ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Vojtěcha Šimíčka, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Ondřeje Mrákoty ve věci žalobce: **S. L.**, zastoupeného advokátkou Mgr. Ing. Martinou Zoubkovou, Křížkova 479/1, Plzeň, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 9. 11. 2023, čj. MV-151014-4/SO-2023, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 9. 7. 2024, čj. 17 A 31/2023-56,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 9. 7. 2024, čj. 17 A 31/2023-56, **se ruší.**

II. Rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 9. 11. 2023, čj. MV-151014-4/SO-2023, **se ruší** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.

III. Žalovaná je povinna zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti částku 30.570 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupkyně Mgr. Ing. Martiny Zoubkové.

Odůvodnění:

1. Dosavadní průběh řízení

[1] Žalobce pobývá na území České republiky od roku 2017, do roku 2019 na základě krátkodobých víz. V roce 2019 získal zaměstnaneckou kartu, na základě které vykonával v České republice závislou práci. V průběhu let několikrát změnil zaměstnavatele, vždy na základě žádosti o schválení změny. Současným zaměstnavatelem je společnost IZOPOL DVOŘÁK, s.r.o., kam žalobce nastoupil dne 1. 7. 2022 jako operátor výroby. Pracovní smlouva byla následně změněna dodatkem s účinností od 1. 12. 2022, kterým byl žalobce zařazen na odlišnou pracovní pozici – údržbář. Oznámení o této změně učinil žalobce Ministerstvu vnitra dne 27. 3. 2023 a spolu s oznámením podal žádost o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty. Oznámení o změně pracovní pozice bylo kladně vyřízeno dne 27. 4. 2023.

[2] Ministerstvo však následně neprodloužilo platnost zaměstnanecké karty a žádost žalobce zamítlo rozhodnutím ze dne 4. 8. 2023 [podle § 44a odst. 11 ve spojení s § 46 odst. 6 písm. e) zákona č. 326/1999 Sb., zákona o pobytu cizinců] s poukazem na to, že žalobce vykonával v období od 1. 12. 2022 do 27. 4. 2023 nelegální práci [ve smyslu § 5 písm. e) zákona č. 435/2004 Sb., zákona o zaměstnanosti], protože změnu pracovního zařazení oznámil opožděně. Závěr ministerstva potvrdila žalovaná rozhodnutím ze dne 9. 11. 2023.

[3] Proti tomuto rozhodnutí se žalobce bránil žalobou u Krajského soudu v Plzni. Namítal, že ministerstvo i žalovaná při posuzování legality žalobcem vykonávané práce překročily svou pravomoc. Zároveň nedostatečně využily své pravomoci posuzovat přiměřenost dopadu rozhodnutí podle § 174a zákona o pobytu cizinců. Správní orgány měly rozhodovat s ohledem na rodinné i ekonomické poměry žalobce. Napadená rozhodnutí jsou striktně formalistická, neboť pochybení na straně žalobce spočívalo výhradně ve formální rovině (neoznámení změny pracovní pozice včas).

[4] Krajský soud žalobu zamítl s odůvodněním, že zaměstnaneckou kartou se rozumí dlouhodobé povolení k pobytu opravňující cizince k přechodnému období na dobu delší než 3 měsíce a k výkonu zaměstnání na pracovní pozici, na kterou byla karta vydána nebo byla oznámena změna dle § 42g odst. 7–10 zákona o pobytu cizinců, což žalobce nesplnil. Žalobce byl držitelem zaměstnanecké karty, přičemž na jejím základě několikrát měnil zaměstnání, a to vždy po předchozím schválení správním orgánem. V období od 1. 12. 2022 do 27. 4. 2023 vykonával u svého zaměstnavatele práci na pracovní pozici, avšak její změnu neoznámil, resp. změnu pracovní pozice oznámil až dne 27. 3. 2023. Nezbylo proto než uzavřít, že žalobce vykonával nelegální práci, což je důvodem k neprodloužení zaměstnanecké karty.

2. Shrnutí kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (*stěžovatel*) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) s. ř. s. Domnívá se, že krajský soud v předcházejícím řízení nesprávně posoudil právní otázku a porušil zákon při zjišťování skutkové podstaty.

[6] Žalované podle § 165a zákona o pobytu cizinců nepřísluší rozhodovat mimo taxativní výčet svěřených pravomocí a mimo svou věcnou příslušnost. Ministerstvo i žalovaná překročily svou pravomoc ve smyslu § 10 s. ř., když rozhodovaly o legalitě vykonávané práce, a dopustily se tak porušení čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky.

[7] Stěžovatel se domnívá, že i přes jeho opomenutí (resp. pozdní oznámení) následně došlo ke schválení jeho žádosti (o schválení změny pracovního zařazení u stávajícího zaměstnavatele) ve smyslu § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců. Jeho jednání mělo být posouzeno jako správní přestupek podle zákona o zaměstnanosti. Správní orgán však svým rozhodnutím zhojil přestupek stěžovatele a došlo k vytvoření překážky *rei iudicatae* (věci pravomocně rozsouzené). Na danou věc proto nelze aplikovat § 57 odst. 1 písm. c) s. ř. Na podporu své argumentace stěžovatel odkazuje na přípis veřejného ochránce práv ze dne 19. 8. 2019, sp. zn. 3171/2019/VOP, dle něhož si ministerstvo ani žalovaná nemohou v dané věci (zda stěžovatel vykonával nelegální práci) učinit úsudek ve smyslu § 57 odst. 1 písm. c) cit. zákona Nebyla vyhodnocena ani role zaměstnavatele v otázce změny pozice a jejího ohlášení.

[8] Správní orgány, jakož ani krajský soud, se dostatečně nevypořádaly s rodinnou situací stěžovatele, který žije ve společné domácnosti s manželkou. Společně finančně podporují zletilou dceru, která v současné době studuje na univerzitě v Polsku. Správní orgány neposuzovaly přiměřenost dopadů rozhodnutí do rodinného života stěžovatele ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců. Tento závěr vyplývá také z rozsudku Nejvyššího správního soudu (*NSS*)ze dne 25. 8. 2015, čj. 6 Azs 96/2015-30, který stanovil, že i v případě zrušení pobytového oprávnění je třeba posuzovat dopady rozhodnutí do rodinné sféry cizince. Stěžovateli sice nebylo zrušeno pobytové oprávnění, nicméně s ohledem na povahu nyní posuzované věci (neprodloužení zaměstnanecké karty) dopadá tato judikatura i na případ stěžovatele. Krajský soud sice uvedl, že doba trvání zaměstnanecké karty je omezená (vydává se na dobu určitou), ovšem ve věci stěžovatele neexistuje žádný skutečný a ospravedlnitelný důvod pro zamítnutí žádosti o prodloužení zaměstnanecké karty.

[9] Uvedla-li žalovaná v odůvodnění rozhodnutí, že dnes není výjimečné, že manželé žijí na území jiných států a vídají se pouze o víkendech či svátcích, zcela popírá zásady, na nichž manželství stojí. Tato úvaha není založena na žádném skutečném statistickém údaji či judikatuře. Každý jednotlivec vnímá délku odloučení individuálně a není možné určit, jaká délka odloučení je pro stěžovatele snesitelná. Nadto stěžovatel poukazuje na závazky ekonomického charakteru, kdy s manželkou společně plní závazky ze smlouvy o zápůjčce, jakož i společně hradí nájemné.

[10] Žalovaná ve vyjádření uvedla, že námitky stěžovatele již byly řešeny správními orgány i krajským soudem. Namítá-li stěžovatel, že o jeho žádosti bylo pravomocně rozhodnuto již schválením změny pracovního zařazení, což založilo překážku věci pravomocně rozhodnuté a zhojilo jeho nesprávný postup (tj. pozdní ohlášení změny pracovní pozice), poukazuje žalovaná na § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců, podle kterého je tento postup úkonem činěným podle části čtvrté s. ř. Sdělení o splnění podmínek pro změnu zaměstnavatele (či pracovního zařazení) není rozhodnutím. Správní orgán posuzující oznámení o změně pouze zkoumá, zda jsou splněny podmínky pro oznámení změny zaměstnání, nikoliv zda jsou plněny zákonné podmínky pro prodloužení platnosti zaměstnanecké karty. Ve zbytku se žalovaný ztotožňuje se závěry krajského soudu a navrhuje, aby NSS kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou.

3. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), osobou řádně zastoupenou (§ 105 odst. 2 s. ř. s.) a nebyly shledány ani žádné důvody, pro které by kasační stížnost byla nepřípustná (§ 104 s. ř. s.).

[12] Ve věcech, o kterých v řízení před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce, se NSS po posouzení přípustnosti kasační stížnosti zabývá otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje zájmy stěžovatele, a je tedy přijatelná (§ 104a s. ř. s.). O přijatelnou kasační stížnost se může jednat v následujících typových případech: (1) kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec nebo nebyly plně vyřešeny judikaturou NSS; (2) kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně; (3) kasační stížnost je přijatelná pro potřebu učinit judikaturní odklon; (4) v napadeném rozhodnutí krajského soudu bylo shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele.

[13] V nyní posuzované věci NSS shledal, že kasační stížnost je přijatelná, a to ze dvou důvodů. Zaprvé, právní otázka, zda pozdní oznámení změny pracovní pozice automaticky vede k tomu, že cizinec vykonával nelegální práci, dosud nebyla řešena judikaturou NSS. Zadruhé krajský soud zásadně pochybil a zasáhl tak do hmotněprávního postavení stěžovatele, když chybně hodnotil okolnost, zda se stěžovatel dopustil nelegální práce. NSS proto přistoupil k hodnocení důvodnosti kasační stížnosti.

[14] Otázka, zda je v pravomoci žalované rozhodovat o otázce legality vykonávané práce, již byla posuzována NSS, který uzavřel, že správní orgány si ve věci mohou učinit vlastní úsudek bez povinnosti obracet se na příslušné správní orgány na úseku zaměstnanosti (více viz rozsudek NSS ze dne 16. 2. 2023, čj. 6 Azs 117/2022-23). Na daném názoru nic nemění ani vyjádření veřejného ochránce práv, které stěžovatel na podporu své argumentace dokládá. Lze ostatně odkázat na jiné vyjádření zástupkyně veřejného ochránce práv ze dne 13. 12. 2021, sp. zn. 5744/2021/VOP/VVO, kde uvádí: „*Uzavírám, že je v kompetenci OAMP, aby si učinil úsudek o tom, jestli cizinec pracuje v rozporu s vydanou zaměstnaneckou kartou, a v návaznosti na to, zda se dopouští výkonu nelegální práce a zda je namístě aplikovat ustanovení § 46 odst. 6 písm. e) zákona o pobytu cizinců.*“ Tato námitka proto není důvodná.

[15] Stěžovatel brojí proti postupu správních orgánů i krajského soudu, když tvrdí, že se dostatečně nevypořádaly s dopadem rozhodnutí do jeho rodinné situace ani neposuzovaly nepřiměřenost dopadů rozhodnutí do rodinného života stěžovatele ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců. Stěžovatel ve vztahu k dopadům rozhodnutí do rodinného života poukazoval na rozhodnutí NSS ze dne 19. 6. 2014, čj. 2 As 52/2013-69. Rovněž tuto námitku však neshledává zdejší soud důvodnou, neboť oba správní orgány se námitkou stěžovatele zabývaly dostatečně a krajský soud na jejich odůvodnění výslovně odkázal. Samotný zákon o pobytu cizinců počítá s posuzováním přiměřenosti dopadů do soukromého a rodinného života jen v případech, kde to výslovně stanoví (§ 174a). Povinnost hodnotit tyto dopady může plynout i z evropského práva nebo z mezinárodních úmluv, což však není případ stěžovatele. Správní orgány se nicméně osobními, rodinnými a majetkovými poměry zabývaly (viz také níže) a také krajský soud vymezil povahu zaměstnanecké karty ve srovnání s dalšími pobytovými oprávněními a rovněž vyhodnotil dopady neprodloužení zaměstnanecké karty na rodinný život stěžovatele. Ani tato námitka proto není důvodná.

[16] K názoru stěžovatele, že jeho jednání bylo „zhojeno“ sdělením ministerstva ze dne 27. 4. 2023 a založilo tak překážku věci pravomocně rozhodnuté, se NSS rovněž nepřiklonil. Povahou sdělení ministerstva se NSS v minulosti již zabýval (rozsudek NSS ze dne 12. 10. 2023, čj. 9 Azs 177/2023-25, 4527/2023 Sb. NSS). Jak správně uvádí žalovaná, sdělení ministerstva ve smyslu § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců je úkonem činěným podle části čtvrté s. ř. Sdělení o splnění podmínek pro změnu zaměstnavatele (či pracovního zařazení) tedy není rozhodnutím a nezakládá překážku věci pravomocně rozsouzené. Ani tato námitka tedy není důvodná.

[17] NSS proto přistoupil k posouzení otázky, zda pozdní oznámení změny pracovní pozice nutně vede k závěru, že cizinec vykonával nelegální práci, a v důsledku toho nelze prodloužit dobu platnosti zaměstnanecké karty.

[18] Zaměstnaneckou kartou se dle § 42g odst. 1 zákona o pobytu cizinců rozumí *povolení k dlouhodobému pobytu opravňující cizince k přechodnému pobytu na území delšímu než 3 měsíce a k výkonu zaměstnání na pracovní pozici, na kterou byla zaměstnanecká karta vydána, nebo která byla oznámena za splnění podmínek uvedených v odstavcích 7 až 10, a to ode dne*

uvedeného v oznámení. Podle odst. 7. platí: „*Změnu zaměstnavatele, pracovního zařazení nebo zaměstnání na další pracovní pozici u téhož nebo u jiného zaměstnavatele je držitel zaměstnanecké karty vydané podle odstavce 2 povinen oznámit ministerstvu nejméně 30 dnů před takovou změnou.*“

[19] Nelegální prací se dle § 5 písm. e) bodu 2 zákona č. 435/2004 Sb., zákona o zaměstnanosti, rozumí (mimo jiné): „[…] *práce, která má znaky závislé práce podle § 2 odst. 1 zákoníku práce a je konána cizincem v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání nebo bez tohoto povolení, je-li podle tohoto zákona vyžadováno, nebo v rozporu se zaměstnaneckou kartou, kartou vnitropodnikově převedeného zaměstnance nebo modrou kartou vydanými podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky nebo bez některé z těchto karet; to neplatí v případě výkonu jiné práce podle § 41 odst. 1 písm. c) zákoníku práce.*“

[20] Podle § 44a odst. 11 zákona č. 326/1999 Sb. ministerstvo platnost zaměstnanecké karty neprodlouží, je-li důvod pro zahájení řízení o zrušení platnosti zaměstnanecké karty (§ 46e).

[21] Podle § 46e odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb. ministerstvo zruší platnost zaměstnanecké karty z důvodu uvedeného v § 46 odst. 6 písm. e).

[22] Podle § 46 odst. 6 písm. e) zákona č. 326/1999 Sb. ministerstvo zaměstnaneckou kartu nevydá, pokud cizinec vykonával nelegální práci.

[23] Na základě výše uvedených ustanovení správní orgány rozhodly, že stěžovatel vykonával nelegální práci, protože změnu pracovní pozice oznámil pozdě, tedy postupoval v rozporu s § 42g odst. 1 odst. 7 zákona o pobytu cizinců.

[24] NSS připomíná, že smysl a účel zákona o pobytu cizinců spočívá v úpravě podmínek, za kterých mohou cizinci na území České republiky legálně pobývat, přičemž kromě důvodu zaměstnání existuje řada dalších oblastí, ve kterých se předpokládá dlouhodobý pobyt cizinců na území České republiky (např. studium, vědecký výzkum, mezinárodní ochrana atp.).

[25] Na základě zaměstnanecké karty je možné obsadit pracovní místa, která musí být zařazena do centrální evidence míst určených pro zaměstnanecké karty. Do této evidence se volné místo dostane, jsou-li splněny následující podmínky:

- zaměstnavatel nahlásí příslušné krajské pobočce Úřadu práce volné pracovní místo. Může také nahlásit volné místo přes internet, pokud má od příslušné krajské pobočky Úřadu práce přiděleno oprávnění.
- týdenní pracovní doba musí činit nejméně 15 hodin. (To neplatí, pokud bude na takovém místě zaměstnáván cizinec, který je již držitelem zaměstnanecké karty a který požádá Ministerstvo vnitra o souhlas se zaměstnáváním na další pracovní pozici.)
- nabízená měsíční mzda, plat nebo odměna cizince nesmí být nižší než základní sazba měsíční minimální mzdy, a to bez ohledu na rozsah práce. (To neplatí, pokud bude na takovém místě zaměstnáván cizinec, který je již držitelem zaměstnanecké karty a který požádá Ministerstvo vnitra o souhlas se zaměstnáváním na další pracovní pozici.)

- zaměstnavatel při nahlášení nebo dodatečně udělí souhlas se zařazením místa do centrální evidence míst určených pro zaměstnanecké karty a současně s jeho zveřejněním.
- uplyne 30 dní od nahlášení volného místa, aniž by se ho podařilo obsadit uchazečem o zaměstnání z řad domácí pracovní síly.

Potom se volné místo automaticky dostává do centrální evidence míst určených pro zaměstnanecké karty.

[26] Smyslem zákona o pobytu cizinců je tedy (mimo jiné) regulovat příliv zahraničních pracovníků na trh práce a chránit státní hranice v zájmu eliminace nezákonného vstupu na území státu (viz důvodovou zprávu k návrhu zákona o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů). Jak již bylo uvedeno výše, zaměstnanecká karta v sobě nese povolení k pobytu, jakož i povolení k zaměstnání. V zákoně o pobytu cizinců je rovněž stanovena povinnost oznámit různé změny týkající se zaměstnávání cizinců (viz § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců).

[27] Nyní posuzovaný případ se týká právě pozdního oznámení změny pracovní pozice pro téhož zaměstnavatele. Mezi účastníky řízení je nesporné, že k oznámení změny pracovní pozice došlo opožděně (cca o 5 měsíců). Zákon podmínku včasného oznámení stanoví proto, aby ministerstvo mohlo prověřit, zda je možné nahlášená volná pracovní místa obsadit uchazeči o zaměstnání. Pokud je vše v pořádku, ministerstvo žadateli vydá sdělení o splnění podmínek. Takové sdělení bylo přitom stěžovateli uděleno, avšak s platností od 28. 4. 2023. Čistě formálně tak stěžovatel v mezidobí od změny pracovní pozice a ohlášení vskutku vykonával nelegální práci. Současně však mezi účastníky řízení není sporu o tom, že zákonné podmínky pro zaměstnávání stěžovatele na předmětném pracovním místě a u daného zaměstnavatele byly splněny (viz opakovaně zmiňované sdělení ministerstva ze dne 27. 4. 2023).

[28] Podstata nyní posuzovaného případu proto spočívá v tom, zda mají správní orgány v případech, kdy jsou zákonné podmínky pro zaměstnávání cizince splněny, avšak žádost o změnu pracovní pozice byla podána opožděně, bez dalšího zkoumání zamítnout žádost o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty.

[29] K tomu NSS uvádí, že i v těchto případech, kdy musí platit jednoznačná a předvídatelná pravidla, nelze zákonnou úpravu vykládat zcela formalisticky, bezhodnotově a nezohledňovat konkrétní skutkové okolnosti každého jednotlivého případu. Rovněž v těchto věcech je proto namístě zvažovat přiměřenost dopadů správního rozhodnutí do osobní a právní sféry dotčeného jednotlivce.

[30] V nyní posuzované věci považuje NSS za podstatné, že stěžovatel na území České republiky pobývá poměrně dlouhou dobu (od roku 2017), přičemž vždy disponoval řádným pobytovým oprávněním (nejprve krátkodobá víza, následně zaměstnanecká karta). Z doložených dokumentů rovněž vyplývá (a v předchozím řízení to nebylo nijak zpochybňováno), že se zde adaptoval a své povinnosti plnil vždy včas.

[31] Jakkoliv skutečně pochybil při opožděném ohlášení změny pracovní pozice, považuje NSS za podstatné, že tato jeho „žádost“ byla vyřízena kladně, což znamená, že bylo potvrzeno splnění všech shora uvedených zákonných podmínek pro to, aby stěžovatel mohl pracovat v České republice. Lapidárně vyjádřeno: existuje potřeba obsadit dané pracovní místo, stěžovatel je na tuto pracovní pozici kvalifikován a současně se toto místo nepodařilo

obsadit z řad domácí pracovní síly. Pochybení stěžovatele tak spočívalo čistě v administrativním opomenutí, což potvrzují i rozhodnutí vydaná v této věci. Zákony na tomto úseku přitom mají chránit především veřejný zájem a trh práce. Chrání rovněž zaměstnance a mají za cíl zabránit krácení státu na daních a jiných povinných poplatcích. Stěžovatel přitom namítal již v žalobě (a krajský soud toto tvrzení nezpochybňoval), že „*opomenutí nemá žádné negativní důsledky pro Českou republiku, její ekonomii, obyvatele či veřejný pořádek. Česká republika není krácena na daních či jiných poplatcích.*"

[32] NSS má také za postaveno najisto, že úmyslem stěžovatele zjevně nebylo vykonávat práci nelegálně. O tom svědčí ostatně i okolnost, že v minulosti vždy oznámil změnu zaměstnavatele a rovněž v tomto případě oznámil změnu pracovní pozice, byť opožděně. Nadto bylo ministerstvem potvrzeno, že byly splněny veškeré podmínky stanovené pro ochranu pracovního trhu. NSS rovněž nepřehlédl, že se sice jednalo o změnu pracovní pozice, avšak u stejného zaměstnavatele.

[33] Je tedy otázkou, nakolik je jednání stěžovatele nelegální prací ve smyslu zákona o pobytu cizinců. Jak se totiž podává ze shora uvedeného, nelegální prací je práce vykonávaná cizincem v rozporu se zaměstnaneckou kartou [§ 5 písm. e) bod 2. zákona o zaměstnanosti], což se v nyní posuzované věci jeví jako příslovečná „definice kruhem": z důvodu opožděného oznámení změny pracovní pozice se totiž stala práce stěžovatele nelegální a byla zamítnuta žádost o prodloužení pracovní karty. Jeho pochybení přitom zjevně nebylo způsobilé zásadněji porušit veřejný pořádek a vyhovění žádosti o prodloužení pracovní karty by nenarušilo jednotný systém.

[34] NSS dále uvádí, že při hodnocení činnosti veřejné správy je třeba vzít v potaz i kritérium přiměřenosti. Ustanovení § 2 odst. 3 správního řádu ostatně požadavek přiměřenosti zásahu do práv dotčených osob výslovně zakotvuje*: "správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká (dále jen ‚dotčené osoby'), a může zasahovat do těchto práv jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu."* Tato zásada stanoví správnímu orgánu povinnost dbát přiměřenosti zvoleného řešení k okolnostem případu, tzn. vážit hodnoty, které jsou v konkrétním případě „ve hře". Neprodloužení zaměstnanecké karty má přitom na stěžovatele nezanedbatelné dopady. Nejde pouze o ztrátu povolení vykonávat na území České republiky závislou práci, ale také o ztrátu pobytového oprávnění (jedná se o tzv. duální zaměstnaneckou kartu).

[35] NSS proto shrnuje, že jakkoliv plně respektuje systém vedení zaměstnaneckých karet, založený primárně na evidenčním principu, nelze odhlédnout od konkrétních okolností nyní rozhodované věci. Jak se totiž podává ze shora uvedeného, pochybení stěžovatele spočívalo „pouze" v opožděném oznámení změny pracovní pozice, přičemž se stále jednalo o stejného zaměstnavatele; ze sdělení ministerstva ze dne 27. 4. 2023 plyne, že byly splněny všechny zákonné podmínky pro to, aby stěžovatel tuto pracovní pozici vykonával; toto jeho pochybení bylo zcela ojedinělé; a zájmy České republiky nebyly nijak poškozeny či ohroženy.

[36] Zdejšímu soudu se proto jeví s ohledem na shora popsané velmi specifické okolnosti případu jako zjevně nepřiměřené „potrestat" ryze administrativní pochybení stěžovatele takto citelným zásahem, jakým je neprodloužení zaměstnanecké karty. V podobných případech má NSS za to, že je daleko vhodnější zvažovat jiné formy sankcí (srov. např. § 139 zákona o zaměstnanosti). Z obsahu spisu se totiž také podává, že stěžovatel jako držitel

zaměstnanecké karty v minulosti několikrát změnil zaměstnání, a to vždy po předchozím schválení ministerstvem. Je tak zřejmé, že stěžovatel své zákonné povinnosti jinak ctí.

[37] Ústavní soud (nález ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. I. ÚS 1956/19) uvedl, že: *„právo jako nástroj společenské regulace proto musí plnit svůj racionální společenský účel. Excesivní výkon veřejné moci jen proto, aby bylo dosaženo litery zákona, představuje ad absurdum robotické pojetí automatizace státní správy.“* Přijaté řešení ve věci stěžovatele stěží plní racionální společenský účel. Stěžovatel svým jednáním nijak nezasáhl do práv ostatních, jakož ani nenarušil veřejný zájem. Naopak zvolené řešení je značně problematické. Stěžovatel je státním příslušníkem Ukrajiny, kde momentálně probíhá rozsáhlý válečný konflikt, přičemž je z dostupných informací nepochybné, že v nebezpečí jsou životy i zdraví civilního obyvatelstva. Správní orgány ve svých rozhodnutích sice uvedly, že stěžovatel může žádat o pobyt na základě režimu strpění, NSS však zdůrazňuje, že je potřeba vnímat kontext nastalé situace a rovněž její důsledky. Navrhovaný postup nijak neřeší situaci stěžovatele, který na území České republiky pobývá právě za účelem práce, o čemž svědčí skutečnost, že zde pobývá bez souvislosti s ozbrojeným konfliktem v zemi původu (přicestoval již v roce 2017). Nelze ani v současnosti postavit najisto, že mu bude pobyt za účelem strpění přiznán.

[38] Ustanovení § 2 odst. 4 s. ř. stanoví: *„Správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.“* Podle žalované správní orgány postupovaly v souladu s obvyklou praxí, kdy v případě výkonu nelegální práce jsou žádosti o prodloužení zaměstnanecké karty zamítány. Žalovaná se však vůbec nezaobírala otázkou, zda skutečně šlo o nelegální práci, neposoudila konkrétní okolnosti daného případu a nezohlednila veřejný zájem, jak požaduje správní řád. Veřejným zájmem je v těchto případech ochrana pracovního trhu, legální pobyt cizinců na území a zároveň také ekonomické zájmy státu. Nic z toho skutečně narušeno nebylo, ostatně opak netvrdily správní orgány ani krajský soud. Pracovní pozice obsazované na základě zaměstnanecké karty jsou přitom pracovními místy, které se po delší dobu nepodařilo obsadit tuzemskými zaměstnanci a zároveň jde o pracovní místa „nekvalifikovaná.“ Obsazování těchto míst cizinci je tak pro Českou republiku, potažmo zaměstnavatele, žádoucí. Z listin, které doložil stěžovatel (zejména pracovní posudek zaměstnavatele, předložený ministerstvu), přitom plyne spokojenost jeho zaměstnavatele s jeho prací, jakož i obtížnost nahrazení jeho osoby někým jiným.

[39] Na závěr NSS podotýká, že krajský soud správně uvedl, že rozhodnutí o neprodloužení zaměstnanecké karty se bezprostředně nedotýká rodinných příslušníků stěžovatele, neboť jeho manželka může v České republice pobývat na základě vlastního oprávnění. S krajským soudem lze souhlasit potud, že judikatura, kterou stěžovatel argumentoval na podporu svých tvrzení, se týká rozhodnutí o zrušení pobytového oprávnění a nelze ji přímo aplikovat na případ stěžovatele. Na straně druhé však NSS nemůže přijmout tvrzení žalované, aprobované krajským soudem, podle kterého není neobvyklé, aby se manželé vídali (pouze) nepravidelně o svátcích či dovolených. Není-li totiž takováto forma manželského soužití důsledkem jejich svobodného rozhodnutí, má NSS zcela jinou představu o obsahu manželského vztahu.

4. Závěr a náklady řízení

[40] Z uvedených důvodů dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). V něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným NSS v rušícím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). To konkrétně znamená, že krajský soud je povinen hodnotit důvody neprodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty nejen čistě formálně, nýbrž také materiálně, tedy z hlediska smyslu a účelu aplikované zákonné regulace.

[41] Stěžovatel se svou kasační stížností uspěl, a NSS proto napadený rozsudek krajského soudu zrušil. (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, a pokud již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.]. V dané věci se vada, pro niž je rozsudek krajského soudu rušen, týkala již rozhodnutí žalované. Nejvyšší správní soud proto v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. rozhodl tak, že sám rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení. V něm budou správní orgány dle § 78 odst. 5 ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. vázány právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto zrušujícím rozsudku.

[42] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. rozhodne Nejvyšší správní soud v případě, že zruší podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí žalovaného, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem. Stěžovatel měl ve věci úspěch, podle § 60 odst. 1 s. ř. s. mu tedy přísluší vůči neúspěšné žalované právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení.

[43] Stěžovatel v řízení před krajským soudem uhradil soudní poplatek ve výši 3.000 Kč za podání žaloby a ve výši 1.000 Kč za návrh na přiznání odkladného účinku. V řízení před kasačním soudem pak stěžovatel zaplatil soudní poplatek ve výši 5.000 Kč za podání kasační stížnosti a 1.000 Kč za návrh na přiznání odkladného účinku. Stěžovatel vynaložil rovněž náklady na své právní zastoupení. Náklady stěžovatele spočívají v částce odpovídající odměně advokátce ve výši 5 x 3.100 Kč za 5 úkonů právní služby, tj. převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby, podání kasační stížnosti a 2 návrhy na odkladný účinek [§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a), d) a j) advokátního tarifu], a dále v paušální náhradě hotových výdajů advokáta ve výši 5 x 300 Kč za tyto úkony právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Celkem tedy náklady vynaložené stěžovatelem na jeho právní zastoupení činí 17.000 Kč. Vzhledem k tomu, že zástupkyně stěžovatele je plátcem DPH, zvyšuje se tato částka o 3.570 Kč připadajících na DPH ve výši 21 %. Celkem tedy přísluší stěžovateli náhrada nákladů řízení ve výši 30.570 Kč. K její úhradě stanovil Nejvyšší správní soud žalované přiměřenou lhůtu.

[44] Požaduje-li advokátka stěžovatele uhrazení nákladů na právní zastoupení i ve správním řízení, konstatuje NSS, že toto rozhodování mu nepřísluší, neboť se nejedná o náklady soudního řízení [§ 110 odst. 3 s. ř. s.]. Stejně tak NSS neakceptoval postup podle § 12 odst. 1 advokátního tarifu, neboť neshledal, že by úkony učiněné zástupkyní stěžovatele bylo možno označit za „mimořádně obtížné“, neboť je k nim třeba použití cizího jazyka. Jak se totiž podává z obsahu spisu, všechny úkony činila zástupkyně stěžovatele v češtině a je také zřejmé, že se stěžovatel je schopen domluvit v tomto jazyce.

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

V Brně dne 22. října 2024

Vojtěch Šimíček
předseda senátu