ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně: **S. B.,** zast. Mgr. Janem Švarcem, advokátem, se sídlem Vodičkova 695/24, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců,** se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 24. 1. 2020, č. j. MV-172005-6/SO-2019, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 13. 8. 2021, č. j. 55 A 17/2020 - 35,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Žalovaná shora označeným rozhodnutím zamítla odvolání žalobce a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra (dále též „správní orgán I. stupně“) ze dne 15. 10. 2019, č. j. OAM-15368-28/ZM-2017 (dále též „prvostupňové rozhodnutí“), jímž nebyl podle § 42g odst. 7 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), udělen souhlas se změnou zaměstnavatele žalobce, a to z důvodu existence jiné závažné překážky dle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Ta měla spočívat ve výkonu nelegální práce žalobce, který vykonával zaměstnání v rozporu s vydanou zaměstnaneckou kartou.

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí žalované žalobu, v níž namítl nesprávnost názoru žalované, že nelegální práce žalobce představovala závažnou překážku pobytu cizince na území ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Ačkoli se žalobce tím, že vykonával práci ve své společnosti, aniž by vyčkal na pravomocný souhlas ministerstva,

mohl dopustit jednání formálně posuzovaného jako nelegální práce, nemůže se samo o sobě jednat o natolik závažnou překážku pobytu cizince na území, která by vedla k faktickému donucení žalobce opustit území České republiky. Každé porušení zákona nelze mechanicky posoudit jako závažnou překážku pobytu, k čemuž dospěl též NSS v rozsudku sp. zn. 4 Azs 95/2019. Je třeba materiálně posoudit, zda předmětné jednání je skutečně natolik závažné, aby mohlo naplnit hypotézu pro neprodloužení zaměstnanecké karty. Žalovaný však rozhodl v rozporu s uvedeným závěrem, aniž by se s předmětnými judikatorními závěry jakkoli vypořádal.

[3] Správní orgán I. stupně sám porušil zákon, když nedodržel lhůtu pro vydání rozhodnutí, přičemž o žádosti žalobce rozhodl až po více než dvou a půl letech. Takové porušení povinnosti nelze přičítat k tíži žalobci, a to v intenzitě závažné překážky jeho pobytu na území, tím spíše, když jinak nejsou dány žádné překážky, které by udělení souhlasu bránily. Názor žalované, že jde pouze o pořádkovou lhůtu, není relevantní. V daném případě totiž nejde o posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí z důvodu nedodržení lhůty, ale o posouzení intenzity závadnosti jednání žalobce. Navíc ode dne 31. 7. 2019 byl v zákoně o pobytu cizinců institut souhlasu se změnou zaměstnavatele ve správním řízení nahrazen pouhým oznámením cizince do třiceti dnů před touto změnou. Za současné právní úpravy by tak předmětná situace vůbec nemohla nastat. Důsledky napadeného rozhodnutí jsou ve své podstatě správním trestáním, na které je třeba vztáhnout obecné trestněprávní zásady, především zásadu, že právní jednání je třeba posoudit podle novějšího znění zákona, je-li pro pachatele příznivější. Postačuje-li tak podle zákona o pobytu cizinců v nyní účinném znění změnu zaměstnavatele oznámit do třiceti dnů před touto změnou, je třeba rovněž nyní posuzovaný případ posoudit podle tohoto znění zákona.

[4] Žalobce vykonává práci ve společnosti, ve které je jediným společníkem a jednatelem, a tak rozhodně nejde o práci v účelových společnostech o velkém počtu společníků, což je primárním účelem ochrany zákona o pobytu cizinců, jak dovodil NSS v rozsudku sp. zn. 9 Ads 1/2014. Je-li smyslem a účelem cizinecké legislativy chránit před nadměrným obsazováním volných pozic na trhu práce cizinců, je tak absurdní, aby byl k vycestování donucen někdo, kdo materiálně pracovní pozice nespotřebovává, ale naopak spíše vytváří. Důsledky napadeného rozhodnutí jsou pak nepřiměřené ve smyslu § 37 odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Žalobce dodal, že podle referencí jeho klientů je vysoce kvalitním a vyhledávaným zubním lékařem. Z hlediska České republiky je naopak žádoucí, aby žalobce v České republice nadále působil a poskytoval své stomatologické služby pacientům v kladenském regionu. Účel zákona o pobytu cizinců je mířen proti zcela jiným jevům v oblasti cizinecké politiky, než je případ žalobce.

[5] Krajský soud v Praze nadepsaným rozsudkem zrušil rozhodnutí žalované a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Uvedl, že se situací žalobce zabýval již v rozsudku ze dne 8. 6. 2021, č. j. 43 A 17/2020 - 60, přičemž neshledal důvodu se od závěrů vyslovených v tomto rozsudku odchýlit. Posuzovaná věc není věcí správního trestání, kde by bylo možné aplikovat pozdější úpravu pro případ, že by byla pro žalobce příznivější. Výkon nelegální práce může vskutku představovat závažnou překážku pobytu ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. To však neznamená, že ji představovat musí vždy. Ze zákona neplyne, že by jakékoli porušení pravidel o zaměstnávání cizinců automaticky zakládalo závažnou překážku pobytu. Správní orgány postupovaly v rozporu s judikaturou

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. To však není pro závěr o závažné překážce pobytu dostatečné.

[6] Žalovaná sice nezůstala při pouhém konstatování zjištěné nelegální práce žalobce, ale také akcentovala její délku, která jak opakovaně uvedla, činila téměř 3 roky. 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. Jak přitom vyplývá z rozsudku NSS sp. zn. 6 Azs 7/2019, dlouhodobost nelegální práce zakládající vznik překážky pobytu cizince je zpravidla spojovaná s dobou 2 let či delší, čili tento rozdíl je pro věc podstatný. Výkon nelegální práce nemusí vždy trvat nejméně dva roky, aby založil vznik překážky pobytu cizince, ale v tomto konkrétním případě, kdy této délky nedosáhl, samotný odkaz na délku nelegálního výkonu práce žalobce bez dalšího jako zdůvodnění rozhodnutí nepostačuje. Správní orgány však již další argumenty pro svůj závěr o vzniku překážky dalšího pobytu žalobce na území nepřidaly.

[7] Žalobce již v odvolání poukazoval na konkrétní okolnosti věci, s kterými se žalovaná vypořádala velmi povrchně. Ministerstvo bylo povinno rozhodnout v řízení o žádosti žalobce o udělení souhlasu se změnou zaměstnavatele na společnost KEYSEC PROTECT s.r.o. (dále též „společnost KEYSEC“) ve lhůtě dle § 71 správního řádu, tedy i v případě nutnosti výslechu 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 dvou letech a třech 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. Stejně tak je pravdou, že pouhé podání žádosti o souhlas se změnou zaměstnavatele žalobce neopravňovalo k zahájení výkonu práce u společnosti KEYSEC. Při posuzování závažnosti jednání žalobce ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců je však třeba zohlednit skutečnost, že žalobce již od počátku výkonu svého zaměstnání pro společnost KEYSEC 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 KEYSEC 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 dva měsíce.

II. Obsah kasační stížnosti

[8] Žalovaná (dále též „stěžovatelka“) napadla výše uvedený rozsudek krajského soudu kasační stížností. Namítla nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku z důvodu nesrozumitelnosti a nedostatku důvodů rozhodnutí. Krajský soud totiž v napadeném rozsudku neuvedl žádná relevantní kritéria, která správní orgány při hodnocení závažnosti jednání žalobce opomněly hodnotit při posuzování toho, zda jednání žalobce naplnilo skutkovou podstatu jiné závažné překážky pobytu na území. Napadená rozhodnutí netrpí vadou nepřezkoumatelnosti.

[9] V posuzovaném případě byly splněny podmínky pro neudělení souhlasu se změnou zaměstnavatele podle § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců, neboť byla zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území spočívající ve výkonu nelegální práce. Tohoto se žalobce dopustil v období od 6. 6. 2017 do 2. 4. 2019, tedy kontinuálně po dobu přibližně dvaceti dvou měsíců. Nemůže tak být pochyb o tom, že se žalobce dopouštěl výkonu nelegální práce dlouhodobě, a to s ohledem na dobu povoleného pobytu žalobce. Tvrzení krajského soudu, že judikatura správních soudů dlouhodobost spojuje s výkonem nelegální práce po dobu dvou let a delší, je nepřesné a zavádějící. Z judikatury NSS naopak vyplývá, že ona dlouhodobost vyjadřuje poměr mezi dobou povoleného pobytu na území a dobou, kdy docházelo k porušování právních předpisů. V této souvislosti stěžovatel odkázal na rozsudek NSS ze dne 31. 3. 2021, č. j. 8 Azs 196/2020 - 49, který se zabýval otázkou, zda lze dobu nelegální práce po dobu osmi měsíců považovat za dlouhodobé porušování právních předpisů v oblasti zaměstnanosti. Kasační soud v tomto rozsudku uvedl, že závěr žalované v návaznosti na délku pobytu stěžovatele a zjištěnou délku jeho nelegální práce není nijak zjevně excesivní. Obdobně posuzuje dobu nelegální práce ve vztahu k době povoleného pobytu cizince na území také judikatura krajských soudů. V rozsudku ze dne 10. 12. 2019, č. j. 57 A 81/2019 - 54, Krajský soud v Plzni aproboval závěr správních orgánů, že neplnění účelu pobytu po dobu cca dvou třetin doby povoleného pobytu je neplněním po převážnou dobu, přičemž správní orgány správně tuto skutečnost vyhodnotily jako závažnou překážku bránící pobytu žalobce na území. Pokud lze neplnění předchozího účelu pobytu po převážnou dobu povoleného pobytu považovat za tzv. jinou závažnou překážku pobytu na území, pak je nutné obdobně postupovat i v případě zjištění nelegální práce, která je závažnějším jednáním než neplnění účelu pobytu. O tomto svědčí i skutečnost, že novelou zákona o pobytu cizinců byl výkon nelegální práce vymezen jako samostatný důvod pro zamítnutí žádosti. Argumentace krajského soudu však vede přesně k opačnému závěru, kdy neplnění účelu po převážnou dobu pobytu by sice bylo možné označit za jinou závažnou překážku pobytu cizince na území, avšak výkon nelegální práce by byl takto postihnutelný až za dobu dvou a více let. S ohledem na skutečnost, že zaměstnanecká karta je vydávána s maximální dobou platnosti právě dvou let, by tak bylo prakticky nemožné postihnout cizince s kratší dobou platnosti zaměstnanecké karty za výkon nelegální práce.

[10] Rozhodnutí správních orgánů obsahují dostatečné odůvodnění, proč ve výkonu nelegální práce žalobce spatřovaly jinou závažnou překážku pobytu na území. Spisovým materiálem bylo prokázáno a žalobce tuto skutečnost nezpochybňoval, že se po dobu přibližně dvaceti dvou měsíců dopouštěl výkonu nelegální práce, když vykonával závislou práci u zaměstnavatele KEYSEC, navzdory tomu, že neměl pro tohoto zaměstnavatele vydanou zaměstnaneckou kartu. Takové jednání je v rozporu s veřejným zájmem, neboť ve veřejném zájmu je, aby nedocházelo k porušování zákona a aby na území České republiky pobývali cizinci, kteří se nedopouštějí výkonu nelegální práce. Navíc výkon nelegální práce dle § 5 písm. e) zákona č. 435/2004, o zaměstnanosti, může být též důvodem pro správní vyhoštění, což svědčí o jeho závažnosti. Jednání žalobce dosahuje dostatečné intenzity pro to, aby bylo možno jej klasifikovat jako závažnou překážku pobytu na území ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. K právní úpravě zaměstnávání cizinců na území České republiky stěžovatel odkázal na rozsudek NSS ze dne 29. 9. 2020, č. j. 2 Ads 83/2019 - 26, který konstatoval, že zaměstnávání cizinců je podrobeno přísné regulaci, jejímž smyslem a účelem regulace je vpustit na český

pracovní trh jen takové profese, na taková místa, v takových počtech a v takovém čase, v nichž to pomůže celkovému ekonomickému výkonu země a zároveň to nepovede ke snížení dostupnosti zaměstnání pro občany EU. Právní úprava v oblasti zaměstnávání cizinců tedy nepochybně důvodně stanoví konkrétní podmínky, za jakých mohou být cizinci na území České republiky zaměstnáni. Tyto podmínky nejsou samoúčelné a jejich nedodržení či porušení nelze bagatelizovat. Žalobce však podmínky vydané zaměstnanecké karty nerespektoval od samého počátku, v období od 6. 6. 2017 do 2. 4. 2019 o žádnou změnu zaměstnavatele příslušné orgány ani nepožádal, ač mu zákon takovou povinnost ukládal, a vykonával práci pro zaměstnavatele, u kterého nebyl k jejímu výkonu oprávněn.

[11] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení kasační stížnosti

[12] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a za stěžovatele dle § 105 odst. 2 s. ř. s. jedná zaměstnanec s vysokoškolským právnickým vzděláním. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu pro nesrozumitelnost i pro nedostatek důvodů, neboť pouze přezkoumatelné rozhodnutí je zpravidla způsobilé být předmětem hodnocení z hlediska tvrzených nezákonností a vad řízení (srov. např. rozsudek NSS ze dne 28. 8. 2009, č. j. 2 Azs 47/2009 - 71). Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dána především tehdy, opřel-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (viz např. rozsudek ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, č. 133/2004 Sb. NSS), nebo pokud zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (viz např. rozsudek ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007 - 58, rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 2 Afs 203/2016 - 51). Podobně je např. již zmíněným rozsudkem č. j. 2 Ads 58/2003 - 75 vymezena nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost tak, že za nesrozumitelné je třeba obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně, jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán. K nepřezkoumatelnosti rozsudků správních soudů i rozhodnutí správních orgánů je pak Nejvyšší správní soud povinen přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[15] Stěžovatelka spatřovala nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku ve skutečnosti, že krajský soud v napadeném rozsudku neuvedl žádná relevantní kritéria, která správní orgány při hodnocení závažnosti jednání žalobce opomněly hodnotit při posuzování toho, zda jednání žalobce naplnilo skutkovou podstatu jiné závažné překážky pobytu na území.

S touto námitkou se však Nejvyšší správní soud nemohl ztotožnit. Krajský soud totiž dostatečným způsobem předestřel důvody, v nichž spatřoval nedostatky napadeného rozhodnutí a postupu správních orgánů v posuzované věci, a pro které zrušil napadené rozhodnutí. Zejména v bodech 32. - 35. napadeného rozsudku krajský soud předestřel ucelenou a logicky provázanou argumentaci, v níž vysvětlil, v čem správní orgány konkrétně pochybily, tedy že se dostatečně nezabývaly individuálními okolnostmi posuzované věci, pouze se omezily na argumentaci týkající se délky nelegálního výkonu práce žalobce. Relevantní kritéria, která správní orgány měly při hodnocení posuzované věci opomenout, přitom krajský soud navzdory stěžovatelovým námitkám v napadeném rozsudku uvedl, a to zřetelně a logicky vyjádřená a zdůvodněná. Zejména v bodu 34. napadeného rozsudku krajský soud upozornil, že žalobce již v odvolání poukazoval na konkrétní okolnosti věci, s kterými se žalovaná vypořádala velmi povrchně. Dle konstatování krajského soudu „[š]*lo 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 KEYSEC 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.*“ V bodu 35. napadeného rozsudku pak krajský soud stěžovatelce výslovně uložil 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 KEYSEC usiloval o legalizaci výkonu své práce, což lze považovat za okolnost, která zeslabuje mechanický závěr správních orgánů o tom, že výkon práce u společnosti KEYSEC lze bez dalšího podřadit po pojem „jiná závažná překážka“. Co se týče tvrzené nesrozumitelnosti napadeného rozsudku, k této stěžovatelka nepřednesla žádné konkrétní argumenty, a zdejší soud ani žádné důvody vedoucí k závěru o nesrozumitelnosti rozsudku krajského soudu neshledal. Z uvedeného je zřejmé, že krajský soud srozumitelně a přezkoumatelně uvedl důvody, pro které rozhodnutí stěžovatelky zrušil.

[16] Stěžovatelka dále nesouhlasila se závěrem krajského soudu o nepřezkoumatelnosti svého rozhodnutí a naopak se domnívala, že byly naplněny důvody pro zamítnutí žalobcovy žádosti a tyto důvody také dostatečně v rozhodnutí uvedla.

