



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy, soudce JUDr. Ivo Pospíšila a soudkyně JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobkyně: **O. K.**, zastoupena Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 1. 11. 2018, č. j. MV-26441-4/SO-2018, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 17. 12. 2019, č. j. 57 A 171/2018 – 54,

**t a k t o :**

- I.** Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 17. 12. 2019, č. j. 57 A 171/2018 – 54, **se ruší.**
- II.** Rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 1. 11. 2018, č. j. MV-26441-4/SO-2018, **se ruší** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.
- III.** Žalovaná **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě ani o kasační stížnosti.
- IV.** Žalovaná je **p o v i n n a** uhradit žalobkyni k rukám jejího zástupce, advokáta Mgr. Petra Václavka, na náhradě nákladů řízení 21.342 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

**O d ů v o d n ě n í :**

### **I. Vymezení případu**

[1] Žalobkyně pobývala na území České republiky na základě zaměstnanecké karty vydané s platností od 2. 5. 2015 do 1. 5. 2017 k zaměstnavateli Hájek & Hájková s. r. o. (dále jen „společnost Hájek & Hájková“) na pracovní pozici uklízečka ve stravovacích zařízeních, potravinářských a farmaceutických výrobních prostorech s místem výkonu práce v Praze. Dne 16. 3. 2017 požádala o prodloužení doby platnosti karty podle § 44a zákona č. 326/1999

Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Ministerstvo vnitra (dále jen „správní orgán I. stupně“) rozhodnutím ze dne 24. 1. 2018, č. j. OAM-6948-17/ZM-2017, žádost zamítlo dle § 44a odst. 10 ve spojení s § 46e odst. 1, § 37 odst. 2 písm. b) a odkazem na § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, neboť zjistilo jinou závažnou překážku pobytu žalobkyně na území. Správní orgán I. stupně za jinou závažnou překážku pobytu žalobkyně označil výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bod 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. Žalobkyně totiž v době platnosti předchozího povoleného pobytu v rozporu se zaměstnaneckou kartou pracovala u svého zaměstnavatele Hájek & Hájková dvakrát týdně na pracovní pozici cukrářka s místem výkonu práce v Nových Dvorech. Mimo to vykonávala brigádně práci u zaměstnavatele facility JF s. r. o. (dále jen „společnost facility JF“), přestože k tomu neměla platné povolení k zaměstnání, zaměstnaneckou kartu nebo potvrzení o splnění podmínek pro vydání zaměstnanecké karty, a to minimálně od 2. 1. 2017, kdy s touto společností uzavřela dohodu o provedení práce, do 24. 1. 2018. Správní orgán I. stupně označil rozhodnutí za přiměřené z hlediska zásahu do soukromého a rodinného života žalobkyně ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců. Odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně žalovaná zamítla napadeným rozhodnutím.

[2] Proti rozhodnutí žalované brojila žalobkyně žalobou u Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“), který ji napadeným rozsudkem zamítl. Krajský soud jí přisvědčil v tom, že výkon nelegální práce nemůže bez dalšího představovat jinou závažnou překážku pobytu cizince na území ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Uvedl, že je třeba vždy zkoumat s ohledem na konkrétní skutkové okolnosti případu, zda je jednání cizince nakolik intenzivní, aby mohlo být označeno tímto pojmem. V nyní projednávané věci však správní orgány nepochybily, když dospěly k závěru o jeho naplnění. Správní orgány identifikovaly hned tři jednání splňující podmínky § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti, jež definuje nelegální práci. Žalobkyně konala práci částečně mimo povolené místo výkonu práce (v Nových Dvorech namísto Prahy), dále vykonávala i jiný druh práce, než k jakému měla povolení (pečení dortů místo úklidových prací), tedy vykonávala práci v rozporu se zaměstnaneckou kartou, a měla paralelní pracovní úvazek u úklidové společnosti facility JF, aniž by k tomu měla vydané povolení. Proto soud uzavřel, že toto vícečetné pochybení představuje hrubé nerespektování pravidel zaměstnávání cizinců značné intenzity, a to zvláště s přihlédnutím k pobytové historii žalobkyně – na území ČR se zdržuje na základě zaměstnanecké karty od roku 2004, s ohledem na dlouhodobost pobytu si měla být vědoma toho, co může a nemůže činit z titulu svého pobytového oprávnění.

[3] Důvodnou krajský soud neshledal ani námitku nesprávného posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí do rodinného a soukromého života žalobkyně. Správní orgány se řádně vypořádaly s rodinnou situací žalobkyně, neboť konstatovaly, že její nezletilá dcera bude moci zůstat na území ČR v péči otce, který zde má povolen trvalý pobyt, případně je představitelný návrat celé rodiny do země původu. Soud dodal, že v případě setrvání nezletilé dcery v péči otce na území ČR s ohledem na bezvízový styk s Ukrajinou nedojde k podstatnému narušení vztahu dcery s žalobkyní do doby, než si žalobkyně opatří nové pobytové oprávnění. Dle krajského soudu žalovaná správně uvedla, že otázka splácení dluhů věřitelům na území ČR, kterou žalobkyně namítala v odvolání jako jeden z faktorů, který má být při hodnocení přiměřenosti vážen, není relevantní okolností ve vztahu k posouzení přiměřenosti rozhodnutí, žalobkyni navíc nic nebrání vykonávat výdělečnou činnost na území Ukrajiny. Žalobkyně namítala také špatný zdravotní stav svého manžela, správním orgánům však nelze vytýkat, že jej nezohlednily při posouzení přiměřenosti rozhodnutí, neboť se jedná o tvrzení, které se poprvé objevilo až v žalobě.

## II. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[4] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadá rozsudek krajského soudu kasační stížností podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Zároveň žádá o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podle § 107 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 73 téhož zákona.

[5] Stěžovatelka předně namítá nepřezkoumatelnost ve vztahu k zjištění jiné závažné překážky pobytu na území ČR ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Stěžovatelka odkázala na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 12. 2017, č. j. 11 A 168/2017 – 47, dle kterého podezření správního orgánu, že cizinec vykonával nelegální práci, lze nepochybně hodnotit jako zjištění jiné závažné překážky pobytu; avšak *„jde o překážku, kterou zákon přímo nedefinuje, a která může v tom kterém případě dosahovat takové intenzity, že je možné ji vnímat jako závažnou, protože je zájmem státu, aby povolení k pobytu náleželo jen těm cizincům, kteří neporušují ani neobtěžují veřejný pořádek na území státu, náležitě dbají dodržování všech povinností, které jim právní řád ukládá, a svá práva nevykonávají na úkor práv jiných osob nebo státu samotného“*. Správní orgány své podezření z výkonu nelegální práce stěžovatelkou nezasadily do kontextu ohrožení veřejného pořádku a nepoměrovaly jeho intenzitu a stejně postupoval krajský soud. Takový postup svědčí o nedostatku důvodů rozhodnutí, což mělo za následek nezákonné rozhodnutí ve věci, neboť při řádném zhodnocení intenzity tvrzeného narušení povinností stěžovatelkou ve vztahu k délce pobytu a hloubce její integrace by správní orgány a následně ani krajský soud nemohly dojít k závěru, že v daném případě šlo o dostatečně závažnou překážku pobytu stěžovatelky na území.

[6] Dále stěžovatelka tvrdí, že žalovaná nesprávně posoudila právní otázku přiměřenosti zásahu rozhodnutí do jejího soukromého a rodinného života. Posouzení správními orgány i krajským soudem je velmi vágní, obsahuje pouze stručný výčet rodinných vazeb a nikoli jejich zhodnocení, vykazuje až formulářový charakter. Tím došlo k porušení čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Správní orgány ani krajský soud nezohlednily, že stěžovatelka má na území dceru a manžela, kteří jsou držiteli povolení k trvalému pobytu, žije zde více než 15 let, ovládá český jazyk a je zcela integrována do české společnosti. Ona ani její manžel se netěší dobrému zdravotnímu stavu, manžel byl opakovaně hospitalizovaný a byl v dlouhodobé pracovní neschopnosti. Z těchto důvodů trpěla její rodina finančními problémy, které stěžovatelka řešila brigádou u zaměstnavatele svého manžela, společnosti facility JF. Správní orgány i krajský soud se dopustily rovněž porušení čl. 3 odst. 1 a čl. 9 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte i směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. 9. 2003 o právu na sloučení rodiny (dále jen „směrnice o právu na sloučení rodiny“), neboť neposoudily nejlepší zájem dcery stěžovatelky. V této souvislosti stěžovatelka odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2014, č. j. 5 As 102/2013 – 31. Správní orgány měly požádat orgán sociálně-právní ochrany dětí o prověření, zda je v zájmu stěžovatelčiny dcery, aby její matka odcestovala z území ČR; bez tohoto šetření nemohl krajský soud řádně posoudit kritérium nejlepšího zájmu dítěte a své rozhodnutí důkladně odůvodnit. Správní orgány i krajský soud měly zohlednit stěžovatelčinu mimořádně tíživou životní situaci, nikoli pouze konstatovat, že za 15 let pobytu již zjistila, co znamená výkon nelegální práce, a proto si za výsledek řízení může sama; tím porušily § 3 a § 50 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „s. ř.“).

[7] Žalovaná se ke kasační stížnosti v určené lhůtě nevyjádřila.

## III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší

správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Po takto provedeném řízení dospěl k závěru, že kasační stížnost **je důvodná**.

*III. a) Zjištění jiné závažné překážky pobytu na území ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců*

[9] Stěžovatelka předně tvrdí, že rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný, neboť správní orgány i soud zjistily jinou závažnou překážku jejího pobytu na území, aniž by své podezření z výkonu nelegální práce zasadily do kontextu ohrožení veřejného pořádku a poměřovaly jeho intenzitu, což svědčí o nedostatku důvodů rozhodnutí, který měl za následek nezákonné rozhodnutí ve věci [důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Z kontextu kasační stížnosti i povahy vytýkané vady však vyplývá, že stěžovatelka v této části podává kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Ostatně jej uvádí ve výčtu kasačních důvodů v úvodu kasační stížnosti. Vytýkanou procesní vadou správního řízení, které předcházelo žalobou napadenému rozhodnutí, je tvrzená nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nedostatek důvodů. Tuto tvrzenou procesní vadu stěžovatelka namítala již v podané žalobě, ovšem krajský soud jejímu názoru nepřisvědčil a neshledal, že by vada zakládala důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí.

[10] Podle § 44a odst. 11 zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném v době vydání napadeného rozhodnutí (správní orgán I. stupně a žalovaná odkazují na nesprávné ustanovení), *Ministerstvo vnitřní platnost zaměstnanecké karty neprodlouží, je-li důvod pro zabíjení řízení o zrušení platnosti zaměstnanecké karty (§ 46e).*

[11] Ustanovení § 46e odst. 1 zákona o pobytu cizinců stanoví, že *Ministerstvo vnitřní zruší platnost zaměstnanecké karty z důvodů uvedených v § 37 téhož zákona. Dle § 37 odst. 2 písm. a) téhož zákona Ministerstvo vnitřní 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.*

[12] Podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců *Ministerstvo vnitřní cizinci neudělí dlouhodobé vízum, jestliže pobyt cizince na území není v zájmu České republiky nebo je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území* (zdůraznění doplněno).

[13] Ustanovení § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti definuje nelegální práci 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).

[14] Dle § 89 odst. 1 a odst. 2 zákona o zaměstnanosti může být cizinec *přijat do zaměstnání a zaměstnáván, je-li držitelem platné zaměstnanecké karty, karty vnitropodnikově převedeného zaměstnance nebo modré karty, pokud tento zákon nestanoví jinak. Cizinec může být dále přijat do zaměstnání a zaměstnáván, má-li platné povolení k zaměstnání vydané krajskou pobočkou Úřadu práce a platné oprávnění k pobytu na území České republiky.*

[15] Ustanovení § 93 zákona o zaměstnanosti stanoví, že *cizinec, který je držitelem modré karty, zaměstnanecké karty, karty vnitropodnikově převedeného zaměstnance nebo mu bylo vydáno povolení k zaměstnání, může být zaměstnavatelem vyslán na pracovní cestu podle § 42 zákoníku práce, jestliže to odpovídá povaze jím vykonávané práce, pro kterou byla udělena modrá karta, zaměstnanecká karta, karta vnitropodnikově převedeného zaměstnance nebo povolení k zaměstnání.*

[16] Jak uvedl krajský soud a připustila i stěžovatelka, jinou závažnou překážkou pobytu cizince na území 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. 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).

[17] Vodítko, jak intenzitu porušení pravidel o zaměstnanosti hodnotit, již Nejvyšší správní soud správním orgánům poskytl ve svých dřívějších rozhodnutích. Podstatné 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 Azs 197/2017 – 53, ze dne 3. 7. 2018, č. j. 6 Azs 178/2018 – 24, či ze dne 20. 2. 2019, č. j. 6 Azs 7/2019 – 19).

[18] 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 (rozsudek ze dne 8. 10. 2019, č. j. 10 Azs 250/2019 – 25).

[19] 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“ (rozsudek č. j. 9 Azs 192/2019 – 25).

[20] V projednávaném případě stěžovatelka k žádosti kromě pracovní smlouvy uzavřené dne 2. 1. 2015 se společností Hájek & Hájková sjednané na dobu neurčitou na pracovní činnost spočívající v pomocných a úklidových pracích ve stravovacím zařízení a cukrářských a výrobních prostorách s místem výkonu práce Cukrárny Praha-Smíchov, Nádražní 762/32, přiložila také dohodu o provedení práce uzavřenou dne 2. 1. 2017 se společností facility JF, sjednanou rovněž k výkonu úklidových prací v rozsahu do 300 hodin za odměnu 10.000 Kč za měsíc na dobu do 31. 12. 2017. Během výslechu konaného dne 26. 7. 2017 stěžovatelka uvedla, že u společnosti Hájek & Hájková pracuje šest let, uklízí v cukrárně na Smíchově, asi dvakrát týdně vyrábí dorty mimo Prahu ve výrobně tohoto zaměstnavatele v Nových Dvorech. Dodala, že v Nových Dvorech má směnu od sedmi hodin večer do pěti hodin ráno a v Praze od půl deváté či devíti hodin ráno do sedmi hodin večer; pracuje od pondělí do pátku, někdy i o víkendech. Dále správnímu orgánu I. stupně sdělila, že brigádně pracuje pro společnost facility JF, pro kterou uklízí a pobírá za to 10.000 Kč.

[21] Správní orgán I. stupně na základě obsahu stěžovatelčiny žádosti o prodloužení pobytu, obsahu výslechu a sdělení Úřadu práce - krajské pobočky pro hlavní město Prahu, podle něhož stěžovatelka nedisponovala povolení k zaměstnání u zaměstnavatele facility JF a u zaměstnavatele Hájek & Hájková s jiným místem výkonu práce než Praha, pouze konstatoval, že „závažnou překážkou pobytu žadatele na území je dle názoru správního orgánu i výkon nelegální práce,

a to minimálně od 2. 1. 2017 do současné doby,“ [tj. 24. 1. 2018 – vloženo NSS] „jak vyplynulo z výslechu žadatelky. Dle názoru správního orgánu je tedy třeba vyhodnotit tuto skutečnost jako závažnou překážku dalšího pobytu žadatele na území.“

[22] Správní orgán I. stupně tedy nijak nepřihlédl ke konkrétním skutkovým okolnostem výkonu činností, které označil za nelegální práci, a nehodnotil, 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 se nezabýval otázkou, v jakém rozsahu stěžovatelka vykonávala práci konanou na základě dohody o provedení práce, když dle svého tvrzení v zaměstnání, ke kterému jí správní orgán I. stupně vydal zaměstnaneckou kartu, tráví desetihodinové směny každý pracovní den, někdy i o víkendech. Neučinil ani žádné kroky k takovému zjištění. Správní orgán I. stupně navíc uvedl, že stěžovatelka práci u zaměstnavatele facility JF vykonávala minimálně do doby vydání jeho rozhodnutí, tedy do 24. 1. 2018, přestože stěžovatelka k žádosti přiložila dohodu o provedení práce sjednanou do konce roku 2017. Správní orgán I. stupně nijak neobjasnil, jak došel k odlišnému závěru, který se neopírá o obsah doložené dohody o provedení práce. Bez těchto skutkových zjištění pak ani nemohl zohlednit poměr výkonu nelegální práce u zaměstnavatele facility JF ve vztahu k výkonu práce v rámci pracovního poměru u zaměstnavatele Hájek & Hájková, kterým stěžovatelka nepochybně plnila účel svého pobytu. Nemohl také hodnotit, zda stěžovatelka vykonávala nelegální práci dlouhodobě.

[23] Vadu rozhodnutí správního orgánu I. stupně nenapravila ani žalovaná. V odvolání stěžovatelka navíc uvedla, že nebylo jejím záměrem porušovat právní předpisy ČR. Nebyla si vědoma, jaké místo výkonu práce je uvedeno v hlášenice volného pracovního místa obsaditelného držitelé zaměstnanecké karty, a práci mimo Prahu přestala vykonávat, jakmile se dozvěděla o protiprávnosti svého jednání. Stejně tak byla neznalá povinnosti získat povolení k výkonu brigády. Těchto jednání zanechala hned poté, co se dozvěděla o jejich protiprávnosti. Výkon práce na základě dohody o provedení práce u zaměstnavatele facility JF odůvodnila nutností splácet dluhy, neboť je proti ní a jejímu manželovi vedeno insolvenční řízení, což doložila potvrzením o probíhajícím insolvenčním řízení vydaným insolvenčním správcem. Žalovaná doloženou finanční situaci stěžovatelky vzala v potaz při posuzování přiměřenosti zásahu rozhodnutí do soukromého a rodinného života; ve vypořádání naplnění pojmu jiná závažná překážka stěžovatelku pouze odkázala na zásadu, že neznalost práva neomlouvá. Nejvyšší správní soud se však 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. Žalovaná tak měla přihlédnout ke konkrétním skutkovým okolnostem výkonu činností, 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.

[24] 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.

[25] Lze tedy přisvědčit stěžovatelce, že správní orgány své podezření z výkonu nelegální práce nezasadily do kontextu ohrožení veřejného pořádku a nepoměrovaly jeho intenzitu; soud se naopak neztotožňuje s její námitkou, že v tomto kontextu měly hodnotit intenzitu tvrzeného porušení povinností ve vztahu k délce jejího pobytu a hloubce integrace, neboť to je předmětem posuzování přiměřenosti zásahu rozhodnutí do jejího soukromého a rodinného života. Krajský

soud názoru stěžovatelky nepřisvědčil a neshledal, že by vada zakládala důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí. Sice se ztotožnil se základním východiskem, že je třeba vždy zkoumat s ohledem na konkrétní skutkové okolnosti případu, zda je pochybení cizince nakolik intenzivní, aby mohlo být označeno jako jiná závažná překážka pobytu na území, avšak neshledal, že by správní orgány takový výklad nerespektovaly. Krajský soud naopak konstatoval, že v nyní projednávané věci správní orgány nepochybily, když dospěly k závěru o naplnění tohoto pojmu, neboť identifikovaly hned tři naplnění § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti. Tím však tyto stěžovatelkou důvodně vytýkané vady napadeného rozhodnutí žalované aproboval a zatížil tak svůj rozsudek nezákonností podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

### *III. b) Posouzení přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života stěžovatelky ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců*

[26] Podle § 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců *správní orgán při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona zohlední zejména závažnost nebo druh protiprávního jednání cizince, délku pobytu cizince na území, jeho věk, zdravotní stav, povahu a pevnost rodinných vztahů, ekonomické poměry, společenské a kulturní vazby navázané na území a intenzitu vazeb ke státu, jebož je cizinec státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, ke státu jeho posledního trvalého bydliště. Účastník řízení je povinen v rámci řízení poskytnout ministerstvu veškeré relevantní informace potřebné ke posouzení přiměřenosti vydaného rozhodnutí. Podle odst. 3 správní orgán posuzuje přiměřenost dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona pouze v případech, kdy to tento zákon výslovně stanoví.*

[27] Posuzování přiměřenosti dopadu rozhodnutí není omezeno pouze na ta rozhodnutí, u kterých to zákon o pobytu cizinců výslovně stanoví (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2015, č. j. 6 Azs 96/2015 – 30, či ze dne 20. 9. 2018, č. j. 10 Azs 127/2018 – 30). Přiměřenost dopadu rozhodnutí je třeba ke konkrétní námitce posuzovat i v případě zamítnutí žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu (rozsudek ze dne 22. 1. 2020, č. j. 10 Azs 256/2019 – 39, či ze dne 12. 3. 2020, č. j. 9 Azs 352/2019 – 33). Tato povinnost vyplývá přímo z čl. 8 Úmluvy. Při posuzování přiměřenosti dopadu není nutné výslovně hodnotit všechna kritéria uvedená v § 174a zákona o pobytu cizinců, ale výslovně zohlednit pouze důvody, které jsou v daném případě specifické a vyplývají z průběhu řízení (rozsudek ze dne 4. 4. 2019, č. j. 9 Azs 72/2019 – 37, či ze dne 14. 3. 2019, č. j. 7 Azs 554/2018 – 36).

[28] Kasační soud je toho názoru, že správní orgány svým povinností při posuzování přiměřenosti dopadu rozhodnutí, vyplývajícím z mezinárodního, evropského i vnitrostátního práva, dostály. Zohlednily kritéria, která vyšla najevo v řízení před správním orgánem I. stupně i před žalovanou. Vypořádaly se také se zásahem do práv stěžovatelčiny dcery (str. 6 rozhodnutí správního orgánu I. stupně) a do ekonomických poměrů stěžovatelky (rovněž str. 6 rozhodnutí správního orgánu I. stupně). Možný zásah pak vážily s porušením povinností ze strany stěžovatelky a dospěly k závěru, že se jedná o zásah přiměřený. Při posuzování přiměřenosti dopadu rozhodnutí nemohly vzít do úvahy zdravotní stav jejího manžela, neboť jeho špatnou zdravotní situaci tvrdila stěžovatelka poprvé až v žalobě, jak správně uvedl krajský soud. Bylo tedy na místě, pokud krajský soud hodnocení přiměřenosti dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatelky ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců a podle čl. 8 Úmluvy potvrdil jako správné a v souladu se zákonem.

### **IV. Závěr a náklady řízení**

[29] Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil, neboť shledal vadu řízení před správními orgány, pro kterou měl napadené rozhodnutí žalované zrušit již krajský soud. Vzhledem k tomu, že vytýkané vady nejsou odstranitelné v řízení před krajským soudem, ale lze je odstranit toliko v řízení před správním orgánem, zrušil kasační soud současně i

rozhodnutí žalované [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.], která je v dalším řízení vázána právním názorem vysloveným výše. Žalovaná v dalším řízení zejména přihlédne ke konkrétním skutkovým okolnostem výkonu činností, které v původním řízení označila za nelegální práci vykonávanou stěžovatelkou a které soud shrnul v bodech 23 a 24 tohoto rozsudku. Dále vyhodnotí, zda tyto konkrétní okolnosti nasvědčují takové intenzitě porušení veřejného zájmu na ochraně pracovního trhu, že je lze označit jako jinou závažnou překážku pobytu stěžovatelky na území, jejíž zjištění je jedním z důvodů pro zamítnutí žádosti o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty.

[30] Stěžovatelka připojila ke kasační stížnosti návrh na přiznání odkladného účinku. O tomto návrhu soud nerozhodoval, jelikož odkladný účinek působí jen do skončení řízení před soudem a soud rozhodl o samotné kasační stížnosti bez zbytečného odkladu po nezbytném poučení účastníků řízení a obstarání dalších podkladů nutných pro rozhodnutí. Rozhodnutí o odkladném účinku tak skončením řízení o kasační stížnosti pozbylo smyslu.

[31] Soud shledal kasační stížnost důvodnou a zrušil napadený rozsudek krajského soudu i rozhodnutí žalované, a je proto povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Žalovaná ve věci úspěch neměla, náhrada nákladů řízení jí proto nenáleží. Stěžovatelka měla ve věci plný úspěch, proto jí soud přiznal dle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. náhradu nákladů řízení proti žalované. Tyto náklady řízení jsou tvořeny částkou 9.000 Kč za soudní poplatky (soudní poplatek za žalobu ve výši 3.000 Kč, za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě ve výši 1.000 Kč a za kasační stížnost ve výši 5.000 Kč) a dále náklady na právní zastoupení.

[32] Stěžovatelka byla v řízení zastoupena advokátem, pro určení výše nákladů na zastoupení se užije vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále jen „advokátní tarif“). Stěžovatelčin zástupce učinil celkem tři úkony právní služby, kterými jsou převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby a podání kasační stížnosti [§ 11 písm. a) a d) advokátního tarifu]. Soud mu tedy přiznal odměnu za tři úkony právní služby ve výši 3 x 3.100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu] a paušální náhradu hotových výdajů ve výši 3 x 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), tedy 10.200 Kč. Advokát stěžovatelky doložil, že je plátcem DPH, náhrada nákladů řízení se proto zvyšuje o sazbu DPH ve výši 21 % (2.142 Kč).

[33] Celková výše nákladů řízení činí 21.342 Kč. Žalovaná je tuto částku povinna zaplatit stěžovatelce k rukám jejího zástupce advokáta Mgr. Petra Václavka ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 30. dubna 2020

JUDr. Josef Baxa  
předseda senátu