



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudců Mgr. Věry Pazderové, LL.M., M.A., a JUDr. Davida Krysky, Ph.D. ve věci

žalobkyně: **C. J., nar. X**
státní příslušnost Filipínská republika
bytem X

zastoupena advokátem Mgr. Petrem Václavkem
sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1

proti

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

o **žalobě proti rozhodnutí** žalované ze dne 2. 2. 2022, č. j. MV-198593-4/SO-2021,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobkyně se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí, kterým žalovaná zamítla její odvolání a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra (dále jen „ministerstvo“) ze dne 25. 10. 2021, č. j. OAM-24924-56/ZM-2019, ve věci žádosti o udělení souhlasu se změnou zaměstnavatele.
2. Žalobkyně pobývá na území ČR od roku 2015. Nejprve na základě zaměstnanecké karty

s platností od 7. 5. 2015 do 6. 5. 2017, která jí byla vydána k zaměstnavateli Pracovní agentura Atlas s. r. o. (dále jen „Pracovní agentura Atlas“) pro výkon závislé práce na pracovním místě uklízeče a pomocníka v ubytovacích a vzdělávacích zařízeních s místem výkonu práce na adrese Újezd 452/42, Praha 1. Posléze na základě zaměstnanecké karty s platností od 7. 5. 2017 do 6. 5. 2019, která jí byla vydána k témuž zaměstnavateli pro shodnou pracovní pozici na shodném místě výkonu práce.

3. Dne 2. 5. 2019 žalobkyně podala žádost o souhlas se změnou zaměstnavatele držitele zaměstnanecké karty. Novým zaměstnavatelem měla být společnost RBB AGRO s. r. o. (dále jen „RBB“) se sídlem Bílá 8, Číměř. Pracovním zařazením měla být pozice pomocník/pomocnice v domácnosti pro úklid, uklízeči a pomocníci v domácnostech (kromě hospodyně) s místem výkonu práce Bílá 8, Číměř, a číslem evidovaného pracovního místa 16 004 290 737.
4. Ministerstvo žalobkyninu žádost zamítlo nejprve rozhodnutím ze dne 23. 4. 2020, neboť dospělo k závěru, že je dána jiná závažná překážka pobytu na území spočívající ve výkonu nelegální práce. Žalovaná však toto rozhodnutí zrušila rozhodnutím ze dne 27. 7. 2020 a vrátila věc ministerstvu k dalšímu řízení. Ministerstvo totiž podle žalované zatížilo řízení vadou, neboť neumožnilo žalobkyni nahlédnout do spisu a seznámit se s podklady rozhodnutí, a také opomnělo posoudit intenzitu porušení zákona žalobkyní, proto bylo jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné.
5. Rozhodnutím ze dne 8. 2. 2021 ministerstvo žalobkyninu žádost zamítlo podruhé, opět z důvodu jiné závažné překážky pobytu na území spočívající ve výkonu nelegální práce. Také toto rozhodnutí žalovaná zrušila a vrátila věc ministerstvu k dalšímu řízení, a to rozhodnutím ze dne 29. 4. 2021. V odůvodnění rozhodnutí ministerstva totiž opět (kromě doby výkonu nelegální práce) chyběly úvahy o závažnosti protiprávního jednání žalobkyně a ministerstvo se nezabývalo všemi tvrzeními, které žalobkyně v této souvislosti učinila.
6. Rozhodnutím ze dne 25. 10. 2021 ministerstvo žalobkyninu žádost opět zamítlo podle § 42g odst. 7 ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), neboť setrvalo na závěru o naplnění jiné závažné překážky pobytu na území. Žalobkyně se totiž dopustila nelegální práce, kterou vykonávala po dlouhou dobu, a přitom nutně musela vědět, že vykonává závislou práci v rozporu s vydanou zaměstnaneckou kartou, a tedy nelegálně. Současně také neplnila účel svého pobytu na území, a to minimálně po celou dobu, na kterou jí byla zaměstnanecká karta prodloužena.
7. Ministerstvo dále poukázalo na skutečnost, že na základě jeho podnětu provedl Oblastní inspektorát práce pro Jihočeský kraj a Vysočinu (dále jen „oblastní inspektorát práce“) dne 23. 4. 2019 kontrolu u zaměstnavatele Pracovní agentura Atlas na pracovišti Bílá 8, Číměř, okres Jindřichův Hradec. Z protokolu o kontrole vyplývá, že žalobkyně vykonávala od května 2017 do 23. 4. 2019 pro Pracovní agenturu Atlas práci jako pomocnice v domácnosti na adrese Bílá 8, Číměř. Pracovní agentura Atlas v námitkách proti kontrolnímu protokolu namítla, že žalobkyně a další dva cizinci měli být na pracovišti Bílá 8, Číměř vysláni v rámci pracovní cesty a že vykonávali práci jako pomocníci ve výrobě, přičemž povaha této práce umožňuje pracovní cestu. Oblastní inspektorát práce námitky zamítl, neboť se Pracovní agentura Atlas zmínila o vyslání zaměstnanců na pracovní cestu poprvé až v námitkách k protokolu a navíc toto své tvrzení neprokázala. Podle oblastního inspektorátu práce se o vyslání na pracovní cestu jednat nemohlo, protože výkon práce na

jiném místě byl dlouhodobý, kdežto základním znakem pracovní cesty je časová omezenost. V případě žalobkyně byla prokázána délka jejího zaměstnání na jiném místě již od roku 2017.

8. Na základě zmíněného protokolu měl žalovaný za prokázané, že žalobkyně od května 2017 do dne kontroly 23. 4. 2019 vykonávala závislou práci pro zaměstnavatele Pracovní agentura Atlas v Číměři a vykonávala práci pomocníka v domácnosti. Tuto skutečnost nezpochybňuje ani zaměstnavatel, ani žalobkyně ve svém vyjádření k podkladům ze dne 30. 9. 2021. Žalobkyně sice vykonávala práci pro Pracovní agenturu Atlas, ale na odlišném místě, a vykonávala práci „91110 uklízeči a pomocníci v domácnostech (kromě hospodyň)“, a nikoliv práci uklízeče a pomocníka v ubytovacích a vzdělávacích zařízeních, která byla při ohlášení volného pracovního místa zařazena do kategorie „93299 pomocní pracovníci ve výrobě jinde neuvedení“. Definičními znaky volného pracovního místa uvedeného v centrální evidenci volných pracovních míst jsou přitom místo výkonu práce a druh práce, který je vymezen pomocí klasifikace CZ_ISCO.
9. O pracovní cestu se podle ministerstva nejednalo, protože musí být časově omezená (na dobu nezbytné potřeby) a nesmí zastírat faktický výkon práce cizince na jiném místě. Krom toho, v případě držitele zaměstnanecké karty je vyslání na pracovní cestu omezeno pravidlem uvedeným v § 93 zákona o pobytu cizinců, tedy že vyslání na pracovní cestu odpovídá povaze vykonávané práce. Práce uklízečky a pomocníka v ubytovacích a vzdělávacích zařízeních není prací, která by z povahy věci vyžadovala cesty mimo místo výkonu práce. Povaha žalobkyniny práce tedy zaměstnavateli neumožňovala, aby ji vyslal na pracovní cestu. I pokud by formálně na pracovní cestu vyslána byla, nejednalo by se o vyslání dočasné, ale na celou dobu, na kterou byla žalobkyni zaměstnanecká karta prodloužena. Nadto, na pracovní cestě nelze vykonávat jiný druh práce, než je uveden v pracovní smlouvě.
10. K výkonu práce na jiném místě žalobkyni nebyl udělen souhlas podle § 42g odst. 7 nebo 8 zákona o pobytu cizinců. O souhlas požádala až po kontrole provedené oblastním inspektorátem práce.
11. Žalobkyně tedy po od května 2017 do dne kontroly 23. 4. 2019 vykonávala závislou práci v rozporu se zaměstnaneckou kartou, a tedy se dopustila nelegální práce podle § 5 písm. e) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“). Nelegální práci (kromě toho, že je přestupkem a důvodem pro správní vyhoštění) nelze považovat za plnění účelu, pro který byla zaměstnanecká karta vydána. Jednáním ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců přitom není jakékoliv jednání v rozporu s právním řádem. Musí jít o jednání takové intenzity a závažnosti, že další pobyt cizince na území není možný [viz rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 20. 2. 2020, č. j. 7 Azs 369/2019-23]. Z tohoto důvodu judikatura dovodila, že neplnění účelu pobytu po převážnou dobu představuje jinou závažnou překážku pobytu na území. Žalobkyně neplnila účel pobytu po celou dobu, na kterou jí byla zaměstnanecká karta prodloužena.
12. K závažnosti a intenzitě ministerstvo dodalo, že žalobkyně nejenže neplnila účel pobytu po převážnou dobu pobytu, ale naplnila jej výkonem nelegální práce. Je třeba zohlednit také smysl rozhodné právní úpravy, jímž je zájem na ochraně trhu práce. Ten se pak projevuje v údajích, které jsou součástí rozhodnutí o povolení k zaměstnání. Cizinec je oprávněn vykonávat zaměstnání pouze na pracovním místě u zaměstnavatele a na místě, které jsou uvedeny v rozhodnutí o povolení k zaměstnání. Nerespektování těchto omezení legitimní

snahu o kontrolu nad trhem práce maří. Podle současného znění zákona o pobytu cizinců je navíc výkon nelegální práce samostatným důvodem pro nevydání nebo neprodloužení platnosti zaměstnanecké karty.

13. Jednání žalobkyně bylo podle ministerstva navíc zaviněné. V pracovní smlouvě, kterou žalobkyně předložila k žádosti o prodloužení zaměstnanecké karty bylo zřetelně uvedeno místo výkonu práce v Praze a stejně byl v pracovní smlouvě uveden i druh práce. Žalobkyně proto musela vědět, že vykonává jiný druh práce a na jiném místě, než pro které jí byla původně zaměstnanecká karta vydána a pro který jí byla prodloužena. Krom toho, žalobkyně již v květnu 2015 oznámila ve smyslu § 98 odst. 3 zákona o pobytu cizinců změnu místa svého pobytu s tím, že od května 2015 pobývá na adrese Bílá 8, Číměř (před tím měla pobyt hlášen v Dolních Břežanech v okrese Praha-západ). Prakticky ihned po příjezdu do ČR tedy změnila místo pobytu. Nejednalo se přitom o změnu přechodnou, ale tuto adresu pobytu uvedla i v žádosti o prodloužení zaměstnanecké karty. Žalobkyni muselo být zřejmé (nejpozději při prodlužování zaměstnanecké karty), že pokud pobývá v Číměři, je fakticky vyloučeno, aby mohla pracovat na plný úvazek v Praze, která je jako místo výkonu práce uvedena v pracovní smlouvě. Žalobkyně tedy zcela úmyslně a vědomě vykonávala práci na jiném místě. I pokud by nepostřehla rozdíl v druhu práce, nepochybně musela postřehnout rozdíl v místě, kde práci skutečně vykonávala, od místa výkonu práce uvedeného ve smlouvě.
14. V případě žalobkyně navíc již došlo k prodloužení zaměstnanecké karty, nejedná se tedy o její první zaměstnaneckou kartu, u níž by mohlo být vzato v úvahu, že ještě nebyla seznámena s pravidly pro výkon práce v ČR. Pokud se s těmito pravidly neseznámila ani po dvou letech pobytu na území, lze to považovat přinejmenším za hrubou nedbalost. Naopak je možné říci, že žalobkyně úmyslně uváděla ministerstvo v omyl, pokud při prodloužení zaměstnanecké karty předložila pracovní smlouvu, ze které vyplývalo, že vykonává práci jako uklízečka a pomocnice v ubytovacích a vzdělávacích zařízeních v Praze, přestože vykonávala práci pomocnice v domácnosti v Číměři. Měla si být vědoma, že podle tehdejší právní úpravy musela požádat o souhlas se změnou pracovního zařazení nebo změnou zaměstnavatele. To však učinila až poté, kdy bylo zjištěno, že vykonávala práci nelegálně.
15. Individuální okolnosti věci podle ministerstva dokládají závažnost jednání žalobkyně. Výkon nelegální práce a dlouhodobé neplnění účelu představují skutečně závažnou překážku dalšímu pobytu žalobkyně v ČR, a z tohoto důvodu nebylo možné vydat souhlas se změnou zaměstnavatele.
16. Námitky žalobkyně (že její jednání nedosahuje intenzity ohrožení veřejného zájmu; že jí byla vydána zaměstnanecká karta pro výkon práce u zaměstnavatele, který je agenturou práce, přičemž z povahy agenturního zaměstnávání vyplývá přidělování k výkonu práce uživatelům, a proto byla v dobré víře; že pochyby o legálnosti výkonu práce by nenastaly, pokud by zaměstnavatel ohlásil volné pracovní místo s drobným rozdílem tak, že by místo výkonu práce pokrylo výkon práce u jednotlivých smluvních partnerů agentury; že u řady cizinců je možné při agenturním zaměstnávání měnit uživatele bez oznámení, a proto v jejím případě existuje nižší míra ohrožení; že je pro ni jako cizinku složité rozlišovat jednotlivé nuance, které si neuvědomil ani její zaměstnavatel i přes jeho dlouholeté zkušenosti a který ji ujišťoval, že její zaměstnanecká karta je v pořádku; že nešlo o úmyslné porušení zákona, ale neporozumění podmínkám získaného povolení; že se domnívala, že pracuje tak, jak ji zavazovala pracovní smlouva; a že nelegální práce je důsledkem nedbalosti jejího zaměstnavatele) ministerstvo neshledalo důvodnými.

17. Předpoklad žalobkyně, že jí byla vydána zaměstnanecká karta pro agenturní zaměstnávání, jehož podstatou je přidělení zaměstnance k uživateli, je mylný. V pracovních smlouvách, které žalobkyně předložila, není uveden § 307a zákoníku práce, tedy ustanovení, které by obsahovalo souhlas žalobkyně s dočasným přidělováním k výkonu práce pro uživatele. Žalobkyně měla být podle pracovních smluv kmenovým zaměstnancem Pracovní agentury Atlas. Ani z obsahu kontrolního protokolu oblastního inspektorátu práce nevyplývá, že by žalobkyně byla přidělena ke společnosti RBB jako k uživateli. Mezi Pracovní agenturou Atlas a společností RBB existovala smlouva o dílo, nikoliv dohoda o přidělení zaměstnanců podle § 308 zákoníku práce.
18. Krom toho, v případě výkonu práce uklízeče a pomocníka v ubytovacích a vzdělávacích zařízeních, která spadá pod kategorii „93299 – pomocní pracovníci ve výrobě jinde neuvedení“ by k výkonu práce přidělována být nemohla. Podle nařízení vlády č. 64/2009 Sb., o stanovení druhů prací, které agentura práce může formou dočasného přidělení k výkonu práce u uživatele zprostředkovat, totiž lze zprostředkovat formou dočasného přidělení k výkonu práce k uživateli pouze ty práce, k jejichž výkonu je zapotřebí minimálně středoškolské vzdělání s maturitou. Výjimku tvoří pouze druhy prací, které podle klasifikace CZ_ISCO spadají do skupin prací uvedených v příloze zmíněného nařízení. Tyto skupiny však nezahrnují práce spadající pod číselné označení začínající číslicí 9.
19. Pracovní agentura Atlas má dlouholeté zkušenosti, jak uvedla i žalobkyně, proto jí jsou výše uvedená pravidla nepochybně známa, a proto zřejmě nikdy ani netvrdila, že by žalobkyni zaměstnávala agenturně, tzn. přidělovala k výkonu práce pro uživatele. Mohlo se jednat nanejvýš o skryté agenturní zaměstnávání.
20. Žalobkyně musela vědět, že není agenturně zaměstnávána, protože takovou doložku neměla uvedenou v žádné pracovní smlouvě a neexistoval ani žádný pokyn k přidělení k uživateli. Žalobkyni tak nemohlo vzniknout žádné legitimní očekávání na základě toho, že je zaměstnána společností, která je současně agenturou práce. Naopak musela minimálně vědět, že vykonává jiný druh práce a na jiném místě, než jak je uvedeno v pracovní smlouvě. Ke dni kontroly žalobkyně pobývala na území ČR téměř čtyři roky. Za tu dobu se skutečně měla seznámit s podmínkami, za nichž zde může vykonávat závislou práci. Pokud by bylo jednání žalobkyně omluveno, pravidla zákona o pobytu cizinců a zákona o zaměstnanosti by zůstala bez účinku. Stačilo by pokaždé předstírat nevědomost a víru ve správnost pokynů zaměstnavatele. Nelze opomenout také skutečnost, že žalobkyně začala jednat podle zákona až podáním nyní posuzované žádosti a poté, kdy oblastní inspektorát práce zjistil, že vykonávala nelegální práci. Pokud by kontrola neproběhla, zjevně by ve výkonu nelegální práce pokračovala. Skutkovými okolnostmi popsány výše se případ žalobkyně liší od věci posuzované v rozsudku NSS ze dne 8. 8. 2019, č. j. 9 Azs 192/2019-27.
21. Žalobkyně podala proti rozhodnutí ministerstva odvolání, ve kterém uvedla obdobné námitky jako následně v žalobě.
22. Žalovaná v záhlaví uvedeným rozhodnutím žalobkynino odvolání zamítla. S právním názorem ministerstva se ztotožnila a plně odkázala na jeho odůvodnění, ve kterém byly všechny námitky žalobkyně řádně vypořádány. V odvolání žalobkyně pouze opakuje námitky uvedené již ve vyjádření k podkladům rozhodnutí.
23. Žalobkyně vykonávala jiný druh závislé práce a na jiném místě, než je uvedeno v charakteristice volného pracovního místa, na které jí byla zaměstnanecká karta vydána.

Podle žalované se nepochybně jedná o výkon nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) zákona o zaměstnanosti. Žalovaná se ztotožnila rovněž s názorem ministerstva, že žalobkyně po celou dobu, na kterou jí byla zaměstnanecká karta prodloužena, neplnila účel pobytu, protože nevykonávala práci na pracovním místě č. 7 609 850 791. Pokud cizinec účel pobytu neplní, obchází tím zákon.

24. Jiná závažná překážka pobytu na území je neurčitým právním pojmem. S odkazem na rozsudek NSS ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011-69, žalovaná konstatovala, že není povinna tento pojem obecně definovat, ale je pouze povinna zhodnotit, zda lze konkrétní skutkové okolnosti pod tento pojem subsumovat. Musí se jednat o překážku takové intenzity, aby ji bylo možné označit za závažnou. Krajský soud v Českých Budějovicích v rozsudku ze dne 27. 2. 2019, č. j. 51 A 3/2018-34, uvedl, že skutečnost, že výkon nelegální práce lze podřadit pod jinou závažnou překážku pobytu, potvrzuje četná judikatura, např. rozsudek NSS ze dne 4. 5. 2016, č. j. 3 Azs 171/2015-144. Také v rozsudku ze dne 20. 2. 2019, č. j. 6 Azs 7/2019-19, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že jinou závažnou překážku pobytu na území může představovat i dlouhodobé obcházení předpisů upravujících zaměstnávání cizinců v ČR.
25. V případě žalobkyně je podle žalované obsahem spisu dostatečně prokázáno, že byl naplněn důvod pro neudělení souhlasu se změnou zaměstnavatele podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. V rozsudku ze dne 11. 12. 2017, č. j. 11 A 168/2017-47, Městský soud v Praze uvedl, že výkon nelegální práce je třeba vnímat jako jednání, které naplňuje znaky porušování právních předpisů ČR nebo jejich obcházení, a lze je hodnotit jako překážku, která v konkrétním případě může dosahovat takové intenzity, že je možné ji vnímat jako závažnou, protože je zájmem státu, aby povolení náleželo jen těm cizincům, kteří neporušují ani neohrožují veřejný pořádek, náležitě dbají dodržování všech povinností, které jim právní řád ukládá, a svá práva nevykonávají na úkor práv jiných osob nebo státu.
26. Ministerstvo se podle žalované dostatečně a přezkoumatelně zabývalo otázkou závažnosti a intenzity protiprávního jednání žalobkyně, a odstranilo tak vady, na které bylo v předcházejících rozhodnutích žalované upozorněno. V této souvislosti žalovaná odkázala na str. 8 a násl. rozhodnutí ministerstva a shrnula, že žalobkyně vykonávala jiný druh práce na jiném místě, než na které jí byla vydána zaměstnanecká karta. Takové jednání bylo v přímém rozporu se zájmem státu na ochraně trhu práce. Jednalo se o zaviněné jednání, neboť jí muselo být známo, že vykonává práci v rozporu s vydanou zaměstnaneckou kartou. Z Prahy, kde měla vykonávat práci, se již v roce 2015 přestěhovala do Číměře. Musel jí být rovněž zřejmý rozdíl mezi pozicí pomocnice v domácnosti, kterou vykonávala, a pozicí uklízečky v ubytovacích a vzdělávacích zařízeních, kterou měla vykonávat, ale nevykonávala. Druh práce i místo výkonu práce jsou vymezeny i v žalobkyní podepsané pracovní smlouvě ze dne 27. 3. 2017.
27. Žalobkyně pobývá na území ČR již delší dobu, a proto si měla a mohla zjistit podmínky svého pobytového oprávnění. To, že tak neučinila, nelze klást k tíži ministerstvu. Znalost právních předpisů je na iniciativě žalobkyně. Jejich neznalost ji vystavuje riziku porušení a nedodržení pravidel z nich plynoucích. V rozsudku ze dne 18. 1. 2018, č. j. 11 A 206/2017-34, Městský soud v Praze uvedl, že cizinec musí sám dbát na to, aby znal právní předpisy ČR a aby je také dodržoval, a měl by se proto z vlastní iniciativy informovat o podmínkách svého pobytu. Dále lze odkázat na rozsudek NSS ze dne 21. 2. 2018, č. j. 4 Azs 229/2017-34, ve kterém Nejvyšší správní soud uvedl: „*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. V posuzovaném případě bylo především na stěžovatelce, aby si střežila svoje práva.“

28. Případný podíl zaměstnavatele na situaci žalobkyně nic nemění na skutečnosti, že byl dán důvod pro zamítnutí její žádosti. Důvod pro zamítnutí může přitom spočívat i v neúmyslném jednání či opomenutí. Názor žalované potvrzuje i rozsudek NSS ze dne 25. 1. 2018, č. j. 4 Azs 248/2017-37, podle kterého *„[p]rovedené dokazování potvrzuje, že se stěžovatel do nepříznivé situace dostal na základě okolností, které byly na jeho vůli nezávislé. Ani tento fakt však není způsobilý zhojit skutečnost, že stěžovatel nemůže plnit účel pobytu předpokládaný zaměstnaneckou kartou, tedy být zaměstnán na pracovním místě leštiče nástrojů a kovů u zaměstnavatele Bohemia Works Group, družstvo. Podle Nejvyššího správního soudu v projednávané věci převažuje zájem státu na dodržování předpisů regulujících pobyt cizinců na území České republiky s tím, že na plnění účelu pobytu je nezbytné nahlížet jako na kategorii objektivní, nezávislou na vůli cizince. Pokud cizinec nemůže plnit účel pobytu, jedná o okolnost, která představuje závažnou překážku pobytu zamezující vydání zaměstnanecké karty.“*
29. Závěrem žalovaná dodala, že postupovala v souladu s judikaturou, podle které správní orgány (a soudy) nejsou povinny se vypořádat s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí. Takový postup shledal ústavně konformním i Ústavní soud (viz nálezy ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08). Ministerstvo zjistilo skutkový stav v souladu s § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, (dále jen „správní řád“) a jeho rozhodnutí bylo vydáno v souladu s právními předpisy.

II. Obsah žaloby

30. Žalobkyně považuje napadené rozhodnutí za nezákonné a nepřezkoumatelné. Protože žalovaná uvedla, že se plně ztotožňuje s rozhodnutím ministerstva a odkazuje na něj, je žalobkyně nucena zopakovat své odvolací námitky. Předně má za to, že § 56 odst. 1 písm. j) byl aplikován nesprávně. I pokud by se žalobkyně dopustila nelegální práce, tak jak byla vymezena v rozhodnutí ministerstva z časového hlediska, závažnost jejího jednání nedosahuje takové intenzity, aby konstituovala existenci jiné závažné překážky pobytu na území.
31. Výkladem pojmu jiná závažná překážka pobytu na území se obšírně zabývala judikatura, např. rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2021, č. j. 7 Azs 118/2021-31, podle kterého *„[k]rajský soud zcela správně poukázal na to, že je nezbytné zabývat se tím, zda nelegální výkon závislé práce dosahuje takové intenzity, že se jedná o závažnou překážku pobytu cizince na území“* a *„je sice třeba souhlasit v tom, že doba trvání nelegální práce jistě může představovat důležitou okolnost při posuzování její závažnosti, nicméně se nejedná o jedinou okolnost, kterou je třeba v tomto ohledu posuzovat. Jinak řečeno, i nelegální práce vykonávaná dlouhodobě nemusí v každém případě naplňovat hypotézu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Vždy je totiž třeba vážit konkrétní okolnosti jednotlivého případu. Stejně tak je třeba souhlasit se stěžovatelkou, že doba přesahující dva roky, kterou krajský soud s naplněním dlouhodobosti spojuje, nemusí být absolutním ukazatelem. V určitém případě může být jako dlouhodobá vnímána jistě i doba kratší, naopak lze si představit situaci, kdy i nelegální práce trvající více než dva roky, nemusí být považována za práci dlouhodobou.“*
32. Dále žalobkyně odkázala na rozsudek ze dne 30. 4. 2020, č. j. 1 Azs 23/2020-36, ve kterém

Nejvyšší správní soud uvedl, že „[p]ři výkladu tohoto pojmu a jeho aplikaci je však třeba vždy přihlížet ke konkrétním skutkovým okolnostem výkonu činností, které by bylo možné označit za nelegální práci. Je tedy nutné, aby konkrétní okolnosti nasvědčovaly takové intenzitě případného porušení pravidel o zaměstnanosti, resp. intenzitě porušení veřejného zájmu na ochraně pracovního trhu, která by ospravedlňovala aplikaci závažných překážek bránících dalšímu pobytu cizince na území (srov. např. rozsudek ze dne 8. 8. 2019, 9 Azs 192/2019 – 25, ze dne 23. 10. 2019, č. j. 9 Azs 235/2019 – 33, či ze dne 28. 11. 2019, č. j. 10 Azs 98/2019 – 32). Vodítko, jak intenzitu porušení pravidel o zaměstnanosti hodnotit, již Nejvyšší správní soud správním orgánům poskytl [...] Soud také potvrdil, že pod pojem jiná závažná překážka lze podřadit situaci, kdy cizinec vykonával závislou práci bez platného povolení k zaměstnání dlouhodobě; v minulých případech vždy šlo o dobu minimálně dvou let (rozsudek ze dne 16. 5. 2018, č. j. 10 Azs 197/2017 – 53, [...]).“

33. Obdobný závěr Nejvyšší správní soud učinil v rozsudku ze dne 8. 8. 2019, č. j. 9 Azs 192/2019-27, podle kterého „je nutno posoudit a odůvodnit závažnost takové překážky, v níž se musí odrazit úvaha o intenzitě porušení zákona [...] ač je jednání cizince, které naplňuje znaky porušování právních předpisů nebo jejich obcházení jistě jedním z primárních ukazatelů, že by zde mohla nastat závažná překážka ve smyslu citovaného ustanovení“ Shodně vychází z povinnosti posuzovat intenzitu nelegální práce i rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 12. 2017, č. j. 11 A 168/2017-47.
34. Při posouzení samotné (a případně vyšší) intenzity nelegální práce je proto zapotřebí vzít v úvahu celou řadu skutkových okolností každého jednotlivého případu. I žalovaná ve svém předchozím rozhodnutí zdůrazňovala, že rozhodnutí ministerstva postrádá posouzení jakýchkoliv dalších kritérií svědčících o intenzitě a závažnosti porušení právních předpisů.
35. V případě žalobkyně je třeba vzít v úvahu, že se po celou dobu svého pobytu domnívala, že zde pobývá v souladu s právními předpisy na úseku zaměstnanosti a pobytu cizinců. Zaměstnanecká karta jí byla vydána k agentuře práce, která se v rozhodných právních předpisech orientuje lépe než žalobkyně. Pro žalobkyni jakožto cizinku v zaměstnaneckém, a tedy slabším postavení bylo obtížné se vyznat pobytových věcech, zejména na začátku pobytu po příjezdu do ČR, kdy byla rozhodnutím zaměstnavatele vyslána ke smluvnímu partnerovi s jasnými pokyny ohledně toho, co má vykonávat. Umístění považovala za zcela legální a považovala to za pokyn zaměstnavatele, který musí respektovat a který jí nemůže s ohledem na renomé zaměstnavatele způsobit újmu.
36. Podstatnou je také skutečnost, že by k tomuto řízení ani všem souvisejícím komplikacím nedošlo, pokud by zaměstnavatel vystavil hlášené volné pracovní místo evidované v centrální evidenci pracovních míst s drobným rozdílem tak, že by místo výkonu práce souhrnně pokrylo místa výkonu práce u jednotlivých smluvních partnerů zaměstnavatele – agentury práce. V takovém případě by bez jakýchkoliv pochybností mohla cirkulovat mezi smluvními partnery agentury práce, aniž by musela činit oznámení o změně pracovního zařazení, resp. před novelou žádat o souhlas se změnou.
37. Rozdílu si očividně nebyl vědom ani její zaměstnavatel. O to více je tedy pochopitelné, že ani při zachování běžné míry opatrnosti, kterou by od žalobkyně nebo kohokoliv jiného v obdobném postavení bylo možné požadovat, si nebyla této drobnosti a složitosti celé věci vědoma ani žalobkyně. Ze strany zaměstnavatele byla opakovaně ujišťována, že zaměstnanecká karta je v pořádku, a ze strany jiných cizinců, mezi kterými se pohybuje, se o tomto problému nedozvěděla, a to i s ohledem na to, že řada cizinců zaměstnaných u

agentur práce mění uživatele bez oznámení, protože jejich zaměstnavatelé vystavili volná pracovní místa praktičtějšíм způsobem. Žalobkyně proto neměla žádný důvod se domnívat, že něco nebylo v pořádku z hlediska tuzemských předpisů.

38. Přestože neznalost zákona neomlouvá, pro posouzení jiné závažné překážky je jednou ze stěžejních skutečností otázka zavinění, neboť naplnění intenzity nelze dovodit pouze z doby tvrzeného výkonu nelegální práce. Ve zmíněném rozsudku č. j. 9 Azs 192/2019-27 Nejvyšší správní soud uvedl, že *„skutečnost, že žalobce sám přímo na žádosti o prodloužení povolení uvedl informace o svém pracovním poměru, podporuje závěr, že v jeho případě nešlo o úmyslné porušení či obcházení zákona, jako spíše o neporozumění podmínkám získaného povolení k pobytu. Tato okolnost sice nemá žádný dopad na to, že stěžovatel měl povinnost si podmínky pro možnost výkonu zaměstnání v rámci získaného pobytového povolení zjistit, má však v nyní posuzované věci značný vliv na naplnění neurčitého právního pojmu ‚závažnost překážky‘ pobytu cizince pro účely prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) ve spojitosti s § 35 odst. 3 zákona o pobytu cizinců.“*
39. Žalobkyně je přesvědčena, že v jejím případě lze uvažovat pouze o nedbalostním jednání, navíc ve formě nedbalosti nevědomé. Tomu svědčí okolnosti jejího zaměstnání – jejím zaměstnavatelem byla agentura práce, o jejíž pokynech neměla žalobkyně důvod pochybovat, a vykonávala činnost, která se ve skutečnosti objektivně tolik nelišila od jí původně povolené činnosti pomocníka a uklízeče v ubytovacích a vzdělávacích zařízeních. Krom toho, žalobkyni byla vydána zaměstnanecká karta v Praze již s adresou v Jihočeském kraji. Takový postup ministerstva umocnil zdání žalobkyně, že zaměstnanecká karta a její výkon práce jsou v pořádku.
40. Ministerstvo nebylo schopno prokázat, že se mělo jednat o úmyslné jednání, přestože se snažilo na vícero místech tuto skutečnost navodit. Např. na str. 12 tvrdí, že by se žalobkyně zjevně věnovala výkonu nelegální práce i nadále. Tato úvaha je podle žalobkyně absurdní. Žalobkyně neměla důvod nikoho klamat. S ohledem na postup zaměstnavatele a ministerstva by snad bylo možné spíše uvažovat o tom, že byla klamána spíš ona, byť se v případě ministerstva jednalo pouze o nedůslednost, což platí i v případě zaměstnavatele.
41. Nižší intenzita ohrožení veřejného zájmu výkonem (patrně nelegální) závislé práce u smluvního partnera agentury práce plyne v tomto případě z toho, že takový způsob výkonu práce žalobkyní byl především projevem výše uvedené neznalosti nebo nedbalosti jejího zaměstnavatele. Žalobkyně byla vůči němu v závislém, a tedy slabším postavení a jednala na základě jeho pokynu. Napadené rozhodnutí tuto otázku neřeší a neřeší ani zavinění zaměstnavatele. Obě rozhodnutí naopak plně přenášejí odpovědnost na žalobkyni. Žalovaná kladla důraz na dobu výkonu nelegální práce a pouze konstatovala, že žalobkyně jednala „zcela zaviněně“. Tuto otázku však nerozvinula a nesnažila se o určení formy zavinění, přestože se jedná o jeden z podstatných faktorů pro určení intenzity ohrožení veřejného zájmu.
42. Ministerstvo i žalovaná vychází primárně z doby tvrzeného výkonu nelegální práce, přestože žalobkyně usilovně namítala a namítá i jiné relevantní okolnosti. Otázka intenzity porušení veřejného zájmu nelegální prací je otázkou komplexnější a nelze ji redukovat pouze na časové období výkonu nelegální práce. Nyní napadená rozhodnutí jsou z tohoto důvodu nezákonná a nepřezkoumatelná. Správní orgány nemohly veřejný zájem řádně posoudit, aniž by zjistily aktuální situaci na pracovním trhu (např. prostřednictvím stanoviska Úřadu práce ČR). Napadené rozhodnutí je proto současně i v rozporu s § 3 správního řádu. Nemohlo totiž

dojít k řádnému posouzení intenzity porušení veřejného zájmu, protože nebyl v první řadě vymezen.

43. Podle žalobkyně se lze domnívat, že jí byla vydána zaměstnanecká karta při zohlednění skutečnosti, že jejím zaměstnavatelem je agentura práce, která dále zprostředkovává zaměstnání u jiných v zaměstnanecké kartě nespecifikovaných smluvních partnerů. Vydáním zaměstnanecké karty pro agenturu práce tak podle žalobkyně došlo k aprobování výkonu práce na pracovišti smluvních partnerů. Vydáním zaměstnanecké karty uvedeným způsobem pak došlo minimálně k založení legitimního očekávání žalobkyně, že může vykonávat práci mimo sídlo agentury práce, tj. na pracovišti smluvního partnera, neboť to je samotnou podstatou agenturního zaměstnávání. Žalobkyně proto poukazuje také na zásadu ochrany práv nabytých v dobré víře (§ 2 odst. 3 správního řádu), která byla postupem správních orgánů porušena. K obdobné odvolací námitce se žalovaná nevyjádřila, čímž zatížila své rozhodnutí nezákonností a nepřezkoumatelností.

III. Vyjádření žalované

44. Žalovaná poukázala na to, že žalobní námitky jsou totožné s odvolacími námitkami, které byly dostatečně vypořádány v napadeném rozhodnutí, proto na jeho obsah odkázala. Rozhodnutí byla podle ní vydána na základě dostatečně zjištěného skutkového stavu. Oba správní orgány se dostatečně zabývaly otázkou intenzity a závažnosti protiprávního jednání a posoudily všechny skutečnosti týkající se výkonu nelegální práce ve vzájemné souvislosti. Intenzita porušení právních předpisů byla taková, že ji nelze pominout.
45. Zákon o pobytu cizinců neukládá ministerstvu informovat či snad poučovat účastníky řízení o podmínkách výkonu práce v souladu se zaměstnaneckou kartou. Žalobkyně si měla zjistit či ověřit, jaké jsou podmínky výkonu zaměstnání na základě zaměstnanecké karty. Dne 27. 3. 2017 ostatně sama podepsala pracovní smlouvu, ve které jsou druh práce a místo jejího výkonu jasně vymezeny. Ani případný podíl zaměstnavatele na situaci žalobkyně nic nemění na tom, že je dán důvod pro zamítnutí žádosti. Skutečnost, že žalobkyni byla vydána zaměstnanecká karta již s adresou v Jihočeském kraji, nebyla podle žalované způsobilá umocnit zdání žalobkyně, že její zaměstnanecká karta a výkon práce jsou v pořádku. Adresa hlášeného pobytu a adresa místa výkonu práce jsou dvě odlišné kategorie.

IV. Jednání

46. Na jednání dne 24. 6. 2024 účastníci setrvali na svých procesních stanoviscích. Žalobkyně dodala, že byla povinna uposlechnout pokynů zaměstnavatele a byla mu „vydána na nemilost“.
47. Dokazování soud neprováděl, neboť předložené listiny (prohlášení sestry a švagra, prohlášení členů filipínské komunity, fotografie) se vztahovaly pouze k návrhu na přiznání odkladného účinku. K doplnění žaloby byla přiložena také výzva k převzetí průkazu o povolení k dlouhodobému pobytu ze dne 13. 9. 2017, doplnění žaloby však na ni neodkazuje a nenavrhuje provedení důkazu touto listinou. Není ani zřejmé, co by jí mělo být prokázáno. Na jednání žalobkyně potvrdila, že žádné důkazy nenavrhuje.

V. Posouzení žaloby soudem

48. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas (napadené rozhodnutí bylo zástupci žalobkyně doručeno dne 3. 2. 2022, žaloba byla podána dne 22. 2. 2022), osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny požadované formální náležitosti. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal

v rozsahu a mezích žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu v době jeho vydání (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.).

49. Žaloba není důvodná.
50. Žalobkyně brojí proti neudělení souhlasu se změnou zaměstnavatele podle § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců ve znění účinném do 30. 7. 2019, podle kterého „[z]měna 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).**“ (zdůraznění doplněno). Ministerstvo odůvodnilo neudělení souhlasu se změnou zaměstnavatele naplněním jiné závažné překážky pobytu na území ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců ve znění účinném od 1. 1. 2011 dosud. Pro naplnění hypotézy § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců je třeba, aby překážka pobytu na území byla závažná, což vyplývá ze samotného znění daného ustanovení i ustálené judikatury uvedené níže.
51. Správní orgány spatřovaly jinou závažnou překážku v tom, že (1) žalobkyně po celou dobu, na kterou jí byla zaměstnanecká karta prodloužena, vykonávala nelegální práci a (2) žalobkyně po celou dobu, na kterou jí byla zaměstnanecká karta prodloužena, neplnila účel pobytu, neboť nepracovala na pracovním místě uvedeném v zaměstnanecké kartě.
52. V případě neplnění účelu pobytu judikatura za závažnou překážku pobytu cizince považuje situaci, kdy účel pobytu nebyl plněn po „většinu doby“ povoleného pobytu (viz např. rozsudky NSS ze dne 18. 9. 2014, č. j. 7 Azs 144/2014-35, nebo ze dne 14. 1. 2016, č. j. 7 Azs 313/2015-35). Účel pobytu je naopak plněn, pokud je (v daném případě podnikatelská) činnost v období povoleného pobytu „alespoň převážně vykonávána“ (viz např. rozsudky NSS ze dne 24. 3. 2011, č. j. 9 As 80/2010-200, nebo ze dne 6. 11. 2014, č. j. 9 Azs 219/2014-39). Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu je přitom zřejmé, že účel, pro který byl cizinci povolen pobyt, musí být skutečně naplněn. V rozsudku ze dne 10. 5. 2017, č. j. 7 Azs 86/2017-33, Nejvyšší správní soud uvedl: „*Zákon o pobytu cizinců vychází z předpokladu, že 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.*“ Zákon o pobytu cizinců tedy staví do popředí princip plnění uložených povinností cizince – žadatele o pobytový status, přičemž je v pravomoci státu nastavit podmínky, za nichž bude mít cizinec možnost na území ČR pobývat (viz rozsudek NSS ze dne 16. 9. 2019, č. j. 5 Azs 166/2019-27, srov. také nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 7. 2005, sp. zn. I. ÚS 38/04). Zmíněný rozsudek č. j. 5 Azs 166/2019-27 pak potvrzuje, že neplnění účelu povoleného pobytu lze v obecné rovině považovat za jinou závažnou překážku ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, nicméně je třeba vždy hodnotit konkrétní skutkové okolnosti.
53. V případě výkonu nelegální práce výše zmíněnou časovou podmínku *převážné doby* povoleného pobytu judikatura striktně nestanoví. Výkon nelegální práce je na rozdíl od „pouhého“ neplnění účelu pobytu také porušením zákona o zaměstnanosti a může být sankcionován jako přestupek nebo může být důvodem pro uložení správního vyhoštění. Proto je na něj možné i pro účely naplnění hypotézy § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců nahlížet přísněji, než na „pouhé“ neplnění účelu pobytu.
54. Z judikatury správních soudů vyplývá, že výkon nelegální práce lze považovat za jinou

závažnou překážku pobytu na území ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců (viz např. rozsudky NSS ze dne 27. 11. 2011, č. j. 7 As 82/2011-81, ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011-69, ze dne 28. 5. 2014, č. j. 4 As 165/2013-50, ze dne 16. 5. 2018, č. j. 10 As 197/2017-53, bod 12, ze dne 2. 4. 2020 č. j. 1 As 72/2020-38, bod 14, ze dne 6. 5. 2020, č. j. 10 As 351/2019-36, bod 21, nebo ze dne 16. 10. 2017, č. j. 6 As 302/2017-27).

55. Zároveň ovšem judikatura připouští, že mohou existovat okolnosti, které závažnost tohoto protiprávního jednání snižují natolik, že je použití § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců (a tedy i odepření prodloužení pobytu) vyloučeno. Mezi takové okolnosti patří např. následující případy: (1) výkon nelegální práce byl prokázán pouze v délce 1 dne a zároveň žalobce plnil účel předchozího povoleného pobytu (rozsudek NSS ze dne 23. 10. 2019, č. j. 9 As 235/2019-33), (2) cizinec byl sice od 2. 2. 2017 zaměstnán bez povolení k zaměstnání, tedy došlo bez pochyb k nelegálnímu výkonu práce, ale již od 22. 2. 2017 splňoval podmínky pro vydání povolení k pobytu za účelem společného soužití rodiny, na základě něhož by mohl bez dalšího podle § 98 písm. l) zákona o zaměstnanosti pracovat (rozsudek NSS ze dne 8. 8. 2019, č. j. 9 As 192/2019-27), nebo (3) cizinec v převažující míře a fakticky (nikoliv pouze formálně) vykonával funkci jednatele obchodní společnosti, která nedisponovala žádnými zaměstnanci, a přitom plnil i další činnosti týkající se vlastního předmětu podnikání společnosti, k nimž neměl povolení k zaměstnání (rozsudek NSS ze dne 25. 4. 2019, č. j. 4 As 95/2019-36, obdobně rozsudky NSS ze dne 4. 4. 2019, č. j. 9 As 66/2019-41, nebo ze dne 27. 3. 2020, č. j. 3 As 115/2018-40).
56. Za nedostatečný podklad pro závěr o existenci jiné závažné překážky Nejvyšší správní soud označil také situaci, kdy žalobce vykonával nelegální práci sezonně čtyři nebo pět měsíců v roce, zatímco po zbývajících částech roku se věnoval činnosti, u níž správní orgány nevykloučily, že byla podnikáním, a tedy naplňováním účelu předchozího povoleného pobytu (rozsudek ze dne 9. 10. 2019, č. j. 10 As 250/2019-25). Obdobně v rozsudku ze dne 3. 12. 2020, č. j. 1 As 399/2020-31, Nejvyšší správní soud konstatoval, že správní orgány si kromě zjištění doby výkonu nelegální práce musí ujasnit poměr nelegální práce cizince ve vztahu k jeho legální činnosti.
57. V rozsudku č. j. 1 As 23/2020-36, na který odkazovala žalobkyně, Nejvyšší správní soud k jiné závažné překážce pobytu uvedl, že „[p]ři výkladu tohoto pojmu a jeho aplikaci je však třeba vždy přiblížit ke konkrétním skutkovým okolnostem výkonu činností, které by bylo možné označit za nelegální práci. Je tedy nutné, aby konkrétní okolnosti nasvědčovaly takové intenzitě případného porušení pravidel o zaměstnanosti, resp. intenzitě porušení veřejného zájmu na ochraně pracovního trhu, která by ospravedlňovala aplikaci závažných překážek bránících dalšímu pobytu cizince na území“. Tento závěr nelze považovat za zmírnění výše uvedených judikatorních závěrů, neboť Nejvyšší správní soud dodal, že „[p]odstatné je zejména, zda cizinec mimo výkon nelegální práce plnil či neplnil účel svého pobytu. Soud také potvrdil, že pod pojem jiná závažná překážka lze podřadit situaci, kdy cizinec vykonával závislou práci bez platného povolení k zaměstnání dlouhodobě; v minulých případech vždy šlo o dobu minimálně dvou let (rozsudek ze dne 16. 5. 2018, č. j. 10 As 197/2017 – 53, ze dne 3. 7. 2018, č. j. 6 As 178/2018 – 24, či ze dne 20. 2. 2019, č. j. 6 As 7/2019 – 19). Správní orgán si po řádném zjištění doby, po kterou cizinec nelegální práci vykonával, musí ujasnit poměr nelegální práce cizince ve vztahu k jeho legální činnosti, zejména musí zvážit rozsah práce, kterou cizinec činí legálně, a rozsah práce, kterou činí nelegálně, a to rozsah časový, ale i rozsah odměny, kterou cizinec za obojí získal“. Důvodem zrušení rozhodnutí žalovaného byla skutečnost, že správní orgány odůvodnily jinou závažnou překážku pouze dobou výkonu práce bez povolení

k zaměstnání.

58. Ani žalobkyní odkazovaný rozsudek NSS č. j. 7 Azs 118/2021-31 nevede k jiným závěrům. Nejvyšší správní soud v něm připomněl svou dřívější judikaturu, podle které *„jinou závažnou překážkou pobytu cizince na území [§ 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců] může být i dlouhodobé obcházení předpisů upravujících zaměstnávání cizinců v ČR, typicky dlouhodobý výkon závislé práce bez patřičného povolení úřadu práce, tedy výkon nelegální práce“* a správní orgán si musí ujasnit poměr nelegální práce žalobce ve vztahu k legální (podnikatelské) činnosti. Nejvyšší správní soud v dané věci potvrdil závěr krajského soudu, že se žalovaná nezabývala tím, zda nelegální výkon závislé práce dosáhl intenzity jiné závažné překážky pobytu na území, a připomněl již výše uvedené závěry, že doba výkonu nelegální práce nemůže být jediným kritériem a že při posuzování dlouhodobosti výkonu nelegální práce je možné poměřovat dobu povoleného pobytu na území s dobou, po kterou docházelo k porušování právních předpisů. Stejně tak s ohledem na odlišné skutkové okolnosti žalobkyninu argumentaci nepodporuje rozsudek NSS č. j. 9 Azs 192/2019-27 (srov. výše bod 55).
59. Nelegální práci vymezuje § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti ve znění účinném od 15. 8. 2017 jako *„práci vykonávanou 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“* (zdůraznění doplněno).
60. Správní orgány dovodily závěr o výkonu nelegální práce ze skutečnosti, že žalobkyni byla prodloužena zaměstnanecká karta na dobu od 7. 5. 2017 do 6. 5. 2019 k zaměstnavateli Pracovní agentura Atlas pro výkon závislé práce na pracovním místě uklízeče a pomocníka v ubytovacích a vzdělávacích zařízeních, s místem výkonu práce na adrese Újezd 452/42, Praha 1, ale od května 2017 do dne kontroly oblastním inspektorátem práce 23. 4. 2019 žalobkyně fakticky vykonávala práci *„pomocník/pomocnice v domácnosti pro úklid, uklízeči a pomocníci v domácnostech (kromě hospodyně)“* pro společnost RBB s místem výkonu práce Bílá 8, Číměř.
61. Žalobkyně v žalobě závěr o tom, že se výše popsáním jednáním dopustila nelegální práce, nijak konkrétně nezpochybňuje, její argumentace je naopak založena na tom, že byla v dobré víře, že pracuje v souladu se zaměstnaneckou kartou, protože jednala podle pokynů zaměstnavatele, který je agenturou práce s dlouhodobými zkušenostmi.
62. Soud souhlasí se žalobkyní potud, že uzavření smlouvy s pracovní agenturou mohlo na první pohled evokovat přidělování žalobkyně k výkonu práce pro smluvní partnery agentury práce. Na druhou stranu z uzavření pracovní smlouvy s pracovní agenturou nelze bez dalšího dovozovat, že bude zaměstnanec „agenturně“ přidělován smluvním partnerům agentury práce, neboť může být kmenovým zaměstnancem agentury práce. Tvzení, že vydáním zaměstnanecké karty pro agenturu práce došlo k aprobování výkonu práce na pracovišti smluvních partnerů, je proto mylné. Je naopak třeba přisvědčit správním orgánům, že po žalobkyni, která na území ČR pobývá již od roku 2015, bylo možné požadovat, aby si zjistila či ověřila podmínky pro zaměstnání podle zaměstnanecké karty, a to zvláště za situace, kdy v pracovní smlouvě nebylo obsaženo žádné ustanovení o tom, že by měla být přidělována k výkonu práce k jiným subjektům, a kdy se hned po příjezdu do ČR přestěhovala na adresu Bílá 8, Číměř, kde sídlí společnost RBB, pro kterou práci fakticky

vykonávala, ačkoliv zmínka o této společnosti nebyla ani v zaměstnanecké kartě, ani v pracovní smlouvě.

63. Ministerstvo poukázalo také na skutečnost, že pracovní smlouva neobsahovala odkaz na § 307a zákoníku práce, tedy ustanovení, které by obsahovalo souhlas žalobkyně s dočasným přidělováním k výkonu práce pro uživatele, a že povaha pracovní pozice s ohledem na nařízení vlády č. 64/2009 Sb. vůbec neumožňovala, aby byla žalobkyně „agenturně“ zaměstnávána. Ignorování výše uvedených nesrovnalostí nelze podle soudu omlouvat tvrzením, že byla žalobkyně povinna plnit pokyny zaměstnavatele. Pokud se žalobkyně slepě spoléhala na pokyny zaměstnavatele a na to, že jiní cizinci pracují obdobným způsobem, a zákonné podmínky práce na území ČR si vůbec nezjišťovala, jde tato pasivita plně k její tíži. Byť je pochopitelné, že se žalobkyně jako cizinka neorientuje v právních předpisech ČR, bylo možné po ní požadovat (zejm. s ohledem na délku pobytu na území a na výše uvedené nesrovnalosti mezi údaji v zaměstnanecké kartě a pracovní smlouvě na jedné straně a faktickým výkonem práce na straně druhé), aby podmínky své práce konzultovala např. s některou z neziskových organizací, které se věnují cizincům, nebo s advokátem.
64. Žalobkyni nelze přisvědčit v tom, že by správní orgány opřely závěr o existenci jiné závažné překážky pobytu pouze o dobu výkonu nelegální práce. Naopak v souladu s výše uvedenou judikaturou konstatovaly, že se doba výkonu nelegální práce v podstatě překrývala s dobou platnosti (prodloužené) zaměstnanecké karty (ta byla platná do 6. 5. 2019 a žalobkyně vykonávala nelegální práci do doby kontroly 23. 4. 2019, a to od května 2017, kdy jí byla zaměstnanecká karta prodloužena). Zohlednily tedy poměr nelegální práce k délce pobytu. S ohledem na skutkové okolnosti (přestěhování se žalobkyně na adresu společnosti RBB již v květnu 2015) přitom nelze považovat za prokázané, že by žalobkyně od května 2015 do května 2017 vykonávala práci legálně. Ostatně takovou skutečnost ani netvrdila. Byť tato doba není žalobkyni kladena k tíži jako doba výkonu nelegální práce, nelze ji považovat za dobu legální práce, která by vyvážila stejně dlouhou dobu nelegální práce.
65. Zároveň správní orgány zohlednily, že si žalobkyně mohla a měla být vědoma nesrovnalostí mezi faktickým výkonem práce a údaji v zaměstnanecké kartě a pracovní smlouvě, a přesto dlouhodobě neřešila, zda splňuje podmínky zaměstnanecké karty. Byť žalovaná nepřevzala tvrzení ministerstva o úmyslném jednání, pro naplnění jiné závažné překážky pobytu není rozhodná forma zavinění. Judikatura Nejvyššího správního soudu potvrzuje, že jiná závažná překážka pobytu na území může být dokonce i objektivní překážkou nezávislou na vůli či jednání cizince (viz např. rozsudky ze dne 20. 5. 2021, č. j. 1 Azs 471/2020-69, nebo ze dne 20. 9. 2018, č. j. 10 Azs 364/2017-33).
66. Výše popsané skutkové okolnosti podle soudu postačují pro závěr, že překážka dalšího pobytu žalobkyně byla závažná ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců a výše citované judikatury. Okolností, která má podle žalobkyně svědčit v její prospěch, je pouze tvrzení neznalost právních předpisů a spoléhání se na zaměstnavatele. Tato skutečnost však není způsobila zvrátit závažnost žalobkynina protiprávního jednání, neboť, jak již soud uvedl výše, bylo možné s ohledem na skutkové okolnosti po ní požadovat, aby se se zákonnými podmínkami pro výkon práce na základě zaměstnanecké karty seznámila. Žalovaná přitom související odvolací námitky neopomněla (srov. výše bod 27 a především rozhodnutí ministerstva, které se této námitce podrobně věnovalo a žalovaná se s ním ztotožnila).
67. Z týchž důvodů je pak zřejmé, že žalobkyně neplnila účel pobytu, a to ani částečně, neboť

po celou dobu, na kterou jí byla vydána zaměstnanecká karta nevykonávala závislou práci na pozici, na kterou jí byla udělena zaměstnanecká karta.

68. V této souvislosti je třeba připomenout, že zaměstnanecká karta opravňuje cizince k výkonu práce pouze na konkrétní (v centrální evidenci volných pracovních míst evidované) pracovní pozici. Je proto třeba zohlednit také judikaturu vztahující se k výkladu účelu ochrany pracovního trhu před nelegální prací, například v rozsudku ze dne 29. 9. 2020, č. j. 2 Ads 83/2019 – 26, Nejvyšší správní soud v bodu 24 shrnul: *„Zákon o zaměstnanosti má v těch částech, v nichž upravuje zaměstnávání cizinců, za účel stabilizovat rovnováhu na trhu práce v České republice na pokud možno co nejvyšší úrovni vyplácených odměn za práci a v určité míře izolovat český trh práce od pracovního trhu globálního [viz § 92 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti, podle něhož krajská pobočka Úřadu práce vydá povolení k zaměstnání za splnění nutné podmínky, že volné pracovní místo nelze s ohledem na požadovanou kvalifikaci nebo nedostatek volných pracovních sil obsadit jinak]. Účelem zákona 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 podrobeno přísné regulaci jak z hledisek strukturálních, tak z hledisek prostorových – smyslem a účelem regulace je vpustit 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. Obecně vzato má být český trh práce od prostředí mimo EU v jistém smyslu izolován tak, aby úroveň odměn za práci zde byla pokud možno co nejvyšší. Zaměstnavatelé si mají konkurovat v rámci tohoto pracovního trhu převážně ‚přepĺácením‘ a vzájemným ‚přetahováním‘ zde dostupných potenciálních zaměstnanců, zvyšováním produktivity práce a technologickými inovacemi, a pokud možno ne angažováním zaměstnanců z ciziny ochotných pracovat za nižší odměnu než zdejší potenciální zaměstnanci. Pokud by bylo možné získat povolení k zaměstnání pro určitý druh práce a určité místo výkonu práce, kde je nedostatek pracovních sil pro práci daného druhu, a s takto uděleným povolením bez další regulace pracovat v jiných profesích či na jiných místech, s vyšší nezaměstnaností a nedostatkem pracovních příležitostí, nemohl by být tento smysl a účel pravidel zaměstnávání cizinců podle zákona o zaměstnanosti naplněn“* (zvýraznění doplněno soudem).
69. Také při posouzení, zda žalobkyně plnila účel pobytu je třeba vycházet z výše uvedených závěrů, že žalobkynino jednání nelze omlouvat neznalostí a údajným legitimním očekáváním (viz výše bod 62).
70. S naplněním jiné závažné překážky protiprávním jednáním žalobkyně v minulosti nijak nesouvisí aktuální stav trhu práce. Žalobkyně proto správním orgánům nedůvodně vytýká, že nemohly posoudit veřejný zájem, pokud nezjistily aktuální situaci na trhu práce.
71. S ohledem na výše uvedené soud shrnuje, že závěr o naplnění jiné závažné překážky ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců byl dostatečně odůvodněn a byl souladný se zákonem i související judikaturou. Správní orgány rovněž vycházely ze skutkového stavu, který byl dostatečně zjištěn pro posouzení naplnění hypotézy zmíněného ustanovení. Žalobkyně námitku nedostatečně zjištěného skutkového stavu nespojila s žádným konkrétním tvrzením, jaká skutková okolnost měla být opomenuta, žaloba je naopak založena na nesouhlasu s právním posouzením.

VI. Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

72. Soud neshledal žalobu důvodnou a nezjistil ani žádnou vadu, ke které by musel přihlédnout z úřední povinnosti, proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
73. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť nebyla ve věci úspěšná. Procesně úspěšné žalované soud náhradu nákladů nepřiznal, neboť jí žádné náklady nad rámec její běžné úřední činnosti nevznikly.

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 (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže 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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 24. června 2024

Mgr. Ing. Petr Šuránek, v. r.
předseda senátu