[17] Nejvyšší správní soud předně ze správního spisu ověřil, že žalobci byla vydána zaměstnanecká karta s platností od 12. 5. 2016 do 11. 5. 2018 (nejprve k zaměstnání u společnosti Dental asistence s.r.o., od 8. 9. 2016 u společnosti DEVIDENT s.r.o.). Žádost o souhlas se změnou zaměstnavatele k zaměstnavateli KEYSEY PROTECT s.r.o. podal žalobce dne 7. 6. 2017, přičemž od 6. 6. 2017 minimálně do dne 2. 4. 2019 (viz Protokol o výslechu ze dne 2. 4. 2019, č. j. OAM-15368-22/ZM-2017) pracoval žalobce jako zubař u společnosti KEYSEC PROTECT s.r.o., aniž by byl vydán souhlas se změnou zaměstnavatele držitele zaměstnanecké karty.

[18] Podle § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců *změna zaměstnavatele nebo pracovního zařazení držitele zaměstnanecké karty anebo zaměstnání cizince na další pracovní pozici nebo u dalšího zaměstnavatele podléhá 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 (podtržení doplněno).

[19] Podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců *dlouhodobé vízum, s výjimkou víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území z důvodu podle § 33 odst. 3, ministerstvo cizinci neudělí, jestliže pobyt cizince na území není v zájmu České republiky nebo je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území* (podtržení doplněno).

[20] Nejvyšší správní soud se ve své judikatuře již mnohokrát zabýval otázkou, zda může být nelegální práce závažnou překážkou pobytu cizince na území ve smyslu citovaného ustanovení a dospěl k závěru, že nelegální práce takovou závažnou překážkou být může (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 4. 2019, č. j. 9 Azs 66/2019 - 41). Ne každý výkon nelegální práce ovšem musí nutně založit tuto závažnou překážku, správní orgány musí zkoumat, zda bylo jednání natolik závažné a dosahující takové intenzity, že jej je možno podřadit pod pojem jiné závažné překážky (srov. rozsudky NSS ze dne 23. 10. 2019, č. j. 9 Azs 235/2019 - 33, či ze dne 28. 11. 2019, č. j. 10 Azs 98/2019 - 32). Nutno podotknout, že zdejší soud ve své dosavadní judikatuře poskytl vodítka, podle nichž lze závažnost výkonu nelegální práce posuzovat. Podstatná je například délka doby, po kterou cizinec nelegální práci vykonával (srov. např. rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2020, č. j. 1 Azs 23/2020 - 36), dále poměr mezi nelegální prací a prací vykonávanou legálně (viz rozsudek NSS ze dne 9. 10. 2019, č. j. 10 Azs 250/2019 - 25) a plnění účelu pobytu mimo výkon nelegální práce (viz rozsudek NSS ze dne 18. 2. 2021, č. j. 1 Azs 466/2020 - 51). Kasační soud dále v právě citovaném rozsudku sp. zn. 10 Azs 250/2019, upozornil, že „*prostý výkon nelegální práce nemůže bez dalšího naplnit § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců (...). 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*“ (podtržení doplněno).

[21] Kasační soud se ztotožňuje se závěry krajského soudu, že správní orgány pochybily, když bez náležitého přihlédnutí a posouzení individuálních okolností posuzovaného případu, dospěly k závěru o existenci jiné závažné překážky pobytu ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Zejména se nijak nezabývaly okolnostmi, na něž zcela správně upozornil krajský soud v bodech 34. - 35. napadeného rozsudku. 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, jak bylo akcentováno výše. 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. V žádném případě však nelze závěry krajského soudu stran spojitosti dlouhodobosti nelegální práce s dobou dvou (a více) let vnímat tak, že by nebylo možné za výkon nelegální práce v délce kratší dvou let cizince postihnout [resp. shledat naplnění hypotézy § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců]. Jak totiž výslovně krajský soud v bodu 33. napadeného rozsudku zdůraznil: „*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.*“ Stěžovatelka má pak 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.

