmě nebrání tomu, aby byla tato překážka spatřována v obou těchto skutečnostech. Má-li však stěžovatel v dalším řízení účinně bránit svá práva, musí mít jistotu o tom, v čem spočívá právní posouzení věci, které se mu z odůvodnění rozhodnutí ministerstva nedostává. Nepřináší ji ani rozhodnutí žalované, z něhož se kromě citace § 5 písm. e) bodu 1 zákona o zaměstnanosti požadovaná specifikace nelegální práce nepodává.

[25] Nejednoznačnost rozhodnutí ministerstva a žalované lze ilustrovat na jedné z námitek stěžovatele a jejím vypořádání krajským soudem. Stěžovatel žalobou brojil proti závěru, že „jinou závažnou překážku pobytu cizince na území“ představuje nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti. V žalobě uplatnil námitku, že doba, po

kteřou vykonával závislou práci bez povolení, netrvala od 3. 1. 2017 do 23. 11. 2017, jak uvedlo ministerstvo, nýbrž byla výrazně kratší s ohledem na fikci platnosti povolení stěžovatele k dlouhodobému pobytu za účelem rodinným podle § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců. Toto ustanovení stanoví, že „[p]okud doba platnosti víza k pobytu nad 90 dnů nebo povolení k dlouhodobému pobytu uplyne před rozhodnutím o žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu nebo prodloužení doby jeho platnosti, považuje se vízum nebo povolení k dlouhodobému pobytu za platné do doby nabytí právní moci rozhodnutí o podané žádosti“. Uvedené povolení mělo pozbyt platnosti dne 22. 2. 2017, na základě fikce však platilo až do 15. 8. 2017, kdy nabylo právní moci povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání. Stěžovatel měl proto vykonávat závislou práci bez povolení jen po dobu krátce přesahující 3 měsíce. Krajský soud se touto námitkou nicméně nezabýval, neboť právní otázku použitelnosti fikce platnosti povolení považoval v dané věci za nadbytečnou. Dospěl k závěru, že rozhodnutí žalované a ministerstva jsou založena na jiném důvodu nelegální práce, než tvrdí stěžovatel. Podle Nejvyššího správního soudu ale s ohledem na obsah odůvodnění těchto rozhodnutí takovýto závěr učinit nelze.

[26] Nejvyšší správní soud zastává názor, že rozhodnutí ministerstva není řádně odůvodněno. Není z něj zřejmé, zda „jiná závažná překážka pobytu cizince na území“ je spatřována ve výkonu nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bodu 1 zákona o zaměstnanosti nebo ve smyslu bodu 2 tohoto ustanovení, případně z obou důvodů. Rozlišení obou důvodů může být rozhodné pro výsledek tohoto řízení. Již z rozhodnutí oblastního inspektorátu práce vyplývá, že s každým z důvodů nelegální práce je spojena jiná doba jeho trvání (k čemuž směřuje i námitka týkající se § 47 odst. 4 zákona o zaměstnanosti). Zároveň nelze klást na roveň závažnost jednotlivých důvodů nelegální práce. S výkonem závislé práce mimo pracovněprávní vztah nejsou spojeny ani stejné právní následky jako s výkonem závislé práce bez povolení k zaměstnání, o čemž vypovídá již poukaz ministerstva na důvody správního vyhoštění, které dopadají jen na nelegální práci ve smyslu § 5 písm. e) bodu 2 (a též bodu 3) zákona o zaměstnanosti.

[27] Nelze přehlédnout, že prostý výkon nelegální práce není bez dalšího „jinou závažnou překážkou pobytu cizince na území“. Správní orgány musí vždy zkoumat, zda toto jednání se zřetelem na všechny individuální okolnosti věci dosahuje potřebné míry závažnosti. Význam má také délka doby, po kterou cizinec nelegální práci vykonával (např. rozsudek NSS č. j. 1 Azs 23/2020-36). Z judikatury Nejvyššího správního soudu, na kterou odkázal i stěžovatel, se podává, že uvedená překážka byla v mnoha případech shledána za situace, že cizinec vykonával nelegální práci po dobu alespoň dvou let (např. rozsudek NSS č. j. 10 Azs 197/2017-53), může jít ale i o dobu kratší (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2021, č. j. 7 Azs 118/2021-31, bod 26). U žadatele o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání si správní orgány především „musí ujasnit poměr nelegální práce žalobce ve vztahu k jeho legální podnikatelské činnosti [...]. 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)“ (např. rozsudek NSS č. j. 10 Azs 250/2019-25, bod 14).

[28] V neposlední řadě může mít v závislosti na důvodu nelegální práce význam i doba, která uplynula od jejího skončení. Jak již bylo uvedeno, posouzení „jiné závažné překážky pobytu cizince na území“ se neomezuje na pouhé konstatování výkonu nelegální práce, nýbrž

pokračování

může zahrnout i další jednání cizince v následném období, obzvláště uplynula-li od tohoto jednání delší doba. Takovou je nepochybně i doba čtyř let.

[29] Rozhodnutí ministerstva je založeno na vnitřně rozporném právním hodnocení, které místy směšuje oba důvody nelegální práce, aniž by z něj bylo seznatelné, který z nich, nebo zda oba byly důvodem, pro který ministerstvo zamítlo žádost stěžovatele a neprodloužilo platnost jeho povolení k dlouhodobému pobytu. Tato vnitřní rozpornost právního hodnocení, kterou nelze odstranit výkladem, zakládá nepřezkoumatelnost rozhodnutí spočívající v nesrozumitelnosti (blíže k tomuto pojmu např. rozsudky NSS ze dne 31. 1. 2008, č. j. 4 Azs 94/2007-107, nebo ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013-25, bod 19), což je důvod, pro který byl krajský soud podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. povinen zrušit rozhodnutí žalované pro vady řízení. Tím, že tak krajský soud neučinil, zatížil napadený rozsudek vadou řízení, která má za následek jeho nezákonnost.

V. Závěr a náklady řízení

[30] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru o důvodnosti kasační stížnosti, pročez podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil rozsudek krajského soudu. Podle § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. zrušil i rozhodnutí žalované a věc jí vrátil k dalšímu řízení, neboť již v řízení před krajským soudem byl důvod pro tento postup. Žalovaná bude v dalším řízení vázána právním názorem vysloveným v tomto rozsudku [§ 78 odst. 5 ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.], což znamená, že si musí vyjasnit, co přesně považuje za „jinou závažnou překážku pobytu cizince na území“, a v návaznosti na to zvážit konkrétní okolnosti věci, včetně doby, po kterou trval výkon nelegální práce, a doby, která od skončení tohoto jednání uplynula.

[31] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. platí, že zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu i rozhodnutí žalovaného, rozhodne i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu.

[32] Podle § 60 odst. 1 s. ř. s., který se v řízení o kasační stížnosti uplatní na základě § 120 s. ř. s., 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.

[33] Procesně úspěšný stěžovatel zaplatil v řízení před krajským soudem soudní poplatek za žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ve výši 3000 Kč [položka 18 odst. 2 písm. a) přílohy k zákonu č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů] a za návrh na přiznání odkladného účinku ve výši 1000 Kč (položka 20) a v řízení před Nejvyšším správním soudem soudní poplatek za kasační stížnost ve výši 5000 Kč (položka 19) a za návrh na přiznání odkladného účinku ve výši 1000 Kč (položka 20).

[34] V řízení před krajským soudem i před Nejvyšším správním soudem byl stěžovatel zastoupen advokátem. Ten za něj v řízení před krajským soudem učinil čtyři úkony právní služby, a sice převzetí a přípravu právního zastoupení [§ 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů], sepis a podání žaloby [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], účast na jednání před soudem [§ 11 odst. 1

písm. g) advokátního tarifu] a návrh na přiznání odkladného účinku [§ 11 odst. 2 písm. a) ve spojení s odstavcem 3 advokátního tarifu]. V řízení před Nejvyšším správním soudem učinil zástupce stěžovatele dva úkony právní služby, kterými byly seps a podání kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu] a návrh na přiznání odkladného účinku [§ 11 odst. 2 písm. a) ve spojení s odstavcem 3 advokátního tarifu].

[35] Celkem tedy zástupce stěžovatele učinil šest úkonů právní služby. U čtyř úkonů za každý z nich náleží mimosmluvní odměna ve výši 3100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu] a náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Za dva úkony spočívající v návrhu na přiznání odkladného účinku náleží mimosmluvní odměna ve výši jedné poloviny, tj. 1550 Kč [§ 11 odst. 2 písm. a) ve spojení s odstavcem 3 advokátního tarifu] a náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč. To ve svém souhrnu činí odměnu a náhradu hotových výdajů ve výši 17 300 Kč. Zástupce stěžovatele je společníkem společnosti HLADÍK & TAUBER, advokátní kancelář, v.o.s., která je plátcem daně z přidané hodnoty. Jeho odměna a náhrada hotových výdajů se proto navyšuje o tuto daň ve výši 21 % na 20 933 Kč.

[36] Celková výše náhrady nákladů řízení přiznané stěžovateli, čítající zaplacené soudní poplatky a odměnu a náhradu hotových výdajů zástupce, činí 30 933 Kč. K jejímu uhrazení byla žalované stanovena přiměřená lhůta jednoho měsíce.

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

V Brně dne 30. srpna 2024

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu