



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže, soudkyně Mgr. Věry Jachurové a soudce Mgr. Bc. Jana Schneeweise v právní věci

žalobkyně: **K. L.**
zastoupena advokátem Mgr. Michalem Sečánym
se sídlem Na Strži 2102/61a, Praha 4

proti

žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 13. 12. 2019, č. j. MV-155284-4/SO-2019

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Ustanovenému zástupci žalobkyně advokátovi Mgr. Michalovi Sečánymu se přiznává odměna za zastupování žalobkyně ve výši 12 342 Kč, která mu bude vyplacena z účtu Městského soudu v Praze do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení a vymezení sporu

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí žalované označeného v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a současně potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra,

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

odboru azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 4. 10. 2019, č. j. OAM 23152-17/ZM-2018 (dále jen „rozhodnutí správního orgánu I. stupně“ nebo též „prvoinstanční rozhodnutí“ či „prvostupňové rozhodnutí“), jímž byla podle § 42g odst. 7 ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „ZPC“) zamítnuta žádost žalobkyně o udělení souhlasu se změnou zaměstnavatele držitele zaměstnanecké karty.

II. Dosavadní průběh řízení a napadené rozhodnutí

2. Žalovaná v odůvodnění napadeného rozhodnutí nejdříve zrekapitulovala předchozí průběh řízení, shrnula závěry uvedené v rozhodnutí správního orgánu I. stupně a sumarizovala obsah námitek, jimiž žalobkyně proti těmto závěrům brojila v podaném odvolání.
3. Uvedla, že žalobkyně měla na území České republiky uděleno povolení k dlouhodobému pobytu ve formě zaměstnanecké karty s platností od 29. 6. 2016 do 28. 6. 2018. Zaměstnanecká karta byla žalobkyni vydána k zaměstnavateli M.P. BETEER spol. s r. o. (dále jen „M.P. BETEER“) na pracovní pozici „pomocní manipulační pracovníci“.
4. Žalobkyně dne 2. 10. 2017 podala u správního orgánu I. stupně žádost o udělení souhlasu se změnou zaměstnavatele držitele zaměstnanecké karty dle § 42g odst. 7 ZPC. Usnesením správního orgánu I. stupně bylo správní řízení o této žádosti vedené pod sp. zn. OAM 26011/ZM-2017 zastaveno podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, neboť žalobkyně v určené lhůtě neodstranila podstatné vady žádosti. Usnesení nabylo právní moci dne 28. 12. 2017.
5. Žalobkyně dne 26. 6. 2018 podala ke správnímu orgánu I. stupně žádost o udělení souhlasu se změnou zaměstnavatele držitele zaměstnanecké karty dle § 42g odst. 7 ZPC, a to k zaměstnavateli HONDL GLOBAL SERVICES, a. s. (dále jen „HONDL GLOBAL SERVICES“) spolu s žádostí o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty, která je vedena pod č. j. OAM-23151/ZM-2018. Ke své žádosti doložila pracovní smlouvu ze dne 11. 7. 2018 uzavřenou na dobu určitou od 11. 7. 2018 do 26. 10. 2018 na pracovní pozici „pracovník úklidu“ s místem výkonu práce Dobrovíz, přičemž pracovní poměr byl rozvázán dohodou ze dne 31. 8. 2018. Dále doložila smlouvu o budoucí pracovní smlouvě ze dne 1. 10. 2018 uzavřenou se zaměstnavatelem Družstvo Prima se sjednaným druhem práce „ostatní uklížeči a pomocníci“.
6. V důsledku skutečnosti, že společnost M.P. BETEER byla zrušena rozhodnutím Městského soudu v Praze ze dne 3. 1. 2018, č. j. 85 Cm 35/2018-3, které nabylo právní moci dne 17. 2. 2018 (z obchodního rejstříku byla vymazána ke dni 21. 5. 2019), se správní orgán I. stupně obrátil na insolvenčního správce společnosti M.P. BETEER s dotazem týkající se pracovního poměru žalobkyně. Insolvenční správce sdělil, že existence trvání pracovního poměru žalobkyně není prokázána, neboť ani u likvidátora žalobkyně neuplatnila jakýkoliv nárok na mzdu a nedoložila doklady prokazující vznik a trvání pracovního poměru. Žalobkyně ve smyslu § 42g odst. 7 ZPC nepředložila doklad o tom, že její dosavadní pracovněprávní vztah k zaměstnavateli M.P. BETEER trvá nebo že neskončil před dobou kratší než 60 dnů. Ze sdělení Úřadu práce ČR – Krajské pobočky pro hl. m. Prahu správní orgán I. stupně zjistil, že žalobkyně byla od 1. 6. 2017 na dobu neurčitou zaměstnána u HONDL GLOBAL SERVICES na pracovní pozici „pomocní

skladníci“, přičemž Úřad práce ČR – Krajská pobočka pro hl. m. Prahu nevydal v požadovaném období rozhodnutí o povolení k zaměstnání.

7. Správní orgán I. stupně uzavřel, že žalobkyně v období od 11. 7. 2018 do 31. 8. 2018 pracovala u HONDL GLOBAL SERVICES s místem výkonu Dobrovíz na pracovní pozici „pracovník úklidu“, aniž by k tomu byla oprávněna, jelikož jí nebyl udělen souhlas se změnou zaměstnavatele držitele zaměstnanecké karty. Zaměstnanecká karta byla žalobkyni vydána s platností od 29. 6. 2016 do 28. 6. 2018 a opravňovala ji ve smyslu § 42g odst. 1 ZPC pouze k výkonu práce na volném pracovním místě, pro které byla vydána, a to u společnosti M.P. BETEER.
8. Rozhodnutím správního orgánu I. stupně byla podle § 42g odst. 7 ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) ZPC žádost žalobkyně o udělení souhlasu se změnou zaměstnavatele držitele zaměstnanecké karty zamítnuta, neboť byla zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně včasné odvolání.
9. Žalovaná neshledala důvodnou odvolací námitku žalobkyně týkající se neznalosti zákona, neboť žalobkyně byla na území České republiky povinna se řídit zákony a jejich neznalost ji neomlouvá. Na podporu své argumentace odkázala na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 11. 2010, č. j. 5 A 298/2010-48 a na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011-69.
10. Žalovaná rovněž neshledala důvodnou odvolací námitku namítající rozpor s § 2 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), kdy správní orgán I. stupně jednání žalobkyně kvalifikoval jako nelegální práci. K tomu žalovaná konstatovala, že správní orgán je oprávněn si sám posoudit povahu činnosti žalobkyně s odkazem na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 5. 9. 2018, č. j. 31 A 70/2017-44.
11. Žalovaná neshledala důvodnou ani odvolací námitku napadající nepřiměřenost a nedostatečné zjištění skutkového stavu věci ve smyslu § 174a ZPC. S odkazem na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2008, sp. zn. 5 Azs 46/2008-71 A 139/201, ze dne 21. 2. 2018, č. j. 4 Azs 229/2017-34 a rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. 10. 2014, sp. zn. 9 A 259/2011 uvedla, že manžel žalobkyně nemá v současné době na území České republiky žádným způsobem upraven legální pobyt, stejně tak jako děti žalobkyně. Dceři žalobkyně byla pravomocně zamítnuta žádost o udělení víza za účelem strpění pobytu na území a syn žalobkyně není v cizineckém informačním systému vůbec evidován. Z tiskopisu žádosti žalobkyně vyplynulo, že děti i její manžel mají bydliště na Ukrajině. Žalovaná konstatovala, že v případě žádostí o udělení souhlasu se změnou zaměstnavatele držitele zaměstnanecké karty není zákonnou povinností správních orgánů vypořádávat se s dopady do rodinného či soukromého života a odkázala k tomu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2017, č. j. 10 Azs 206/2016-48. I přes uvedené dodala, že rozhodnutí může mít dopad do soukromého a rodinného života žalobkyně, avšak není nepřiměřené ve vztahu k důvodu zamítnutí její žádosti, přičemž svůj závěr podpořila odkazy na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2008, č. j. 5 Azs 46/2008-71 a ze dne 21. 2. 2018, č. j. 4 Azs 229/2017-34.

III. Žaloba

12. Žalobkyně v žalobě nejprve stručně shrnula průběh řízení před správním orgánem I. stupně a žalovanou a uvedla, že napadeným rozhodnutím byla porušena ustanovení § 2 odst. 2 a 4, § 3, § 50 odst. 3 správního řádu, dále ustanovení § 56 odst. 1 písm. j) a § 174a

ZPC, článek 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv (dále jen „EÚLP“), článek 3 odst. 1 a článek 9 Úmluvy o právech dítěte a čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.

13. Na základě výzvy ze strany soudu žalobkyně prostřednictvím svého právního zástupce doplnila žalobu o následující žalobní body.
14. V prvním žalobním bodě namítla porušení povinnosti žalované jako odvolacího orgánu, neboť napadené rozhodnutí nesplňuje požadavky na něj kladené v ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu a postup žalované je v rozporu s ustanovením § 89 odst. 2 správního řádu. Žalobkyně odmítla závěr žalované o tom, že od 11. 7. 2018 do 31. 8. 2018 vykonávala nelegální práci. Namítla, že správní orgán musí prokázat naplnění všech znaků nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bodu 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), přičemž odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013-35. K prokázání výkonu nelegální práce na základě jediného důkazního prostředku a jeho způsobilosti prokázat nelegální zaměstnávání odkázala na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 11. 2014, č. j. 30 A 18/2014-80. Konstatovala, že nelze objektivně dovozovat výkon nelegální práce na základě jediného důkazního prostředku. Z tohoto důvodu shledává napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným i s ohledem na náležitě nezjištěný skutkový stav dle § 3 správního řádu.
15. V druhém žalobním bodě namítla, že žalovaná náležitě nezjistila stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Uvedla, že správní orgán není povinnosti zjistit skutečný stav věci zproštěn ani v případě „doznání“ žalobkyně, neboť nese k této skutečnosti důkazní břemeno. Podotkla, že v případě dohody o rozvázání pracovního poměru se jedná o 51 dnů, přičemž z toho je pouze 37 dnů pracovních. Uvedené období považuje žalobkyně za zanedbatelné v porovnání s její celkovou délkou pobytu na území, kdy se žádného porušení nedopustila a po převážnou část svého pobytu na území České republiky řádně plnila svůj účel pobytu. K tomu odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011 -69 a podotkla, že se závěr o tom, že nelze zrušit dlouhodobý pobyt za účelem podnikání, pokud tento účel nebyl krátkodobě plněn, lze analogicky aplikovat i na daný případ. Správní orgány nezohlednily fakt, že se žalobkyně ocitla ve vytýkané situaci z důvodů spojených s likvidací jejího zaměstnavatele M.P. BETEER. Upozornila rovněž na pomalou reakci prvostupňového orgánu na její žádost o změnu zaměstnavatele, potažmo prodloužení zaměstnanecké karty. Dále uvedla, že oba správní orgány pochybily, neboť nezákonným způsobem aplikovaly ustanovení § 56 odst. 1 písm. j) ZPC, jelikož žalobkyně v době rozhodnutí obou správních orgánů nebyla zaměstnána. Postup správních orgánů označila za projev libovůle a přepjatého formalismu ve světle nálezů Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 21/96 a Pl. ÚS 19/98), kdy správní orgány nezvolily cestu spravedlivého řešení. Závěrem k tomuto žalobnímu bodu odkázala na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003-56 a podotkla, že správní orgány postupovaly ve vztahu k posuzování celkového období tvrzeného výkonu nelegální práce a ve vztahu k posouzení situace spočívající v likvidaci původního zaměstnavatele M.P. BETEER přepjatě formalisticky a v rozporu se zákonem.
16. Ve třetím žalobním bodě pak žalobkyně konstatovala, že napadené rozhodnutí je v rozporu s § 174a ZPC a došlo k porušení základních zásad uvedených v § 2, § 3 a § 4 správního řádu. Správní orgán I. stupně ani žalovaná se nezabývaly otázkou přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně, která proto považuje

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

napadené rozhodnutí za nezákonné a nepřezkoumatelné. Konstatovala, že její manžel i děti pobývají na území České republiky na základě probíhajících azylových řízení. Odmítla argumentaci žalované ohledně možnosti požádání o jiné pobytové oprávnění na území Ukrajiny. Poukázala na to, že pochází z Doněcké oblasti Ukrajiny, z města Doněck, kde v současné době probíhá neukončený konflikt. V souvislosti s bezpečnostní situací v zemi původu, která se setrvale zhoršuje, vyzdvihla svou obavu z návratu na Ukrajinu. Žalovaná se s touto argumentací nevypořádala a bezpečnostní situaci s ohledem na obavu žalobkyně neposoudila.

IV. Vyjádření žalované

17. Žalovaná navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. Ve vyjádření k žalobě uvedla, že trvá na zákonnosti a správnosti napadeného rozhodnutí. K žalobním námitkám poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 2. 2016, č. j. 1 Azs 240/2015-35 a v podrobnostech pak odkázala na obsah napadeného rozhodnutí a na spisový materiál.

V. Ústní jednání před soudem

18. Při ústním jednání, které se konalo dne 8. 9. 2022, žalobkyně prostřednictvím svého právního zástupce setrvala na žalobě a v podrobnostech odkázala na její obsah, zejména na doplnění žaloby ze dne 24. 2. 2020. Žalovaná odkázala na odůvodnění napadeného rozhodnutí a navrhl zamítnutí žaloby.

VI. Posouzení věci soudem

19. Při rozhodování soud vycházel zejména z následující právní úpravy:
20. Podle čl. II bodu 1. zákona č. 176/2019 Sb., kterým se mění ZPC platí, že *řízení podle zákona č. 326/1999 Sb. zahájené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona a do tohoto dne pravomocně neskončené se dokončí a práva a povinnosti s ním související se posuzují podle zákona č. 326/1999 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.*
21. Podle § 42g odst. 7 ZPC (ve znění účinném do 30. 7. 2019) platilo, že *změna zaměstnavatele nebo pracovního zařazení držitele zaměstnanecké karty podléhá předchozímu souhlasu ministerstva. Ministerstvo udělí na žádost držitele zaměstnanecké karty souhlas se změnou zaměstnavatele nebo pracovního zařazení držitele zaměstnanecké karty, pokud jsou splněny podmínky uvedené v odstavci 2 a nenastal-li některý z důvodů uvedených v § 56, s výjimkou důvodu uvedeného v § 56 odst. 1 písm. f), a v § 46 odst. 6 písm. d). K žádosti o udělení souhlasu je cizinec povinen předložit náležitosti uvedené v § 42h odst. 1 písm. c) a e) a dále doklad o tom, že trvá pracovněprávní vztah cizince splňující podmínky podle § 42g odst. 2 písm. b) na pracovní pozici, na kterou byla vydána zaměstnanecká karta nebo povolení k zaměstnání anebo ke které byl udělen souhlas ministerstva podle tohoto odstavce nebo odstavce 8, nebo o tom, že tento pracovněprávní vztah skončil před dobou kratší než 60 dnů, a dále náležitost uvedenou v § 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.*
22. Podle § 56 odst. 1 písm. j) ZPC platí, že *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.*

23. Podle § 174a odst. 1 ZPC platí, že *při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona správní orgán zohlední zejména závažnost nebo druh protiprávního jednání cizince, délku pobytu cizince na území, jeho věk, zdravotní stav, povahu a pevnost rodinných vztahů, ekonomické poměry, společenské a kulturní vazby navázané na území a intenzitu vazeb ke státu, jehož je cizinec státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, ke státu jeho posledního trvalého bydliště. Účastník řízení je povinen v rámci řízení poskytnout ministerstvu veškeré relevantní informace potřebné k posouzení přiměřenosti vydaného rozhodnutí.*
24. Podle § 174a odst. 3 ZPC platí, že *přiměřenost dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona správní orgán posuzuje pouze v případech, kdy to tento zákon výslovně stanoví.*
25. Podle § 89 odst. 1 zákona o zaměstnanosti platí, že *cizinec může být přijat do zaměstnání a zaměstnáván, je-li držitelem platné zaměstnanecké karty, karty vnitropodnikově převedeného zaměstnance nebo modré karty, pokud tento zákon nestanoví jinak.*
26. Podle § 89 odst. 2 zákona o zaměstnanosti platí, že *cizinec může být dále přijat do zaměstnání a zaměstnáván, má-li platné povolení k zaměstnání vydané krajskou pobočkou Úřadu práce a platné oprávnění k pobytu na území České republiky.*
27. Podle § 89 odst. 5 zákona o zaměstnanosti platí, že *povolení k zaměstnání nelze vydat nebo prodloužit v případě, že cizinec je držitelem zaměstnanecké karty, modré karty nebo držitelem povolení k dlouhodobému pobytu za jiným účelem než zaměstnání, vydanými podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky; to neplatí, jde-li o držitele povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání nebo povolení k dlouhodobému pobytu za účelem investování vydaných podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky, cizince, který může být přijat do zaměstnání a zaměstnáván podle odstavce 2, nebo cizince uvedeného v § 95 až 97.*
28. Podle § 5 písm. e) zákona o zaměstnanosti se *pro účely tohoto zákona se rozumí nelegální práci*
1. *závislá práce 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 vnitropodnikově 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.*
29. Podle § 100 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti, *platnost povolení k zaměstnání zaniká skončením zaměstnání před uplynutím doby, na kterou bylo vydáno.*
30. Podle § 168 ZPC (ve znění účinném do 30. 7. 2019) platilo, že *Ustanovení části druhé a třetí správního řádu se nevztahují na řízení podle § 9 (s výjimkou řízení podle § 9 odst. 4), § 10, § 19 odst. 1, § 20, 30, 33, 36, § 38 odst. 1, § 40, 41, 49, 50, 52, § 122 odst. 1 a 2, § 123a, § 135 odst. 3, § 148, § 154 odst. 2, § 155 odst. 1, § 180, 180b, 180d, 180e a 180h.*
31. Podle § 52 správního řádu platí, že *účastníci jsou povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení. Správní orgán není návrhy účastníků vázán, vždy však provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci.*

32. Podle § 68 odst. 3 správního řádu platí, že *v odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. V případě, že podkladem rozhodnutí jsou písemnosti a záznamy, které jsou za podmínek v § 17 odst. 3 uchovávány odděleně mimo spis, v odůvodnění rozhodnutí se na tyto podklady odkáže takovým způsobem, aby nebyl zmařen účel jejich utajení; není-li to možné, uvedou se v odůvodnění rozhodnutí pouze v obecné rovině skutečnosti, které z těchto podkladů vyplývají.*
33. Podle § 82 odst. 4 správního řádu platí, že *k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlídně jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Namítá-li účastník, že mu nebylo umožněno učinit v řízení v prvním stupni určitý úkon, musí být tento úkon učiněn spolu s odvoláním.*
34. Podle § 89 odst. 2 správního řádu platí, že *odvolací správní orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. K vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost, se nepřiblíží; tímto ustanovením není dotčeno právo na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem.*
35. Po provedeném řízení dospěl soud k závěru, že žaloba není důvodná.
36. Soud předesílá, že míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje, 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 (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78).
37. Soud dále uvádí, že pro rozhodování správního orgánu je zásadně rozhodující skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí. K uvedené problematice se pregnantně vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 16. 8. 2018, č. j. 1 As 165/2018 - 40, z jehož odůvodnění vyplývá následující: „Obecně lze vyjít ze závěru, že pro rozhodování správního orgánu je rozhodující skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí. Správní řád sice neobsahuje konkrétní ustanovení, které by tuto zásadu zakotvovalo, vyplývá však implicitně ze správního řádu, zejména s přihlédnutím např. k § 96 odst. 2, § 90 odst. 4 nebo § 82 odst. 4 (k tomu podrobněji rozsudek ze dne 7. 4. 2011, č. j. 1 As 24/2011 – 79). Rozhodování správního orgánu podle skutkového stavu v době vydání rozhodnutí tedy vyplývá přímo z povahy správního řízení, které směřuje k vydání konstitutivního správního rozhodnutí (viz rozsudek ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 68/2008 -126, zejména body 36 a 37).“.
38. Při přezkumu zákonnosti napadeného rozhodnutí je třeba (v mezích uplatněných žalobních bodů) zodpovědět dvě klíčové otázky: Za prvé zda jednání žalobkyně skutečně vykazovalo znaky nelegální práce, a pakliže ano, pak je třeba za druhé zodpovědět, zda tato nelegální práce naplňuje kritéria jiné závažné překážky pro ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) ZPC.

39. K první žalobní námitce soud předně odkazuje na komentářovou literaturu, podle níž „(n)elegální práce cizince, kromě výše uvedeného potřebného prokázání smluvního vztahu podle zákoníku práce či jiného právního předpisu, může probíhat i tehdy, jestliže cizinec neprokázal legálnost svého pobytu v souvislosti se svými aktivitami (například má pouze turistické vízum, nikoliv vízum za účelem zaměstnání). Nemá-li jít o nelegální práci, musí mít cizinec uděleno povolení k zaměstnání nebo zelenou kartu odpovídající vykonávané práci. Definice nelegální práce se rozšiřuje i na případy, kdy cizinci ze třetích států zaměstnáváni v ČR pracují nejen bez povolení k zaměstnání nebo zelené karty, ale též bez modré karty, ač by tuto mít měli/mohli. Rovněž i tehdy, jestliže modrou kartu mají, ale vykonávají jiné činnosti, než pro které jim tato karta byla vydána, považuje se jejich činnost za nelegální práci se všemi důsledky z toho vyplývajícími (viz § 139 a 140 ZoZ).“ (viz STEINICHOVÁ, Ladislava aj. *Zákon o zaměstnanosti: Komentář*). S citovaným názorem se soud plně ztotožňuje.
40. Pro posouzení nyní projednávané věci je podstatné, že žalobkyni bylo uděleno povolení k dlouhodobému pobytu ve formě zaměstnanecké karty s platností od 29. 6. 2016 do 28. 6. 2018, která byla vydána k zaměstnavateli M.P. BETEER. Společnost M.P. BETEER byla zrušena rozhodnutím Městského soudu v Praze ze dne 3. 1. 2018, č. j. 85 Cm 35/2018-3, které nabylo právní moci dne 17. 2. 2018 (z obchodního rejstříku byla vymazána ke dni 21. 5. 2019). Dne 2. 10. 2017 podala žalobkyně u správního orgánu I. stupně žádost o udělení souhlasu se změnou zaměstnavatele držitele zaměstnanecké karty dle § 42g odst. 7 ZPC, a to na základě pracovní smlouvy uzavřené se zaměstnavatelem ZDAR, ÚSPĚCH s.r.o. na pracovní pozici dělník ve výstavbě, s platností od 1. 9. 2017 na dobu neurčitou a týdenní pracovní dobou 40 hodin. Řízení o této žádosti bylo pravomocně zastaveno dne 28. 12. 2017, neboť žalobkyně přes výzvu správního orgánu nedoložila, že pracovní právní vztah na pracovní pozici, na kterou jí byla vydána zaměstnanecká karta, trvá či skončil před dobou kratší než 60 dnů. Uvedenou skutečnost soud zjistil z usnesení Ministerstva vnitra ze dne 28. 11. 2017 č.j. OAM 26011 8/MZ -2017. V období od 11. 7. 2018 do 31. 8. 2018 byla žalobkyně zaměstnána u HONDL GLOBAL SERVICES, aniž by disponovala předchozím souhlasem Ministerstva vnitra se změnou zaměstnavatele držitele zaměstnanecké karty dle § 42g odst. 7 ZPC. Současně bylo zjištěno, že žalobkyně byla od 1. 6. 2017 na dobu neurčitou zaměstnána u HONDL GLOBAL SERVICES na pracovní pozici „pomocní skladníci“, přičemž Úřad práce ČR – Krajská pobočka pro hl. m. Prahu nevydal v požadovaném období rozhodnutí o povolení k zaměstnání. K tomu soud doplňuje, že žalobkyně výkon této práce nepopřela, naopak z jejího vyjádření a z obsahu odvolání vyplývá, že s ohledem na neplnění mzdových závazků zaměstnavatelem M.P. BETEER byla nucena zajistit si jiný zdroj příjmů. Žalobkyně však nedoložila (a nutno dodat, že ani netvrdila), že k výkonu práce na pozici „pomocní skladníci“ u HONDL GLOBAL SERVICES měla před datem 1. 6. 2017 uděleno povolení ve smyslu § 42g ZPC, resp. předchozí souhlas Ministerstva vnitra se změnou zaměstnavatele.
41. K otázce posouzení „nelegální práce“ soud odkazuje na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 5. 9. 2018, č. j. 31 A 70/2017-44, podle něhož „(n)elze ani souhlasit se žalobkyní v tom, že by správní orgány nemohly posuzovat výkon nelegální práce. Jsou-li oprávněny (a povinny) posuzovat naplnění neurčitého právního pojmu závažná překážka pobytu cizince na území České republiky a spadá-li pod tento pojem výkon nelegální práce cizincem, pak spadá do jejich pravomoci také posouzení, zda cizinec vykonával nelegální práci. Správní orgány tím nečiní závěr o naplnění skutkové podstaty jakéhokoliv přestupku, nýbrž provádí toliko hodnocení chování cizince pro účely naplnění § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Učinily-li správní orgány závěr o výkonu závislé práce (kterou primárně vyloučili tvrzení žalobkyně o

výkonu podnikatelské činnosti), byl již závěr o tom, že tato závislá práce je prací nelegální, prakticky triviální úvahou. Podle § 5 písm. e) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve zněních pozdějších předpisů, je totiž nelegální prací také závislá práce vykonávána cizincem bez povolení k zaměstnání (resp. zaměstnanecké karty).“

42. Soud se s právě citovaným rozsudkem ztotožňuje a neshledal důvod se od něj odchýlit. V daném případě bylo pro účely posouzení žádosti žalobkyně o udělení souhlasu se změnou zaměstnavatele držitele zaměstnanecké karty rozhodné, že žalobkyně v období od 11. 7. 2018 do 31. 8. 2018 vykonávala u společnosti HONDL GLOBAL SERVICES závislou práci, aniž by disponovala souhlasem Ministerstva vnitra k výkonu této práce ve smyslu § 42g odst. 7 ZPC. Pro úplnost soud dodává, že tímto postupem není zasaženo do pravomoci Státního úřadu inspekce práce, neboť správní orgány nečinily závěr o naplnění skutkové podstaty jakéhokoliv přestupku, který by žalobkyně svým jednáním spáchala.
43. Soud nepovažuje za příléhavé odkazy žalobkyně na rozsudky Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 11. 2014, č. j. 30 A 18/2014 -80 a Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013-35, z nichž bylo žalobkyní citováno, že *„(s)polečným rysem všech znaků závislé práce vymezených v § 2 odst. 1 zákoníku práce z roku 2006 je osobní či hospodářská závislost zaměstnance na zaměstnavateli. Tyto znaky slouží k odlišení závislé práce od jiných ekonomických aktivit (zejména samostatného podnikání), ale také od aktivit jiného charakteru (zejména mezilidské výpomoci). Proto musí správní orgány při postihování nelegální práce [§ 5 písm. e) bodu 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti] obviněnému prokázat naplnění všech těchto znaků – zaměstnanec osobně a soustavně vykonává práci jménem zaměstnavatele a podle jeho pokynů, přičemž se vůči zaměstnavateli nachází v podřízeném vztahu.“* V nyní posuzované věci se totiž nejedná o řízení o přestupku vedeném Státním úřadem inspekce práce, resp. o správní trestání, kde je nutné prokázat naplnění té které skutkové podstaty. Soud s ohledem na výše uvedené nepřisvědčil žalobním námitkám soustředěným pod tímto žalobním okruhem.
44. K druhé žalobní námitce soud nejprve konstatuje, že žalobkyně sama v průběhu správního řízení nečinila sporným skutkový stav, z něhož správní orgány při rozhodování vycházely. Současně není pravdou, že by správní orgán I. stupně, potažmo žalovaná založily svůj závěr o výkonu nelegální práce žalobkyní v období od 11. 7. 2018 do 31. 8. 2018 u společnosti HONDL GLOBAL SERVICES pouze na jediném důkazním prostředku. Žalobkyně sama uvedla, že od 11. 7. 2018 do 31. 8. 2018 byla zaměstnána u společnosti HONDL GLOBAL SERVICES, předložila pracovní smlouvu včetně dohody o rozvázání pracovněprávního vztahu. Tyto skutečnosti si správní orgán následně ověřil dotazem u společnosti HONDL GLOBAL SERVICES. Teprve na tomto základě učinil závěr o skutkovém stavu, že žalobkyně byla v období od 11. 7. 2018 do 31. 8. 2018 u společnosti HONDL GLOBAL SERVICES zaměstnána, a až poté přistoupil k vyhodnocení, zda se jedná o (ne)legální práci.
45. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2019, č. j. 1 Azs 367/2018 – 34 platí, že *„obecná povinnost správních orgánů opatřovat podklady pro rozhodnutí a postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu), je doplňována povinností účastníků řízení poskytnout potřebnou součinnost (§ 50 odst. 2 správního řádu), případně označit důkazy na podporu svých tvrzení (§ 52 správního řádu).“*
46. V daném případě správní orgány dospěly k závěru, že žalobkyně v období od 11. 7. 2018 do 31. 8. 2018 u společnosti HONDL GLOBAL SERVICES vykonávala nelegální práci.

Soud se s tímto závěrem plně ztotožňuje. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že žalobkyně ani v žalobě neuvedla jakékoli relevantní skutečnosti, které by mohly zpochybnit závěr správních orgánů o výkonu nelegální práce v předmětném období. Žalobkyně se omezila jen na obecné konstatování, že výkon nelegální práce je nutno posuzovat optikou soustavnosti výkonu práce konané pro zaměstnavatele a dle jeho pokynů, přičemž namítla, že tyto aspekty nelze dovozovat z jediného důkazního prostředku. Jak již soud uvedl výše, správní orgány vycházely nejen z dohody o rozvázání pracovního poměru, ale i z dalších důkazních prostředků, mimo jiné i z pracovní smlouvy. Soudu není zřejmé, jakou jinou činnost než závislou soustavnou práci pro zaměstnavatele a na základě jeho pokynů měla žalobkyně na základě předložené pracovní smlouvy vykonávat. Soud považuje tuto námitku za ryze účelovou, neboť žalobkyně ničím nezpochybnila existenci namítaných atributů výkonu práce ani nerozporovala faktický výkon práce podle sjednané pracovní smlouvy.

47. Soud se dále zabýval druhou klíčovou otázkou, zda výkon nelegální práce v období od 11. 7. 2018 do 31. 8. 2018 lze v případě žalobkyně právně kvalifikovat jako závažnou překážku jejího pobytu na území ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) ZPC.
48. Zákon o pobytu cizinců stojí na premise, že cizinec, který získal povolení k pobytu na území České republiky k určitému účelu, má toto povolení k příslušnému a jím deklarovanému účelu náležitě využívat. V opačném případě totiž neplní jím deklarovaný účel; pokud by taková skutečnost byla zřejmá již při podání žádosti o udělení povolení k pobytu, nebylo by cizinci příslušné povolení vydáno (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2014, č. j. 4 As 165/2013 – 50, obdobně též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2014, č. j. 7 Azs 144/2014 – 35). Jinými slovy, cizinec, který získal povolení k pobytu na území České republiky k určitému účelu, je povinen povolení k jím deklarovanému účelu náležitě využívat. Právě pro tento účel mu totiž bylo povolení k pobytu uděleno. Účel, pro který byl cizinci pobyt povolen, tedy musí být skutečně naplněn, přičemž je nutno hodnotit konkrétní skutkové okolnosti té které věci, zejména rozsah období, po které nebyl tento účel plněn, včetně důvodů tohoto neplnění.
49. Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 6. 2013, č. j. 9 A 66/2010-50 neplnění účelu předchozího pobytu (faktické nevykonávání podnikatelské činnosti) po převážnou část doby, na kterou bylo cizinci uděleno vízum k pobytu za účelem podnikání, je závažnou překážkou pobytu cizince na území, která je podle § 56 odst. 1 písm. k) ZPC ve spojení s § 46 odst. 1 téhož zákona důvodem pro nevydání povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky. Za závažnou překážku prodloužení doby pobytu cizince pak bude třeba považovat situaci, kdy účel pobytu nebyl plněn po „většinu doby“ povoleného pobytu (shodně např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2014, č. j. 7 Azs 144/2014 – 35, ze dne 14. 1. 2016, č. j. 7 Azs 313/2015 – 35, ze dne 16. 10. 2017, č. j. 6 Azs 302/2017 – 27).
50. Nejvyšší správní soud dovodil, že nenaplnění účelu předchozího pobytu je závažnou překážkou dle ustanovení § 56 odst. 1 písm. j) věty druhé ZPC. Jinými slovy, neplnění účelu pobytu a nenaplnění účelu předchozího pobytu jsou dva samostatné důvody pro neprodloužení platnosti povolení k pobytu, pro které je rozhodné jiné období, za které se jednání žadatele posuzuje. Zatímco v prvním případě je rozhodující jednání i v průběhu řízení o prodloužení platnosti povolení k pobytu, v druhém případě se zkoumá pouze plnění účelu pobytu v době platnosti povolení k tomuto pobytu (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 3. 2016, č. j. 7 Azs 322/2015 – 43, rozsudek ze dne

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

27. 12. 2011, č. j. 7 As 82/2011 - 81, ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011 - 69, nebo ze dne 28. 5. 2014, č. j. 4 As 165/2013 - 50).

51. Žalovaná v napadeném rozhodnutí neshledala žádné pochybení ze strany správního orgánu I. stupně při zjišťování skutkového stavu věci. Oba správní orgány vycházely z podkladů, které v řízení předložila žalobkyně, jakož i z jejích vyjádření. Správní orgány ve správním řízení dostaly své povinnosti ve smyslu § 3 ve spojení s § 50 odst. 2 správního řádu dostatečně zjistit skutkový stav věci a za tím účelem si opatřit podklady pro vydání rozhodnutí, a těmi ve svých rozhodnutích podložily závěry, že v posuzovaném případě nebyl dán důvod pro to, aby žalobkyni byl udělen souhlas se změnou zaměstnavatele držitele zaměstnanecké karty.
52. Žalobkyně správnímu orgánu I. stupně nepředložila doklad o plnění účelu pobytu, resp. sama nikterak nerozporeovala, že v období od 11. 7. 2018 do 31. 8. 2018 pracovala pro společnost HONDL GLOBAL SERVICES, aniž by měla souhlas se změnou zaměstnavatele. Zároveň neuvedla žádné relevantní skutkové či právní okolnosti, které by vyloučily existenci jiné závažné překážky jejího pobytu na území ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) ZPC. V tomto ohledu je lichá námitka, že žalobkyně v době vydání napadeného rozhodnutí i prvoinstančního rozhodnutí tvrzenou nelegální práci (již) nevykonávala. Okolnost, že ukončila pracovní poměr před datem vydání rozhodnutí správního orgánu I. stupně, nikterak nemění zjištěný skutkový stav, neboli to, že žalobkyně v uvedeném období vykonávala práci bez předchozího souhlasu Ministerstva vnitra se změnou zaměstnavatele. Jak soud konstatoval výše, žalobkyně též nerozporeovala skutkové zjištění správního orgánu, že u HONDL GLOBAL SERVICES vykonávala práci od 1. 6. 2017. Zároveň netvrdila a zejména nedokládala, že k výkonu této práce měla udělen předchozí souhlas Ministerstva vnitra ve smyslu § 42g odst. 7 či 8 ZPC. Při posuzování naplnění jiné závažné překážky pobytu žalobkyně na území podle § 56 odst. 1 písm. j) ZPC nelze přehlížet poněkud laxní chování žalobkyně ve vztahu k povinnostem, které jí plynou ze zákonné úpravy, neboli to, že žalobkyně neplnila povolený účel pobytu již před zahájením řízení o nyní posuzované žádosti. Současně je třeba mít na paměti, že žádost o udělení souhlasu se změnou zaměstnavatele držitele zaměstnanecké karty je nenárokovým řízením. Pokud tedy žalobkyně neuvedla dostatečná tvrzení a nedoložila relevantní dokumenty, neunesla své procesní břemeno a tuto skutečnost lze přičítat toliko k její tíži.
53. Soud připomíná, že žalobkyně disponovala povolením k dlouhodobému pobytu ve formě zaměstnanecké karty s platností od 29. 6. 2016 do 28. 6. 2018, která byla vydána k zaměstnavateli M.P. BETEER. Tato společnost však byla zrušena rozhodnutím Městského soudu v Praze ze dne 3. 1. 2018, č. j. 85 Cm 35/2018-3, které nabylo právní moci dne 17. 2. 2018 (z obchodního rejstříku byla vymazána ke dni 21. 5. 2019). V období od 11. 7. 2018 do 31. 8. 2018 pak žalobkyně pracovala u HONDL GLOBAL SERVICES s místem výkonu Dobrovíz na pracovní pozici „pracovník úklidu“, přestože nedisponovala předchozím souhlasem Ministerstva vnitra se změnou tohoto zaměstnavatele. Na tom nemůže nic změnit ani skutečnost, že žádost podala dne 26. 6. 2018, tj. před sjednaným datem nástupu k výkonu práce. Dodržení či nedodržení zákonných lhůt, v nichž je správní orgán povinen vydat rozhodnutí, nemá žádný vliv na povinnost žadatele vyčkat na meritorní či jiné konečné posouzení jeho žádosti. Žalobkyně rovněž neprokázala, k jakému dni jí skončil pracovněprávní vztah u zaměstnavatele M.P. BETEER. Soud nezpochybňuje, že situace u tohoto zaměstnavatele nemusela být zejména vzhledem k následnému ukončení jeho činnosti standardní, a pro žalobkyni v pozici zaměstnance

jakožto slabší smluvní strany tudíž mohla být nepřehledná a obtížně řešitelná z pohledu získání relevantních dokladů o existenci a ukončení pracovního poměru. Žalobkyně však situaci u zaměstnavatele M.P. BETEER nepopsala způsobem, který by dal věrohodnou odpověď na stěžejní otázku týkající se faktického ukončení výkonu práce u tohoto zaměstnavatele, a nesplnila tak svou povinnost řádného tvrzení skutečností, které mají význam pro posouzení její žádosti, a to i ve smyslu včasnosti podané žádosti. Žalobkyně totiž v reakci na výzvu k doplnění náležitostí žádosti uvedla jen to, že jí zaměstnavatel M.P. BETEER neplatil sjednanou mzdu, přičemž jí neměl zaplatit ani za březen a duben 2018. Zároveň však poněkud nekonzistentně dodala, že smluvní vztah u tohoto zaměstnavatele musel skončit nejpozději k 9. 1. 2018, kdy byla ukončena platnost živnostenského oprávnění, jímž zaměstnavatel disponoval. Také v kontextu sdělení likvidátora společnosti M.P. BETEER, který nepotvrdil existenci jakékoli smluvní dokumentace týkající se trvání a ukončení pracovního poměru žalobkyně, i s ohledem na skutečnost, že jmenovaná společnost byla pravomocně zrušena ke dni 17. 2. 2018 a vstoupila do nařízené likvidace, se tvrzení žalobkyně o výkonu práce v období březen a duben 2018 jeví přinejmenším jako nepravděpodobné. Bylo na žalobkyni, aby uvedla všechny rozhodné okolnosti, ze kterých by bylo zřejmé, že žádost o udělení souhlasu se změnou zaměstnavatele držitele zaměstnanecké karty podala včas, tj. ve lhůtě nepřesahující 60 dnů od ukončení pracovněprávního vztahu u zaměstnavatele M.P. BETEER. V této souvislosti nelze přehlížet, že v mezidobí byla žalobkyně od 1. 6. 2017 na dobu neurčitou zaměstnána u HONDL GLOBAL SERVICES na pracovní pozici „pomocní skladníci“, přičemž Úřad práce ČR – Krajská pobočka pro hl. m. Prahu nevydal v požadovaném období rozhodnutí o povolení k zaměstnání, resp. žalobkyně netvrdila a zejména nedoložila, že k výkonu této práce měla udělen předchozí souhlas Ministerstva vnitra ve smyslu § 42g odst. 7 či 8 ZPC. Soud je toho názoru, že je třeba reflektovat i skutečnost, že řízení o žádosti o udělení souhlasu se změnou zaměstnavatele držitele zaměstnanecké karty vedené pod sp. zn. OAM-26011/ZM-2017 bylo pravomocně zastaveno podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, neboť žalobkyně nedoložila trvání či ukončení pracovního poměru u zaměstnavatele M.P. BETEER, přičemž z rozsahu pracovní doby deklarované v předložené pracovní smlouvě lze předpokládat, že žalobkyně usilovala o pracovní pozici, která by jí zajistila hlavní zdroj příjmů. I ve světle těchto skutečností, které žalobkyně nerozporovala, lze mít za to, že žalobkyně musela být již před vstupem společnosti M.P. BETEER do likvidace, tj. před jejím zrušením, srozuměna minimálně s tím, že pracovní poměr u tohoto zaměstnavatele vykazuje znaky fakticky nefungujícího pracovněprávního vztahu, neboť právě z tohoto důvodu uzavřela pracovní smlouvu s jiným zaměstnavatelem. S ohledem na shora uvedené je proto třeba též konstatovat, že žalobkyně nemohla podat žádost včas, tj. ve lhůtě podle § 42g odst. 7 ZPC, neboť z okolností případu je zřejmé, že její pracovní poměr u zaměstnavatele M.P. BETEER musel být ukončen nejpozději ke dni 17. 2. 2018, kdy nabylo právní moci rozhodnutí o zrušení společnosti a jejím vstupu do likvidace, tedy více než čtyři měsíce před podáním žádosti. Ostatně žalobkyně sama v žalobě uvedla, že vzhledem ke vstupu společnosti M.P. BETEER do likvidace byla de facto bez zaměstnání. I tato skutečnost tedy vylučuje, aby žádosti žalobkyně mohl správní orgán vyhovět, neboli i v případě, že by soud přisvědčil námitce o existenci jiné závažné překážky ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) ZPC, což neučinil (viz výše), nemohl by správní orgán ignorovat skutečnost, že žádost nebyla podána v zákonem stanovené lhůtě.

54. Lze shrnout, že správní orgány obou stupňů postupovaly v souladu se zákonem, jestliže shledaly existenci jiné závažné překážky pobytu cizince na území ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) ZPC.
55. Dle náhledu soudu se nemůže jednat ani o přepjatý formalismus, neboť z logiky věci je zřejmé, že pro danou věc bylo rozhodující, zda žalobkyně je či není držitelkou souhlasu se změnou zaměstnavatele držitele zaměstnanecké karty pro zaměstnavatele HONDL GLOBAL SERVICES, a současně zda splnila zákonnou náležitost žádosti, kterou je předložení dokladu o tom, že její dosavadní pracovněprávní vztah k zaměstnavateli M.P. BETEER trvá, resp. neskončil před více než 60 dny. Sama žalobkyně v průběhu správního řízení nepopřela, že v období od 11. 7. 2018 do 31. 8. 2018 byla zaměstnána u HONDL GLOBAL SERVICES. Tato skutečnost plyne rovněž z vyjádření zaměstnavatele HONDL GLOBAL SERVICES. V řízení nebylo též sporováno, že žalobkyně byla od 1. 6. 2017 na dobu neurčitou zaměstnána u HONDL GLOBAL SERVICES na pracovní pozici „pomocní skladníci“, přičemž Úřad práce ČR – Krajská pobočka pro hl. m. Prahu nevydal v požadovaném období rozhodnutí o povolení k zaměstnání a žalobkyně nedoložila souhlas Ministerstva vnitra se změnou tohoto zaměstnavatele. Ze zjištěného skutkového stavu taktéž vyplývá, že společnost M.P. BETEER jakožto původní zaměstnavatel byla zrušena rozhodnutím Městského soudu v Praze ze dne 3. 1. 2018, č. j. 85 Cm 35/2018-3, které nabylo právní moci dne 17. 2. 2018 a z obchodního rejstříku byla vymazána ke dni 21. 5. 2019. Za těchto okolností není na místě poukaz žalobkyně na rozhodnutí Ústavního soudu či Nejvyššího správního soudu, v nichž žalobkyně shledává paralelu s posuzovanou věcí ohledně přepjatého formalismu. Byla to žalobkyně, kdo nesplnil zákonné podmínky žádosti o udělení souhlasu se změnou zaměstnavatele držitele zaměstnanecké karty. Znaky přepjatého formalismu nelze ztotožňovat s postupem správního orgánu, který je v souladu se zákonnou právní úpravou. Smyslem ZPC je umožnit cizincům v případě splnění podmínek legálně pobývat na území České republiky, nicméně nelze pominout skutečnost, že ze strany zákonodárce je na cizí státní příslušníky kladeno nemálo požadavků a povinností. Jinak řečeno, žalobkyně byla povinná dodržovat právní předpisy a postupovat v souladu se zákonem. K tomu soud odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2017, č. j. 4 Azs 229/2017-34, podle kterého *„(i) když se právní úprava zákona o pobytu cizinců může zdát příliš tvrdá, je nutno respektovat, že je právem každého státu regulovat příchod a pobyt cizinců na jeho území a stanovit pro jednotlivé pobytové režimy podmínky, kterým je cizinec povinen se podrobit.“*
56. S ohledem na výše uvedené soud shledal nedůvodnou i druhou žalobní námitku.
57. Ve třetím žalobním bodě žalobkyně namítla porušení základních zásad správního řízení a konstatovala, že se žalovaná nevypořádala s otázkou přiměřenosti dopadu rozhodnutí do jejího soukromého a rodinného života ve smyslu § 174a ZPC.
58. Při výkladu § 174a odst. 1 ZPC soud neshledal důvod odchýlit se od ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu vztahující se k této problematice. Dle rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 1. 2017, č. j. 9 Azs 288/2016-30 *„úmysl zákonodárce proto zjevně nebyl takový, aby na základě § 174a zákona o pobytu cizinců byl vymezen okruh rozhodnutí, u nichž se zkoumá přiměřenost. Tímto úmyslem se naopak jeví upřesnění toho, čím se má správní orgán zabývat v rámci zkoumání přiměřenosti, přičemž otázku, u kterých správních rozhodnutí je přiměřenost nutno zkoumat, nemá řešit § 174a zákona o pobytu cizinců, ale je třeba ji odpovědět na základě jiných ustanovení právního řádu. Tomu odpovídá i jazykové znění vykládaného ustanovení.“* (podtržení doplněno)

59. Tento právní názor byl dále rozveden v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2018, č. j. 5 Azs 102/2017-35, bod 31 a 32, v němž soud uvedl, že „skutečnost, že zákon o pobytu cizinců výslovně nepředepisuje posoudit přiměřenost dopadů rozhodnutí podle § 77 odst. 1 zákona o pobytu cizinců do rodinného a soukromého života, na rozdíl od jiných rozhodnutí vydaných podle tohoto zákona, znamená pouze tolik, že zákonodárce typově vyhodnotil dopady takových rozhodnutí do soukromého a rodinného života jako nízké, až zanedbatelné. Nelze však současně ztrácet ze zřetele, že Česká republika je mimo jiné smluvní stranou Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, jejíž článek 8 zavazuje smluvní státy k respektu vůči soukromému a rodinnému životu každého jednotlivce. Povinnost zvážit přiměřenost dopadu každého rozhodnutí do těchto práv tak vyplývá přímo z Úmluvy.“ Podmínky § 87b odst. 1 zákona o pobytu cizinců jsou tedy nastaveny tak, že ve většině případů lze předpokládat, že rozhodnutím o zamítnutí žádosti o povolení přechodného pobytu z tohoto zákonného důvodu nedojde k nepřiměřenému zásahu do soukromého nebo rodinného života, a tedy k porušení čl. 8 Úmluvy, takovou situaci však nelze a priori vyloučit. Článek 8 Úmluvy je přímo aplikovatelný a má přednost před zákonem. Znamená to, že pokud stěžovatel v daném řízení namítá nepřiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života a porušení článku 8 Úmluvy, správní orgán se s touto námitkou musí vypořádat bez ohledu na to, zda zákon o pobytu cizinců v daném řízení vyžaduje nebo nevyžaduje posouzení přiměřenosti ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců. Na tomto závěru nic nemění ani nový odstavec 3 § 174a zákona o pobytu cizinců, který byl do tohoto ustanovení doplněn až s účinností od 15. 8. 2017“ (podtržení doplněno)
60. Nejvyšší správní soud ve své dřívější judikatuře [navazující na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“)] konstatoval, že zásah do soukromého a rodinného života cizince způsobený jeho vyhoštěním by musel mít určitou intenzitu, aby představoval porušení práv garantovaných čl. 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „EÚLP“) (srov. např. rozsudky ze dne 28. 11. 2008, č. j. 5 Azs 46/2008 - 71, či ze dne 11. 6. 2009, č. j. 9 Azs 5/2009 - 65). Přestože není pojem rodinného života EÚLP definován, je vždy vykládán s důrazem na fungující (reálný) rodinný život (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012, č. j. 9 As 142/2012-21).
61. ESLP ve své judikatuře při výkladu pojmu „nepřiměřeného zásahu do soukromého nebo rodinného života“ zohledňuje zejména: (1) rozsah, v jakém by byl rodinný nebo soukromý život narušen, (2) délku pobytu cizince ve smluvním státě, který hodlá cizince vyhostit, (3) rozsah sociálních a kulturních vazeb na tento stát, (4) existenci nepřekonatelné překážky k rodinnému či soukromému životu v zemi původu, např. nemožnost rodinného příslušníka následovat cizince do země jeho původu, (5) „imigrační historii“ cizince, tedy porušení pravidel cizineckého práva v minulosti, (6) povahu a závažnost porušení veřejného pořádku či trestného činu spáchaného cizincem a další faktory (viz např. rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 18. 10. 2006, Ünér proti Nizozemsku, stížnost č. 46410/99, body 57-58, a rozsudky ze dne 31. 1. 2006, Rodrigues da Silva a Hoogkamer proti Nizozemsku, stížnost č. 50435/99, bod 39, či ze dne 28. 6. 2011, Nunez proti Norsku, stížnost č. 55597/09, bod 70, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 3. 2013, č. j. 8 As 118/2012-45, ze dne 30. 7. 2013, č. j. 1 As 50/2013-51, ze dne 3. 7. 2013, č. j. 1 As 17/2013-50).
62. K argumentaci žalované rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2017, č. j. 10 Azs 206/2016-48, soud považuje za vhodné citovat z něj bod 40, v němž

se Nejvyšší správní soud vyjádřil takto: „NSS souhlasí se závěry krajského soudu, že pro posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí nebyl prostor. Povinnost posoudit přiměřenost rozhodnutí vzhledem k jeho dopadům do soukromého a rodinného života cizince nelze vztahovat na všechna rozhodnutí učiněná dle zákona o pobytu cizinců (srov. rozsudky NSS ze dne 4. 1. 2017, čj. 9 Azs 288/2016-30, bod 23, a ze dne 18. 11. 2015, čj. 6 Azs 226/2015-27, bod 11). Typicky se posoudí přiměřenost rozhodnutí, u nichž to zákon o pobytu cizinců výslovně stanoví, tj. například v případě rozhodování dle § 19 odst. 1, § 37 odst. 2, § 46a odst. 2 zákona o pobytu cizinců a některých dalších rozhodnutí.“ V nyní posuzované věci se jedná o meritorní rozhodnutí, jímž byla zamítnuta žádost žalobkyně o udělení souhlasu se změnou zaměstnavatele držitele zaměstnanecké karty. Přímým účinkem napadeného rozhodnutí je tudíž (jen) absence souhlasu se změnou zaměstnavatele jako podmínky dokládající existenci pracovního poměru pro účely žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu ve formě zaměstnanecké karty ve smyslu § 44a odst. 9 ZPC. Napadené rozhodnutí tak samo o sobě bezprostředně nepredikuje následný pobytový status žalobkyně ve smyslu další existence či neexistence pobytového titulu, s nímž je spojen legální pobyt žalobkyně na území České republiky. V tomto ohledu je třeba přisvědčit žalované, že posouzení dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života bylo v daném případě nadbytečné.

63. Přesto soud považuje za vhodné *obiter dictum* k této námitce poznamenat, že žalobkyně v žalobě pouze uvedla, že na území České republiky žije se svým manželem a dvěma nezletilými dětmi na základě probíhajících azylových řízení, v jejichž průběhu byla vydána rozhodnutí o strpění. K uvedenému předložila potvrzení o strpění cizince (svého manžela) s platností od 7. 11. 2019 do 4. 5. 2020, potvrzení o strpění cizince (svého syna) s platností od 7. 11. 2019 do 4. 5. 2020 a fotokopii průkazu své dcery s platností od 7. 11. 2019 do 4. 5. 2020, resp. do doby nabytí právní moci rozhodnutí soudu o podané kasační stížnosti, nebo nepřiznání odkladného účinku podané kasační stížnosti, pokud neměla odkladný účinek. Žalovaná v napadeném rozhodnutí mj. konstatovala, že „manžel ani dcera V. K., které byla pravomocně zamítnuta žádost o udělení víza, nemají na území ČR žádným způsobem upraven legální pobyt,“ přičemž „syn žalobkyně M. L. není v cizineckém informačním systému vůbec evidován a z tiskopisu žádosti žalobkyně vyplývá, že jeho bydliště je na Ukrajině, stejně jako v případě dcery žalobkyně.“ V potvrzení manžela a syna je uvedeno místo hlášeného pobytu na adrese X. Jedná se tedy o odlišnou adresu pobytu oproti žalobkyni, která ve své žádosti uvedla, že pobývá na adrese Y; jiné další skutečnosti, které by bylo možno posoudit v intencích dopadu napadeného rozhodnutí do soukromého a rodinného života, neuvedla ani nedoložila. Nelze přisvědčit argumentaci, že napadeným rozhodnutím dojde k narušení rodinných vazeb, pokud žalobkyně pobývá na rozdíl od své rodiny v jiném kraji a k této skutečnosti a zejména k rodinným vazbám nic dalšího neuvedla. Nutno též podotknout, že v rámci svých skutkových tvrzení žalobkyně zcela opomněla uvést, jaké vazby má či nemá v zemi původu, zejména jaké konkrétní okolnosti v tomto ohledu zeslabují či vylučují možnost jejího návratu a etablování na Ukrajině.
64. Co se týká namítané obavy z návratu do země původu, soud zdůrazňuje, že žalobkyně v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně uplatnila jen obecnou námitku ohledně bezpečnostní situace na Ukrajině, aniž by ji blíže rozvedla a popsala, z jakých konkrétních a pro věc relevantních okolností její obava pramení. Po žalované však nelze požadovat, aby za žalobkyni rozvíjela úvahu o rizicích, kterým by se žalobkyně vystavila v případě návratu do země původu, či aby snad provedla jakési obecné zhodnocení (tehdejší) politické situace na Ukrajině. Žalovaná proto nepostupovala v rozporu s § 89 odst. 2 správního řádu, pokud toliko obecnou námitku nezohlednila, resp. ji implicitně

považovala za nedůvodnou. Zároveň je třeba dodat, že správní soud není s ohledem na zásadu subsidiarity soudního přezkumu skutkovou instancí, která by mohla doplňovat mezery ve skutkovém stavu věci zjištěném a hodnoceném správními orgány, aniž by reflektovala koncentrační zásadu, která vyplývá z § 82 odst. 4 správního řádu ve spojení s § 168 odst. 1 ZPC a contrario. Řečeno jinými slovy, žalobkyně nemůže až v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu namítat (tvrdit) skutečnosti, které měla a mohla uplatnit ve správním řízení.

65. K námitce týkající se bezpečnostní situace na území Ukrajiny soud dále uvádí, že si je vědom toho, že bezpečnostní situace na území Ukrajiny se od doby vydání správních rozhodnutí výrazně změnila, přičemž aktuální situace panující na území Ukrajiny je skutečností všeobecně známou. V této souvislosti však soud připomíná, že je povinen v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. při přezkoumání správních rozhodnutí vycházet ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů, konkrétně v době rozhodování odvolacího správního orgánu (žalované). Soud tedy posuzoval zákonnost napadeného rozhodnutí a hodnotil důvodnost namítané sporné právní otázky o (ne)naplnění podmínek pro udělení souhlasu se změnou zaměstnavatele držitele zaměstnanecké karty ke dni 27. 12. 2019, tedy k datu, kdy žalovaná vydala napadené rozhodnutí.
66. S ohledem na výše uvedené soud neshledal důvodnou ani námitku žalobkyně směřující do nesprávného zjištění skutkového stavu věci ve spojení s posouzením přiměřenosti dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života.
67. Lze shrnout, že poté, co soud přezkoumal zákonnost napadeného rozhodnutí ve spojení s rozhodnutím správního orgánu I. stupně, na která v souladu s ustálenou judikaturou nahlížel jako na jeden celek, dospěl k závěru, že obě rozhodnutí byla vydána v souladu se zákonem, jsou dostatečně odůvodněná, určitá a srozumitelná. Napadené rozhodnutí není nepřezkoumatelné ani nezákonné, jak tvrdí žalobkyně. Žalovaná v něm dostatečně určitým a srozumitelným způsobem vyložila důvody, na nichž je rozhodnutí zbudováno, shrnula podklady pro jeho vydání a uvedla úvahy, kterými se řídila při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, které na danou věc aplikovala. Rovněž se řádně vypořádala se všemi odvolacími námitkami žalobkyně. Napadené rozhodnutí obsahuje veškeré zákonem stanovené náležitosti (viz § 68 správního řádu).
68. Pokud jde o poukaz žalobkyně na délku řízení před správními orgány, soud odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2003, č. j. 6 A 171/2002-41, ve kterém byl konstatován závěr, že *„průtahy v řízení nemají relevanci z hlediska zákonnosti napadeného rozhodnutí, neboť průtahy v řízení lze charakterizovat jako nečinnost státního orgánu, kde procesní ochrana proti této nečinnosti musí směřovat k tomu, aby tato nečinnost skončila, tj. aby státní orgán ve věci jednal a rozhodl. Již z povahy věci proto není možno zrušit vydané rozhodnutí státního orgánu – tedy vyústění jeho procesní aktivity ve formě vydání individuálního právního aktu – pouze z důvodu namítaných průtahů v řízení, neboť takový postup by odporoval samotné logice takto namítané protizákonnosti“*. Na tento právní názor pak Nejvyšší správní soud navázal např. i v rozsudku ze dne 3. 6. 2020, č. j. 10 Azs 374/2019-33, v němž vyslovil, že *„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, č. j. 1 Azs 397/2017-31). Zákonné lhůty k vydání rozhodnutí jsou ale pouze lhůtami pořádkovými, jejichž překročení nemá vliv na zákonnost správního rozhodnutí. (srov. rozsudky NSS ze dne 30. 10. 2003, č. j. 6 A 171/2002-41, ze dne 10. 12. 2012, č. j. 2 Ans 14/2012-41,*

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

č. 2785/2013 Sb. NSS, či ze dne 3. 7. 2018, č. j. 6 Azs 178/2018-4)“. V kontextu právě citovaných závěrů soud konstatuje, že délka řízení nemá vliv na zákonnost rozhodnutí správních orgánů.

VII. Závěr a náklady řízení

69. Soud tedy neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
70. Výrok o nákladech řízení má oporu v ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobkyně nebyla ve věci úspěšná a procesně úspěšné žalované žádné důvodně vynaložené náklady v řízení nevznikly.
71. Odměnu za zastupování a náhradu hotových výdajů soudem ustanoveného advokáta hradí podle § 35 odst. 10 s. ř. s. stát. Výše odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů se stanoví podle § 35 odst. 2 s. ř. s. na základě vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Ustanovený zástupce žalobkyně provedl v řízení tři úkony právní služby, a to převzetí zastoupení a první poradou, písemné podání ve věci ze dne 24. 2. 2020, účast na jednání u soudu [§ 11 odst. 1 písm. b), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb.]. Odměna za jeden úkon právní služby činí 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 vyhlášky č. 177/1996 Sb.]. Ustanovenému advokátovi rovněž náleží náhrada hotových výloh podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu ve výši 300 Kč za každý úkon právní služby. Náklady právního zastoupení žalobkyně jsou dále tvořeny částkou 2 142 Kč odpovídající dani z přidané hodnoty, kterou je advokát povinen z odměny za zastupování a z náhrad odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Celková výše náhrady nákladů řízení, kterou soud ustanovenému zástupci žalobkyně přiznal, tak činí 12 342 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud.

Praha 8. září 2022

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.