[22] 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 sp. zn. 10 Azs 250/2019. Krajský soud vedle doby trvání výkonu nelegální práce poukázal též na to, že žalobce již od počátku výkonu svého zaměstnání pro společnost KEYSEC usiloval o legalizaci výkonu své práce, což lze považovat za okolnost, která zeslabuje mechanický závěr správních orgánů o tom, že výkon práce u společnosti KEYSEC lze bez dalšího podřadit po pojem „jiná závažná překážka“. Dále zdůraznil, že žalobce již v odvolání poukazoval na konkrétní okolnosti věci, se kterými se žalovaná vypořádala velmi povrchně. Šlo předně o námitky, že smyslem právní úpravy je ochrana trhu práce před nadměrným obsazováním volných pozic cizinci, přičemž však žalobce žádnou pracovní pozici nikomu nezabírá, ale naopak vytváří. Dále žalobce upozorňoval, že ministerstvo rozhodlo o jeho žádosti o souhlas se změnou zaměstnavatele na společnost KEYSEC po více než 2,5 letech. Poukázal také na to, že od 31. 7. 2019 již není třeba o tento souhlas vůbec žádat, ale postačuje oznámení. Krajský soud pak dále dodal, že pokud by ministerstvo vyhovělo žádosti žalobce o udělení souhlasu se změnou zaměstnavatele v zákonem stanovené lhůtě, doba výkonu nelegální činnosti žalobce by nepřesáhla 2 měsíce. Svou dlouhodobou nečinností správní orgány v podstatě uvedenou délku výkonu nelegální práce samy způsobily.

[23] Z důvodů právě uvedených je nutno stěžovatelčiny odkazy na judikaturu správních soudů (zejm. rozsudek NSS ze dne 31. 3. 2021, č. j. 8 Azs 196/2020 - 49, a rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 10. 12. 2019, č. j. 57 A 81/2019 - 54) hodnotit jako nepřípadné. Závěry krajského soudu totiž nejsou s touto judikaturou v jakémkoli rozporu, když krajský soud *a priori* neodmítá odůvodnění existence jiné závažné překážky ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců délkou výkonu nelegální práce. Správně však poukázal na nutnost komplexního hodnocení individuálních okolností případu, tedy vedle délky samotného výkonu nelegální práce též dalších s případem souvisejících aspektů (v posuzované věci např. skutečnost, že žalobce od počátku

zaměstnání u společnosti KEYSEC usiloval o legalizaci výkonu své práce), což je plně v souladu s judikaturou kasačního soudu poukázanou výše. K argumentaci stěžovatelky upozorňující na novelu zákona o pobytu cizinců, ve které byl výkon nelegální práce vymezen jako samostatný důvod pro zamítnutí žádosti, se Nejvyšší správní soud pozastavuje nad tím, že v tomto případě stěžovatelka podporuje svoji argumentaci novelou zákona o pobytu cizinců, když přitom současně odmítá argumenty stěžovatele stran novely zákona o pobytu cizinců, kterou byla zrušena povinnost žádost o udělení souhlasu se změnou zaměstnavatele (přičemž tento institut byl nahrazen oznámením změny zaměstnavatele, viz § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců ve znění účinném k 31. 7. 2019). Nutno dodat, že 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 31. 7. 2019. V řízení o žádosti žalobce podané před účinností této novely tuto změnu nelze použít (srov. čl. II.1 zákona č. 176/2019 Sb.).

[24] 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 takové intenzity, že se o závažnou překážku žalobcova pobytu na území jednalo, je povinna svůj závěr dostatečně odůvodnit (srov. výše citovaný rozsudek NSS ze sp. zn. 7 Azs 118/2021). Jakékoli námitky stran účelu právní úpravy zaměstnávání cizinců nejsou vzhledem k výše uvedenému případné, přičemž napadený rozsudek není nijak v rozporu se závěry stěžovatelem odkazovaného rozsudku zdejšího soudu ze dne 29. 9. 2020, č. j. 2 Ads 83/2019 - 26. Krajský soud totiž svými závěry nikterak nepopíral účel této právní úpravy. Vzhledem k nedostatečnému odůvodnění rozhodnutí správních orgánů, jak je demonstrováno výše, však správně přistoupil ke zrušení napadeného rozhodnutí. Dostatečné odůvodnění správního rozhodnutí je totiž předpokladem pro jeho meritorní přezkum. Až v případě soudního přezkumu řádně odůvodněného správního rozhodnutí může krajský soud přisuzovat účelu zákona, jak je tvrzen stěžovatelkou, patřičnou váhu.

IV. Závěr a náklady řízení

[25] Uplatněné důvody kasační stížnosti tak nebyly zjištěny, a Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[26] Současně v souladu s § 120 a § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť stěžovatelka v něm neměla úspěch a žalobci v něm žádné náklady nevznikly.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 15. února 2022

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu