ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Jitky Zavřelové v právní věci žalobce: **V. T. N.,** zastoupený Mgr. Štěpánem Svátkem, advokátem se sídlem Na Pankráci 45, Praha 4, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců,** se sídlem Hrdinů 3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 25. 7. 2019, čj. MV-87916-4/SO-2019, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 28. 4. 2021, čj. 43 A 61/2019-31,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 3 400 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce, Mgr. Štěpána Svátka, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobci byla udělena zaměstnanecká karta dle § 42g odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 30. 7. 2019 (dále jen „zákon o pobytu cizinců"), na období od 10. 4. 2017 do 30. 10. 2018, podle níž měl být zaměstnán u TRW - Carr s.r.o. (dále „TRW - Carr") na pozici montážní dělník mechanických zařízení s místem výkonu práce Hlavenec 161.

[2] Dne 30. 7. 2018 podal žalobce žádost o udělení souhlasu se změnou zaměstnavatele držitele zaměstnanecké karty dle § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců na zaměstnavatele CPS - Communication & Publishing Services, s. r. o. (dále „CPS"), na pozici montážní dělník mechanických zařízení s místem výkonu práce Hlavenec 161. V době rozhodování

správních orgánů v nyní projednávané věci nebylo doposud o této žádosti rozhodnuto. Dne 29. 8. 2018 podal žalobce žádost o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty podle § 44a odst. 9 zákona o pobytu cizinců, přičemž jako zaměstnavatele uvedl společnost CPS, pozici montážní dělník mechanických zařízení a místo výkonu práce Hlavenec 161. K žádosti přiložil pracovní smlouvu se společností CPS, **podle níž měl dne 26. 7. 2018 nastoupit na uvedenou pracovní pozici s dobou pracovního poměru do 31. 10. 2020. Společně s pracovní smlouvou žalobce předložil i pokyn agentury práce (CPS) zaměstnanci k dočasnému výkonu práce u jiného zaměstnavatele, společnosti TRW – Carr na adrese Hlavenec 161, a to po celou dobu trvání pracovní smlouvy.**

[3] Ministerstvo vnitra rozhodnutím ze dne 18. 3. 2019, čj. OAM-33644-20/ZM-2018, žádost žalobce zamítlo a platnost zaměstnanecké karty neprodloužilo podle § 44a odst. 11 zákona o pobytu cizinců. Shledalo důvod pro zahájení řízení o zrušení platnosti zaměstnanecké karty podle § 46e odst. 1 a § 37 odst. 2 písm. a) s odkazem na § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, neboť zjistilo jinou závažnou překážku pobytu žalobce na území. Z úřední činnosti (podkladů předložených v jiném správním řízení) totiž bylo ministerstvu známo, že žalobce je zaměstnán u společnosti VM solution CZ s.r.o. (dále „VM solution"), která přípisem ze dne 14. 1. 2019 potvrdila, že žalobce je od 1. 5. 2017 (s datem nástupu 2. 5. 2017) jejím kmenovým zaměstnancem a je přidělený k výkonu práce do společnosti TRW – Carr na pozici montážní dělník mechanických zařízení. Rovněž Pražská správa sociálního zabezpečení přípisu ze dne 28. 11. 2018 ministerstvu sdělila, že jako zaměstnavatele žalobce registruje společnost VM solution, a to od 1. 5. 2017. Podle ministerstva tak byl žalobce minimálně od 2. 5. 2017 do 14. 1. 2019 zaměstnán u VM solution, přestože na území ČR pobýval na základě vydané zaměstnanecké karty k zaměstnavateli TRW – Carr. V době její platnosti vykonával závislou činnost u zaměstnavatele VM solution, ačkoliv k tomu nedisponoval příslušným oprávněním. Tím se dopustil výkonu nelegální práce dle § 5 písm. e) bodu 2 zákona č. 435/2004 Sb., zákona 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 v záhlaví označeným rozhodnutím zamítla a rozhodnutí ministerstva potvrdila. Podle 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 minimálně po dobu od 2. 5. 2017 do 14. 1. 2019 pracoval v rozporu s vydanou zaměstnaneckou kartou k zaměstnavateli TRW - Carr pro VM solution, která žalobce přihlásila jako svého zaměstnance na správu sociálního zabezpečení. Žalovaná se tedy ztotožnila s ministerstvem v tom, že tímto jednáním (výkonem nelegální práce) byl naplněn důvod pro zamítnutí žádosti o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců.

[5] Rozhodnutí žalované napadl žalobce žalobou. Krajský soud v Praze v záhlaví uvedeným rozsudkem rozhodnutí žalované 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. 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 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.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[6] Žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Podle stěžovatelky byly naplněny podmínky pro zamítnutí žádosti, neboť se žalobce na území ČR prokazatelně dopouštěl výkonu nelegální práce kontinuálně po dobu 19 měsíců. Není tedy pochyb o tom, že se jedná o dlouhodobý výkon nelegální práce, a to vzhledem k době povoleného pobytu žalobce. Tvrzení krajského soudu o tom, že judikatura správních soudů dlouhodobost spojuje s výkonem nelegální práce po dobu dvou let a delší, považuje stěžovatel za nepřesné a zavádějící (v rozsudku ze dne 31. 3. 2021, čj. 8 Azs 196/2020-49, NSS *obiter dictum* vyslovil, že nelegální práce trvající 8 měsíců může být považována za dlouhodobou). Naopak z judikatury správních soudů vyplývá, že dlouhodobost nelegální práce vyjadřuje poměr mezi dobou povoleného pobytu na území a dobou, kdy docházelo k porušování právních předpisů. Žalobce v nyní projednávané věci od samého počátku svého pobytu na území pracoval pro jiného zaměstnavatele, než pro kterého mu byla zaměstnanecká karta udělena. Pokud lze navíc podle judikatury správních soudů za neplnění předchozího účelu pobytu po převážnou dobu povoleného pobytu považovat za tzv. jinou závažnou překážku pobytu na území (rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 10. 12. 2019, čj. 57 A 81/2019-54), pak je nutné obdobně postupovat i v případě, pokud je zjištěna nelegální práce, která je typově mnohem závažnějším jednáním. Stěžovatelka dále poukázala také na to, že novelou zákona o pobytu cizinců 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. Zaměstnanecká karta je vydávána pro účely zaměstnání u konkrétního zaměstnavatele, není tedy možno, aby jej cizinec svévolně změnil s tím, že se jedná o stejnou pracovní pozici. Cizinec se zaměstnaneckou kartou je oprávněn pracovat pro daného zaměstnavatele na konkrétní pracovní pozici a v místě výkonu práce, pro které mu byla zaměstnanecká karta udělena. Tyto podmínky výkonu práce musí být respektovány po celou dobu platnosti zaměstnanecké karty.

[7] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že rozsudek krajského soudu považuje za souladný se zákonem a věcně správný. Výkonu nelegální práce se nedopustil, neboť pracoval na pracovní pozici a v místě podle zaměstnanecké karty. Mohlo se jednat o administrativní pochybení na straně jeho zaměstnavatele. Žalobce navíc neměl možnost zjistit anebo ovlivnit, zda za něj odvádí sociální a zdravotní pojištění jeho zaměstnavatel, anebo jiná společnost.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] 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.).

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Nejvyšší správní soud úvodem předesílá, že skutkově a právně téměř totožnými případy (souvisejícími s výkonem práce cizinců pro tytéž společnosti jako v nyní projednávané věci) se již zdejší soud zabýval na půdorysu (téměř) shodných kasačních námitek, a to v rozsudcích ze dne 30. 9. 2021, čj. 7 Azs 118/2021-31, a ze dne 5. 11. 2021, čj. 3 Azs 142/2021-42. V těchto případech se rovněž jednalo o situaci, kdy cizinci vykonávali (v souladu se zaměstnaneckou kartou) práci pro TRW – Carr na adrese Hlavenec 161, ačkoliv byli zaměstnání společností VM solution. Nejvyšší správní soud neshledal důvody se od závěrů vyslovených v těchto rozsudcích jakkoliv odchýlit, a naopak na ně lze v podrobnostech plně odkázat (vyjma námitky nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu, která nebyla v této věci v kasační stížnosti konkrétně vznesena).

[11] Krajský soud zrušil rozhodnutí stěžovatelky jako nepřezkoumatelné z důvodu, že správní orgány (tj. stěžovatelka ani ministerstvo) dostatečně neodůvodnily, proč výkon nelegální práce představuje závažnou překážku žalobcova pobytu na území. Podle krajského soudu samotný výkon nelegální práce nemusí tuto překážku ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců naplňovat automaticky, naopak je vždy třeba hodnotit intenzitu a závažnost jednání cizince v kontextu skutkových okolností daného případu. S tím stěžovatelka nesouhlasí. Domnívá se, že ve věci byly naplněny důvody pro zamítnutí žalobcovy žádosti, přičemž tyto důvody (nelegální práce v délce trvání 19 měsíců, tedy po celou dobu pobytu žalobce na území ČR) v rozhodnutí dostatečně uvedla.

[12] 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).

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

[14] Podle § 37 odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců ministerstvo 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.

[15] Podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců správní orgán dlouhodobé vízum cizinci neudělí, jestliže pobyt cizince na území není v zájmu ČR nebo je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území.

[16] V rozsudku čj. 7 Azs 118/2021-31 se Nejvyšší správní soud ztotožnil s výkladem krajského soudu, podle něhož samotný výkon nelegální práce nemůže bez dalšího naplnit hypotézu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Uvedl, 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.* […] *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.* […] *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* [v rozsudku] *ze dne 9. 10. 2019, čj. 10 Azs 250/2019-25.“*

[17] S citovaným právním názorem se Nejvyšší správní soud i v nyní projednávané věci bezezbytku ztotožňuje. Jestliže stěžovatelka založila závěr o naplnění jiné závažné překážky pobytu žalobce na území ČR ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců pouze na tom, že se dopustil (dlouhodobého) výkonu nelegální práce v délce trvání

19 měsíců, opomněla se zabývat dalšími okolnostmi projednávané věci, na něž následně poukázal krajský soud. Ve vztahu k naplnění uvedené podmínky se tedy nijak nezabývala tím, že žalobce pracoval jako zaměstnanec na pozici montážního dělníka v souladu s vydanou zaměstnaneckou kartou, resp. *de facto* vykonával pracovní činnosti na této pozici v prostorech společnosti TRW - Carr na adrese Hlavenec 161. Společnost VM solution (se kterou žalobce uzavřel podle sdělení společnosti 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 (přičemž na uvedeném závěru nic nemění ani to, že žalobce ve správním řízení předložil novou pracovní smlouvu uzavřenou se společností CPS). Tím se však stěžovatelka v žalobou napadeném rozhodnutí nezabývala.

[18] Jestliže krajský soud na závěr nyní napadeného rozsudku konstatoval, 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. Z popsaných důvodů neshledal Nejvyšší správní soud důvodnost uplatněných kasačních námitek.

[19] Pouze nad rámec již uvedeného Nejvyšší správní soud dodává, že novela zákona o pobytu cizinců, která výkon nelegální práce vymezila jako samostatný důvod pro zamítnutí žádosti, nemá na věc nyní posuzovanou žádný vliv. Jak sama stěžovatelka uvádí, tato novela nabyla účinnosti až 30. 7. 2019, tedy až po vydání žalobou napadeného rozhodnutí. Její znění tedy nemůže mít na výsledku věci ve správním soudnictví žádný vliv (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).

IV. Závěr a náklady řízení

[20] S ohledem na shora uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[21] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Účastník, který měl ve věci plný úspěch, má 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 právní služby (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) advokátního tarifu] a na náhradu hotových výdajů dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu ve výši 300 Kč. Soud neshledal důvod k přiznání odměny za další požadovaný úkon (příprava a převzetí zastoupení), 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 žalobci zaplatit na náhradě nákladů řízení celkem 3 400 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce.

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

V Brně 25. února 2022

Milan Podhrázký
předseda senátu