

ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně: **K. L.,** zast. Mgr. Michalem Sečánym, advokátem, se sídlem Na Strži 2102/61a, Praha 4, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 13. 12. 2019, č. j. MV-155297-4/SO-2019, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti výroku I. rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 8. 9. 2022, č. j. 15 A 5/2020-56,

takto:

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 9. 2022, č. j. 15 A 5/2020-56, **se** ve výroku I. a II. **zrušuje.**

II. Rozhodnutí žalované ze dne 13. 12. 2019, č. j. MV-155297-4/SO-2019, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.

III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě ani o kasační stížnosti.

IV. Ustanovenému zástupci žalobkyně Mgr. Michalovi Sečánymu, advokátovi, se sídlem Na Strži 2102/61a, Praha 4, **se přiznává** odměna a náhrada hotových výdajů za zastupování žalobkyně v řízení o kasační stížnosti ve výši celkem 4.114 Kč. Tato částka bude zástupci žalobkyně vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

## Odůvodnění:

### I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Žalovaná shora označeným rozhodnutím zamítla odvolání žalobkyně a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán I. stupně“), ze dne 4. 10. 2019, č. j. OAM-23151-20/ZM-2018 (dále též „prvostupňové rozhodnutí“), jímž byla dle § 44a odst. 11 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), zamítnuta žádost žalobkyně o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu ve formě zaměstnanecké karty z důvodu existence jiné závažné překážky dle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Ta měla spočívat ve výkonu nelegální práce žalobkyně, která vykonávala zaměstnání v rozporu s vydanou zaměstnaneckou kartou.

[2] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalované žalobu. Tu Městský soud v Praze nadepsaným rozsudkem zamítl. Dospěl k závěru, že rozhodnutí správních orgánů byla vydána v souladu se zákonem, jsou dostatečně odůvodněná, určitá a srozumitelná. Napadené rozhodnutí není nepřezkoumatelné ani nezákonné. Žalobkyně sama v průběhu správního řízení nečinila skutkový stav sporným. Není pravdou, že by správní orgán I. stupně, potažmo žalovaná, založily svůj závěr o výkonu nelegální práce žalobkyní v období od 11. 7. 2018 do 31. 8. 2018 u společnosti HONDL GLOBAL SERVICES pouze na jediném důkazním prostředku. Žalobkyně sama uvedla, že od 11. 7. 2018 do 31. 8. 2018 byla zaměstnána u společnosti HONDL GLOBAL SERVICES, předložila pracovní smlouvu, včetně dohody o rozvázání pracovněprávního vztahu. Tyto skutečnosti si správní orgán následně dotazem u společnosti HONDL GLOBAL SERVICES ověřil. Na tomto základě teprve učinil závěr o skutkovém stavu, že žalobkyně v období od 11. 7. 2018 do 31. 8. 2018 byla u společnosti HONDL GLOBAL SERVICES zaměstnána, a až poté přistoupil k vyhodnocení, zda se jedná o (ne)legální práci. Žalobkyně v žalobě neuvedla jakékoli relevantní skutečnosti, které by mohly zpochybnit závěr správních orgánů o výkonu nelegální práce v předmětném období.

[3] Městský soud nezpochybnil, že pro žalobkyni nemusela být situace u zaměstnavatele M.P. BETEER vzhledem k ukončení jeho činnosti standardní, a žalobkyně v pozici zaměstnance jakožto slabší smluvní strana nemusela mít náležitý přehled, přičemž situace pro ni mohla být obtížně řešitelná z pohledu získání relevantních dokladů o existenci a ukončení pracovního poměru. Žalobkyně však situaci u zaměstnavatele M.P. BETEER v řízení o žádosti o udělení souhlasu se změnou zaměstnavatele nepopsala způsobem, který by dal věrohodnou odpověď na stěžejní otázku týkající se faktického ukončení výkonu práce u tohoto zaměstnavatele, a nesplnila tak svou povinnost řádného tvrzení skutečností, které mají význam pro posouzení její žádosti, a to i ve smyslu včasnosti podané žádosti. Žalobkyně totiž v reakci na výzvu k doplnění náležitostí žádosti o udělení souhlasu se změnou zaměstnavatele uvedla jen to, že jí zaměstnavatel M.P. BETEER neplatil sjednanou mzdu, přičemž jí neměl zaplatit ani za březen a duben 2018. Zároveň však poněkud nekonzistentně dodala, že smluvní vztah u tohoto zaměstnavatele musel skončit nejpozději k 9. 1. 2018, kdy byla ukončena platnost živnostenského oprávnění, jímž zaměstnavatel disponoval. Také v kontextu sdělení likvidátora společnosti M.P. BETEER, který nepotvrdil existenci jakékoli smluvní dokumentace týkající se trvání a ukončení pracovního poměru žalobkyně, i s ohledem na skutečnost, že jmenovaná společnost byla pravomocně zrušena ke dni 17. 2. 2018 a vstoupila do nařízené likvidace, se tvrzení žalobkyně o výkonu práce v období březen a duben 2018 jeví přinejmenším

jako nepravděpodobné. Bylo na žalobkyni, aby uvedla všechny rozhodné okolnosti, ze kterých by bylo zřejmé, že žádost o udělení souhlasu se změnou zaměstnavatele držitele zaměstnanecké karty, resp. žádost o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty, podala včas, tj. ve lhůtě nepřesahující 60 dnů od ukončení pracovněprávního vztahu u zaměstnavatele M.P. BETEER. Žalobkyně musela být již před vstupem společnosti M.P. BETEER do likvidace, tj. před jejím zrušením, srozuměna minimálně s tím, že pracovní poměr u tohoto zaměstnavatele vykazuje znaky fakticky nefungujícího pracovněprávního vztahu, přičemž právě z tohoto důvodu uzavřela pracovní smlouvu s jiným zaměstnavatelem. Lze proto uzavřít, že žalobkyně nemohla podat žádost včas, tj. ve lhůtě podle § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců, neboť z okolností případu je zřejmé, že její pracovní poměr u zaměstnavatele M.P. BETEER musel být ukončen nejpozději ke dni 17. 2. 2018, kdy nabylo právní moci rozhodnutí o zrušení společnosti a jejím vstupu do likvidace, tedy více než čtyři měsíce před podáním žádosti.

[4] V posuzované věci nejde o přepjatý formalismus, neboť z logiky věci je zřejmé, že pro danou věc bylo rozhodující, zda žalobkyně je či není držitelkou souhlasu se změnou zaměstnavatele držitele zaměstnanecké karty pro zaměstnavatele HONDL GLOBAL SERVICES, a současně i skutečnost, zda žalobkyně splnila zákonnou náležitost žádosti, kterou je předložení dokladu o tom, že její dosavadní pracovněprávní vztah k zaměstnavateli M.P. BETEER trvá, resp. neskončil před více než 60 dny. Byla to žalobkyně, kdo nesplnil zákonné podmínky pro prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu ve formě zaměstnanecké karty. Přepjatý formalismus nelze ztotožňovat s postupem správního orgánu, který je v souladu se zákonem. Smyslem zákona o pobytu cizinců je umožnit cizincům v případě splnění podmínek legálně pobývat na území, nicméně nelze pominout skutečnost, že ze strany zákonodárce je na cizí státní příslušníky kladeno nemálo povinností a požadavků. Žalobkyně v žalobě uvedla, že na území České republiky žije se svým manželem a dvěma nezletilými dětmi na základě probíhajících azylových řízení, v jejichž průběhu byla vydána rozhodnutí o strpění. V potvrzení manžela a syna je uvedeno místo hlášeného pobytu na adrese T. X, Ch. –P.-z. Jedná se tedy o odlišnou adresu pobytu oproti žalobkyni, neboť ta ve své žádosti uvedla, že pobývá na adrese Z. M. X, P. X; jiné další skutečnosti, které by bylo možno posoudit v intencích dopadu napadeného rozhodnutí do soukromého a rodinného života, neuvedla ani nedoložila. Lze tak těžko přisvědčit argumentaci o narušení rodinných vazeb, pokud žalobkyně pobývá na rozdíl od své rodiny v jiném kraji a k této skutečnosti a zejména k rodinným vazbám nic dalšího neuvedla. V rámci těchto skutkových tvrzení žalobkyně navíc zcela opomněla uvést, jaké vazby má či nemá v zemi původu, zejména jaké konkrétní okolnosti zeslabují či vylučují možnost jejího návratu a etablování na Ukrajině.

[5] Co se týká namítané obavy z návratu do země původu, soud zdůraznil, že žalobkyně v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně uplatnila jen obecnou námitku ohledně bezpečnostní situace na Ukrajině, aniž by ji blíže rozvedla a popsala, z jakých konkrétních a pro věc relevantních okolností její obava pramení. Po žalované nelze požadovat, aby za žalobkyni rozvíjela úvahu o rizicích, kterým by se žalobkyně vystavila v případě návratu do země původu, či aby snad provedla jakési obecné zhodnocení politické situace na Ukrajině. Žalovaná proto nepostupovala v rozporu s § 89 odst. 2 správního řádu,

pokud toliko obecnou námitku nezohlednila. Žalobkyně nemůže až v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu namítat skutečnosti, které měla a mohla uplatnit ve správním řízení. Aktuální situace panující na území Ukrajiny je skutečností všeobecně známou. Soud je však povinen v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. při přezkoumání správních rozhodnutí vycházet ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalované. Soud tedy posuzoval zákonnost napadeného rozhodnutí a hodnotil důvodnost namítané sporné právní otázky o (ne)naplnění podmínek k prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu ve formě zaměstnanecké karty ke dni 27. 12. 2019, tedy k datu, kdy žalovaná vydala napadené rozhodnutí.

## II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

[6] Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností. Namítla jeho nepřezkoumatelnost. Městský soud se řádně nevypořádal s námitkou stran přepjatého formalismu na straně rozhodujících správních orgánů, který stěžovatelka spatřovala zejména v posouzení její situace při likvidaci původního zaměstnavatele a celkové délky jejího zaměstnání u společnosti HONDL GLOBAL. Soud se nedostatečně vypořádal též s argumentací ohledně místa původu stěžovatelky na Ukrajině, pokud pouze povrchně odkázal na povinnost správního orgánu posuzovat skutkový stav věci ke dni vydání rozhodnutí.

[7] Stěžovatelka se dále neztotožnila se závěrem soudu o neaplikovatelnosti rozsudků Krajského soudu v Plzni a Nejvyššího správního soudu ve věci posuzování a prokazování znaků nelegální práce na její případ. Při zjišťování naplnění definičních znaků nelegální práce je nutno vycházet ze závěrů uvedených v judikatuře a nelze správní orgán zbavit povinnosti řádně zjistit skutkový stav pouze na základě toho, že v uvedené judikatuře byly znaky nelegální práce definovány při rozhodování o přestupku. Pokud NSS v rozsudku č.j. 6 Ads 46/2013 - 35 dovodil povinnost správních orgánů prokázat naplnění všech znaků nelegální práce při jejím postihování, nevztahoval tuto povinnost pouze na jeden konkrétní druh řízení. Žalovaná rezignovala na povinnost zjistit skutečný stav věci. Této povinnosti přitom správní orgán nebyl zproštěn ani v případě „doznání“ stěžovatelky předložením dohody o rozvázání pracovního poměru se společností HONDL GLOBAL SERVICES, a.s. Pokud správní orgán zamítá žádost cizince z důvodu jiné závažné překážky pobytu na území, nese k této skutečnosti břemeno důkazní a musí se s ním ve svém rozhodnutí náležitě vypořádat.

[8] Nesprávné jsou též závěry správních orgánů a městského soudu stran naplnění pojmu jiné závažné překážky v posuzovaném případě. Z rozsudku NSS č. j. 9 As 80/2011 - 69 plyne, že nelze zrušit dlouhodobý pobyt za účelem podnikání, pokud tento účel nebyl krátkodobě plněn. To lze analogicky aplikovat též na posuzovaný případ. Správní orgány i městský soud zcela neadekvátně vyhodnotily skutečnost spočívající v likvidaci původního zaměstnavatele stěžovatelky. Vzhledem ke vstupu této společnost do likvidace byla stěžovatelka bez svého zavinění *de facto* bez zaměstnání. Stěžovatelka požádala správní orgán I. stupně o změnu zaměstnavatele spolu s prodloužením zaměstnanecké karty, a to ještě před datem uvedeným v dohodě o rozvázání pracovního poměru jako data nástupu k zaměstnání u společnosti HONDL GLOBAL SERVICES, a.s. Městský soud sice

okrajově zmiňuje likvidaci původního zaměstnavatele stěžovatelky, tuto skutečnost však zcela nedostatečně aplikuje na situaci stěžovatelky, která se ocitla ve vytýkané situaci z důvodu likvidace zaměstnavatele a pomalé reakce správního orgánu I. stupně. Stěžovatelka v době vydání rozhodnutí obou správních orgánů nebyla zaměstnaná, neprodloužení zaměstnanecké karty dle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců bylo tedy nezákonné. Správní orgány rozhodovaly formalisticky zejména v otázce posouzení stěžovatelčiny situace při likvidaci původního zaměstnavatele a celkové délky jejího zaměstnání u společnosti HONDL GLOBAL SERVICES. Městský soud neposoudil správně přiměřenost dopadů napadeného rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatelky. Zjištění městského soudu ohledně rozdílné adresy pobytu manžela a syna stěžovatelky od adresy uvedené stěžovatelkou ještě nemusí znamenat, že stěžovatelka ke dni podání žádosti nesdílela společnou domácnost se svými dětmi a manželem. Stěžovatelka pochází z Doněcké oblasti Ukrajiny, přímo z města Doněck, kde i v současné době probíhá vojenský konflikt.

[9] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že pod pojem jiná závažná překážka cizince na území lze podřadit i výkon nelegální práce. Zaměstnanecká karta, která byla stěžovatelce vydána s platností od 29. 6. 2016 do 28. 6. 2018, opravňovala stěžovatelku pouze k výkonu práce na volném pracovním místě, pro které byla vydána. Bez souhlasu správního orgánu I. stupně stěžovatelka nemohla být zaměstnána u jiného zaměstnavatele, přesto však stěžovatelka nastoupila do zaměstnání u společnosti HONDL GLOBAL SERVICES, a.s., v čemž správní orgán I. stupně správně shledal jinou závažnou překážku ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců.

## III. Posouzení kasační stížnosti

[10] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelka je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupena advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[11] Kasační stížnost je důvodná.

[12] Z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že stěžovatelka napadá rozsudek městského soudu mimo jiné pro vadu nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku je přitom vadou tak závažnou, že se jí Nejvyšší správní soud musí podle § 109 odst. 4 s. ř. s. zabývat z úřední povinnosti, tedy i tehdy, pokud by ji stěžovatelka sama nenamítala.

[13] Za nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou považována zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. např. rozsudek NSS ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52). Soudy však nemají povinnost reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit. Jejich úkolem je

vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013-19). Podstatné je, aby se správní soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi stěžejními námitkami účastníka řízení, což může v určitých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (rozsudek NSS ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013-33).

[14] Nejvyšší správní soud konstatuje, že v tomto ohledu nelze považovat napadený rozsudek městského soudu za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Městský soud vystihl podstatu věci, řádně vypořádal veškeré žalobní námitky, a to včetně námitky spočívající v tvrzeném formalismu postupu správních orgánů a místa původu stěžovatelky. Městský soud se ke stěžovatelkou vytýkanému formalismu dostatečně vyjádřil v bodu 53. napadeného rozsudku, kde mimo jiné uvedl, že se nemůže jednat o přepjatý formalismus, neboť z logiky věci je zřejmé, že pro danou věc bylo rozhodující, zda stěžovatelka je či není držitelkou souhlasu se změnou zaměstnavatele držitele zaměstnanecké karty pro zaměstnavatele HONDL GLOBAL SERVICES, a současně i skutečnost, zda stěžovatelka splnila zákonnou náležitost žádosti, kterou je předložení dokladu o tom, že její dosavadní pracovněprávní vztah k zaměstnavateli M.P.BETEER trvá, resp. neskončil před více než 60 dny. V posuzované věci to byla stěžovatelka, kdo nesplnil zákonné podmínky pro prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu ve formě zaměstnanecké karty. Přepjatý formalismus nelze ztotožňovat s postupem správního orgánu, který je v souladu se zákonnou právní úpravou. Pokud jde o argumentaci stěžovatelky stran místa jejího původu, také s touto se městský soud dostatečným způsobem vypořádal, a to v bodech 62. - 63. napadeného rozsudku. Městský soud zde zdůraznil, že stěžovatelka v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně uplatnila jen obecnou námitku ohledně bezpečnostní situace na Ukrajině, aniž by ji blíže rozvedla a popsala, z jakých konkrétních a pro věc relevantních okolností její obava pramení. Po žalované však nelze požadovat, aby za stěžovatelku rozvíjela úvahu o rizicích, kterým by se stěžovatelka vystavila v případě návratu do země původu. Aktuální situace panující na území Ukrajiny je skutečností všeobecně známou. Soud je však povinen v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. při přezkoumání správních rozhodnutí vycházet ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů, konkrétně v době rozhodování žalované. Soud tedy posuzoval zákonnost napadeného rozhodnutí a hodnotil důvodnost namítané sporné právní otázky o (ne)naplnění podmínek k prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu ve formě zaměstnanecké karty k datu, kdy žalovaná vydala napadené rozhodnutí.

[15] V souzeném případě jde o zodpovězení otázky, zda správní orgán I. stupně (a potažmo žalovaná a městský soud) postupoval správně, pokud žádost stěžovatelky o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty zamítl z důvodu zjištění závažné překážky pobytu stěžovatelky na území dle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, která měla spočívat ve výkonu nelegální práce.

[16] Nejvyšší správní soud předně ze správního spisu ověřil, že stěžovatelce byla vydána zaměstnanecká karta s platností od 29. 6. 2016 do 28. 6. 2018, která byla vydána k zaměstnavateli M.P. BETEER spol. s. r.o. (dále též „M. P. BETEER“) Společnost M.P. BETEER byla zrušena usnesením Městského soudu v Praze ze dne 3. 1. 2018, č. j. 85 Cm 35/2018 - 3, které nabylo právní moci dne 17. 2. 2018. V období od 11. 7. 2018 do 31. 8.

2018 stěžovatelka pracovala u HONDL GLOBAL SERVICES, a.s. (dále též „HGS“), s místem výkonu Dobrovíz na pracovní pozici „pracovník úklidu“ (viz stěžovatelkou předložená Pracovní smlouva ze dne 11. 7. 2018, Dohoda o rozvázání pracovního poměru ze dne 31. 8. 2018 a potvrzení společnosti HONDL GLOBAL SERVICES ze dne 2. 4. 2019), aniž by byl vydán souhlas se změnou zaměstnavatele držitele zaměstnanecké karty. Dne 26. 6. 2018, tj. před sjednaným datem nástupu k výkonu práce, podala stěžovatelka žádost o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty k zaměstnavateli HONDL GLOBAL SERVICES. Stěžovatelka přípisem ze dne 19. 10. 2018 správnímu orgánu I. stupně oznámila, že došlo ke změnám spojeným s ukončením jejího pracovního poměru u společnosti HONDL GLOBAL SERVICES a současně setrvala na své žádosti. Jako přílohu připojila mimo jiné Smlouvu o budoucí pracovní smlouvě ze dne 1. 10. 2018, kterou uzavřela se společností Družstvo PRIMA, ve které je obsažen závazek, že strany uzavřou pracovní smlouvu do 5 pracovních dnů ode dne vydání potvrzení o splnění podmínek pro vydání zaměstnanecké karty stěžovatelce. Přípisem ze dne 29. 5. 2019 pak stěžovatelka požádala správní orgán I. stupně o vyhovění její žádosti z důvodu, že chce pracovat, v právním řádu České republiky se neorientuje a nevěděla o zániku původního zaměstnavatele.

[17] Podle § 44a odst. 11 věty první zákona o pobytu cizinců, *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* (podtržení doplněno).

[18] Podle § 46e odst. 1 zákona o pobytu cizinců, *ministerstvo zruší platnost zaměstnanecké karty z důvodů uvedených v § 37, z důvodu uvedeného v § 46 odst. 6 písm. b), d) nebo e) a dále, jestliže cizinci nebyla uznána odborná kvalifikace příslušným uznávacím orgánem.*

[19] Podle § 37 odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců, *ministerstvo dále zruší platnost víza k pobytu nad 90 dnů, jestliže nastal některý z důvodů uvedených v § 56 odst. 1 písm. a), c), d), g), h) a j) až l) nebo v § 56 odst. 2.*

[20] Podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, *dlouhodobé vízum, s výjimkou víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území z důvodu podle § 33 odst. 3, ministerstvo cizinci neudělí, jestliže pobyt cizince na území není v zájmu České republiky nebo je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území* (podtržení doplněno).

[21] Nejvyšší správní soud se ve své judikatuře již opakovaně zabýval otázkou, zda může být nelegální práce závažnou překážkou pobytu cizince na území ve smyslu citovaného ustanovení a dospěl k závěru, že nelegální práce takovou závažnou překážkou být může (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 4. 2019, č. j. 9 Azs 66/2019 - 41). Ne každý výkon nelegální práce ovšem musí nutně založit tuto závažnou překážku, správní orgány musí zkoumat, zda bylo jednání natolik závažné a dosahující takové intenzity, že jej je možno podřadit

pod pojem jiné závažné překážky (srov. rozsudky NSS 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). Nutno podotknout, že zdejší soud ve své dosavadní judikatuře poskytl vodítka, podle nichž lze závažnost výkonu nelegální práce posuzovat. Podstatná je například délka doby, po kterou cizinec nelegální práci vykonával (srov. např. rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2020, č. j. 1 Azs 23/2020 - 36), dále poměr mezi nelegální prací a prací vykonávanou legálně (viz rozsudek NSS ze dne 9. 10. 2019, č. j. 10 Azs 250/2019 - 25) a plnění účelu pobytu mimo výkon nelegální práce (viz rozsudek NSS ze dne 18. 2. 2021, č. j. 1 Azs 466/2020 - 51). Kasační soud dále v právě citovaném rozsudku č. j. 10 Azs 250/2019 - 25 upozornil, že „*prostý výkon nelegální práce nemůže bez dalšího naplnit § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců (...). Stěžovatelka proto musí také pečlivě zvážit, zda se zřetelem na všechny individuální okolnosti věci dosahuje nelegální výkon závislé práce takové míry závažnosti, že naplňuje hypotézu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Rozsah nelegální práce musí z hlediska časového a hlediska finančního také přesněji specifikovat*“ (podtržení doplněno).

[22] Jinou závažnou překážkou pobytu cizince na území tedy může být v obecné rovině i zjištěná činnost naplňující znaky nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti. Při 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. rozsudky NSS ze dne 8. 8. 2019, 9 Azs 192/2019 - 25, či výše citované rozsudky č. j. 9 Azs 235/2019 - 33 a č. j. 10 Azs 98/2019 - 32). 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 (viz výše citovaný rozsudek č. j. 10 Azs 250/2019 – 25).

[23] Kasační soud rovněž v minulosti jako jednu z relevantních skutkových okolností zhodnotil to, že cizinec sám uvedl správnímu orgánu skutečnosti svědčící o výkonu nelegální práce, což dle soudu „*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) zákona o pobytu cizinců*“ (srov. výše citovaný rozsudek č. j. 9 Azs 192/2019 – 25).

[24] V projednávaném případě správní orgány učinily závěr o výkonu nelegální práce coby závažné překážky pobytu cizince na území pouze na základě předložené pracovní smlouvy, potvrzení o délce pracovního poměru stěžovatelky od společnosti HGS a sdělení úřadu práce, že stěžovatelce nebyl výkon práce pro společnost HGS povolen – vycházely tedy pouze z formálních podkladů. Naplnění pojmu nelegální práce v souzené věci správní orgány spatřovaly v tom, že stěžovatelka pracovala u společnosti HGS, aniž by k tomu

byla oprávněna, jelikož jí nebyl udělen souhlas se změnou zaměstnavatele (k tomu srov. s. 4 prvostupňového rozhodnutí a s. 5 rozhodnutí žalované). V tomto směru se lze se správními orgány ztotožnit, neboť skutečnost, že stěžovatelka pracovala u společnosti HGS v rozhodné době bez toho, aby jí byla prodloužena zaměstnanecká karta (resp. udělen souhlas se změnou zaměstnavatele), vyplývá ze správního spisu (viz výše) a tuto skutečnost sama stěžovatelka v průběhu správního řízení potvrdila. Zdejší soud však v souladu s výše citovanou judikaturou opětovně zdůrazňuje, že prostý výkon nelegální práce nemůže bez dalšího naplnit pojem jiné závažné překážky pobytu, přičemž v tomto směru rozhodnutí správních orgánů nemohou obstát. Správní orgány neměly dostatek indicií poukazujících na to, že by případný výkon nelegální práce představoval porušení veřejného pořádku v takové intenzitě, že by se mohlo jednat o závažnou překážku pobytu cizince na území ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Touto otázkou se zabývaly naprosto povrchně v obecné rovině bez jakékoliv individualizace pro posuzovaný případ (k tomu srov. např. rozsudek NSS ze dne 14. 12. 2021, č. j. 6 Azs 388/2020 - 50). Správní orgány navíc existující okolnosti případu hovořící ve prospěch stěžovatelky spíše přehlížely, aniž by se s nimi dostatečným způsobem vypořádaly (viz dále).

[25] Správní orgány nikterak nepřihlédly ke konkrétním skutkovým okolnostem výkonu činnosti, kterou označily za nelegální práci, a nehodnotily, zda tyto konkrétní okolnosti nasvědčovaly takové intenzitě porušení veřejného zájmu na ochraně pracovního trhu, které by ospravedlňovaly zamítnutí žádosti z důvodu zjištění závažné překážky bránící dalšímu pobytu stěžovatelky na území. Zejména nezohlednily, že stěžovatelka vykonávala správními orgány označenou nelegální práci pouze krátkodobě, což má dle výše citované judikatury zásadní vliv na posouzení nelegální práce jakožto překážky pobytu cizince na území ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Tvrzení žalované obsažené na s. 6 napadeného rozhodnutí, že je nepodstatné, po jakou dobu stěžovatelka vykonávala nelegální práci, je v příkrém rozporu s výše nastíněnou judikaturou a jako takové skutečně představuje přepjatý formalismus, jak namítala stěžovatelka. Je evidentní, že doba čítající 52 dnů (tedy ani ne dva měsíce), po kterou stěžovatelka pracovala pro společnost HGS, nemůže ani zdaleka naplnit judikaturou požadovanou „dlouhodobost“ výkonu nelegální práce v souvislosti se závěrem o závažné překážce pobytu cizince na území. Navíc i v případě dlouhodobého trvání výkonu nelegální práce (o který se v dané věci ovšem nejedná) judikatura kasačního soudu trvá na požadavku zvažování dalších okolností svědčících ve prospěch či neprospěch závěru o naplnění závažné překážky pobytu cizince na území v konkrétním případě. Správní orgány od dalších okolností svědčících ve prospěch stěžovatelky bez dalšího odhlédly, aniž by se jimi v souladu s výše uvedenými požadavky judikatury zabývaly. Nutno poukázat zejména na skutečnost, že stěžovatelka v průběhu řízení před správními orgány tvrdila, že nebylo jejím záměrem porušovat právní předpisy ČR (viz např. s. 3 odvolání ze dne 24. 10. 2019), nepopírala, že předmětnou práci vykonávala bez příslušných oprávnění, přičemž měla za to, že informace nového zaměstnavatele (společnosti HGS) ohledně výkonu práce z její strany adresovaná úřadu práce je dostačující (viz s. 2 odvolání). Současně je z podkladů obsažených ve spisu zřejmé a potvrdila to též sama stěžovatelka, že předchozí zaměstnavatel stěžovatelky byl zrušen usnesením insolvenčního soudu, v důsledku čehož stěžovatelka zůstala bez zaměstnání a snažila se svoji situaci vyřešit právě získáním dalšího

zaměstnání, byť zvolila cestu, která nebyla zcela souladná se zákonem. I k této skutečnosti přitom bylo při komplexním zhodnocení okolností daného případu vzhledem k naplnění závažné překážky pobytu přihlédnout. Je nadto zřejmé, že se stěžovatelka snažila postupovat v souladu se zákonem, kterého si nebyla dokonale znalá, když podala příslušnou žádost o prodloužení (a změnu) zaměstnanecké karty ještě před nástupem do zaměstnání ke společnosti HGS.

[26] Nejvyšší správní soud se vzhledem k právě uvedenému domnívá, že i v kontextu toho, že to byla sama stěžovatelka, kdo správním orgánům sdělil všechny skutečnosti svědčící o výkonu nelegální práce, vypovídá taková neznalost právní regulace spíše o absenci úmyslného porušování předpisů o zaměstnanosti ze strany stěžovatelky. Správní orgány patřičně nezohlednily ani skutečnost, že stěžovatelka plnila účel svého pobytu (vykonávala závislou činnost) – srov. rozsudek v související věci ze dne 21. 4. 2023, č. j. 5 Azs 281/2022-37. Žalovaná tak měla přihlédnout ke konkrétním skutkovým okolnostem výkonu činností (viz výše), které označila za nelegální práci, zjištěným nejen v řízení před správním orgánem I. stupně, ale rovněž uvedeným v odvolání. Vady rozhodnutí správního orgánu I. stupně nezhojila, neboť ani ona nehodnotila, zda tyto konkrétní okolnosti nasvědčovaly takové intenzitě porušení veřejného zájmu na ochraně pracovního trhu, které by představovaly jinou závažnou překážku bránící dalšímu pobytu stěžovatelky na území. Nejvyšší správní soud proto shrnuje, že pokud správní orgány měly za to, že výkon nelegální práce stěžovatelkou je třeba vnímat jako závažnou překážku jejího pobytu na území, měly tento svůj závěr náležitě zdůvodnit a opřít o patřičné důkazy, které by relevantně prokazovaly skutečnou závažnost takového jednání. Správní orgány tedy v rozporu se zákonem a požadavky judikatury své zjištění o výkonu nelegální práce nezasadily do kontextu ohrožení veřejného pořádku a nepoměřovaly jeho intenzitu. Skutkový stav věci byl sice zjištěn dostatečně, neboť správní spis obsahuje dostatečné množství podkladů pro zhodnocení jednání stěžovatelky ve vztahu k možnému naplnění existence závažné překážky dle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, avšak správní orgány jej správně nezhodnotily (viz výše), tj. neprovedly komplexní zhodnocení okolností hovořících v neprospěch a prospěch stěžovatelky ve vztahu k naplnění závažné překážky pobytu v posuzovaném případě.

[27] K námitce stěžovatelky, která spojovala nezákonnost napadených rozhodnutí s tím, že byla v době jejich vydání nezaměstnaná, Nejvyšší správní soud podotýká, že tato skutečnost by nemohla založit nezákonnost správních rozhodnutí, neboť závažná překážka pobytu ve smyslu výše citovaného ustanovení může být shledána i v případě, že v době vydání rozhodnutí správního orgánu již okolnosti s jejím vznikem spojené odpadly. To však nemá žádný vliv na výše uvedené závěry ohledně nezákonnosti postupu správních orgánů v dané věci. Pokud jde o aplikaci závěrů stěžovatelkou odkazované judikatury vztahující se k naplnění znaků nelegální práce, je nutno přisvědčit městskému soudu o neaplikovatelnosti těchto závěrů na posuzovaný případ, neboť ve stěžovatelkou zmiňovaném rozsudku ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013 – 35, č. 3027/2014 Sb. NSS, šlo o hodnocení znaků nelegální práce dle § 5 písm. e) bodu 1 zákona o zaměstnanosti, a nikoli o nelegální práci dle § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti, o kterou mělo jít v posuzovaném případě. Správní orgány ve svých závěrech tedy nebyly povinny hodnotit znaky nelegální práce dle § 5 písm. e) bodu 1 zákona o zaměstnanosti, neboť tento druh

nelegální práce ani v případě stěžovatelky neoznačily. V otázce přiměřenosti dopadů napadeného rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatelky ve smyslu § 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců se Nejvyšší správní soud ztotožnil s hodnocením městského soudu obsaženým zejména v bodu 61. napadeného rozsudku. V průběhu správního řízení stěžovatelka žádné rozhodné skutečnosti ve vztahu k přiměřenosti napadeného rozhodnutí netvrdila, v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí sice uvedla, že žije na území České republiky s manželem a dvěma nezletilými dětmi, tato svá tvrzení však nijak podrobněji nedoložila, ani netvrdila existenci takových vazeb, které by jí a její rodině bránily k návratu do vlasti (k tomu srov. např. rozsudek NSS ze dne 18. 5. 2022, č. j. 4 Azs 382/2021 - 61). Navíc jak správně postřehl městský soud, ze stěžovatelkou předložených potvrzení o strpění cizince vyplynulo, že syn i manžel stěžovatelky měli hlášený pobyt na jiné adrese než stěžovatelka, což stěžovatelka srozumitelně nevysvětlila. I tato okolnost svědčí o tom, že neprodloužením doby platnosti zaměstnanecké karty stěžovatelky by nedošlo k zásahu do jejího soukromého a rodinného života. To však nemění nic na tom, že se správní orgány dopustily výše vytýkaných pochybení, pro které je nutné napadený rozsudek i rozhodnutí žalované zrušit.

[28] K tvrzení stěžovatelky ohledně místa jejího původu, které je zasaženo vojenským konfliktem, Nejvyšší správní soud shodně s městským soudem konstatuje, že se sice bezpečnostní situace na území Ukrajiny od doby vydání správních rozhodnutí výrazně změnila, což však nemění nic na tom, že soud je povinen v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. při přezkoumání správních rozhodnutí vycházet ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů, konkrétně v době rozhodování odvolacího správního orgánu. Soud tedy postupoval správně, pokud posuzoval zákonnost napadeného rozhodnutí a hodnotil důvodnost namítané sporné právní otázky o (ne)naplnění podmínek k prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu ve formě zaměstnanecké karty ke dni vydání napadeného rozhodnutí.

## IV. Závěr a náklady řízení

[29] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a rozsudek městského soudu proto podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil ve výroku I. (o zamítnutí žaloby), který stěžovatelka výslovně napadala, a ve výroku II. (o náhradě nákladů řízení o žalobě), který je na výroku I. závislý. Nejvyšší správní soud poznamenává, že výrok III. rozsudku městského soudu o přiznání odměny a náhrady hotových výdajů ustanovenému zástupci stěžovatelka kasační stížností nenapadla, a zůstává tak nedotčen.

[30] Již v řízení o žalobě zde byly dány důvody pro zrušení rozhodnutí žalované a městský soud by v novém žalobním řízení nemohl učinit nic jiného, než toto rozhodnutí zrušit. Proto povaha věci umožňuje, aby Nejvyšší správní soud o žalobě sám rozhodl a podle § 110 odst. 2 písm. a), § 78 odst. 1 věty první a odst. 4 s. ř. s. současně se zrušením napadeného rozsudku zrušil pro nezákonnost také rozhodnutí žalované a věc jí vrátil k dalšímu řízení. V něm je žalovaná v souladu s § 78 odst. 5 s. ř. s. použitým přiměřeně podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. vázána právním názorem Nejvyššího správního soudu.

[31] Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti vychází z § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaná nebyla ve věci procesně úspěšná a stěžovatelce dle obsahu spisů žádné uplatnitelné náklady v řízení nevznikly. Nejvyšší správní soud zároveň rozhodl i o tom, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladu řízení před městským soudem (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.), a to ze stejných důvodů jako u řízení o kasační stížnosti.

[32] Zástupci stěžovatelky, který byl stěžovatelce v souladu s § 35 odst. 10 s. ř. s. ustanoven stěžovatelce usnesením Městského soudu v Praze ze dne 11. 2. 2020, č. j. 15 A 5/2020 - 25, se podle § 35 odst. 10 s. ř. s. s přihlédnutím k § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) ve spojení s odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), přiznává odměna za zastupování celkem ve výši 3.100 Kč za jeden úkon právní služby tj. podání kasační stížnosti. Zástupci se dále za tyto úkony přiznává dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu paušální náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč. Zástupce stěžovatelky doložil, že je plátcem DPH, přiznaná odměna a náhrada hotových výdajů se tedy zvyšuje o částku odpovídající této dani (21%). Celkem tady náleží zástupci stěžovatelky odměna 4.114 Kč. Náklady právního zastoupení stěžovatelky nese stát.

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 28. června 2023

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu