



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudkyň Mgr. Sylvy Šiškeové a JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobkyně: **V. M.**, zastoupené Mgr. Tomášem Nachtigallem, advokátem se sídlem Pravdova 1077, Sušice, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, ve věci žaloby proti rozhodnutí žalované ze dne 18. 9. 2018, č. j. MV-115013-3/SO-2017, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 11. 8. 2020, č. j. 57 A 166/2018-128,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá**.
- II.** Žalobkyně **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalované **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Žalovaná rozhodnutím označeným v záhlaví zamítla odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále též „správní orgán prvního stupně“) ze dne 20. 7. 2017, č. j. OAM-3706-36/ZM-2016, a toto rozhodnutí potvrdila. Ministerstvo vnitra zamítlo žádost žalobkyně o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty, neboť byla zjištěna jiná závažná překážka pobytu žalobkyně na území České republiky. Tato překážka měla spočívat v tom, že žalobkyně v době od ledna 2016 do 18. 8. 2016 ve skutečnosti nevykonávala práci pro společnost OTAVA družstvo (dále jen „OTAVA“), která byla uvedena jako zaměstnavatel na zaměstnanecké kartě, nýbrž pro společnost RUMPOLD-P s. r. o. (dále jen „RUMPOLD-P“).

[2] Správní orgány vycházely z rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský a Karlovarský kraj (dále jen „oblastní inspektorát práce“) ze dne 16. 2. 2017, č. j. 2630/6.30/17, ve věci správního deliktu podle zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, spáchaného společností OTAVA. Společnost OTAVA žalobkyni zprostředkovala zaměstnání v areálu společnosti

RUMPOLD-P, aniž byla držitelkou povolení k takovému zprostředkování. Žalobkyně pak v době od ledna 2016 do 18. 8. 2016 vykonávala práci s odpady společně s kmenovými zaměstnanci společnosti RUMPOLD-P.

[3] Správní orgán prvního stupně uvedl, že pokud by společnost OTAVA (která fakticky vystupovala jako zprostředkovatel zaměstnání) opětovně navázala spolupráci se společností RUMPOLD-P, mohla by být stěžovatelka opětovně přidělena k práci v rozporu se zákonem. Stěžovatelka k žádosti doložila rozhodnutí o prodloužení povolení k zaměstnání pro společnost OTAVA na místo výkonu práce Nová 240, Sušice. Jelikož správnímu orgánu nebylo známo, že by rozhodnutí o prodloužení povolení k zaměstnání již zaniklo a stěžovatelka současně nenahlásila změnu k jinému zaměstnavateli podle § 42g odst. 7 či odst. 8 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), správní orgán prvního stupně zaměstnaneckou kartu na tuto pozici neprodloužil.

[4] Proti rozhodnutí žalované podala žalobkyně žalobu ke Krajskému soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“). Krajský soud žalobu zamítl nejprve rozsudkem ze dne 10. 12. 2019, č. j. 57 A 166/2018-86, který Nejvyšší správní soud zrušil pro vady řízení rozsudkem ze dne 17. 6. 2020, č. j. 6 Azs 51/2020-32.

[5] Krajský soud poté rozsudkem uvedeným v záhlaví žalobu opět zamítl. Podle krajského soudu společnost OTAVA žalobkyni nezařadila práci, ani jí nevydávala pracovní pomůcky. Vyplácení mzdy a provádění zákonných odvodů ze strany společnosti OTAVA nic nemění na tom, že žalobkyně vykonávala závislou práci fakticky pro společnost RUMPOLD-P. Podstatným naopak bylo, že žalobkyně byla řízena a kontrolována pracovníky společnosti RUMPOLD-P, činnost vykonávala na náklady této společnosti, v pracovní době a na pracovišti společnosti RUMPOLD-P, tedy v pracovněprávním vztahu ke společnosti RUMPOLD-P.

[6] Žalobkyně byla postižena za činnost, kterou sama vykonávala a nikoli za to, „*eo sama nezávinila a nemohla nijak ovlivnit*“. Vykonávala práci v rozporu se zaměstnaneckou kartou. Případná neznalost zákona neomlouvá ani žalobkyni, byť je cizinkou. Svého nezákonného jednání si mohla a měla být vědoma. Pro posouzení věci bylo podstatné pouze to, že žalobkyně jednala v rozporu se zaměstnaneckou kartou, a tedy nebylo podstatné, že společnosti OTAVA byla uložena pokuta. Na tom nic nemění ani skutečnost, že zaměstnavatele nebylo možné v době vydání správních rozhodnutí považovat za „nespolehlivého“. V průběhu řízení bylo zjištěno, že od 1. 7. 2016 byly veškeré aktivity převedeny na společnost FART company s. r. o. (dále jen „FART“). Bylo tak prokázáno (a ze strany žalobkyně nebylo vyvráceno), že společnost OTAVA na místě výkonu práce uvedeném v pracovní smlouvě, tj. „Areál společnosti RUMPOLD-P, Nová 240, Sušice“ či kdekoli jinde nevykonávala jakoukoli činnost.

[7] Správní orgány se podle krajského soudu dostatečně zabývaly otázkou přiměřenosti dopadu správních rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně. Vycházely přitom ze skutečností, které v průběhu správního řízení vyšly najevo, zejména z faktu, že žalobkyně na území České republiky nemá žádné rodinné příslušníky, dcera žalobkyně a její sourozenci nežijí na území České republiky, žalobkyně ukončila práci u společnosti RUMPOLD-P dne 7. 10. 2016, tudíž ji s územím České republiky nepojí ani žádné ekonomické vazby.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[8] V kasační stížnosti žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) označila rozhodnutí krajského soudu i správních orgánů za přepjatě formalistická, nepřiměřená a založená na chybné aplikaci § 174a zákona o pobytu cizinců. Krajský soud kladl na stěžovatelku, která je nekvalifikovanou dělnicí s částečnou jazykovou bariérou, příliš vysoké nároky. Stěžovatelka se blíže nezajímala o strukturu vztahů mezi zaměstnavatelem a jeho obchodními partnery, bylo pro ni podstatné, že dostává mzdu a že její zaměstnavatel řádně provádí povinné odvody. V rámci pracovního kolektivu navíc její postavení nijak nevybočovalo a práci vykonávala na povolené adrese. Její zaměstnavatel ani společnost RUMPOLD-P stěžovatelku neupozornili, že by organizace její práce byla právním způsobem závadná.

[9] Stěžovatelka dále namítá, že její jednání má nulovou společenskou škodlivost. Aktivně se neúčastnila pochybení svého zaměstnavatele, byla jeho pasivním „objektem“. Stěžovatelka v České republice pracovala od roku 2007, vyjma vytýkaného jednání vždy legálně a nedopustila se žádného porušení českých právních předpisů. Rozhodnutí o neprodloužení platnosti zaměstnanecké karty přivádí stěžovatelku do tíživé situace a do právní i existenční nejistoty. Jeho vyústěním je návrat na Ukrajinu, kde nemá žádné zázemí a vzhledem k jejímu věku a nízké pracovní kvalifikaci by tam ani nenašla pracovní uplatnění. Rozhodnutí správních orgánů a krajského soudu jsou hrubě nepřiměřená míře závadnosti a závažnosti stěžovatelce vytýkaného jednání a tedy jsou v rozporu s § 174a zákona o pobytu cizinců.

[10] Stěžovatelka spolu s kasační stížností podala také návrh na přiznání odkladného účinku.

[11] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že je právem každého státu regulovat příchod a pobyt cizinců na jeho území a stanovit pro jednotlivé pobytové režimy podmínky, kterým je cizinec povinen se podrobit. Právní řád České republiky přitom nezakotvuje právo cizince na pobyt na jejím území. Žalovaná uvedla, že správní orgán prvního stupně dospěl k závěru, že stěžovatelka měla být přidělována k výkonu práce k jinému zaměstnavateli než společnosti OTAVA, což je výslovně zakázáno v § 66 zákona o zaměstnanosti, a proto shledal v této okolnosti jinou závažnou překážku pobytu stěžovatelky.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[12] Kasační stížnost je přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil 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 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)].

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Podstata sporu spočívá v otázce, zda byl v době rozhodování o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty naplněn pojem jiné závažné překážky pobytu stěžovatelky ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Nejvyšší správní soud připomíná, že pobyt cizince na území České republiky není samoúčelný. V rozsudku ze dne 27. 12. 2011, č. j. 7 As 82/2011-81, zdůraznil, že zákon o pobytu cizinců „*stojí na principu, že pobyt cizince na území České republiky musí být odůvodněn, např. dlouhodobým zaměstnáním, podnikáním, studiem, a tyto činnosti musí být skutečně na území České republiky vykonávány*“.

[15] Stěžovatelce nebyla prodloužena platnost zaměstnanecké karty z důvodu existence jiné závažné překážky jejího pobytu na území. Podle správního orgánu prvního stupně bylo důvodem pro zamítnutí žádosti neoprávněné přidělování stěžovatelky ze strany společnosti OTAVA k výkonu práce pro společnost RUMPOLD-P a nemožnost opětovného prodloužení tohoto zjištěného nezákonného stavu. Správní orgán prvního stupně vycházel z rozhodnutí oblastního inspektorátu práce ze dne 16. 2. 2017, podle něhož společnost OTAVA spáchala správní delikt tím, že zprostředkovávala zaměstnání, mimo jiné i stěžovatelce, způsobem uvedeným v § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti bez povolení k příslušné formě zprostředkování zaměstnání. Za toto jednání byla společnosti OTAVA uložena pokuta podle zákona o zaměstnanosti. I pokud by však společnost OTAVA měla povolení k zprostředkování zaměstnání, zákon o zaměstnanosti v době rozhodování správního orgánu prvního stupně neumožňoval přidělit k výkonu práce mimo jiné zaměstnance, kterému byla vydána zaměstnanecká karta.

[16] Žalovaná v závěru napadeného rozhodnutí bez bližšího odůvodnění uvedla, že jinou závažnou překážku lze spatřovat též ve výkonu nelegální práce stěžovatelky. Krajský soud pak v rozsudku uvedl, že stěžovatelka byla „postížena za činnost, kterou sama vykonávala, o níž sama vypověděla, tedy nikoli za to, co sama nezavinila a nemohla nijak ovlivnit“. *Vykonávala práci v rozporu se zaměstnaneckou kartou, nikoli pro společnost OTAVA Družstvo, nýbrž pro společnost RUMPOLD-P s.r.o. Případná neznanost zákona neomlouvá ani žalobkyni, byť je cizinkou. Svého nezákonného jednání si mohla a měla být vědoma.*“ Citovaná část odůvodnění se však míjí se závěry, na nichž své rozhodnutí postavil správní orgán prvního stupně, k čemuž kasační soud uvádí následující. V posuzované věci je stěžejním faktem, že příčina nemožnosti prodloužení zaměstnanecké karty byla na straně zaměstnavatele stěžovatelky. Pro posouzení věci proto nebylo rozhodující, zda stěžovatelka věděla či mohla vědět, jakou činnost vykonává u společnosti OTAVA, či u jiné společnosti. Argumentace stěžovatelky v kasační stížnosti, kterou se snažila vzniklou situaci vysvětlit či omluvit, tedy nemůže být relevantní.

[17] Nosným důvodem rozhodnutí správního orgánu prvního stupně byla skutečnost, že prodloužení platnosti zaměstnanecké karty nebylo možné, neboť by tím byl aprobován nezákonný stav spočívající v přidělování stěžovatelky k výkonu zaměstnání jinému subjektu v rozporu s pracovněprávními předpisy. S tímto posouzením se kasační soud ztotožňuje. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu „na plnění účelu pobytu je nezbytné nablížit jako na **kategorii objektivní, nezávislou na vůli cizince** [zvýraznění doplnil Nejvyšší správní soud]. *Pokud cizinec nemůže plnit účel pobytu, jedná se o okolnost, která představuje závažnou překážku pobytu zamezující vydání zaměstnanecké karty*“ (rozsudky ze dne 25. 1. 2018, č. j. 4 Azs 248/2017-37, nebo ze dne 30. 9. 2020, č. j. 2 Azs 110/2020-38). Naopak, pokud by bylo možno spatřovat jinou závažnou překážku ve výkonu nelegální práce stěžovatelkou, tzn. pokud by správní orgány a krajský soud hodnotily, že stěžovatelka věděla či měla vědět o výkonu práce v rozporu se zákonem, jak vystavěl svou argumentaci krajský soud a jak tvrdila i žalovaná, bylo by nezbytné zabývat se mírou neplnění účelu pobytu, a to v souladu s judikaturou kasačního soudu (rozsudky ze dne 9. 10. 2019, č. j. 10 Azs 250/2019-25, nebo ze dne 18. 2. 2021, č. j. 1 Azs 466/2020-51). Taková situace však v posuzované věci nenastala.

[18] Žalovaná interpretovala závěry správního orgánu prvního stupně tak, že nebylo možné prodloužit platnost zaměstnanecké karty pro rozpor s § 66 zákona o zaměstnanosti. Z prvostupňového rozhodnutí plyne, že tento argument je pouze podpůrný. Nejvyšší správní soud však shledal pochybení žalované v tom, že ve svém rozhodnutí ze dne 18. 9. 2018 s tímto podpůrným závěrem správního orgánu prvního stupně ztotožnila a nezohlednila přitom novelu

§ 66 zákona o zaměstnanosti, provedenou zákonem č. 206/2017 s účinností od 29. 7. 2017 (dále jen „novela“). Citované ustanovení totiž před touto novelou zakazovalo agentuře práce dočasně přidělit k výkonu práce u uživatele zaměstnance, kterému byla vydána zaměstnanecká karta, modrá karta, nebo kterému bylo vydáno povolení k zaměstnání. Tato část ustanovení byla však novelou zrušena a s účinností od 29. 7. 2017, tedy v době rozhodování žalované, nebylo agenturní zaměstnávání držitele zaměstnanecké karty v rozporu s § 66 zákona o zaměstnanosti. To však nic neměnilo na tom, že společnost OTAVA nebyla držitelkou povolení ke zprostředkování zaměstnání.

[19] Žalovaná pochybila, pokud tuto skutečnost ve svém rozhodnutí nezohlednila, ačkoliv měla vycházet ze skutkového a právního stavu v době vydání svého rozhodnutí. Tato povinnost plyne implicitně ze zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, zejména s přihlédnutím k jeho § 96 odst. 2, § 90 odst. 4 nebo § 82 odst. 4 (k tomu podrobněji rozsudek ze dne 7. 4. 2011, č. j. 1 As 4/2011-79). Odvolací orgán je oprávněn prvostupňové rozhodnutí doplňovat o další důvody či je změnit, a to jak co do odůvodnění, tak do výroku. Rozhodnutí správních orgánů obou stupňů totiž tvoří jeden celek; proto může odvolací orgán nahradit a korigovat část odůvodnění orgánu prvního stupně vlastní úvahou v případě, kdy prvostupňové rozhodnutí potvrzuje (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2013, č. j. 6 Ads 134/2012-47, nebo ze dne 16. 8. 2018, č. j. 1 As 165/2018-40).

[20] I přes tento nedostatek odůvodnění rozhodnutí žalované zastává kasační soud názor, že stěžovatelce nebylo možné prodloužit platnost zaměstnanecké karty, neboť zaměstnavatel, na něhož byla zaměstnanecká karta navázána, zprostředkoval stěžovatelce zaměstnání bez povolení k takové činnosti. Ze správního spisu navíc vyplývá podstatná skutečnost, podle níž nejpozději od 1. 7. 2016 nemohla stěžovatelka jako zaměstnankyně společnosti OTAVA vykonávat práci na místě výkonu práce podle rozhodnutí o prodloužení povolení k zaměstnání ze dne 30. 3. 2016. Stěžovatelka byla již v té době zaměstnankyní společnosti FART, na kterou společnost OTAVA převedla veškerá svá pracovníprávní práva a povinnosti. Tato skutečnost představovala objektivní překážku pro prodloužení zaměstnanecké karty podle žádosti ze dne 21. 3. 2016, neboť žádost se vázala ke společnosti OTAVA, která však nadále nemohla být zaměstnavatelem stěžovatelky.

[21] Z § 42g zákona o pobytu cizinců plyne, že zaměstnanecká karta je navázána na pracovní pozici uvedenou v centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty. Zaměstnanecká karta je tak navázána na určitou konkrétní pracovní pozici u určitého konkrétního zaměstnavatele. Těmto podmínkám však žádost stěžovatelky o prodloužení zaměstnanecké karty s ohledem na výše uvedené nemohla vyhovět. Stěžovatelka současně ani neoznámila správnímu orgánu prvního stupně změnu zaměstnavatele, jak ukládá § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců. Popsanou situaci lze v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu (bod 17 tohoto rozsudku) podřadit pod neurčitý právní pojem *jiná zúvažná překážka* pobytu cizince na území ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Nejvyšší správní soud považoval za dostačující korigovat dílčí závěry krajského soudu a žalované (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007-75, nebo rozsudek ze dne 28. 5. 2008, č. j. 6 As 3/2007-72), neboť rozhodnutí o neprodloužení platnosti zaměstnanecké karty považuje za věcně správné.

[22] Lze dodat, že rozhodnutí o neprodloužení platnosti zaměstnanecké karty není rozhodnutím, které by stěžovatelku bezprostředně nutilo opustit Českou republiku. Stěžovatelka má možnost požádat o jiný pobytový titul za účelem výkonu práce v České republice, včetně

nové žádosti o vydání zaměstnanecké karty ve vztahu k jinému zaměstnavateli.

[23] Nejvyšší správní soud nepovažoval za důvodnou ani námitku stěžovatelky, že rozhodnutí správních orgánů a krajského soudu neodpovídají požadavku přiměřenosti podle § 174a zákona o pobytu cizinců. Správní orgán prvního stupně i žalovaná se zásahem do soukromého a rodinného života stěžovatelky zabývaly a shledaly, že stěžovatelka nemá na území České republiky rodinné vazby, její dcera a sourozenci žijí na Ukrajině. Stěžovatelka je v produktivním věku a za srovnatelných podmínek by mohla najít zaměstnání v domovském státě. Skutečnost, že stěžovatelce nebyla prodloužena platnost zaměstnanecké karty, navíc bez dalšího nezakládá vyloučení jejího pobytu na území České republiky. Zároveň správním orgánům nebyla známá žádná skutečnost, která by stěžovatelce bránila v návratu na Ukrajinu. Správní orgány se s možným zásahem do stěžovatelčina rodinného a soukromého života dostatečně zabývaly a jeho přiměřenost logicky a srozumitelně odůvodnily. Kasační soud neshledal pochybení správních orgánů ani krajského soudu při posouzení této otázky.

[24] Návrhem na přiznání odkladného účinku se Nejvyšší správní soud nezabýval, protože o kasační stížnosti rozhodl bezodkladně po provedení nezbytných procesních úkonů.

IV. Závěr a náklady řízení

[25] Na základě výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[26] Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované, již by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť jí v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

[27] Nejvyšší správní soud ustanovil stěžovatelce usnesením ze dne 22. 3. 2021, č. j. 1 Azs 471/2020-34, zástupcem advokáta Mgr. Tomáše Nachtigalla, který stěžovatelku zastupoval již v řízení o první kasační stížnosti vedeném pod sp. zn. 6 Azs 51/2020. Tento advokát spolu s doplněním kasační stížnosti založil do spisu plnou moc, kterou mu stěžovatelka udělila pro řízení o kasační stížnosti. Tím však došlo ke změně formy zastoupení v řízení o kasační stížnosti. Původně byla stěžovatelka zastoupena advokátem na základě rozhodnutí soudu ve smyslu § 35 odst. 10 s. ř. s.; v takovém případě by hotové výdaje a odměnu za zastupování platil stát. Následně bylo kasačnímu soudu doloženo, že stěžovatelka udělila pro řízení o kasační stížnosti advokátovi plnou moc; forma zastoupení se tedy změnila v zastoupení smluvní ve smyslu § 35 odst. 2 s. ř. s., u něhož stát hotové výdaje a odměnu za zastupování nehradí. Kasační soud tedy nerozhodl o odměně ustanoveného zástupce, neboť advokát Mgr. Nachtigall soudu v průběhu řízení doložil, že stěžovatelku zastupuje na základě plné moci, a jejím ustanoveným zástupcem tedy není.

[28] Stejná situace nastala i ve věci první kasační stížnosti stěžovatelky vedené u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 6 Azs 51/2020. Zástupce stěžovatelky nyní požádal kasační soud, aby rozhodl rovněž o jeho hotových výdajích a odměně za zastupování v řízení vedeném pod sp. zn. 6 Azs 51/2020, jelikož tak v rozporu s § 110 odst. 3 s. ř. s. neučinil krajský soud. Kasační soud však ze stejných důvodů, jako uvedl v bodě [28], nebude rozhodovat ani o této žádosti.

Jelikož i v průběhu předchozího řízení o kasační stížnosti advokát doložil plnou moc, nebylo pochybením krajského soudu, pokud o jeho hotových výdajích a odměně nerozhodl.

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

V Brně dne 20. května 2021

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu