



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudce Zdeňka Kühna a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobkyně: **L. V.**, zast. Mgr. Josefem Brožem, advokátem se sídlem Pod Všemi svatými 288/18, Plzeň, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 27. 3. 2019, čj. MV-37242-4/SO-2019, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 15. 10. 2019, čj. 57 A 76/2019-42,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 18. 12. 2018 byla podle § 44a odst. 10 ve spojení s § 46e odst. 1 a dále ve spojení s § 37 odst. 2 písm. b) v návaznosti na § 56 odst. 1 písm. j) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), zamítnuta žádost žalobkyně o prodloužení zaměstnanecké karty na území ČR, neboť byla zjištěna jiná závažná překážka pobytu žalobkyně (cizinky) na území spočívající v její nelegální práci v rozporu s vydaným pracovním povolením, a to pro společnost PRAGIS stav, s. r. o., v době od 1. 12. 2017 dosud (resp. minimálně do rozhodnutí správního orgánu I. stupně).

[2] Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, které žalovaná zamítla a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdila.

[3] Proti rozhodnutí žalované brojila žalobkyně žalobou u krajského soudu, který ji v záhlaví označeným rozsudkem zamítl.

II. Kasační stížnost

[4] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností. Nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že doba řízení delší než tři roky oproti zákonným 14 dnům (§ 169t odst. 4 zákona o pobytu cizinců) nezpůsobuje nezákonnost rozhodnutí, resp. celého řízení. Na uvedeném nemohou nic změnit ani rozsudky NSS, na které odkazoval krajský soud. Nelze tvrdit, že lhůty k rozhodnutí jsou pouze lhůtami pořádkovými, jejichž překročení nezakládá nezákonnost samotného rozhodnutí. Stěžovatelka k žádosti o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty doložila všechny potřebné doklady, aby mohlo být její žádosti vyhověno. Správní orgán I. stupně, který nerozhodl v zákonné lhůtě, po stěžovatelce několikrát vyžadoval předložení aktuálních podkladů, které byly již dříve řádně doloženy. Pro stěžovatelku správní orgán I. stupně svým postupem vytvořil neřešitelnou situaci, v níž nemohla požádat o změnu zaměstnavatele, neboť jí vinou správního orgánu I. stupně nebyla vydána zaměstnanecká karta. V tomto ohledu neobstojí tvrzení, že mohla využít prostředky na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Stěžovatelka se totiž bála, že by jí pak hrozila msta ze strany správních orgánů.

[5] Správní orgán I. stupně měl podle stěžovatelky v případě, že předložené dokumenty byly bezvadné, rozhodnout ke stavu platnému ke dni podání žádosti. Neměl tedy právo na dodání aktuálních informací a listin jen proto, že sám ignoroval zákonem stanovenou lhůtu k vydání rozhodnutí. Stěžovatelka rovněž uvedla, že u ní neexistovala „závažná překážka pobytu na území“, neboť ke dni podání žádosti na její straně žádná překážka nebyla.

[6] Stěžovatelka rovněž namítla, že správní orgány nedostatečně posoudily dopad rozhodnutí do jejího soukromého a rodinného života. Nelze přijmout názor, že oddělení matky (stěžovatelky) od dvou nezletilých dětí je v pořádku.

[7] Stěžovatelka navrhla, aby NSS zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Ze správního spisu plyne, že stěžovatelka pobývala v ČR na základě zaměstnanecké karty s platností od 18. 12. 2014 do 17. 12. 2015. Dne 30. 11. 2015 stěžovatelka podala žádost o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty podle § 44a zákona o pobytu cizinců. Stěžovatelka měla pracovat pro společnost ŠARCHAN KOM - družstvo. Rozhodnutí

pokračování

správního orgánu I. stupně o žádosti stěžovatelky ze dne 22. 11. 2016 bylo rozhodnutím žalované ze dne 17. 5. 2018 zrušeno, neboť správní orgán I. stupně dostatečně nezjistil skutkový stav. V dalším řízení správní orgán I. stupně zjistil od příslušného orgánu správy sociálního zabezpečení, že stěžovatelka byla přihlášena k platbám pojistného od 19. 6. 2014 do 13. 10. 2017 u ŠARCHAN KOM - družstvo a od 1. 12. 2017 až do 11. 7. 2018 (den, jímž je datován přípis orgánu správy sociálního zabezpečení) u společnosti PRAGIS stav, s. r. o. Skutečnost, že byla stěžovatelka zaměstnávána u společnosti PRAGIS stav, s. r. o., od 1. 12. 2017, potvrdila i tato společnost v prohlášení ze dne 20. 9. 2018.

[10] Rozhodnutím ze dne 18. 12. 2018, které je posuzováno v nyní projednávané věci, správní orgán I. stupně zamítl žádost stěžovatelky, neboť od 1. 12. 2017 do doby vydání tohoto rozhodnutí vykonávala na území ČR nelegální práci (pracovala u společnosti PRAGIS stav, s. r. o., přestože jí byla zaměstnanecká karta vydána pro výkon práce u společnosti ŠARCHAN KOM - družstvo). Uvedené má představovat „jinou závažnou překážku pobytu cizince na území“.

[11] NSS konstatuje, že zaměstnanecká karta je zvláštní typ pobytu na území na základě povolení k dlouhodobému pobytu (srov. § 42g odst. 1 zákona o pobytu cizinců, rozsudek rozšířeného senátu ze dne 30. 5. 2017, čj. 7 Azs 227/2016-36, č. 3603/2017 Sb. NSS). Lhůta k rozhodnutí o žádosti o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty není v § 169t zákona o pobytu cizinců upravena. V ustanovení § 169t odst. 6 písm. c) zákona o pobytu cizinců je upravena pouze lhůta k rozhodnutí o žádosti o vydání zaměstnanecké karty, v § 169t odst. 4 zákona o pobytu cizinců je upravena lhůta k vydání rozhodnutí o žádosti o prodloužení doby platnosti a doby pobytu na území na dlouhodobé vízum. Na rozhodnutí o žádosti o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty se použije obecná úprava lhůt k rozhodnutí, která je obsažena ve správním řádu. Podle § 71 správního řádu je správní orgán povinen vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu (odst. 1), pokud nelze vydat rozhodnutí bezodkladně, je správní orgán obecně povinen vydat rozhodnutí do 30 dnů ode dne zahájení řízení (odst. 3).

[12] Stěžovatelka podala žádost o vydání zaměstnanecké karty dne 30. 11. 2015, tedy ještě v době platnosti (do 17. 12. 2015) zaměstnanecké karty. Správní orgán I. stupně vydal první rozhodnutí ve věci až dne 22. 11. 2016. Toto rozhodnutí bylo následně zrušeno a věc byla vrácena k novému projednání. Další rozhodnutí bylo správním orgánem I. stupně vydáno dne 18. 12. 2018, žalovaná následně rozhodla až dne 27. 3. 2019. Stěžovatelka proto musela opakovaně překládat k výzvě správního orgánu I. stupně aktuální podklady k rozhodnutí o její žádosti, přestože je doložila již k samotné žádosti o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty. Stěžovatelka v průběhu správního řízení přestala pracovat pro původního zaměstnavatele. K práci pro nového zaměstnavatele neměla vydanou zaměstnaneckou kartu, a proto byla tato její práce vyhodnocena správními orgány jako práce nelegální. Správní orgány na základě uvedeného stěžovatelce neprodloužily platnost zaměstnanecké karty, neboť výkon nelegální práce vyhodnotily jako jinou závažnou překážku pobytu stěžovatelky na území ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců.

[13] Stěžovatelka se domnívá, že nesplnila podmínky pro prodloužení platnosti zaměstnanecké karty v důsledku postupu správních orgánů, které nerozhodovaly v zákonných lhůtách. Z tohoto důvodu se stěžovatelka měla dostat do situace, v níž nevykonávala závislou práci v souladu s vydanou zaměstnaneckou kartou. Stěžovatelka zdůraznila, že v době podání žádosti o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty vykonávala práci v souladu s vydanou zaměstnaneckou kartou.

[14] K tomu NSS ve shodě s krajským soudem uvádí, že správní orgány postupovaly správně, pokud rozhodovaly na základě skutkového a právního stavu v době jejich rozhodování. Tento způsob rozhodování vyplývá přímo z povahy správního řízení, které směřuje k vydání konstitutivního správního rozhodnutí (srov. rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2008, čj. 1 As 68/2008-126, č. 1786/2009 Sb. NSS, k tomu viz dále např. rozsudek NSS ze dne 8. 3. 2019, čj. 7 Azs 209/2018-37, či rozsudky NSS citované již krajským soudem ze dne 7. 4. 2011, čj. 1 As 24/2011-79, a ze dne 9. 1. 2019, čj. 9 As 362/2018-37).

[15] Stěžovatelce lze přisvědčit, že správní řízení trvalo nepřiměřeně dlouho, ačkoli lhůta k rozhodnutí byla delší, než se domnívala. Překračování lhůt k vydání pobytového oprávnění, resp. zaměstnanecké karty je jistě nežádoucí. Z tohoto důvodu ale nelze prolomit obecnou zásadu okamžiku posuzování žádosti cizince o zaměstnaneckou kartu a posuzovat žádost k jinému časovému okamžiku než ke dni vydání rozhodnutí (viz rozsudek NSS ze dne 8. 3. 2019, čj. 7 Azs 209/2018-37).

[16] Správní orgány by měly dodržovat lhůty k vydání rozhodnutí a překračovat tyto lhůty jen v nezbytně nutných případech (viz rozsudek NSS ze dne 18. 1. 2018, čj. 1 Azs 397/2017-31). Zákonné lhůty k vydání rozhodnutí jsou ale pouze lhůtami pořádkovými, jejichž překročení nemá vliv na zákonnost správního rozhodnutí, jak již uvedl v napadeném rozsudku krajský soud (srov. rozsudky NSS ze dne 30. 10. 2003, čj. 6 A 171/2002-41, ze dne 10. 12. 2012, čj. 2 Ans 14/2012-41, č. 2785/2013 Sb. NSS, či ze dne 3. 7. 2018, čj. 6 Azs 178/2018-4).

[17] Přestože postup správních orgánů v projednávané věci byl zdoluhavý, nelze vzhledem k uvedenému stěžovatelčiným námitkám v tomto ohledu přisvědčit a NSS se ztotožňuje se závěry krajského soudu, na jehož rozsudek v podrobnostech odkazuje.

[18] NSS k tomu dále uvádí, že podáním žádosti o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty platí podle § 47 odst. 7 zákona o pobytu cizinců fikce platnosti dosavadního povolení k pobytu v případě, že by v průběhu řízení o žádosti cizince vypršela platnost dosavadního pobytového oprávnění. Stěžovatelka v průběhu správního řízení měla na území ČR platné pobytové oprávnění na základě fikce dosavadního pobytu. Pokud stěžovatelka měla v plánu změnit zaměstnavatele, měla podat žádost o souhlas se změnou zaměstnavatele podle tehdejšího znění § 42g odst. 7 a 8 zákona o pobytu cizinců (případně tuto skutečnost oznámit, pokud byla cizinkou ve smyslu § 98 zákona o zaměstnanosti). Takto stěžovatelka nepostupovala, což mělo za následek, že práci pro společnost PRAGIS stav, s. r. o., vykonávala nelegálně.

[19] NSS opětovně zdůrazňuje, že překročení zákonných lhůt k vydání rozhodnutí nemůže samo o sobě způsobit nezákonnost správního rozhodnutí. Jako obranu proti

pokračování

takovému postupu je možné využít opatření proti nečinnosti dle § 80 správního řádu, případně žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu dle § 79 a násl. s. ř. s. Tyto instituty stěžovatelka nevyužila. Její tvrzení, že se bála negativního přístupu ze strany správních orgánů, není ničím podložené. Opatření proti nečinnosti představují standardní postup podle zákona, který má svůj účel a využití těchto institutů v případě liknavého postupu správních orgánů se předpokládá.

[20] K zásahu do soukromého a rodinného stěžovatelky v důsledku rozhodnutí o zamítnutí žádosti o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty se správní orgán I. stupně vyjádřil na stranách 4 a 5 svého rozhodnutí. Uvedl, že stěžovatelka žije v ČR od roku 2006 a musela si tedy být vědoma svých zákonných povinností; případná neznalost zákona ji také neomlouvá. Stěžovatelka žila dvě třetiny svého života v zemi svého původu a pravděpodobně nezapomněla svůj rodný jazyk a realie své země, je v produktivním věku a v zemi původu by rovněž pravděpodobně neměla problémy s nalezením zaměstnání, v ČR pracovala jako uklízečka, nejednalo se tedy o nějaké specifické zaměstnání a uplatnění by mohla nalézt i v Bělorusku. K zemi původu má stěžovatelka vazby, neboť tam žije její rodina. V ČR žije její druh, se kterým má dvě nezletilé děti (všichni jsou rovněž běloruské státní příslušnosti). Správní orgán I. stupně dovodil, že vzhledem k délce nelegální práce stěžovatelky v ČR, resp. k délce jejího protiprávního jednání, není rozhodnutí o zamítnutí žádosti o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty nepřiměřené z hlediska zásahu do jejího soukromého a rodinného života. Zdůraznil, že stěžovatelce není znemožněno pobývat na území ČR na základě jiného pobytového oprávnění. Žalovaná se s posouzením správního orgánu I. stupně ztotožnila.

[21] NSS k tomu konstatuje, že přiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života stěžovatelky rozhodnutím o její žádosti posoudily správní orgány dostatečně. Jejich odůvodnění je srozumitelné a logické. Přiměřenost rozhodnutí nebyla založena pouze na protiprávním jednání stěžovatelky a její rodinné situaci, správní orgány přihlédly také k tomu, jaké vazby má stěžovatelka v Bělorusku a jaké tam má možnosti uplatnění z hlediska její profese. Při posouzení jednotlivých hledisek lze dospět k závěru, že rozhodnutí správních orgánů není ani nepřiměřené z hlediska zásahu do soukromého a rodinného života stěžovatelky, jak správně i v tomto směru rozvedl krajský soud.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] Ze všech uvedených důvodů dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost stěžovatelky není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. *in fine* zamítl.

[23] Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.); žalované nevznikly v tomto řízení náklady nad rámec její běžné činnosti.

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

V Brně dne 3. června 2020

Ondřej Mrákota
předseda senátu