



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl samosoudcem JUDr. Tomášem Švecem, Ph.D., ve věci

žalobkyně: **Z. S.**, narozená dne X
státní příslušnost X
zastoupená advokátem Mgr. Petrem Václavkem
sídlem Opletalova 1417/25, 110 00 Praha

proti
žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, 140 00 Praha

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 23. 11. 2023, č. j. MV-162026-4/SO-2023,

takto:

- I. Rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 23. 11. 2023, č. j. MV-162026-4/SO-2023, se ruší a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 18 362, 70 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně Mgr. Petra Václavka, advokáta se sídlem Opletalova 1417/25, 110 00 Praha.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobkyně se žalobou podanou Městskému soudu v Praze domáhala zrušení rozhodnutí žalované ze dne 23. 11. 2023, č. j. MV-162026-4/SO-2023 (dále jen „napadené

rozhodnutí“), jímž bylo zamítnuto její odvolání a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „**správní orgán prvního stupně**“) ze dne 23. 8. 2023, č. j. OAM-54301-34/ZM-2023 (dále jen „**prvostupňové rozhodnutí**“). Prvostupňovým rozhodnutím správní orgán prvního stupně zamítl žádost žalobkyně o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty z důvodu dle § 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 vykonávala nelegální práci.

II. Podstatný obsah žaloby

2. V podané žalobě žalobkyně namítla nesprávné posouzení otázky, zda v jejím případě došlo k nelegální práci, a potažmo tedy k nesprávné aplikaci ustanovení § 44a odst. 11 a § 46 odst. 6 písm. e) zákona o pobytu cizinců. Tato vada byla podle ní způsobena v důsledku zjednodušujícího přístupu správních orgánů a příliš formalistického výkladu předmětných ustanovení. Shrnula některé okolnosti týkající se její pobytové situace. Podotkla, že na základě řádného oznámení o změně zaměstnavatele byla od 1. 6. 2021 oprávněna pracovat pro společnost N. Dne 1. 8. 2022 podala žádost o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty a v této žádosti uvedla jako zaměstnavatele společnost S. a přiložila smlouvu, ve které je sjednán pracovní poměr u této společnosti počínající 1. 1. 2022. Poznamenala také, že správní orgán prvního stupně na základě zjištěných okolností dovodil, že vykonávala nelegální práci. Uznala, že v jejím případě došlo v rámci podání předmětné žádosti k určitým nesrovnalostem. Závěr správního orgánu prvního stupně a žalované však považovala přinejmenším za předčasný.
3. Následně žalobkyně poukázala na důležité skutečnosti. Shrnula, že společnosti N. a S., pro které pracovala, mají totožného jednatele a sídlí na totožné adrese. V obou případech se jednalo o zcela obdobné pozice s prakticky totožnou náplní práce. Změna byla tak zcela formálního charakteru. Působila tedy na pozici uklízečky s tímž pracovním úvazkem, stejnou pracovní dobou i dobou trvání pracovního poměru. Nezměnilo se ani sídlo zaměstnavatele, místo výkonu práce a osoba, která za zaměstnavatele s žalobkyní jednala. Bylo tedy objektivně značně obtížné změnu vůbec pocítit či registrovat. V této souvislosti odkázala na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 14. 7. 2022, č. j. 57 A 88/2021-73, a rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 2. 6. 2022, č. j. 117 A 1/2022-42. Správní orgány podle ní měly s ohledem na uvedené individuální okolnosti postupovat v jejím případě obdobně, jako v těchto rozsudcích.
4. Rovněž žalobkyně dodala, že správní orgány jsou povinny vykládat a aplikovat právní předpisy ve světle smyslu a účelu příslušných zákonných ustanovení, základních zásad činnosti správních orgánů a s ohledem na ochranu základních lidských práv a svobod. Zmínila, že postup správního orgánu prvního stupně i žalované vykazuje znaky přepjatého formalismu. Přiznala, že se při podání žádosti o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty dopustila pochybení. Společenská škodlivost jejího jednání však dosahuje velice nízké intenzity. Nejednalo se o úmyslné porušení či obcházení zákona, ale spíše o neporozumění podmínkám získaného povolení. Individuální okolnosti jejího případu mají podle ní nezanedbatelný vliv na hodnocení přiměřenosti dopadu napadeného rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**správní řád**“). Vzhledem k uvedenému tedy nebylo možné v jejím případě bez dalšího uzavřít, že došlo k výkonu nelegální práce.

Správní orgány se měly zabývat individuálními okolnostmi nastalé situace a v souladu s judikaturou náležitě zhodnotit rozpor mezi zaměstnaneckou kartou a skutečně vykonávanou prací.

5. Dále žalobkyně namítla, že správní orgány pochybily, když zcela nedostatečně posoudily přiměřenost rozhodnutí z hlediska zásahu do práva na soukromý a rodinný život. Stejně lze podle jejího názoru tvrdit i o posouzení rozhodnutí s ohledem na nejlepší zájem dítěte. K tomu odkázala i na podané odvolání. Uvedla, že správní orgán prvního stupně se v podstatě dopady do soukromého a rodinného života nezabýval vůbec. Rovněž vyjádřila nesouhlas s tvrzením žalované, že se správní orgán prvního stupně s námitkami uvedenými ve vyjádření k podkladům rozhodnutí zabýval. Ani žalovaná přitom nezákonný postup správního orgánu prvního stupně nenapravila a přiměřenost zásahu posoudila taktéž zcela nedostatečně. Žalobkyně podotkla, že nepochybně unesla břemeno tvrzení, když uvedla zásadní okolnosti související s jejím soukromým a rodinným životem. Žalovaná ani správní orgán prvního stupně však nepřistoupily k vymezení a následnému poměření zájmů žalobkyně a veřejného zájmu.
6. Následně žalobkyně uvedla, že tvrdí-li cizinec v řízení o žádosti nepřiměřenost dopadu napadeného rozhodnutí, a tato není nemyslitelná či zdánlivá, je správní orgán povinen se s ní vypořádat. Odkázala přitom na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2020, č. j. 10 Azs 256/2019-39. Této povinnosti přitom správní orgány v projednávané věci podle žalobkyně nedostály. Individuální okolnosti jejího případu se téměř nijak nepromítly do postupu správního orgánu prvního stupně při zjišťování skutkového stavu ani do jeho rozhodnutí potvrzeného žalovanou. Jak žalovaná, tak správní orgán prvního stupně ani neučinily nejlepší zájem nezletilého dítěte středobodem svých úvah. V této souvislosti pak žalobkyně citovala rozsudek nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2021, č. j. 5 Azs 314/2020-52.
7. Taktéž žalobkyně poznamenala, že i v případě řízení o žádosti potvrdila judikatura Nejvyššího správního soudu povinnost správních orgánů z vlastní iniciativy zjišťovat okolnosti rozhodné pro definování nejlepšího zájmu dítěte. K tomu odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2022, č. j. 5 Azs 230/2020-43. Vhodným prostředkem k odstranění pochybností se podle ní jevílo být stanovisko příslušného orgánu sociálně-právní ochrany dětí. Navrhovala také provedení výslechu svého manžela. Správní orgán prvního stupně však k provedení navrhovaného důkazu nepřistoupil a svůj postup téměř nijak nezduvodnil. Současně však nezjistil skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Žalobkyně tedy shrnula, že považuje napadené rozhodnutí za velmi obecné. Argumentace možností získání alternativního pobytového oprávnění podle ní nemůže obstát. Správní orgány nejlepší zájem dítěte ani jiné relevantní okolnosti soukromého a rodinného života nezjistily, pročez nemohly vymezit intenzitu hrozící újmy a tuto následně poměřovat s protichůdným veřejným zájmem. Odůvodnění napadeného rozhodnutí tak označila v tomto ohledu za nedostatečné.
8. S ohledem na výše uvedené tedy žalobkyně závěrem podané žaloby navrhla zdejšímu soudu, aby zrušil napadené rozhodnutí a uložil žalované povinnost zaplatit jí náhradu nákladů řízení.

III. Vyjádření žalované

9. Žalovaná ve svém vyjádření poukázala na to, že v řízení byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Odkázala na informaci Pražské správy sociálního zabezpečení a výslech žalobkyně. Zrekapitulovala, že výkonu nelegální práce se žalobkyně dopustila od 1. 10. 2020 do 31. 5. 2021, přičemž tato skutečnost je zřejmá z výsledku kontroly provedené Oblastním inspektorátem práce pro hlavní město Prahu.
10. Dále žalovaná podotkla, že žalobkyně pobývala na území České republiky pouze krátkodobě a po většinu povoleného pobytu pracovala u společnosti, pro kterou jí nebyla vydána zaměstnanecká karta. V řízení o předmětné žádosti jde především o posouzení toho, zda jsou splněny podmínky pro prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty. Správní orgány podle ní postupovaly v souladu se zákonem a s obvyklou praxí, kdy v případě výkonu nelegální práce jsou žádosti o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty zamítány. V daném případě se navíc jednalo o výkon nelegální práce po podstatnou část povoleného pobytu a převážnou část faktického výkonu pracovní činnosti.
11. Taktéž žalovaná zmínila, že v řízení byly posuzovány i námitky poukazující na rodinnou situaci žalobkyně. Ta ovšem neuvedla žádné výjimečné okolnosti, které by odůvodňovaly odlišný postup při posuzování její žádosti. To, že cizinci ze své mzdy v České republice zajišťují obživu rodiny, je podle žalované naprosto běžná situace a neospravedlňuje nedodržování předpisů v oblasti zaměstnanosti. Všechny žalobkyní uvedené skutečnosti vzala v úvahu a nezpochybňovala je. V daném případě žalobkyně neuvedla žádné skutečnosti, které by její situaci odlišovaly od dalších skutkově shodných či podobných případů ve smyslu ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu.
12. Rovněž žalovaná podotkla, že žalobkyně byla v odůvodnění napadeného rozhodnutí i prvostupňového rozhodnutí upozorněna na jiné možnosti pobytu na území České republiky odpovídající její životní situaci. Péče o dítě je podle ní především povinností jeho rodičů a je na uvážení žalobkyně i otce dítěte, jakým způsobem budou situaci nadále řešit. Závěrem podané žaloby odkázala žalovaná na odůvodnění napadeného rozhodnutí a navrhla zdejšímu soudu, aby žalobu bez jednání jako nedůvodnou zamítl.

IV. Obsah správního spisu

13. Ze správního spisu zjistil zdejší soud následující skutečnosti podstatné z hlediska předmětu řízení.
14. Žalobkyně podala dne 1. 8. 2022 správnímu orgánu prvního stupně žádost o prodloužení zaměstnanecké karty. Jako požadované zaměstnání uvedla zaměstnání u společnosti S. na pozici uklízečka v kancelářích. Pracovní smlouva byla uzavřena od 1. 1. 2022 na dobu neurčitou. Dále uvedla údaje o svém manželovi a synovi, přičemž syn se měl narodit X v X. Správní spis pak obsahoval i kopii pracovní smlouvy uzavřené 1. 1. 2022 mezi společností S. a žalobkyní. Podle této smlouvy měla žalobkyně pracovat na pozici uklízečka a nastoupit do zaměstnání 1. 1. 2022. Pracovní poměr byl sjednán na dobu neurčitou. Místem výkonu práce byla X a týdenní pracovní doba 40 hodin. Společnost S. byla při uzavření smlouvy zastoupena jednatelem V. D.
15. Správní orgán prvního stupně si následně od Úřadu práce České republiky vyžádal závazné stanovisko ohledně toho, zda je další zaměstnávání žalobkyně možné na pracovním místě u společnosti N. Jednalo se o druh práce ostatní uklížeči a pomocníci

s místem výkonu práce v Praze. Úřad práce vydal na základě této žádosti souhlasné závazné stanovisko.

16. Správní spis dále obsahoval kopii pracovní smlouvy uzavřené mezi společností N. a žalobkyní dne 12. 4. 2021. Podle této smlouvy měla žalobkyně pracovat na pozici ostatní uklízeči a pomocníci, místem výkonu práce byla a pracovní doba činila 40 hodin týdně. Společnost N. byla zastoupena jednatelem V. D. Rovněž se k dotazu správního orgánu prvního stupně vyjádřila společnost N., která mimo jiné uvedla, že žalobkyně má platnou pouze jednu pracovní smlouvu, a to se společností N., kterou uzavřela 1. 6. 2021 na pozici ostatní uklízeči a pomocníci. Kopie této smlouvy byla taktéž přiložena.
17. Správní orgán prvního stupně posléze požádal o informace Pražskou správu sociálního zabezpečení ohledně evidovaných zaměstnavatelů žalobkyně. Pražská správa sociálního zabezpečení zaslala správnímu orgánu prvního stupně výpis z kmenových evidencí žalobkyně ze dne 3. 11. 2022. Z něj se podává, že žalobkyně byla od 1. 8. 2020 do 31. 8. 2020 zaměstnána u společnosti K., od 1. 9. 2020 do 30. 9. 2020 u společnosti N., od 1. 10. 2020 do 31. 5. 2021 u společnosti S. a od 1. 6. 2021 znovu u společnosti N.
18. Správní orgán prvního stupně založil do správního spisu rovněž výpis z obchodního rejstříku týkající se společnosti N. ze dne 8. 12. 2022. Z něj se podává, že sídlo této společnosti se nachází na adrese X a jejím jednatelem je pan V. D. Založen byl i výpis z obchodního rejstříku týkající se společnosti S. ze dne 8. 12. 2022. Z něj se podává, že sídlo této společnosti je na stejné adrese a jejím jednatelem je rovněž pan V. D.
19. Správní orgán prvního stupně taktéž předvolal žalobkyni k výsledku, který proběhl dne 8. 12. 2022. Při něm uvedla, že v současné době ji zaměstnává společnost N. a je na rodičovské dovolené. V zaměstnání prováděla úklidové práce v X. Uklízela v kancelářích, šatnách i veřejných prostorech. Dále uvedla, že pro společnost N. pracovala od 1. 9. 2020 jeden měsíc a pak od 1. 10. 2020 přešla do společnosti S. Od 1. 6. 2021 pracovala opět pro společnost N. Rozvedla, že ze společnosti N. měli oznámit změnu zaměstnání. Rovněž zmínila, že si myslela, že když má zaměstnaneckou kartu, tak může pracovat u jiné společnosti. Navíc podotkla, že společnosti S. a N. mají stejného majitele. Myslela si, že když se jedná o stejného majitele, může tam pracovat.
20. Následně správní orgán prvního stupně podal podnět Státnímu úřadu inspekce práce k prověření, zda společnost S. umožnila žalobkyni nelegální práci ve smyslu ustanovení § 5 písm. e) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o zaměstnanosti**“). Založen pak byl protokol o kontrole provedené Oblastním inspektorátem práce pro hlavní město Prahu. Z něj se podává, že při kontrole bylo zjištěno, že žalobkyně vykonávala v období od 1. 10. 2020 do 31. 5. 2021 pro společnost S. práci uklízečky bez povolení k zaměstnání, zaměstnanecké karty, modré karty nebo karty vnitropodnikového převedeného zaměstnance.
21. Správní orgán prvního stupně vyzval žalobkyni k seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí. Žalobkyně se k nim vyjádřila podáním ze dne 17. 8. 2023. V něm uvedla, že spisový materiál neposkytuje dostatečný podklad pro posouzení přiměřenosti dopadu případného rozhodnutí o zamítnutí žádosti z hlediska zásahu do jejího práva na respektování soukromého a rodinného života. Odkázala přitom na čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a také na čl. 3 Úmluvy o právech dítěte, a to v souvislosti s přítomností nezletilého syna závislého na její péči a výchově. Vyjádřila se, že Česká republika se stala jejím domovem, pobývá zde již několik let a sdílí

společnou domácnost s manželem, který je držitelem povolení k trvalému pobytu. Před dvěma lety se jim narodil syn, který je vzhledem k věku zcela závislý na její každodenní péči, přičemž manžel je jediným živitelem rodiny. Její rodina je na území České republiky již zcela integrovaná a Česká republika je středobodem jejího soukromého a rodinného života. Naproti tomu v zemi původu již veškeré vazby výrazně slábnou. Dále žalobkyně poukázala na rozsáhlý válečný konflikt na Ukrajině, přičemž bezprostředním důsledkem neprodloužení platnosti zaměstnanecké karty je ztráta pobytového oprávnění a uložení povinnosti vycestovat z území České republiky. Pro zabezpečení nezbytné péče o syna je podle ní nezbytné servat na území České republiky. V opačném případě by došlo k ohrožení řádného vývoje, výchovy a výživy nezletilého. Nuceným vycestováním by došlo k odloučení od rodiny, čímž by byl rovněž významně narušen soukromý a rodinný život. Navrhla výslech manžela ohledně prokázání nezbytnosti jejího setrvání na území v souvislosti s péčí o syna. Za účelem prokázání nejlepšího zájmu dítěte navrhla vyžádání stanoviska příslušného orgánu sociálně-právní ochrany dětí.

22. Posléze správní orgán prvního stupně vydal prvostupňové rozhodnutí, proti kterému se žalobkyně odvolala. V rámci odvolání namítala, že správní orgán prvního stupně nepřezkoumal přiměřenost dopadů svého rozhodnutí do osobního a soukromého života. Zároveň nebyl zohledněn ani nejlepší zájem dítěte, když nebyla reflektována Úmluva o právech dítěte. Pochybení spočívalo i v neprovedení navrhovaného výslechu a nevyžádání stanoviska orgánu sociálně-právní ochrany dětí. Rovněž uvedla, že správní orgán prvního stupně nebral ohled na politickou situaci v zemi jejího původu. Argumentace možností získat jiná pobytová oprávnění podle ní neobstojí, neboť její vycestování na Ukrajinu a podání žádosti na zastupitelském úřadu je nemyslitelné. Na udělení víza strpění pak není právní nárok. Dále se žalobkyně neztotožnila se závěrem, že byla prokázána její nelegální práce. O podaném odvolání rozhodla žalovaná napadeným rozhodnutím.

V. Hodnocení věci Městským soudem v Praze

23. Městský soud v Praze na základě podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu dotčeném žalobou, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v mezích žalobních bodů, kterými je vázán podle ustanovení § 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Za účelem projednání věci nařídil jednání a po provedeném řízení dospěl k závěru, že žaloba je důvodná. Při přezkumu napadeného rozhodnutí vycházel zejména z následujících ustanovení právních předpisů.
24. Podle ustanovení § 2 odst. 3 správního řádu *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.*
25. Podle ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu *správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.*

26. Podle ustanovení § 44a odst. 11 zákona o pobytu cizinců (ve znění účinném do 30. 6. 2023) *ministerstvo platnost zaměstnanecké karty neprodlouží, nesplňuje-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.*
27. Podle ustanovení § 46 odst. 6 písm. e) zákona o pobytu cizinců (ve znění účinném do 30. 6. 2023) *platí pro zaměstnaneckou kartu obdobně odstavec 1 věta druhá a § 55 odst. 1, § 58 odst. 3 a § 62 odst. 1 vztahující se na dlouhodobé vízum. Ministerstvo zaměstnaneckou kartu nevydá, pokud cizinec vykonával nelegální práci.*
28. Podle ustanovení § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti (ve znění účinném do 31. 12. 2023) *se pro účely tohoto zákona rozumí nelegální práci 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.*
29. Podle čl. 8 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (publ. pod č. 209/1992 Sb.) *má každý právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence.*
30. Podle čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte (publ. pod č. 104/1991 Sb.) *musí být zájem dítěte předním hlediskem při jakékoli činnosti týkající se dětí, ať už uskutečňované veřejnými nebo soukromými zařízeními sociální péče, soudy, správními nebo zákonodárnými orgány.*
31. Zdejší soud se nejprve zabýval námitkou žalobkyně, že správní orgány postupovaly v její věci formalisticky, přičemž okolnosti jejího případu mají nezanedbatelný vliv na hodnocení přiměřenosti dopadu rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu.
32. Napřed je vhodné shrnout, že jak vyplývá ze shora citovaných ustanovení právních předpisů, nemůže být platnost zaměstnanecké karty prodloužena, vykonával-li cizinec nelegální práci (mimo jiné tedy práci v rozporu se zaměstnaneckou kartou). Za pravdu je třeba dát žalované, že je v pravomoci správního orgánu rozhodujícího ve věcech pobytu cizinců učinit úsudek o otázce legality vykonávané práce bez povinnosti obracet se na správní orgány na úseku zaměstnanosti (viz např. bod 18 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2023, č. j. 6 Azs 117/2022-33).
33. Žalobkyně sama v podané žalobě uvádí, že na území pobývala na základě zaměstnanecké karty platné od 6. 8. 2020 vydané na pozici „dělník v oblasti výstavby budov“ pro zaměstnavatele K. Od 1. 6. 2021 pak byla podle svého tvrzení oprávněna pracovat pro společnost N. na pracovní pozici „ostatní uklízeči a pomocníci“. Nerozporuje ani to, že od 1. 9. 2020 do 30. 9. 2020 pracovala u společnosti N., od 1. 10. 2020 do 31. 5. 2021 u společnosti S. a od 1. 6. 2021 opět u společnosti N., což ostatně potvrdila i v rámci svého

- výsledku, který se uskutečnil dne 21. 11. 2022. Nebylo však podle ní možné bez dalšího uzavřít, že došlo k výkonu nelegální práce, aniž by se správní orgány zabývaly individuálními okolnostmi její situace a náležitě zhodnotily rozpor mezi zaměstnaneckou kartou a skutečně vykonávanou prací.
34. Na tomto místě zdejší soud odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2024, č. j. 10 Azs 154/2024-51, v němž Nejvyšší správní soud (v souvislosti s opožděně podanou žádostí o změnu pracovní pozice) uvedl, že *„i v těchto případech, kdy musí platit jednoznačná a předvídatelná pravidla, nelze zákonnou úpravu vykládat zcela formalisticky, bezhodnotově a nezohledňovat konkrétní skutkové okolnosti každého jednotlivého případu. Rovněž v těchto věcech je proto namístě zvažovat přiměřenost dopadů správního rozhodnutí do osobní a právní sféry dotčeného jednotlivce.“* S odkazem na zásadu přiměřenosti vyjádřenou ve správním řádu a s přihlédnutím k okolnostem případu pak dovodil, že správní orgány se měly zabývat otázkou, zda skutečně šlo o nelegální práci. Měly posoudit konkrétní okolnosti a zohlednit veřejný zájem, jímž je ochrana pracovního trhu, legální pobyt cizinců a také ekonomické zájmy státu. Důvody neprodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty tak je podle Nejvyššího správního soudu třeba hodnotit z hlediska smyslu a účelu zákonné regulace, nikoliv pouze čistě formálně.
35. Žalobkyně v podané žalobě odkazovala i na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 14. 7. 2022, č. j. 57 A 88/2021-73, podle kterého *„nikoli každá práce vykonávaná v rozporu s údajem o místě výkonu práce evidovaným pro účely zaměstnanecké karty je bez dalšího prací nelegální. Podle názoru soudu je vždy nutno posoudit konkrétní okolnosti výkonu práce, a to nejen délku období, po které byla vykonávána (jak argumentuje žalovaná), ale i míru odlišnosti mezi realitou a povoleným místem výkonu práce, popř. druhem práce či osoby zaměstnavatele (k tomu i bod 19. výše citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2020, č. j. 2 Ads 83/2019 – 26). Mají-li správní orgány náležitě vyhodnotit rozpor mezi zaměstnaneckou kartou a skutečně vykonávanou prací, musejí se zabývat tím, v čem a do jaké míry jsou parametry obou srovnávaných skutečností shodné a v jakých parametrech se liší. [...] V tomto ohledu měly podle názoru soudu správní orgány uvážít, zda a jak „nesprávné“ místo výkonu práce mohlo poškodit účel zákona o zaměstnanosti, který žalovaná v napadeném rozhodnutí správně identifikovala. Jen takovým postupem mohly správní orgány dostát své povinnosti posoudit věc žalobkyně přiměřeně okolnostem konkrétního případu. Soud je totiž toho názoru, že ani stávající právní úpravu zákona o pobytu cizinců nelze formalisticky vykládat tak, že jakýkoli rozdíl v údajích o zaměstnavateli, druhu a místu vykonávané práce mezi zaměstnaneckou kartou a skutečností bez dalšího musí vést k závěru o nelegální práci.“* (Srov. také např. žalobkynin odkazovaný rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 2. 6. 2022, č. j. 117 A 1/2022-42). S těmito závěry Krajského soudu v Plzni se i v souvislosti s výše citovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu zdejší soud ztotožňuje s tím, že i v projednávané věci je na místě z nich vycházet.
36. Není přitom sporné, že žalobkyni byla vydána zaměstnanecká karta pro zaměstnání u společnosti K. Od 1. 6. 2021 pak byla žalobkyně na základě oznámení změny oprávněna vykonávat práci u společnosti N. Nejvyšší správní soud přitom již ve výše zmíněném rozsudku ze dne 22. 10. 2024, č. j. 10 Azs 154/2024-51, dovodil, že i v případě pozdě podaného oznámení změny pracovní pozice může být nepřiměřené „potrestat“ formální pochybení tak citelným zásahem, jako je neprodloužení zaměstnanecké karty

(viz body 35 a 36 uvedeného rozsudku). Žalobkyně pak v podané žalobě zmínila, že společnost N. i společnost S., pro které pracovala, mají totožného jednatele a sídlí na totožné adrese. V obou případech se jednalo o zcela obdobné pozice s prakticky totožnou náplní práce. Změna tak byla zcela formálního charakteru. Působila tedy na pozici uklízečky s tímž pracovním úvazkem, stejnou pracovní dobou i dobou trvání pracovního poměru. Nezměnilo se ani sídlo zaměstnavatele, místo výkonu práce a osoba, která za zaměstnavatele s žalobkyní jednala. I v projednávané věci tedy vyvstaly relevantní okolnosti, které správní orgány neměly při posuzování otázky výkonu nelegální práce pominout a bylo jejich povinností se s nimi vypořádat s ohledem na požadavek přiměřenosti jejich rozhodnutí.

37. Žalovaná a ostatně i správní orgán prvního stupně však přistoupily k otázce výkonu nelegální práce zcela formálně. Správní orgán prvního stupně v rámci prvostupňového rozhodnutí toliko uzavřel, že žalobkyně vykonávala v období od 1. 10. 2020 do 31. 5. 2021 práci pro společnost S. v rozporu s vydanou zaměstnaneckou kartou, aniž by podala žádost o změnu zaměstnavatele. Nebyla tedy oprávněna u tohoto zaměstnavatele práci vykonávat. Tím se dopustila výkonu nelegální práce, čímž porušila právní předpisy. Žalovaná v napadeném rozhodnutí v tomto ohledu toliko odkázala na povinnost oznámit změnu zaměstnavatele ve smyslu ustanovení § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců, kterou žalobkyně před zahájením výdělečné činnosti u společnosti S. nesplnila. Nebyla tak oprávněna vykonávat výdělečnou činnost u jiného zaměstnavatele, než pro kterého jí byla zaměstnanecká karta vydána. Výkon nelegální práce žalobkyní v období od 1. 10. 2020 do 31. 5. 2021 považovala za prokázaný. V obecné rovině toliko podotkla, že protiprávní jednání žalobkyně je závažné, neboť právní úprava podmínek zaměstnávání cizinců úzce souvisí s ochranou pracovního trhu v České republice a v daném případě trval nezákonný stav dlouhou dobu a žalobkyně neprojevila snahu jej napravit.
38. Nevypořádaly se tedy se všemi okolnostmi případu, které jim byly známy (ať již z výsledku žalobkyně či pracovních smluv a výpisů z obchodního rejstříku založených ve správním spisu), a nezabývaly se přiměřeností zvoleného řešení vzhledem k těmto okolnostem. Žalovaná sice správně identifikovala, že úprava podmínek zaměstnávání cizinců je spojena s ochranou pracovního trhu České republiky. Zdejší soud na tomto místě upřesňuje, že účelem zákona o zaměstnanosti je zejména „uspokojit potřeby zaměstnání občanů Evropské unie, v praxi zejména občanů ČR žijících na našem území. Zaměstnávání cizinců má sloužit k „dokrytí“ potřeb pracovních sil tam, kde to zájem českého hospodářství jako celku (ne nezbytně však zájem jednotlivých zaměstnavatelů) vyžaduje. Proto je zaměstnávání cizinců podrobena přísné regulaci jak z hledisek strukturálních, tak z hledisek prostorových – smyslem a účelem regulace je upustit na český pracovní trh jen takové profese, na taková místa, v takových počtech a v takovém čase, v nichž to pomůže celkovému ekonomickému výkonu země a zároveň to nepovede ke snížení dostupnosti zaměstnání pro občany EU a úrovně pracovních odměn, jichž v ČR dosahují.“ (Blíže viz bod 24 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2020, č. j. 2 Ads 83/2019-26). Takto vymezeným smyslem a účelem regulace zaměstnávání cizinců v zákoně o zaměstnanosti se však žalovaná v projednávané věci již nijak blíže nezabývala. Vůbec tedy nevysvětlila, jak by mohl být účel zákona o zaměstnanosti pochybením žalobkyně spočívajícím ve výkonu práce bez náležitého oznámení změny (s přihlédnutím ke všem okolnostem případu) dotčen. Lze tedy shrnout, že úvahy správních orgánů nejsou dostatečné pro učinění závěru, že žalobkyně vykonávala nelegální práci ve smyslu ustanovení § 46 odst.

- 6 písm. e) zákona o pobytu cizinců. Měly se totiž v tomto ohledu zabývat individuálními okolnostmi projednávané věci a přiměřeností zvoleného řešení, což neučinily. Jelikož tedy správní orgány nezohlednily při svém rozhodování některé okolnosti, které zohlednit měly, je třeba, aby je nejprve posoudily právě ony (přiměřeně srov. např. bod 28 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2021, č. j. 7 Azs 118/2021-31).
39. Ohledně námitky týkající se nedostatečného posouzení zásahu do soukromého a rodinného života žalobkyně a její rodiny, považuje zdejší soud za vhodné nejprve zmínit, že správní orgány nepodložily dostatečně svůj závěr, že se žalobkyně dopustila nelegální práce ve smyslu ustanovení § 46 odst. 6 písm. e) zákona o pobytu cizinců, jak již bylo vysvětleno výše. Zda tomu tak skutečně bylo (a bylo na místě z tohoto důvodu zaměstnaneckou kartu neprodloužit) budou muset ještě blíže posoudit v dalším řízení. Není tedy zřejmé, zda vůbec bude třeba zásah rozhodnutí do soukromého a rodinného života hodnotit a jaké budou relevantní okolnosti, které bude případně třeba při tomto posuzování vzít v potaz.
40. Přesto však zdejší soud nad rámec výše uvedeného podotýká, že zákon sice skutečně v případě zamítnutí žádosti o prodloužení zaměstnanecké karty pro výkon nelegální práce posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života nepředpokládá. Nicméně *„posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí není omezeno pouze na ta rozhodnutí, u kterých to zákon o pobytu cizinců výslovně stanoví. V tomto kontextu Nejvyšší správní soud rovněž opakovaně vyjádřil, že článek 8 Úmluvy, podle něhož má každý „právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence“, je přímo aplikovatelný a má přednost před zákonem.“* (Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 5. 2022, č. j. 5 Azs 84/2021-142). I v případě žádosti o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty je tedy třeba v některých případech aplikovat přímo čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv, přestože s takovým postupem zákon o pobytu cizinců výslovně nepočítá. Konkrétně pokud cizinec vznesl námitku nepřiměřenosti rozhodnutí a tato tvrzená nepřiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého či rodinného života není již na první pohled nemyslitelná či zdánlivá. Rovněž je nutné zohlednit i mezinárodní závazky, které pro Českou republiku vyplývají z Úmluvy o právech dítěte, zejména vzít v potaz nejlepší zájem dítěte (viz body 41 a 42 citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 5. 2022, č. j. 5 Azs 84/2021-142). Žalobkyně přitom v projednávané věci již v průběhu správního řízení namítala zásah do svého soukromého a rodinného života a do soukromého a rodinného života své rodiny včetně syna, přičemž tuto argumentaci nebylo možné na první pohled označit za zdánlivou či nemyslitelnou. I v projednávané věci tak bylo na místě se touto otázkou náležitě zabývat. To správní orgány neprovedly.
41. Článek 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod sice samozřejmě nelze *„vykládat tak, že by stanovoval všeobecný požadavek na respektování volby dotčených osob ohledně země jejich společného pobytu, a nelze ani bagatelizovat zájmy státu, včetně respektování pravidel zákona o pobytu cizinců. Na druhou stranu druhou však musejí být závěry o přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života cizince vždy opřeny o dostatečně zjištěný skutkový stav a komplexní posouzení konkrétní situace té které věci.“* (Bod 13 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2024, č. j. 6 Azs 248/2023-24). Žalovaná ani správní orgán prvního stupně se rodinnými vazbami na území tvrzenými žalobkyní téměř vůbec nezabývaly. Správní orgán prvního stupně se omezil na konstatování, že zamítnutí žádosti o prodloužení zaměstnanecké karty neznamena,

že bude žalobkyně nucena opustit území České republiky, a že může požádat o jiný druh pobytu. Žalovaná pak toliko dodala, že od srpna 2020 vystřídala žalobkyně tři zaměstnavatele a dobu pobytu nelze pokládat za takovou dobu, za kterou by si na území vybudovala trvalé a nezrušitelné sociální vazby. Taktéž poukázala na možnost požádat o udělení jiných druhů pobytu a o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti. S konkrétními tvrzeními o rodinných vazbách žalobkyně na území České republiky se však vůbec nevypořádala a akcentovala pouze okolnost spočívající v nesplnění podmínek pro prodloužení zaměstnanecké karty. Neprovedla tedy žádné poměrování mezi veřejným zájmem státu a dopady rozhodnutí do soukromého a rodinného života.

42. Rovněž se správní orgány dostatečně nezabývaly ani otázkou nejlepšího zájmu dítěte. Ten je přitom předním hlediskem při jakékoliv činnosti týkající se dětí a musí být zohledněn i při posuzování zásahu do rodinného života cizinců. Je nutné jej řádně definovat a věnovat dostatečnou pozornost hledání spravedlivé rovnováhy mezi nejlepším zájmem dítěte a konkurujícím veřejným zájmem. Tuto úvahu je pak třeba dostatečně a přezkoumatelně vyjádřit (viz např. bod 34 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2022, č. j. 5 Azs 137/2022-40, či bod 13 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2023, č. j. 10 Azs 234/2023-51). Takovou úvahu však napadené rozhodnutí ani prvostupňové rozhodnutí neobsahují. Žalovaná sice dovodila, že po žalobkyni nelze požadovat, aby z České republiky vycestovala, a to případně i s nezletilým synem. V této souvislosti se však dále omezila toliko na konstatování, že je především na rodičích, aby dbaly o práva a zájmy nezletilých dětí, přičemž žalobkyně může zvolit jiné instituty zákona o pobytu cizinců, které budou více odpovídat účelu jejího pobytu. Takové zcela obecné odůvodnění nelze považovat za náležité, když zejména není nejlepší zájem syna žalobkyně nijak vymezen, a tedy ani nemůže být poměřován s veřejným zájmem na neprodloužení pobytového oprávnění žalobkyně. Nelze také pouze konstatovat, že nejlepší zájem nezletilých dětí je pouze záležitostí rodičů. Jak již bylo vysvětleno výše, je i na správních orgánech rozhodujících v pobytových věcech cizinců, aby nejlepší zájem dítěte při svém rozhodování vzaly řádně v potaz.
43. K výše uvedenému je třeba pro úplnost dodat, že možnost získání jiného pobytového oprávnění zmiňovaná žalovanou i správním orgánem prvního stupně ještě nezbavuje správní orgány povinnosti náležitě posoudit přiměřenost rozhodnutí (viz např. bod 22 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2024, č. j. 6 Azs 248/2023-24). Ty přitom ani nevysvětlily, jak by podání žádosti o dlouhodobé vízum za účelem rodinným či o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území (i s případným upuštěním od povinnosti osobního podání takové žádosti) zajistilo žalobkyni další možnost pobytu na území a zabránilo tedy její povinnosti opustit území, když po zamítnutí její žádosti o zaměstnaneckou kartu již zřejmě žádným oprávněním k pobytu nedisponuje. Co se pak týče argumentace možností požádat o vízum za účelem strpění, je třeba podotknout, že na udělení tohoto víza se žalobkyně nemůže spolehnout a jeho udělení je navíc vyloučeno ze soudního přezkumu. Ani posouzení nejlepšího zájmu dítěte tak nelze ponechávat až na tuto možnost k získání pobytového oprávnění (viz např. bod 24 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2020, č. j. 4 Azs 171/2019-25, či bod 18 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2023, č. j. 10 Azs 234/2023-51).

VI. Závěr a náklady řízení

44. Z výše uvedených důvodů tak zdejší soud zrušil napadené rozhodnutí a věc zároveň vrátil žalované k dalšímu řízení. V dalším řízení bude žalovaná vázána právními názory vyjádřenými v tomto rozsudku (viz ustanovení § 78 odst. 5 s. ř. s.). Především bude nutné náležitě posoudit všechny okolnosti případu a s ohledem na zásadu přiměřenosti vyjádřenou ve správním řádu rozhodnout, zda jsou splněny podmínky pro neprodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty žalobkyně. Případně bude dále nutné vypořádat se řádně i se zásahem do soukromého a rodinného života žalobkyně a její rodiny. Přitom bude třeba dostatečným způsobem zohlednit i nejlepší zájem nezletilého syna žalobkyně. Všechny své závěry žalovaná náležitě zdůvodní.
45. O náhradě nákladů řízení jeho účastníků rozhodl zdejší soud podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně měla ve věci plný úspěch, a má proto právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložila proti žalované, jež ve věci úspěch neměla.
46. Náklady řízení žalobkyně tvoří zaplacený soudní poplatek za žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ve výši 3 000 Kč a zaplacený soudní poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě ve výši 1 000 Kč. Dále se jedná o náklady na odměnu jejího zástupce za tři úkony právní služby podle § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), tedy převzetí právního zastoupení ve věci a příprava zastoupení, sepsání a podání žaloby, a účast na jednání před soudem. Dle ustanovení § 7 bodu 3 ve spojení s § 9 odst. 2 advokátního tarifu ve znění platném a účinném do 31. 12. 2024 činí výše odměny za jeden úkon právní služby 3.100,- Kč (2 x 3.100,- Kč = 6.200,- Kč), dle ustanovení § 7 bodu 5 ve spojení s § 9 odst. 5 advokátního tarifu ve znění platném a účinném od 1. 1. 2025 pak činí výše odměny za jeden úkon právní služby 4.620,- Kč (1 x 4.620,- Kč = 4.620,- Kč). Náhrada hotových výdajů pak dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu ve znění platném a účinném do 31. 12. 2024 činí 300,- Kč za každý úkon (2 x 300,- Kč = 600,- Kč), náhrada hotových výdajů pak dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu ve znění platném a účinném od 1. 1. 2025 pak činí 450,- Kč za každý úkon (1 x 450,- Kč = 450,- Kč). Jelikož je zástupce žalobkyně plátcem daně z přidané hodnoty, což zdejšímu soudu doložil (č. 1. 7 spisu), zahrnují náklady řízení v souladu s ustanovením § 57 odst. 2 s. ř. s. též částku 2 492,70 Kč odpovídající dani z přidané hodnoty ve výši 21 % z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů, kterou je povinen z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů. Celková výše nákladů řízení žalobkyně tak činí 18 362,70 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.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty. Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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.

V Praze, dne 21. května 2025

JUDr. Tomáš Švec, Ph.D.
samosoudce