



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Pavla Molka a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobkyně: **E. B.**, zast. Mgr. et Mgr. Liborem Kučerou, advokátem se sídlem Uruguayská 416/11, Praha 2, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 16. 11. 2022, č. j. MV-172749-8/SO-2022, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 8. 2024, č. j. 10 A 115/2022-35,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 8. 2024, č. j. 10 A 115/2022-35, **se zrušuje**.
- II. Rozhodnutí žalované ze dne 16. 11. 2022, č. j. MV-172749-8/SO-2022, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.
- III. Žalované **se** náhrada nákladů řízení **nepřiznává**.
- IV. Žalovaná **je povinna** nahradit žalobkyni náklady řízení o žalobě a kasační stížnosti ve výši **24 450 Kč** k rukám zástupce žalobkyně Mgr. et Mgr. Libora Kučery, advokáta se sídlem Uruguayská 416/11, Praha 2, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- V. Žalobkyni **se vrací** soudní poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti ve výši **1 000 Kč**, který bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu **do 30 dnů** od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně Mgr. et Mgr. Libora Kučery, advokáta se sídlem Uruguayská 416/11, Praha 2.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně měla pro zaměstnavatele KRISTALLINA s. r. o. zaměstnaneckou kartu platnou od 19. 12. 2019 do 17. 12. 2021. Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační

politiky (dále jen „správní orgán I. stupně“), rozhodnutím ze dne 15. 8. 2022, č. j. OAM-79801-43/ZM-2022, zamítlo žádost žalobkyně o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty, a to podle § 44a odst. 11 ve spojení s § 46 odst. 6 písm. e) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), neboť žalobkyně byla od 8. 9. 2021 do 24. 3. 2022 v rozporu se zaměstnaneckou kartou zaměstnána na Gymnáziu Praha 6, vykonávala tudíž nelegální práci. Žalovaná její odvolání zamítla v záhlaví uvedeným rozhodnutím.

[2] Žalobkyně napadla rozhodnutí žalované žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který ji zamítl v záhlaví uvedeným rozsudkem. Napadené rozhodnutí neshledal nepřezkoumatelnými. Zákon o pobytu cizinců hovoří v § 46 odst. 6 písm. e) o nelegální práci v minulém čase, takže i když žalobkyně v době rozhodování o prodloužení platnosti dlouhodobého pobytu již nelegální práci nevykonávala, správnímu orgánu I. stupně nezbylo než její žádost zamítnout. Nejednalo se o přepjatý formalismus, neboť zákon zde nedává správním orgánům prostor pro správní uvážení.

[3] Městský soud neshledal, že by mělo napadené rozhodnutí nepřiměřený dopad do soukromého a rodinného života žalobkyně. Jednalo se o řízení na žádost, bylo tudíž na žalobkyni, aby sdělila správním orgánům všechny podstatné skutečnosti, namísto toho však předkládala pouze obecná tvrzení. Žádné konkrétní okolnosti, které by svědčily o nepřiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života, však nevyšly najevo.

[4] K závěru o nepřiměřenosti nemůže vést pouze to, že žalobkyně má v ČR manžela, žalobkyni se nadto nabízí řada jiných pobytových oprávnění, jež by jí umožnila na území ČR setrvat. Správní orgány nepochybily, pokud neprovedly výslech žalobkyně, neboť účastnický výslech není určen k tomu, aby při něm účastník uváděl svá tvrzení o rozhodných skutečnostech a vyjadřoval se k důkazům. K tomu slouží primárně podání ve věci. V těch však žalobkyně uváděla pouze obecná tvrzení, ostatně ani ve vztahu k výslechu neuvedla, co konkrétně jí mělo být zjištěno.

II. Obsah kasační stížnosti žalobkyně a vyjádření žalované

[5] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[6] Městský soud se v napadeném rozsudku dostatečně nevypořádal s návrhy a tvrzeními stěžovatelky a vypořádal je formalisticky. Rozhodnutí v důsledku toho není proporcionální s ohledem na dopady na život stěžovatelky. Závěr týkající se nelegální práce je nepřiměřeně tvrdý, neboť v době rozhodování správního orgánu stěžovatelka nelegální práci již nevykonávala, nadto se nejednalo o nepřiznanou či pokoutní práci, neboť byla řádně ohlášena u orgánů sociálního zabezpečení. Městský soud se nezabýval otázkou, zda se jednalo o nelegální práci i po materiální stránce, tedy o práci v rozporu s účelem zaměstnanecké karty či o práci, jejímž výkonem by byl ohrožen nebo poškozen zájem České republiky. Napadený rozsudek je tudíž nepřezkoumatelný a nesrozumitelný, městský soud nadto opomenul provést stěžovatelkou navržené důkazy.

pokračování

[7] V doplnění kasační stížnosti stěžovatelka namítla, že rozhodnutí správních orgánů mají nepřiměřený dopad do jejího soukromého a rodinného života. Na území ČR totiž pobývají její manžel a nezaopatřená dcera. Pokud by musela ČR opustit, přišla by o možnost rodinného soužití, aniž by měla jistotu opětovného získání této možnosti. Podání nové žádosti na Ukrajině by znamenalo přinejmenším několik měsíců odloučení stěžovatelky od rodiny. Na Ukrajině již nemá žádné vazby či zázemí, zatímco v ČR má příjem, z něhož plní vyživovací povinnost k dceři. Správní orgány se náležitě nevypořádaly s dopadem rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatelky, přičemž rozhodné okolnosti jim měly být známy z úřední činnosti, neboť i uvedeným rodinným příslušníkům udělil pobytová povolení tentýž správní orgán I. stupně.

[8] Stěžovatelka rovněž navrhla, aby byl kasační stížnosti přiznán odkladný účinek.

[9] Žalovaná se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila s napadeným rozsudkem a navrhla její zamítnutí. Přiznání odkladného účinku kasační stížnosti ponechala na soudu.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[11] Kasační stížnost je důvodná.

[12] Stěžovatelka v kasační stížnosti obecně namítla nepřezkoumatelnost a nesrozumitelnost napadeného rozsudku podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů zejména tehdy, pokud „*z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě a proč subsumoval popsany skutkový stav pod zvolené právní normy [...]*.“ (rozsudek NSS ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52) Pro nesrozumitelnost je nepřezkoumatelné rozhodnutí, z jehož výroku „*nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán.*“ (rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS).

[13] NSS nepovažuje napadený rozsudek ve smyslu citovaných závěrů za nepřezkoumatelný či nesrozumitelný, neboť z něj zřetelně vyplývá, na jakých důvodech je založen. Rozsudek není ani vnitřně rozporný či jinak nesrozumitelný. Námitku nepřezkoumatelnosti proto soud nepovažuje za důvodnou.

[14] Konkrétně stěžovatelka namítá, že se městský soud nevypořádal s materiálními znaky nelegální práce, NSS však z žaloby zjistil, že stěžovatelka takovou námitku vůbec nevzniesla, neboť se v ní zaměřila na důsledky rozhodnutí správních orgánů pro svůj soukromý a rodinný život a na to, že protiprávní stav již ukončila. Nejedná se ani o otázku, kterou by se městský soud musel zabývat z úřední povinnosti, a proto nepochybil, pokud tak neučinil. NSS neshledal důvodnou ani námitku, že městský soud opomenul provést navržené důkazy. Z textu žaloby nevyplývá, že by stěžovatelka navrhla provedení nějakého

důkazu, naopak v bodě 28 žaloby zdůrazňovala, že rozhodné okolnosti podporující její argumentaci plynou již ze správního spisu. Ani v kasační stížnosti nekonkretizuje, jaký důkaz, který navrhovala k provedení, byl městským soudem opomenut.

[15] Dále stěžovatelka namítá, že výklad § 46 odst. 6 písm. e) zákona o pobytu cizinců zastávaný městským soudem a žalovanou je nepřiměřeně tvrdý, neboť v době vydání rozhodnutí již nelegální práci nevykonávala, nadto se nejednalo o práci v „šedé ekonomice“. NSS tuto argumentaci neshledal důvodnou. V nyní projednávané věci není sporu, že stěžovatelka vykonávala nelegální práci ve smyslu § 5 písm. e) bodu 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, neboť vykonávala práci v rozporu se zaměstnaneckou kartou (srov. rozsudek NSS ze dne 25. 10. 2023, č. j. 6 Azs 139/2023-36). V tomto směru není podstatné, zda se jednalo o práci v šedé ekonomice či nikoliv. Definice nelegální práce byla naplněna. Jak stěžovatelce vysvětlil již městský soud, zákon o pobytu cizinců v § 46 odst. 6 písm. e) nijak nerozlišuje, zda cizinec nelegální práci vykonává ještě v době rozhodování o žádosti o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty, či zda výkon nelegální práce již ukončil, jak plyne z minulého času použitého v tomto ustanovení: *Ministerstvo zaměstnaneckou kartu nevydává (...)*
e) pokud cizinec vykonával nelegální práci.

[16] Úpravou podmínek pro udělení a prodloužení zaměstnanecké karty zákonodárce vyjadřuje zájem státu na kontrole toho, jak a kde jsou cizinci v ČR zaměstnáváni. Také z tohoto důvodu zákon o pobytu cizinců umožňuje případnou změnu zaměstnavatele, pracovního zařazení apod. pouze za splnění podmínek § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců, mezi něž patří mimo jiné oznámení změny zaměstnavatele cizincem *ministerstvu nejméně 30 dnů před takovou změnou*.

[17] Pokud by soudy přisvědčily výkladu zastávanému stěžovatelkou, ve svém důsledku by to znamenalo, že vůči cizincům by nebylo možné vyvodit důsledek porušení zákona v podobě neprodloužení platnosti zaměstnanecké karty, pokud by nelegální práci ukončili ještě před podáním žádosti o její prodloužení, resp. před tím, než o ní správní orgán rozhodne. Takový výklad by byl však absurdní a odporující smyslu zákonné úpravy. Jakkoliv může být důsledek výkonu nelegální práce z pohledu stěžovatelky tvrdý, správní orgány ani městský soud při výkladu relevantních právních předpisů nepochybily.

[18] NSS nicméně shledal důvodnou námitku, že se správní orgány dostatečně nevypořádaly s dopadem rozhodnutí do stěžovatelčina soukromého a rodinného života.

[19] NSS ve své judikatuře vyslovil, že namítá-li cizinec zásah rozhodnutí do soukromého a rodinného života, správním orgánům vyplývá z čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (publ. pod č. 209/1992 Sb.) povinnost posoudit dopad rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců i v případech, kdy to zákon výslovně nestanoví (např. rozsudek NSS ze dne 5. 2. 2021, č. j. 5 Azs 203/2020-36, bod 31). Stěžovatelka zásah do svého soukromého a rodinného života včas namítla ve vyjádření ze dne 28. 6. 2022, kde označila případné zamítnutí své žádosti za nepřiměřený zásah do svého soukromého a rodinného života. Správní orgány tudíž měly povinnost se s touto otázkou vypořádat.

pokračování

[20] K otázce tvrzení a dokládání rozhodných skutečností NSS uvedl, že v řízení o žádosti je primárně na žadateli, aby vyvinul dostatečnou procesní aktivitu k prokázání rozhodných skutečností, avšak i v tomto řízení *„musí správní orgán postupovat v souladu se základními zásadami správního řízení, zejména tedy musí postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti [§ 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen ‚správní řád‘)], resp. chránit práva nabytá v dobré víře a oprávněné zájmy dotčených osob (§ 2 odst. 3 správního řádu).“* (rozsudek ze dne 14. 12. 2021, č. j. 6 Azs 388/2020-50). Obdobně v rozsudku ze dne 27. 6. 2024, č. j. 10 Azs 86/2024-38, NSS konstatoval, že *„obecná povinnost správních orgánů opatřovat podklady pro rozhodnutí a postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, je doplňována povinností účastníků řízení poskytnout potřebnou součinnost, případně označit důkazy na podporu svých tvrzení (např. rozsudek NSS ze dne 14. 3. 2019, č. j. 1 Azs 367/2018-34, bod 22). Nelze po příslušném správním orgánu požadovat, aby pouze z vlastní iniciativy vyhledával všechny relevantní důkazy, které by případně prokazovaly skutečnosti svědčící ve prospěch cizince, pokud sám cizinec takové skutečnosti ani neoznačí. Je tedy na samotném cizinci, aby přesvědčivým způsobem tvrdil, resp. nabídl důkazy o tom, že v jeho případě existuje překážka bránící vydání správního rozhodnutí (obdobně např. rozsudek NSS ze dne 6. 12. 2011, č. j. 8 As 32/2011-60).“*

[21] Z výše uvedeného vyplývá, že zatímco stěžovatelka nemůže spoléhat na to, že správní orgány veškeré rozhodné skutečnosti zjistí z úřední povinnosti, ani správní orgány nemohou zcela rezignovat na jakoukoliv aktivitu. Stěžovatelka v řízení před správním orgánem I. stupně navrhla, aby byly rozhodné skutečnosti zjištěny prostřednictvím jejího výsledku (podání ze dne 28. 6. 2022), přičemž, jak plyne z odvolání, vycházela z konkrétního rozhodnutí správního soudu, z něhož dovozovala, že se jedná o správný procesní postup. Správní orgán I. stupně však na toto podání nijak nereagoval a vydal rovnou zamítavé rozhodnutí.

[22] Měl-li správní orgán I. stupně za to, že se nejednalo o procesně vhodný postup k tvrzení a doložení dopadů do soukromého a rodinného života, mohl a měl na to stěžovatelku včas upozornit a umožnit jí rozhodné skutečnosti tvrdit a doložit jiným způsobem ještě před tím, než o žádosti rozhodl. Pokud ji na to upozornil teprve ve svém zamítavém rozhodnutí, stěžovatelka na to jen stěží mohla procesně relevantně reagovat. Nelze se proto ztotožnit se závěrem správního orgánu I. stupně, že *„[ú]častnice řízení i její zmocněný zástupce měli do vydání rozhodnutí [...] možnost doložit své vyjádření ohledně závažného dopadu do soukromého a rodinného života účastnice řízení.“*

[23] Se samotnou otázkou dopadu do soukromého a rodinného života se správní orgán I. stupně vypořádal nedostatečně. Ve svém rozhodnutí totiž v zásadě pouze konstatoval, že *„nepřiměřený zásah by nemohl spočívat ani ve skutečnosti, že účastnice řízení si na území České republiky vytváří veškeré důležité sociální vazby... Téměř každý cizinec, který na území České republiky pobývá již delší dobu, má na území vytvořené určité vazby.“* Správní orgán I. stupně tudíž zcela pominul zejména skutečnost, že na území ČR žije se stěžovatelkou rovněž její dcera a manžel, která mu mohla být známa přinejmenším z listin doložených stěžovatelkou k žádosti (nájemní smlouva), jakož i z dalších dokumentů, které si sám opatřil. Nezhledil ani žádná další kritéria uvedená v § 174a zákona o pobytu cizinců, ke kterým disponoval potřebnými informacemi (např. délka pobytu či závažnost protiprávního jednání stěžovatelky).

[24] Tento deficit nenapravila ani žalovaná v rozhodnutí o odvolání. Rovněž žalovaná si opatřila aktuální výpisy z Cizineckého informačního systému, z nichž vyplynulo, že stěžovatelka v ČR žije se svou dcerou a manželem. Při posouzení dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života se však omezila na konstatování, že stěžovatelka nepředložila dostatečně konkrétní tvrzení a že výkon nelegální práce je obligatorním důvodem pro zamítnutí žádosti, pročez by bylo „protismyslné“, pokud by bylo žádosti vyhověno s odkazem na nepřiměřený zásah rozhodnutí do soukromého a rodinného života. I žalovaná se tak zcela vyhnula skutečnému posouzení dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života přinejmenším s ohledem na skutečnosti, které jí byly známy z úřední činnosti. Také její rozhodnutí je v tomto směru zcela nedostatečné, a tedy nepřezkoumatelné.

[25] Pro tuto nepřezkoumatelnost spočívající v nevypořádání stěžovatelčina tvrzení o zásahu do jejího soukromého a rodinného života měl městský soud rozhodnutí žalované zrušit, což neučinil, namísto toho „dopověděl“ v bodech 27 až 31 svého rozsudku úvahy, které měly učinit již správní orgány.

[26] NSS proto nezbylo než rozsudek městského soudu a rozhodnutí žalované zrušit. Žalovaná v dalším řízení náležitě a v souladu se zákonem posoudí dopady rozhodnutí do stěžovatelčina soukromého a rodinného života.

IV. Závěr a náklady řízení

[27] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil rozsudek městského soudu. Jelikož již v řízení před městským soudem byly dány důvody pro zrušení rozhodnutí správního orgánu (§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.), NSS zrušil i rozhodnutí žalované a vrátil jí věc k dalšímu řízení (§ 78 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Žalovaná je v dalším řízení vázána právním názorem NSS (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

[28] Vzhledem k tomu, že NSS nerozhodoval samostatně o návrhu stěžovatelky na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, výrokem V. rozhodl o vrácení zaplaceného soudního poplatku ve výši 1 000 Kč za tento návrh stěžovatelce. Tato částka jí bude vyplacena z účtu NSS k rukám zástupce Mgr. et Mgr. Libora Kučery, advokáta se sídlem Uruguayská 416/11, Praha 2, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 10a odst. 1 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů).

[29] Nejvyšší správní soud je posledním soudem, který o věci rozhodl, proto musí určit náhradu nákladů celého soudního řízení. Ve vztahu k výsledku celého soudního řízení je nutno posuzovat procesní úspěšnost účastníků řízení. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. má úspěšný účastník právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti účastníku řízení, který úspěch ve věci neměl. Z tohoto pohledu je nutno za úspěšného účastníka považovat stěžovatelku; naopak žalovaná v řízení úspěch neměla, a proto jí NSS náklady řízení nepřiznal.

[30] Náklady řízení o žalobě spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3 000 Kč za žalobu a 1 000 Kč za návrh na přiznání odkladného účinku a odměny zástupce stěžovatelky, Mgr. Tomáše Císaře, která zahrnuje dva úkony právní služby spočívající v převzetí právního zastoupení a sepsání žaloby s návrhem na přiznání odkladného účinku (§ 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách

pokračování

advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], a činí v dané věci 6 200 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], a paušální částku ve výši 600 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Zástupce stěžovatelky v řízení o žalobě nedoložil, že by byl plátcem DPH. Odměna zástupce stěžovatelky za řízení o žalobě tedy činí 6 800 Kč, celkově náklady řízení o žalobě představovaly 10 800 Kč.

[31] Náklady řízení o kasační stížnosti spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 5 000 Kč a odměně zástupce stěžovatelky, Mgr. et Mgr. Libora Kučery, která zahrnuje odměnu za dva úkony právní služby, a to převzetí a příprava zastoupení a sepsání doplnění kasační stížnosti, a půl úkonu v podobě sepsání návrhu na přiznání odkladného účinku [§ 11 odst. 1 písm. a) a d) a odst. 2 písm. a) advokátního tarifu] tj. 2 x 3 100 Kč a 1 x 1 550 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 2 a 3 advokátního tarifu], a paušální částku ve výši 900 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Právní zástupce stěžovatelky nedoložil, že je plátcem DPH. Odměna zástupce stěžovatelky za řízení o kasační stížnosti tedy činí 8 650 Kč, celkově náklady řízení před NSS představovaly 13 650 Kč.

[32] Celkem stěžovatelce za řízení o žalobě a kasační stížnosti náleží náklady řízení ve výši 24 450 Kč. K zaplacení náhrady nákladů řízení k rukám právního zástupce stěžovatelky byla žalované stanovena přiměřená lhůta v délce 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 7. listopadu 2024

JUDr. Pavel Molek
předseda senátu

.