



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Karly Cháberové a soudců Jana Kratochvíla a Štěpána Výborného ve věci

žalobce

U. K.
bydlištěm ...

zastoupený advokátkou Mgr. Zuzanou Kratěnovou
sídlem Bělehradská 63, Praha 2

proti
žalovanému

**Ministerstvo vnitra - Komise pro rozhodování ve věcech
pobytu cizinců,**
sídlem nám. Hrdinů 3, Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 3. 2018, č. j. MV-141066-4/SO-2016,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 3. 2018, č. j. MV-141066-4/SO-2016, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 11 228 Kč do jednoho měsíce od právní moci rozsudku, k rukám advokátky Mgr. Zuzany Kratěnové.

Odůvodnění:

I.

Rekapitulace předchozího řízení a obsah správního spisu

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí žalovaného (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo zamítnuto odvolání proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 16. 8. 2016, č. j. OAM-141066-4/SO-2016 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), jímž byla zamítnuta žádost žalobce o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty dle § 42g zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 31. 7. 2018 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).
2. Z předloženého správního spisu soud zjistil následující pro své rozhodnutí podstatné skutečnosti.
3. Dne 15. 3. 2016 podal žalobce Ministerstvu vnitra žádost o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty dle § 42g zákona o pobytu cizinců. Z podání vyplynulo, že žalobce měl být zaměstnán na volném pracovním místě „ostatní uklízeči a pomocníci“ u zaměstnavatele M-V. H. Holding s.r.o. Ministerstvo vnitra pojal na základě nahlédnutí do živnostenského rejstříku pochybnost, zda obsah pracovní smlouvy, předložené žalobcem, odpovídá skutečnosti, protože společnost M-V. H. Holding s.r.o. neměla registrovanou žádnou provozovnu. Za účelem zjištění skutečného stavu věci byl vyslechnut jednatel předmětné společnosti.
4. Jednatel uvedl, že předmětem činnosti M-V.H. Holding s.r.o. je zprostředkovávání zaměstnanců zaměstnavatelům, k čemuž má sjednány rámcové smlouvy, tedy smlouvy agenturního typu. Na dotázání správního orgánu doplnil, že společnost žádnou stavbu na starosti nemá.
5. Ministerstvo v prvoinstančním rozhodnutí na základě provedeného svědeckého výslechu rozhodlo, že společnost M-V.H. Holding s.r.o. sama žádnou práci nepřiděluje, ani nedohlíží na její provedení, pouze zprostředkovává zaměstnání fyzických osob za účelem výkonu práce pro jiné zaměstnavatele. Taková činnost odpovídá vymezení zprostředkování zaměstnání ve smyslu § 14 odst. 1 písm. b) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), a je dle § 66 téhož zákona zakázána v případě, že zaměstnanci byla vydána zaměstnanecká karta.
6. Podle ministerstva výkon zakázané činnosti naplňuje podmínky § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, tj. je jinou závažnou překážkou pobytu cizince na území. Ministerstvo uvedlo, že neurčitý právní pojem „závažné překážky“ je nutno vykládat s ohledem na povinnost správního orgánu chránit veřejný zájem. Základním veřejným zájmem je přitom zájem, aby byly dodržovány zákony. Závažnou překážkou je tedy i stav, kdy zaměstnáváním cizince je porušován zákon o zaměstnanosti.

7. Ministerstvo vnitra v prvostupňovém rozhodnutí dále uvedlo, že zrušení platnosti zaměstnanecké karty nepředstavuje nepřiměřený zásah so rodinného života žalobce, protože žádný z jeho rodinných příslušníků nemá na území České republiky povolen trvalý pobyt. U zásahu do soukromého života ministerstvo konstatovalo, že žalobcovy vazby k zemi původu nebyly zpřetrhány. Ministerstvu nejsou známy překážky, které by žalobci bránily v návratu do země původu, jakož i okolnosti, pro které by žalobce, s ohledem na svou ekonomickou situaci nebo zdravotní stav, vycestovat nemohl.
8. Ministerstvo vnitra proto zamítlo žádost žalobce o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty, protože byl dán důvod pro zahájení řízení o zrušení platnosti zaměstnanecké karty pro závažnou překážku pobytu cizince na území dle § 46e odst. 1 a § 37 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, která spočívala ve zprostředkování zaměstnání. Tyto předpisy byly užity ve znění účinném v okamžiku rozhodnutí prvostupňového správního orgánu, tj. ve znění zákona č. 191/2016 Sb.
9. Žalobce podal proti rozhodnutí ministerstva odvolání, k němuž přiložil mzdový výměr a pracovní smlouvu uzavřenou se společností ACG-Real s.r.o. s datem nástupu do zaměstnání 10. 5. 2017.
10. Žalovaný napadeným rozhodnutím odvolání žalobce zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Přitom k nově předloženým důkazům nepřihlédl. Co se týče aplikace § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců plně se s prvostupňovým rozhodnutím ztotožnil.

II.

Argumentace účastníků

11. Žalobce v žalobě vznesl celkem tři žalobní body:
 - 1) Správní orgán nezjistil stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Nepostupoval v souladu s § 2 odst. 3, odst. 4 správního řádu. Správní orgán nepřihlédl k dokladům doloženým v odvolání, které prokazovaly zaměstnání žalobce.
 - 2) Napadené rozhodnutí je nezákonné, neboť v daném případě není užití § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců příhodné.
 - 3) Správní orgán řádně neposoudil přiměřenost dopadů rozhodnutí o zamítnutí žádosti dle § 174a zákona o pobytu cizinců.
12. Žalovaný navrhl žalobu zamítnout. Uvedl, že napadené rozhodnutí bylo vydáno zcela v souladu se zákonem o pobytu cizinců, a po náležitém vyhodnocení uplatněných námitek žalobce.

III.

Posouzení žaloby

13. Městský soud v Praze rozhodl ve věci samé bez jednání dle § 51 odst. 1 soudního řádu správního, protože s tímto postupem účastníci řízení souhlasili.
14. Městský soud na základě žaloby v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 soudního řádu správního), přezkoumal napadené rozhodnutí včetně řízení, které jeho vydání předcházelo. Při přezkoumání rozhodnutí soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 soudního řádu správního).

15. Podle § 44a odst. 11 zákona o pobytu cizinců ministerstvo platnost zaměstnanecké karty neprodlouží, je-li důvod pro zahájení řízení o zrušení platnosti zaměstnanecké karty (§ 46e).
16. Podle § 46e odst. 1 zákona o pobytu cizinců ministerstvo zruší platnost zaměstnanecké karty z důvodů uvedených v § 37.
17. Podle § 37 odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců ministerstvo zruší platnost víza k pobytu nad 90 dnů, jestliže nastal důvod uvedený v § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. To vše za podmínky, že důsledky tohoto rozhodnutí budou přiměřené důvodu pro zrušení platnosti víza. Při posuzování přiměřenosti ministerstvo přihlíží zejména k dopadům tohoto rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince.
18. Podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců ministerstvo cizinci neudělí dlouhodobé vízum, jestliže je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území.
19. Podle § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti se zprostředkováním zaměstnání rozumí zaměstnávání fyzických osob za účelem výkonu jejich práce pro uživatele, kterým se rozumí jiná právnická nebo fyzická osoba, která práci přiděluje a dohlíží na její provedení.
20. Podle § 66 zákona o zaměstnanosti se zprostředkováním zaměstnání agenturou práce rozumí uzavření pracovního poměru nebo dohody o pracovní činnosti mezi fyzickou osobou a agenturou práce za účelem výkonu práce u uživatele. Agentura práce nemůže dočasně přidělit k výkonu práce u uživatele zaměstnance, kterému byla vydána zaměstnanecká karta, modrá karta, nebo kterému bylo vydáno povolení k zaměstnání (tato věta byla zrušena zákonem č. 206/2017 Sb., s účinností od 29. 7. 2017).
21. **Ad 1)** Dle žalobce správní orgán pochybil, když nezjistil stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Nepostupoval v souladu s § 2 odst. 3, odst. 4 správního řádu. Správní orgán nezohlednil doklady doložené v odvolání, které prokazovaly zákonné zaměstnání žalobce.
22. Žalobce měl s M-V.H. Holding s.r.o. sjednanou pracovní smlouvu na pozici „ostatní uklízeči a pomocníci“, místem výkonu práce byla stanovena Praha. Správní orgán prvního stupně z živnostenského rejstříku zjistil, že předmětná společnost v něm nemá uvedenu provozovnu. Tato okolnost nešla k tíži žalobce, ale vzbudila pochybnost, zda pracovní smlouva ve skutečnosti nesměřuje ke zprostředkování zaměstnanců. Zprostředkování zaměstnání cizinců, kterým náležela zaměstnanecká karta, bylo zakázáno v § 66 zákona o zaměstnanosti ve znění účinném do 28. 7. 2017, proto se touto možností musel správní orgán blíže zabývat. Aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, provedl správní orgán výslech jednatele společnosti M-V.H. Holding s.r.o. Osoba svědka byla zvolena vhodně, protože o chodu společnosti toho ví, jako statutární orgán, nejvíce.
23. Svědek ve výpovědi uvedl, že společnost M-V.H. Holding s.r.o. dodává zaměstnance do firem. Jde o výlučnou činnost společnosti, protože sama nemá na starosti žádnou stavbu. Svědek dále uvedl, že má s firmami uzavřeny rámcové smlouvy, které jsou agenturní. Oprávnění provozovat agenturu nebylo společnosti prodlouženo. Svědek potvrdil, že společnost přesto agenturní činnost nadále vykonává.
24. Městský soud připomíná, že zprostředkování zaměstnání spočívá v tom, že zprostředkovatel uzavírá se zaměstnancem pracovní smlouvu a písemným pokynem jej přiděluje k výkonu práce u uživatele. Uživatel a zprostředkovatel práce uzavírají dohodu

Shodu s prvopisem potvrzuje: M. L.

o dočasném přidělení zaměstnance. Zvláštností zprostředkování zaměstnání je skutečnost, že uživatel a zaměstnanec, který pro uživatele vykonává práci, spolu žádnou smlouvu neuzavírají.

25. Svědek vypověděl, že zaměstnanci uzavírají pracovní smlouvu se společností M-V.H. Holding s.r.o., nikoli s uživatelem. Výplatu poskytuje zaměstnancům společnost M-V.H. Holding s.r.o., uživatel společnosti M-V.H. Holding s.r.o. platí za zprostředkování zaměstnanců. Takto zjištěný stav věci plně odpovídá vymezení zprostředkování zaměstnání dle § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti. Současně není dán rozumný důvod pochybovat o tom, že uživatel je tím, kdo zaměstnancům zadává práci a dohlíží na její výkon, neboť to plyne z povahy institutu zprostředkování zaměstnání. Bylo by v rozporu s účelem zprostředkování, kdyby práci zaměstnancům přiděloval, a dohled nad jejím výkonem provozoval, zprostředkovatel.
26. Žalovaný nepochybil, když na základě výsledku jednání M-V.H. Holding s.r.o. dospěl k závěru, že pracovní smlouva mezi žalobcem a danou společností ve skutečnosti směřuje ke zprostředkování zaměstnání. Společnost M-V.H. Holding s.r.o. se totiž zaměřuje výlučně na zprostředkovatelskou činnost, sama práci zaměstnancům nepřiděluje a nedohlíží na její výkon.
27. Tato námitka tedy není důvodná.
28. **Ad 2)** Dle žalobce není užití § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců příhodné.
29. Rozhodující právní otázkou vyjádřenou v žalobní námitce je posouzení, zda byly naplněny podmínky § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Správní orgány dovodily, že vykonávání práce žalobcem prostřednictvím zprostředkovatele zaměstnání ve smyslu § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti představuje jinou závažnou překážku dle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, což ospravedlňuje postup podle § 46e odst. 1 ve spojení s § 37 odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců, tj. zrušení platnosti zaměstnanecké karty.
30. Podle Nejvyššího správního soudu však porušení pravidel o zaměstnávání cizinců musí být prokázáno ve vyšší intenzitě, aby takové jednání mohlo být podřazeno pod pojem jiná závažná překážka pobytu cizince na území. Při výkladu pojmu „jiná závažná překážka“ a jeho aplikaci je třeba vždy přihlížet ke konkrétním skutkovým okolnostem výkonu činností, které by bylo lze označit za nelegální práci (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2019, č. j. 4 Azs 95/2019-36). Městský soud dospěl z následujících důvodů k závěru, že v případě žalobce se o takovou intenzitu nejedná.
31. Za prvé je třeba zohlednit, že za zprostředkování zaměstnání (tedy porušení zákona) nese předně odpovědnost zaměstnavatel, nikoli žalobce. § 66 zákona o zaměstnanosti ve znění účinném do 29. 7. 2017 dočasné přidělení zaměstnance k výkonu práce u uživatele zaměstnance, kterému byla vydána zaměstnanecká karta, zakazoval zaměstnavateli, nikoliv zaměstnanci. Zakaz, který byl v dané věci porušen, byl tedy určen zaměstnavateli žalobce. Sám žalobce tedy svým jednáním zákon neporušil.
32. Za druhé podstatnou okolností v dané věci dle soudu také je, že zákaz agenturního zaměstnávání zaměstnanců se zaměstnaneckou kartou již v době napadeného rozhodnutí neplatil.

33. Žalovaný vydal napadené rozhodnutí dne 22. 3. 2018, přičemž vycházel z právní úpravy účinné v okamžiku vydání prvostupňového rozhodnutí. Nijak však nezohlednil, že právní úprava v době jeho rozhodnutí již byla jiná. V ustanovení § 66 zákona o zaměstnanosti ve znění novely provedené zákonem č. 206/2017 Sb., s účinností od 29. 7. 2017 byl odstraněn v případě cizinců se zaměstnaneckými kartami zákaz dočasného přidělování agenturami práce k uživateli.
34. Tato změna právní úpravy sice nemá vliv na skutečnost, že žalobce byl zaměstnáván v rozporu s tehdy účinným zněním § 66 zákona o zaměstnanosti, má však dle soudu dopad do hodnocení závažnosti této skutečnosti. Intenzita porušení zákona v případě žalobce se jeví jako poměrně nízká, protože zákonodárce sám novelou provedenou zákonem č. 206/2017 Sb. zrušil poslední větu § 66 zákona o zaměstnanosti, která zakazovala zprostředkování zaměstnání osob se zaměstnaneckou kartou. Sám zákonodárce tedy uznal, že nejde o závažné jednání. Tato novela přitom byla v platnosti již v době vydání napadeného rozhodnutí a žalovaný ji mohl a měl zohlednit.
35. Městský soud tedy dospěl k závěru, že agenturní zaměstnávání žalobce v roce 2016 nepředstavuje jinou závažnou překážku pobytu cizince na území ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců.
36. **Ad 3)** Žalobce namítá, že správní orgán nepřihlédl ke všem podstatným okolnostem pro posouzení přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života žalobce. Jedná se zejména o opomenutí délky pobytu žalobce na území České republiky, povahy a pevnosti rodinných vztahů a nezohlednění jeho společenských a kulturních vazeb na území České republiky.
37. Posouzením přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce se zabývalo ministerstvo v prvostupňovém rozhodnutí. Uvedlo, že zamítnutí žádosti nemůže představovat nepřiměřený zásah do rodinného života žalobce, protože žalobce nemá na území České republiky vybudovány rodinné vazby. Je tomu tak proto, že žádný rodinný příslušník žalobce nemá na území České republiky povolen pobyt. Z žádosti o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty plyne, že manželka, děti a matka žalobce žijí v Republice Uzbekistán. Co se soukromého života týče, uvedlo ministerstvo, že žalobcovy vazby k zemi původu nebyly nijak zpřetrhány. Není v zájmu žalobce, aby vykonával zaměstnání pro společnost, která nedodržuje zákony. Správnímu orgánu navíc není známo, že by žalobci zdravotní stav bránil ve vycestování.
38. Dopadem do soukromého a rodinného života žalobce se však již nezabýval žalovaný. Vzhledem ke změněné právní situaci zmíněné výše, přitom zhodnocení přiměřenosti orgánem prvního stupně nemohlo již být dostatečné.
39. Při hodnocení přiměřenosti se v souladu s § 174a zákona o pobytu cizinců hodnotí mj. závažnost a druh protiprávního jednání cizince. K tomu soud uvádí, že není vždy třeba zohlednit všechna kritéria vyjmenovaná v § 174a zákona o pobytu cizinců. Nelze však pominout kritérium, které je v daném případě zvlášť relevantní, jak bylo poukázáno i výše u žalobní námitky ad II).
40. Rovněž při posuzování závažnosti porušení zákona měl žalovaný zohlednit navržený důkaz v podobě mzdového výměru a pracovní smlouvy uzavřené mezi žalobcem a společností ACG-Real s.r.o. Těmito důkazy se žalobce snažil dokázat, že zákon již

neporušoval, neboť vstoupil do pracovněprávního vztahu, který není v rozporu s dřívějším zněním § 66 zákona o zaměstnanosti, protože jeho obsahem není zprostředkování zaměstnání osoby mající zaměstnaneckou kartu.

41. Městský soud proto konstatuje, že žalovaný řádně nevyhodnotil přiměřenost dopadů rozhodnutí o zamítnutí žádosti vůči povaze důvodů svědčících neprodloužení zaměstnanecké karty. Posouzením přiměřenosti se vůbec nezabýval. Přitom za podstatně změněné právní situace se nemohl žalovaný spolehnout pouze na posouzení přiměřenosti provedené prvoinstančním orgánem.
42. Napadené rozhodnutí je tedy v této části nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

43. Městský soud shledal žalobu důvodnou, proto napadené rozhodnutí podle § 78 odst. 1 soudního řádu správního zrušil z části pro nezákonnost a z části pro nepřezkoumatelnost a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.
44. Žalobce měl ve věci plný úspěch. Městský soud mu proto přiznal náhradu důvodně vynaložených nákladů soudního řízení. Náklady řízení tvoří soudní poplatek ve výši 3 000 Kč a náklady na zastoupení ve výši 6 800 Kč za dva úkony právní služby dle § 11 odst. 1 písm. a) a písm. d) advokátního tarifu a režijní paušál dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Zástupkyně žalobce je ve smyslu § 57 odst. 2 soudního řádu správního plátcem daně z přidané hodnoty, proto do nákladů řízení náleží též částka odpovídající sazbě daně ve výši 1 428 Kč.
45. Žalobce nemá nárok na náhradu poplatku za podání žádosti o přiznání odkladného účinku ve výši 1 000 Kč. Tato žádost nemohla být úspěšná, protože neobsahovala kvalifikované důvody dle § 73 odst. 2 soudního řádu správního.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Shodu s prvopisem potvrzuje: M. L.

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

Praha 12. března 2020

JUDr. Karla Cháberová v. r.
předsedkyně senátu