



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Jaroslava Škopka a soudců JUDr. Ondřeje Szalonnáse a Mgr. Jana Šmakala ve věci

žalobkyně: **A. S.**, nar. X, st. příslušnost Ukrajina,
v ČR pobytem X, X,
zastoupena Mgr. Petrem Václavkem, advokátem,
se sídlem Opletalova 1417/25, 110 00 Praha 1,

proti

žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců,**
se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4,

v řízení proti rozhodnutí žalované ze dne 23. 7. 2021 č. j. MV-100520-4/SO-2021,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Předmět řízení

1. Žalobkyně brojí proti rozhodnutí žalované ze dne 23. 7. 2021, č. j. MV-100520-4/SO-2021 (dále též jen: „napadené rozhodnutí“), kterým bylo zamítnuto její odvolání a současně bylo

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 7. 5. 2021, č. j. OAM-23840-40/ZM-2020 (dále též jen: „rozhodnutí správního orgánu I. stupně“), jímž byla žalobkyni dle § 44a odst. 11 ve spojení s § 46 odst. 6 písm. e) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců (dále též jen: „ZPC“) zamítnuta žádost o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty, neboť vykonávala nelegální práci. Výkonu nelegální práce se měla dopustit tím, že od 1. 5. 2020 do 20. 7. 2020 včetně vykonávala u zaměstnavatele práci na pozici pokojská namísto pozice lázeňská, na kterou jí byla povolena změna zaměstnavatele.

Žaloba

2. Žalobkyně konstatovala, že na území ČR pobývala od roku 2014, nejprve za účelem strpění pobytu na území, následně na základě dlouhodobého pobytu ve formě zaměstnanecké karty vydané s platností od 12. 2. 2019 do 14. 5. 2020, která jí byla vydána k zaměstnavateli SEVA 2000 s.r.o. Následně žalobkyně oznámila Ministerstvu vnitra změnu zaměstnavatele, a to za účelem zaměstnání u společnosti Grand Hotel Marienbad Betriebs s.r.o. (dále jen „zaměstnavatel“) na pracovní pozici pokojská.
3. Žalobkyně rozdělila své žalobní námitky do dvou žalobních bodů, které nazvala „nezákonnost rozhodnutí“ a „nepřiměřenost rozhodnutí a nedostatečně zjištěný skutkový stav ve vztahu k přiměřenosti dopadů rozhodnutí do rodinného a soukromého života“.
4. V prve zmíněném žalobním bodě namítala, že žalovaná postupovala v rozporu se zásadou zákonnosti zakotvenou v § 2 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) a dále se zásadou přiměřenosti spolu se zásadou ochrany práv nabytých v dobré víře a oprávněných zájmech dle § 2 odst. 3 správního řádu.
5. Žalovaná je dle § 2 odst. 3 správního řádu povinna šetřit práva nabytá v dobré víře a oprávněné zájmy, kterých se dané rozhodnutí dotýká a zároveň postupovat tak, aby každé rozhodnutí bylo přiměřené. Žalovaná tak měla mj. postupovat i v případě pochybností ve prospěch žalobkyně, nikoli v její neprospěch. Žalovaná ale posuzovala pouze skutečnosti v neprospěch žalobkyně. Žalovaná dále nepoměřovala přiměřenost zamítnutí žádosti o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty ve vztahu k délce trvání nelegální práce. Žalovaná se nezabývala ani otázkou, zda se doba, po kterou žalobkyně vykonávala nelegální práci v porovnání s dobou jejího pobytu v České republice, jeví jako dostatečný důvod pro zamítnutí žádosti o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty. Rozhodnutí žalované se jeví jako nepřiměřené i s přihlédnutím ke skutečnosti, kdy žalobkyni byla změna pracovního zařazení na pozici pokojská k 20. 7. 2020 povolena, jelikož splňovala zákonné podmínky pro změnu zaměstnavatele.
6. Nedostatečným způsobem zjistila žalovaná i skutkový stav, když nepřihlédla ke sdělení zaměstnavatele žalobkyně, ve kterém ten uvedl, že žalobkyně začala pracovat na pozici pokojská až 20. 6. 2020, jelikož v důsledku ochranných opatření Ministerstva zdravotnictví přijatých v souvislosti s koronavirovou pandemií nemohly být lázeňské služby poskytovány a hotely musely být uzavřeny. Toto sdělení zaměstnavatele představuje novou skutečnost ve smyslu 82 odst. 4 správního řádu, jelikož ji žalobkyně nemohla uplatnit v řízení před správním orgánem I. stupně.
7. Svůj nesouhlas projevila žalobkyně s tvrzením žalované, dle kterého mohla vykonávat pro zaměstnavatele práci i při uzavření hotelů např. v podobě udržovacího úklidu, neboť pro takové tvrzení neexistuje jediný důkaz. Žalovaná usuzovala, že žalobkyně vykonává práci

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

pro zaměstnavatele v období uzavření hotelů na základě dodatku k pracovní smlouvě a ze sdělení zaměstnavatele, že pracovní poměr se žalobkyní trvá. V daných vyjádřeních se však zaměstnavatel žalobkyně nijak nevyjadřoval k tomu, zda žalobkyně danou práci skutečně vykonává na každodenní bázi, ale pouze uváděl, že pracovní poměr trvá. Jediné vyjádření zaměstnavatele ohledně toho, zda došlo ke skutečnému výkonu práce žalobkyně na pozici pokojský, bylo správnímu orgánu I. stupně doručeno dne 31. 5. 2021.

8. Dle žalobkyně existuje důvodná pochybnost o tom, zda došlo k výkonu nelegální práce a v případě, že k němu došlo, tak po jakou dobu byla tato nelegální práce vykonávána. Jeví se jako zásadní rozdíl, pokud se žalobkyně měla dopustit nelegální práce v období od 1. 5. 2020 do 20. 7. 2020, nebo od 20. 6. 2020 do 20. 7. 2020.
9. Žalobkyně podotkla, že správní orgán I. není oprávněn posoudit, zda byl spáchán přestupek výkonu nelegální práce.
10. V žalobním bodu nazvaném „nepřiměřenost rozhodnutí a nedostatečně zjištěný skutkový stav ve vztahu k přiměřenosti dopadů rozhodnutí do rodinného a soukromého života“ uvedla žalobkyně další námitky proti rozhodnutí správních orgánů. V první řadě namítla, že napadené rozhodnutí představuje nepřiměřený zásah do jejího rodinného a soukromého života, jako i jejích nezletilých synů, a jako takové je v rozporu s čl. 8 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, jakož i čl. 3 Úmluvy o právech dítěte, jelikož není v nejlepším zájmu nezletilých dětí žalobkyně. V této souvislosti odkázala na závěry obsažené v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2016, č. j. 1 Azs 81/2016-33, dle nichž je nutné zkoumat při posuzování rozsahu narušení soukromého a rodinného života cizince nejenom dopad na ekonomický, osobní a rodinný život cizince, ale i na jeho ostatní rodinné příslušníky, kteří by jinak měli právo pobývat v České republice na základě samostatného pobytového oprávnění.
11. Žalobkyně dále odkázala na čl. 3 Úmluvy o právech dítěte, dle kterého *„zájem dítěte musí být předním hlediskem při jakékoli činnosti týkající se dětí, ať už uskutečňované veřejnými nebo soukromými zařízeními sociální péče, správními nebo zákonodárnými orgány.“*
12. Žalobkyně pobývá na území České republiky se svými syny ve věku 6 a 13 let. Starší syn zde pobývá od svých 6 let, navštěvuje základní školu a je plně integrován do většinové společnosti. Mladší syn žalobkyně se na území České republiky narodil a pobývá zde celý život, od září je přijat do přípravné třídy základní školy. Na území České republiky tak má jak žalobkyně, tak její dva nezletilí synové veškeré své rodinné, sociální a ekonomické vazby. Na Ukrajině nemá celá rodina žádné zázemí a v případě přesídlení na Ukrajinu by se z důvodu nedostatku finančních prostředků mohla dostat do finanční nouze. Zásah, který je důsledkem napadeného rozhodnutí do rodinného a soukromého života žalobkyně, představuje pro žalobkyni, ale zejména její nezletilé děti naprosto devastující újmou.
13. Zamítnutí žádosti žalobkyně o prodloužení zaměstnanecké karty představuje nepřiměřený zásah do rodinného a soukromého života žalobkyně i jejích synů. Žalovaná se všemi těmito skutečnostmi zabývala naprosto formalisticky, když shrnula, že žalobkyně musela brát v potaz, že výkon nelegální práce bude mít důsledky i pro její děti. Žalovaná nedostatečně posoudila přiměřenost dopadů napadeného rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně a jejích nezletilých synů.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

Vyjádření žalované

14. Žalovaná plně odkázala na odůvodnění napadeného rozhodnutí, přičemž konstatovala, že postupovala v souladu se zásadou legality a se záměrem zákonodárce, který v právní úpravě zakotvil, že v případě jakéhokoliv výkonu nelegální práce nemůže být zaměstnanecká karta prodloužena. Případ žalobkyně není natolik specifický, aby žalobkyně mohla odhlédnout od zákonné úpravy a zaměstnaneckou kartu prodloužit s ohledem na princip přiměřenosti.
15. Skutečnost, že žalobkyně pobývá na území České republiky se dvěma syny, nemůže v případě nelegální práce postačit jako důvod, proč by měla být zaměstnanecká karta prodloužena, jelikož zaměstnanecká karta je ze své povahy pobytem dočasným a předpokládá se návrat cizince do země původu. Žalovaná nemůže ignorovat zákonnou právní úpravu důvodů pro zamítnutí žádosti o prodloužení zaměstnanecké karty.
16. Ve světle zákonné úpravy není rozdílem, zda žalobkyně vykonávala nelegální práci jeden měsíc či necelé tři měsíce. Pokud žalobkyně tvrdí, že do 20. 6. 2020 byl hotel zavřený z důvodu pandemie a ona v něm žádnou práci nevykonávala, je na ní, aby toto prokázala, nikoli na správních orgánech, které shromáždily dostatečné důkazy o výkonu práce žalobkyně v období do 20. 6. 2020 i po tomto datu.
17. Dle názoru žalované v daném případě byly splněny podmínky pro zamítnutí dané žádosti, napadené rozhodnutí bylo vydáno na základě dostatečně zjištěného stavu věci, bylo dostatečně a řádně odůvodněno a je v souladu s platnými právními předpisy. Ze strany žalované nedošlo k pochybení při aplikaci zákonných ustanovení a žalované také v daném případě neshledala porušení základních zásad správního řízení.

Jednání ve věci

18. Soud ve věci dne 30. 3. 2022 uskutečnil jednání. Toho se za žalobkyni zúčastnila prostřednictvím videokonferenčního zařízení její zástupkyně na základě substituční plné moci, Mgr. Darina Hollerová. Pověřená zaměstnankyně žalované Mgr. Š. B., která se jednání rovněž mínila zúčastnit prostřednictvím videokonferenčního zařízení, se pro technické potíže s připojením nezúčastnila, přičemž telefonicky vyslovila souhlas, aby soud jednal bez její účasti. Soud proto jednal bez účasti žalované, s čímž souhlasila i zástupkyně žalobkyně.
19. Zástupkyně žalobkyně v rámci svého přednesu žaloby poukázala na obsah jejího písemného vyhotovení, přičemž zdůraznila především nepřiměřenost napadeného rozhodnutí. Žalovaná zcela formalisticky uzavřela, že se jednalo o nelegální práci, ale nepřihlédla k osobě žalobkyně jako takové. K dalším okolnostem, které musely souviset s obdobím koronavirové pandemie a souvisejícím opatřeními. Zdůraznila také nepřiměřenost napadeného rozhodnutí z pohledu soukromých a rodinných poměrů žalobkyně, která je samoživitelkou a stará se o dvě nezletilé děti.
20. Soud při jednání neprováděl žádné dokazování.

Obsah správního spisu

21. Z obsahu správního spisu soud zjistil, že žalobkyně pobývala na území ČR od roku 2014,

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

nejdříve za účelem strpění pobytu na území, následně na základě zaměstnanecké karty vydané s platností od 12. 2. 2019 do 14. 5. 2020 k zaměstnavateli SEVA 2000 s. r. o. Sdělením ze dne 18. 9. 2019 oznámil správní orgán I. stupně žalobkyni, že splnila podmínky pro změnu zaměstnavatele držitele zaměstnanecké karty dle § 42g odst. 7 ZPC, a to za účelem zaměstnávání u zaměstnavatele Grand Hotel Marienbad Betriebs s.r.o., na pozici lázeňská (CZ-ISCO 53295 Sanitáři). Dne 4. 5. 2020 žalobkyně požádala o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty dle § 44a odst. 9 ZPC, její žádost však byla Ministerstvem vnitra zamítnuta z důvodu výkonu nelegální práce. Rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo následně žalovanou zrušeno a vráceno správnímu orgánu I. stupně k novému posouzení za účelem zjištění, zda žalobkyně nepatří mezi osoby uvedené v § 98 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále jen „zákon o zaměstnanosti“).

22. Po doplnění spisu o skutková zjištění vydal správní orgán I. stupně rozhodnutí ze dne 7. 5. 2021, č. j. OAM-23840-40/ZM-2020, kterým byla žalobkyni dle § 44a odst. 11 ve spojení s § 46 odst. 6 písm. e) ZPC zamítnuta žádost o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty, neboť vykonávala nelegální práci. Tento závěr odůvodnil správní orgán I. stupně tím, že bylo prokázáno, že žalobkyně v době od 1. 5. 2020 do 20. 7. 2020 byla u svého současného zaměstnavatele zaměstnána na pozici pokojská, aniž měla příslušné oprávnění. Žalobkyně proti tomuto rozhodnutí podala odvolání, přičemž to bylo napadeným rozhodnutím žalované zamítnuto a potvrzeno bylo rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Žalovaná uzavřela, že byl zjištěn stav věci bez důvodných pochybností v rozsahu nezbytném pro soulad s požadavky uvedenými v § 2 správního řádu. Žalovaná nemá za to, že by správní orgán I. stupně pochybil, když nezkoumal, že mohlo dojít k uzavření hotelu zaměstnavatele a účastnice tak fakticky vykonávala práci pouze část období od 1. 5. 2020 do 20. 7. 2020. Žalobkyně tuto skutečnost mohla tvrdit během řízení před správním orgánem I. stupně. Uzavření hotelu však nemusí znamenat, že žalobkyně práci nevykonávala, mohla zajišťovat průběžný úklid pokojů před otevřením hotelu. Pokud by žalovaná přihlédla k vyjádření zaměstnavatele žalobkyně, že k nástupu do práce fakticky došlo až dne 19. 6. 2020, tak je zjevné, že se žalobkyně nelegální práce dopustila. Žalovaná má za to, že správní orgán I. stupně nepostupoval v rozporu se základními zásadami správní činnosti, nepostupoval přepjatě formalisticky, naopak postupoval v souladu se zásadou legality a stejně jako jiných v obdobných případech. Žalovaná uvedla, že přiměřenost rozhodnutí správního orgánu I. stupně nebylo dle § 174a ZPC nutné posuzovat, jelikož ustanovení zákona, na základě nichž je žádost žalobkyně zamítnuta, nepředpokládají posuzování přiměřenosti.

Posouzení věci

23. V souladu s § 75 odst. 1 a 2 s. ř. s. vycházel soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů uplatněných v žalobě.
24. Podle § 5 písm. e) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti: *„Pro účely tohoto zákona se rozumí nelegální prací závislá práce 1. vykonávaná fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah, 2. práce vykonávaná cizincem v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání nebo bez tohoto povolení, je-li podle tohoto zákona vyžadováno, nebo v rozporu se zaměstnaneckou kartou, kartou unitropodnikově převedeného zaměstnance nebo modrou kartou vydanými*

podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky nebo bez některé z těchto karet; to neplatí v případě výkonu jiné práce podle § 41 odst. 1 písm. c) zákoníku práce, nebo 3. práce vykonávaná cizincem pro právnickou nebo fyzickou osobu bez platného oprávnění k pobytu na území České republiky, je-li podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky vyžadováno.“

25. Dle § 44a odst. 11 ZPC: „Ministerstvo platnost zaměstnanecké karty neprodlouží, nespĺňuje-li cizinec podmínky uvedené v § 42g odst. 2 písm. a), b) a c), § 42g odst. 3 větě první nebo v § 42g odst. 4 anebo je-li důvod pro zahájení řízení o zrušení platnosti zaměstnanecké karty (§ 46e), a dále, jestliže Úřad práce České republiky - krajská pobočka nebo pobočka pro hlavní město Prahu vydal závazné stanovisko, že další zaměstnávání cizince nelze vzhledem k situaci na trhu práce povolit. Ustanovení § 42g odst. 3 věta druhá a § 46 odst. 6 písm. d), e) a f) se použije obdobně. Jestliže bylo v průběhu řízení o žádosti o prodloužení zaměstnanecké karty učiněno oznámení podle § 42g odst. 7, 8 nebo 10, má se za to, že cizinec žádá o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty z důvodu zaměstnávání na posledně oznámenou pracovní pozici.“
26. Podle § 46 odst. 6 písm. e) ZPC: „Pro zaměstnaneckou kartu platí obdobně odstavec 1 věta druhá a § 55 odst. 1, § 58 odst. 3 a § 62 odst. 1 vztahující se na dlouhodobé vízum. Ministerstvo zaměstnaneckou kartu nevydává, pokud cizinec vykonával nelegální práci.“
27. Jakkoli byla žaloba formálně členěna na dva žalobní body, fakticky žalobkyně uplatnila žalobní body tři. Jedná se o žalobní body týkající se 1) nezákonnosti napadeného rozhodnutí, 2) nedostatečného, resp. nesprávného zjištění skutkového stavu věci a 3) nesprávného závěru ohledně přiměřenosti dopadů napadeného rozhodnutí do soukromých a rodinných poměrů žalobkyně a jejích nezletilých dětí.
28. Namítanou nezákonnost napadeného rozhodnutí žalobkyně spatřuje jednak v tom, že správní orgány posuzovaly pouze okolnosti svědčící v její neprospěch, aniž by přihlédly k těm skutečnostem, které naopak svědčí v její prospěch, jednak v tom, že správní orgány nepoměřily dobu, po kterou se měla dopouštět výkonu nelegální práce s dobou jejího oprávněného pobytu na území ČR v tom smyslu, zda takové zjištění odůvodňuje zamítnutí její žádosti o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty.
29. Pokud jde o první dílčí námitku tvořící tento žalobní bod, pak soud konstatuje, že z její formulace není zřejmé, jaké že měly být ony skutečnosti svědčící ve prospěch žalobkyně, k nimž správní orgány nepřihlédly. Tvzení, které se omezuje toliko na konstatování určitého pochybení správních orgánů, aniž by však jakkoli konkretizovalo, čím k němu přesně mělo dojít, je natolik vágní, že prakticky znemožňuje iniciaci soudního přezkumu. Na tomto místě soud připomíná, že je v přezkumu napadeného rozhodnutí dle § 75 odst. 2 s. ř. s. vázán mezemi uplatněných žalobních bodů, přičemž není oprávněn účastníky uplatněnou argumentaci jakkoli dotvářet, domýšlet či snad dokonce sám ze své iniciativy dohledávat, jakými kroky správních orgánů by snad mohla být důvodnost jen vágně vymezených žalobních bodů dovozena. Takovým jednáním by soud vybočil ze své role nezúčastněného třetího a postupoval by v příkrém rozporu se zásadou rovnosti stran. Slovy Nejvyššího správního soudu lze konstatovat, že „míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod, byť i vyhovující, obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není naprosto namístě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta“ (rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78).

30. V souladu s výše uvedeným je nutno konstatovat, že soud neshledal, že by správní orgány opomněly přihlédnout k některým skutečnostem, které snad mohou být ve prospěch žalobkyně. Rozhodnutí správních orgánů obou stupňů jsou založena na právní úvaze vycházející z aplikovaných právních předpisů a zohledňující jimi zjištěný skutkový stav, respektive ty skutkové okolnosti, které jsou z hlediska aplikované právní úpravy relevantní. Tato dílčí žalobní námitka tedy není důvodná.
31. Důvodná není ani druhá dílčí námitka, podle níž žalovaná neprovedla hodnocení závažnosti zjištěného výkonu nelegální práce s délkou povoleného pobytu žalobkyně na území ČR, a to z pohledu přiměřenosti negativního rozhodnutí o její žádosti o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty. Správní orgány vycházely ve svých rozhodnutích ze shora citovaných právních předpisů. Pokud pak ustanovení § 46 odst. 6 písm. e) ZPC jednoznačně stanoví, že ministerstvo nevydá zaměstnaneckou kartu, pokud cizinec vykonával nelegální práci, přičemž toto ustanovení se dle § 44a odst. 11 ZPC použije obdobně v řízení o žádosti o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty, jedná se tu o zcela jednoznačný a nerozporný pokyn zákonodárce, jak má být v takovém případě postupováno. Právní úprava tedy nevytváří žádný rámec pro jakoukoli správní úvahu příslušných správních orgánů, v jejímž rámci by snad mohla být závažnost výkonu nelegální práce zvažována. Tomuto názoru pak svědčí i vývoj právní úpravy, který žalovaná shrnuje na straně 10 napadeného rozhodnutí. Ustanovení § 46 odst. 6 ZPC bylo do zákona vloženo novelizací provedenou zákonem č. 176/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů a další související zákony s účinností od 31. 7. 2019. Z úřední činnosti je přitom soudu známo, že před přijetím této úpravy správní orgány klasifikovaly výkon nelegální práce cizincem jako případ jiné závažné překážky pobytu cizince na území podle § 56 odst. 1 písm. j) ZPC. Tato právní klasifikace však vskutku vyžadovala posouzení závažnosti výkonu nelegální práce, neboť z povahy věci nebylo možné, aby za závažnou překážku pobytu cizince na území byl považován každý výkon nelegální práce, pokud nebylo možno dovodit jeho závažnost, ať už s ohledem na jeho délku, nebo jiné skutkové okolnosti. Prismatictém této úvahy se tedy jeví, jakoby žalobkyně ve své argumentaci navazovala na právní úpravu vycházející právě z ustanovení § 56 odst. 1 písm. j) ZPC, přestože její žádost nebyla podle tohoto ustanovení zamítnuta, a proto není možno vyvozovat vůči správním orgánům ty povinnosti, které by jim z aplikace tohoto ustanovení jinak vyplývaly. V dané věci byla aplikována právní úprava jiná, která pro posouzení závažnosti zjištěného výkonu nelegální práce nedává žádný prostor.
32. Tento prostor pak není možno dovozovat ani z obecného ustanovení § 2 odst. 3 správního řádu. Toto ustanovení zní: „*Správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká (dále jen "dotčené osoby"), a může zasahovat do těchto práv jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu.*“ Jakkoli lze totiž se žalobkyní nepochybně souhlasit potud, že dané ustanovení v poměrně velmi obecné rovině vskutku zakotvuje zásadu přiměřenosti, nemůže z ní vyplývat pokyn, aby správní orgány postupovaly proti výslovnému znění zákona určité rozhodnutí nepřijmout, je-li zjištěna určitá skutečnost, se kterou zákon nevyhovění takové žádosti spojuje. Takový výklad této obecné zásady by mohl mít v prostředí výkonu veřejné správy zcela nedožrnné následky a vedl by k absurdním závěrům, které není vůbec složité si představit: jejich důsledkem by bylo umožnění svévole správních orgánů, které

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

by si mohly v podstatě libovolně vybírat hodnoty k poměřování, přičemž výsledkem takového poměření by mohly negovat i jasné znění zákona. Taková svévole orgánů veřejné moci je v prostředí právního státu nepřijatelná a fakticky nepředstavitelná. Jednalo by se navíc o nesprávný výklad oné zásady. Citované ustanovení správního řádu uvádí, že správní orgány mohou zasahovat do práv osob, jichž se jejich činnost týká, jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu. Správní orgány svými rozhodnutími v projednávané věci plně tomuto ustanovení vyhověly, neboť ZPC nepřipouští v situaci, kdy byl správními orgány zjištěn daný skutkový stav, jiný postup než ten, který také správní orgány zvolily.

33. Nad rámec tohoto vypořádání prvního žalobního bodu soud konstatuje, že nepřehlédl, že žalobkyně ve své žalobě hovoří i o zásadě ochrany práv nabytých v dobré víře a tvrdí, že správní orgány by měly v pochybnostech postupovat v její prospěch. Těmto tvrzením však zcela schází jakékoli ukotvení k realitě projednávaného případu; žalobkyně totiž v této pasáži žaloby ani netvrdí, že by správní orgány takto nepostupovaly, omezuje se tedy pouze na holé tvrzení těchto povinností. Soud tedy tato tvrzení nijak dále nekomentuje.
34. Dále se soud zabýval otázkou náležitého zjištění skutkového stavu. Žalobkyně tvrdí, že ve věci jsou dány důvodné pochybnosti o jejím výkonu nelegální práce. Ty dle jejího názoru vznikly proto, že žalovaná nepřihlédla ke sdělení jejího zaměstnavatele, který uvedl, že pracovní pozici pokojské začala vykonávat až dne 20. 6. 2020, jelikož do té doby nebyly lázeňské služby poskytovány v důsledku opatření související s koronavirovou pandemií. Nesouhlasí pak se závěry, ke kterým správní orgány dospěly na základě předchozích dvou vyjádření zaměstnavatele žalobkyně, neboť v nich se jednalo jen o to, zda trvá pracovní poměr, nikoli o to, zda žalobkyně příslušnou práci také reálně vykonává.
35. Soud názor žalobkyně o nedostatečně zjištěném skutkovém stavu věci nesdílí. Ze správního spisu se podává, že zaměstnavatel žalobkyně se ve věci vyjadřoval celkem třikrát. Ve svém sdělení ze dne 4. 6. 2020 bylo správnímu orgánu I. stupně sděleno, že se žalobkyní došlo od 1. 5. 2020 ke změně pracovní pozice, a to na pozici pokojské. Součástí tohoto sdělení byl dodatek k pracovní smlouvě z téhož dne, tj. 1. 5. 2020. Na toto sdělení reagoval správní orgán I. stupně žádostí o sdělení informací ze dne 16. 6. 2020, v níž požádal zaměstnavatele žalobkyně, aby uvedl, zda již žalobkyně skutečně začala danou pracovní pozici také vykonávat a pokud ano, pak od jakého data tuto pracovní pozici vykonává. Na to zaměstnavatel žalobkyně sdělil v přípisu ze dne 1. 7. 2020 toto: „Dobrý den, paní S. vykonává pracovní pozici pokojská od 01. 05. 2020. Pracovní poměr na této pozici stále trvá.“ Zaměstnavatel žalobkyně se tu tedy zcela explicitně vyjádřil nejen k existenci pracovního poměru, ale i k faktickému výkonu dané pracovní pozice. Učinil tak na zcela jednoznačně formulovaný dotaz správního orgánu I. stupně. Toto vyjádření zaměstnavatele žalobkyně není podle přesvědčení soudu možno interpretovat jakkoli jinak, než že žalobkyně danou pracovní pozici skutečně vykonávala od 1. 5. 2020.
36. Soud a ani žalovaný nepřehlíží, že zaměstnavatel žalobkyně následně ještě dne 31. 5. 2021, tedy již po vydání rozhodnutí správního orgánu I. stupně, sdělil, že fakticky započala žalobkyně s výkonem pracovní pozice pokojské až dne 19. 6. 2020, nikoli již dne 1. 5. 2020, což je jen den, kdy byl uzavřen dodatek k pracovní smlouvě. Je k tomu však třeba přičinit několik poznámek. Především není pravdou, jak žalobkyně tvrdí ve své žalobě, že by žalovaná k poslednímu vyjádření jejího zaměstnavatele nepřihlédla. Vypořádává se s ním totiž na straně 8 nahoře napadeného rozhodnutí. Tvrzení obsažená v žalobě

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

operující s prolomením koncentrační zásady upravené v § 82 odst. 4 správního řádu tak vůbec nejsou namístě. Soud dále konstatuje, že se ztotožňuje i se závěrem žalované, podle něhož je toto poslední vyjádření zaměstnavatele žalobkyně nevěrohodné. Nelze totiž v kontextu věci přehlédnout, že ve svém vyjádření ze dne 1. 7. 2020 tentýž zaměstnavatel sdělil (byť tento přípis byl formulován jinou pracovníci zaměstnavatele žalobkyně) zcela explicitně, že žalobkyně pracovní pozici pokojské i fakticky vykonává již od 1. 5. 2020. Věrohodnost tohoto posledního vyjádření zaměstnavatele žalobkyně tak výrazně snižuje to, že bylo zasláno až po vydání rozhodnutí správního orgánu I. stupně, tedy již v době, kdy bylo rozhodnuto neprodloužení platnosti zaměstnanecké karty žalobkyně. Rozhodnutí správního orgánu I. stupně přitom výslovně odkazuje na vyjádření zaměstnavatele žalobkyně ze dne 1. 7. 2020. Není tedy vyloučeno, že poslední vyjádření zaměstnavatele žalobkyně (které navíc ani nebylo správními orgány vyžadováno, ale bylo předloženo *sua sponte*) mohlo být iniciováno právě kvůli zpochybnění obsahu předchozích vyjádření zaměstnavatele žalobkyně, a to v rámci procesní taktiky, neboť v danou chvíli již bylo zjevné, že tato vyjádření byla podstatná pro negativní výsledek řízení o žádosti žalobkyně. Prvá dvě vyjádření zaměstnavatele žalobkyně přitom nemohla být touto spekulací jakkoli ovlivněna, neboť byla předložena ještě před vydáním rozhodnutí správního orgánu I. stupně, včetně jeho prvního rozhodnutí ze dne 3. 9. 2020, č. j. OAM-23840-20/ZM-2020, jež bylo následně zrušeno žalovanou. Není tak důvod je obsahově zpochybňovat, zvláště když vyjádření zaměstnavatele žalobkyně jsou zcela explicitní odpovědí na stejně explicitní dotaz správního orgánu.

37. Hodnocení důkazů ve správním řízení je založeno na zásadě volného hodnocení důkazů, což vyplývá z § 50 odst. 4 správního řádu. Žalovaná přitom vyhověla této zásadě, když uvedla, že poslední vyjádření zaměstnavatele žalobkyně považuje za nevěrohodné, přičemž tento svůj závěr i náležitě zdůvodnila. Soud se s tímto hodnocením ztotožňuje. Již z toho důvodu nelze považovat požadavek na doplnění dokazování k otázce faktického výkonu pracovní pozice pokojské žalobkyní za relevantní. Skutkové závěry, o které se napadené rozhodnutí opírá, ob stojí i bez něj, neboť o nich nelze mít ze shora naznačených příčin důvodné pochybnosti.
38. Přesto je zde další významná skutečnost, pro kterou ani za dané situace nebylo vhodné pokračovat v dokazování pro zjištění, od kdy žalobkyně fakticky pracovní pozici pokojské vykonávala. I pokud by totiž byla akceptována skutková verze, kterou zastává žalobkyně a jež vychází z posledního sdělení jejího zaměstnavatele, tj. že na této pozici pracuje až od 19. 6. 2020, nemohlo by to nic změnit na tom, že tuto pracovní pozici měla povolenu až ode dne 21. 7. 2020. To znamená, že i tak by bylo nutno uzavřít, že žalobkyně vykonávala nelegální práci déle než jeden měsíc. Soud se přitom neztotožňuje se žalobkyní v tom, že je podstatný rozdíl, jestli byla nelegální práce vykonávána od 1. 5. 2020 do 20. 7. 2020 nebo až od 19. 6. 2020. Je tomu tak právě proto, že z hlediska ustanovení § 46 odst. 6 ZPC postačí k závěru o tom, že žalobkyni nelze platnost její zaměstnanecké karty prodloužit, již jen zjištění o tom, že nelegální práci vůbec vykonávala. Zákon nepožaduje, aby tento výkon nelegální práce trval určitou kvalifikovanou dobu; postačí, že k němu došlo. Tato skutečnost přitom byla ve správním řízení zjištěna bez jakýchkoli pochybností a dovolávali se žalobkyně sdělení svého zaměstnavatele ze dne 31. 5. 2021, pak ji i sama potvrzuje.
39. Je tedy nutno uzavřít, že skutkový stav věci byl správními orgány zjištěn v souladu s § 3 správního řádu v rozsahu, který je nezbytný k jejich rozhodnutí, a to tak, že o něm nejsou

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

důvodné pochybnosti. Ani tento žalobní bod není důvodný.

40. V další části žaloby dodala žalobkyně, že žalovaná ani správní orgán I. stupně nebyly oprávněny ve smyslu § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu posoudit, zda byl spáchán přestupek, tedy zda došlo k výkonu nelegální práce. K tomu soud jen uvádí, že správní orgány se ve svých rozhodnutích v projednávané věci vůbec přestupkem výkonu nelegální práce ve smyslu § 139 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti nezabývaly. Zcela v souladu s plněním své kompetence toliko posuzovaly, zda se žalobkyně dopustila výkonu nelegální práce, jak je ta definována v § 5 písm. e) zákona o zaměstnanosti. Jde tu o zodpovězení předběžné otázky ve smyslu § 57 správního řádu, ale nejde o to, zda byl spáchán přestupek. Součástí hypotézy § 46 odst. 6 ZPC není spáchání přestupku výkonu nelegální práce, ale jenom samotný fakt, že cizinec nelegální práci vykonával. O této otázce si správní orgány v projednávané věci učinit úsudek mohly, a proto nepřekročily své pravomoci, pokud tak učinily.
41. Konečně se soud zabýval žalobním bodem týkajícím se posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí ve smyslu § 174a ZPC.
42. Předelat je v této souvislosti nutno to, že zhoršení bezpečnostní situace na Ukrajině, ke kterému došlo v důsledku vpádu vojsk Ruské federace na její území koncem února 2022, není z pohledu soudního přezkumu rozhodnutí o neprodloužení platnosti zaměstnanecké karty důvodem k vybočení z mezí přezkumu stanovených v § 75 odst. 1 s. ř. s. Soudní přezkum se upíná ke skutkovému a právnímu stavu v době vydání napadeného rozhodnutí. Přestože si je tedy soud těchto obecně známých skutečností vědom, přihlédnout k nim v projednávané věci nemohl. To potvrzuje i aktuální judikatura Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 22. 3. 2022, č. j. 4 Azs 197/2020-59). Žalobkyně může svůj pobytový status v nynější době řešit i jinými právními prostředky.
43. Soud především konstatuje, že správní orgány postupovaly v projednávané věci správně, pokud se dopady svého rozhodnutí do soukromých a rodinných poměrů žalobkyně zabývaly, přestože jim tato povinnost není uložena přímo ZPC. Respektovaly tak judikatorní závěry Nejvyššího správního soudu, podle nichž povinnost posoudit přiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromých a rodinných poměrů cizince může vyplývat i z mezinárodních závazků České republiky, jmenovitě čl. 8 Evropské úmluvy o lidských právech a také z Úmluvy o právech dítěte. Pokud by tak neučinily, zřejmě by jejich rozhodnutí musela být zrušena, neboť správním orgánům je zřejmé, že žalobkyně na území České republiky žije se dvěma svými nezletilými dětmi. Je nepochybné, že dopady rozhodnutí správních orgánů do soukromých a rodinných poměrů žalobkyně bylo nutno již proto posoudit.
44. Žalobkyně polemizuje s výsledkem tohoto posouzení odkazem na to, že v České republice žije již od roku 2014, že její starší syn navštěvuje základní školu a mladší syn se zde narodil a od září 2021 je přijat do přípravné třídy základní školy. Je samoživitelkou a rodina by se vystěhováním na Ukrajinu mohla dostat do finanční nouze, což by pro ni znamenalo devastující újmu.
45. Lze konstatovat, že uvedená tvrzení nejsou s to zvrátit závěry správních orgánů, které se zabývaly posouzením dopadu svého rozhodnutí do osobních a majetkových poměrů žalobkyně dostatečně. Poměry žalobkyně vskutku nejsou nijak výjimečné, aby bylo nutno kvůli nim nepřijmout negativní rozhodnutí o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

žalobkyni. Pobyt na území na základě zaměstnanecké karty je ze své podstaty omezený; pobývala-li tu na něj žalobkyně, musela předpokládat, že po jeho skončení bude nucena se vrátit do své domovské země. Žalobkyni nic nebrání, aby se ve svém domovském státě začlenila do pracovního procesu a realizovala své právo na rodinný život tam. Synové žalobkyně jsou také občany Ukrajiny a jako dětem školou povinným, resp. ve věku tomu blízkém jim rovněž nic nebrání, aby se včlenily do dětských komunit ve své vlasti a účastnily se života její společnosti. Pokud žalobkyně hovoří o složité finanční situaci, ta nemůže sama o sobě být důvodem pro závěr, že rozhodnutí správních orgánů je nepřiměřené. Připomenout je nutno i to, že obě děti mají své otce, kteří jsou povinni na jejich výživu řádně přispívat a hmotně je zabezpečovat. Skutečnost, že je žalobkyně samoživitelkou, tak rovněž důvodem pro jiný závěr být nemůže.

46. Lze uzavřít, že správní orgány se správně zhostily povinnosti posoudit přiměřenost dopadů svých rozhodnutí do soukromých a rodinných poměrů žalobkyně a učinily tak navíc i věcně správně. S jejich posouzením se soud ztotožňuje.

Závěr a náklady řízení

47. Soud dospěl závěru, že žaloba, jíž se žalobkyně domáhala zrušení napadeného rozhodnutí, není důvodná. Výrokem I. tak žalobu směřující proti napadenému rozsudku zamítl.
48. Výrokem II. tohoto rozsudku pak soud rozhodl o náhradě nákladů řízení. Při rozhodování o nákladech řízení se soud vyšel z § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož: „*Nestanoví-li tento zákon jinak, 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. Měl-li úspěch jen částečný, přizná mu soud právo na náhradu poměrné části nákladů.*“ Účastníkem, který měl ve věci plný procesní úspěch, je žalovaná, neboť žaloba byla soudem zamítnuta. Žalovaná je nicméně správním orgánem, který nemá právo na náhradu těch nákladů, které nepřevyšují náklady spojené s výkonem jeho běžné úřední činnosti. Soud nezjistil, že by nějaké takové náklady žalovaná v souvislosti s probíhajícím řízením vynaložila. Proto soud rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 6, 657 40 Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Plzeň 30. března 2022

Mgr. Jaroslav Škopek v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.