



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Langáška (soudce zpravodaj), soudce JUDr. Filipa Dienstbiera a soudkyně Mgr. Veroniky Juříčkové v právní věci žalobce: **T. N. T.**, zastoupený Mgr. Markem Sedlákem, advokátem, sídlem Milady Horákové 13, Brno, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech cizinců**, sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalované ze dne 14. ledna 2021 č. j. MV-182016-4/SO-2020, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 20. dubna 2021 č. j. 57 A 10/2021 – 33

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalované **se zamítá**.
- II. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši **4 114 Kč** k rukám zástupce žalobce Mgr. Marka Sedláka, advokáta, do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Rozhodnutím označeným v návěti žalovaná zamítla odvolání žalobce proti rozhodnutí Ministerstva vnitra (dále jen „ministerstvo“) ze dne 9. října 2020 č. j. OAM-39785-45/ZM-2019, kterým ministerstvo podle § 46 odst. 6 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), zamítlo žádost žalobce o vydání zaměstnanecké karty z důvodu nesplnění podmínky uvedené v § 42g odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců.

[2] Žádost podal žalobce dne 25. června 2019 u Velvyslanectví ČR v Hanoji, přičemž o této žádosti rozhodovalo ministerstvo natřikrát. Nejprve ji dne 30. srpna 2019 zamítlo s odůvodněním, že pobyt žalobce není v zájmu České republiky. Toto rozhodnutí bylo k odvolání žalobce dne 19. prosince 2019 zrušeno žalovanou pro nezákonnost a nepřezkoumatelnost. Zcela totožný průběh se opakoval ještě jednou, neboť ministerstvo zamítlo ze stejného důvodu žádost i rozhodnutím ze dne 19. května 2020, které bylo na základě odvolání žalobce opět zrušeno pro nezákonnost a nepřezkoumatelnost, a to dne 7. srpna 2020.

[3] Následně ministerstvo vyzvalo dne 2. září 2020 žalobce, aby se vyjádřil k podkladům pro vydání rozhodnutí s tím, že v případě jeho žádosti o vydání zaměstnanecké karty není splněna podmínka uvedená v § 42g odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, neboť měsíční mzda žalobce měla být dle předložených dokladů nižší, než byla tehdejší základní sazba měsíční minimální mzdy (14 600 Kč). Ministerstvo zároveň žalobce poučilo, že bez splnění dané podmínky nelze zaměstnaneckou kartu vydat. Pro vyjádření a nápravu stavu stanovilo žalobci lhůtu 10 dnů od doručení výzvy. Žalobce zareagoval 14. září 2020 tak, že vzhledem k nutnosti zasílání dokladu do Vietnamu není schopný zařídit nápravu tak rychle, a požádal o přerušení řízení do 31. října 2020. Ministerstvo žádosti o přerušení vyhovělo, ale pouze na 14 dnů od doručení usnesení. V návaznosti na to ministerstvo informovalo žalobce přípisem ze dne 8. října 2020 o pokračování v řízení a 9. října 2020 vydalo zamítavé rozhodnutí s odůvodněním, že žalobce ani přes výzvu nepředložil pracovní smlouvu, v níž by výše mzdy odpovídala změněné základní sazbě minimální mzdy. Žalobce podal proti rozhodnutí ministerstva odvolání, které žalovaná rozhodnutím označeným v návěti zamítla s tím, že žalobcem předložená pracovní smlouva se mzdovým výměrem sice ke dni podání žádosti splňovala podmínku dle § 42g odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, avšak správní orgán posuzuje skutkový stav ke dni vydání rozhodnutí, nikoliv ke dni podání žádosti.

[4] Žalobce napadl rozhodnutí žalované žalobou u Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“), kterou shledal krajský soud důvodnou, a proto v návěti označeným rozsudkem rozhodnutí žalované zrušil a vrátil jí věc k dalšímu řízení. Podle krajského soudu je smysl podmínky upravené v § 42g odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců v tom, že cizinec bude mít na území České republiky dostatečný příjem, a tedy bude při pobytu na území finančně soběstačný. Dále směřuje požadavek k tomu, aby bylo zaměstnanému cizinci zachováno právo na rovné zacházení ve srovnání se zaměstnanci, kteří jsou státnímu příslušníky České republiky.

[5] S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu krajský soud dále konstatoval, že dle jeho názoru musejí správní orgány zkoumat materiální, nikoli formální naplnění podmínky dle § 42g odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Žalovaná i ministerstvo podle krajského soudu hodnotily splnění podmínky pouze formálně – měly pracovní smlouvu za platně uzavřenou (v době uzavření též splňující požadavek na ujednání o mzdě), avšak neměly za splněnou podmínku dle posledně uvedeného zákonného ustanovení, a to z důvodu změny právního předpisu určujícího výši minimální mzdy. Dle krajského soudu přitom § 111 a související ustanovení zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, poskytuje všem zaměstnancům (cizince nevyjímaje) ochranu, aby v základním pracovněprávním vztahu obdrželi odměnu alespoň ve výši minimální mzdy.

pokračování

Žalobce tedy k žádosti o zaměstnaneckou kartu ze dne 21. června 2019 předložil pracovní smlouvu se sjednanou mzdou vyšší, než byla tehdejší mzda minimální, přičemž po zvýšení minimální mzdy (s účinností od 1. ledna 2020) měl žalobce dle zákoníku práce nárok na doplatek ve výši rozdílu mezi sjednanou a minimální (zaručenou) mzdou. V materiálním smyslu tudíž byla podmínka ve smyslu § 42g odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců dle krajského soudu splněna i v době vydání prvostupňového rozhodnutí. Za nepřípustně formalistický označil krajský soud postup správních orgánů, v rámci něhož dogmaticky trvají na existenci výslovného ujednání o mzdě v takové výši, která nebude ke dni vydání prvostupňového rozhodnutí nižší než aktuálně předepsaná základní sazba měsíční minimální mzdy, ačkoliv mají k dispozici platně uzavřenou a řádně doloženou pracovní smlouvu. Podle krajského soudu je smysl podmínky dle § 42g odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců naplněn již uzavřením a doložením platné pracovní smlouvy, nikoliv až tím, že při každé změně výše minimální (zaručené) mzdy bude výše mzdy sjednaná v pracovní smlouvě upravena.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[6] Žalovaná (dále též „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Předně uvedla, že výklad, ke kterému dospěl krajský soud, odporuje smyslu zákona, resp. podmínkám, které jsou pro zaměstnání cizinců v České republice kladeny nejen na cizince, ale i na jejich zaměstnavatele. Stěžovatelka dále poukázala na to, že pokud by platil závěr krajského soudu o tom, že každý zaměstnanec má garantovanou odměnu za vykonanou práci alespoň ve výši minimální mzdy, čímž je smysl podmínky dle zákona o pobytu cizinců naplněn, bylo by předmětné ustanovení zákona nadbytečné. Dále podle stěžovatelky z § 42g odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců plyne, že odměna, mzda či plat cizince musí být alespoň ve výši základní sazby měsíční minimální mzdy i v případě, že cizinec bude mít sjednanou kratší pracovní dobu (nejméně 15 hodin týdně). V tomto případě však zákoník práce odpovídající nárok na doplatek neposkytuje, což krajský soud opomněl. Žalobce sice kratší pracovní dobu sjednanou nemá, ale pro obecný výklad § 42g odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců má dle stěžovatelky daná úvaha význam. Stěžovatelka poukázala také na judikaturu Nejvyššího správního soudu.

[7] Stěžovatelka rovněž konstatovala, že smyslem a účelem § 42g odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců jistě není pouhá deklarace požadavku minimální mzdy, nýbrž požadavek, aby ke dni udělení zaměstnanecké karty obsah pracovní smluv odpovídal zákonným podmínkám. Požadavek uvedeného ustanovení přitom dle stěžovatelky chrání také účastníka řízení, aby se doplatek do výše minimální mzdy nemusel domáhat po nástupu do práce v případě, že tak zaměstnavatel dobrovolně neučiní. Na závěr stěžovatelka uvedla, že pro závěr, že se podmínka výše sjednané mzdy nevztahuje pouze k oprávnění podat žádost, svědčí i skutečnost, že nesplnění této podmínky je důvodem pro zamítnutí žádosti, nikoli pro zastavení řízení nebo posouzení žádosti jako nepřijatelné.

[8] Žalobce se ke kasační stížnosti vyjádřil tak, že považuje rozhodnutí krajského soudu za správné a kasační stížnost za nedůvodnou. Dále se dle žalobce v případě nařízení vlády č. 347/2019 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 567/2006 Sb., o minimální mzdě, o

nejnižších úrovních zaručené mzdy, o vymezení ztíženého pracovního prostředí a o výši příplatku ke mzdě za práci ve ztíženém pracovním prostředí, které změnilo výši minimální mzdy v průběhu řízení o jeho žádosti, jedná o nepravou retroaktivitu. Obsah právního vztahu mezi žalobcem a jeho zaměstnavatelem se proto od okamžiku nabytí účinnosti nařízení mění a řídí se podle výslovných změněných pravidel. Žalobce tedy má zajištěnu minimální mzdu bez ohledu na ujednání o výši mzdy, a proto navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

[9] Nejvyšší správní soud zaslal vyjádření žalobce stěžovatelce na vědomí.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[11] Podle § 42g odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců je cizinec oprávněn podat žádost o vydání zaměstnanecké karty, pokud *uzavřel pracovní smlouvu, dohodu o pracovní činnosti nebo smlouvu o smlouvě budoucí, v níž se strany zavazují v ujednané lhůtě uzavřít pracovní smlouvu nebo dohodu o pracovní činnosti obsahující ustanovení, ze kterého vyplývá, že bez ohledu na rozsah práce měsíční mzda, plat nebo odměna cizince nebude nižší než základní sazba měsíční minimální mzdy; týdenní pracovní doba v každém základním pracovněprávním vztahu musí činit nejméně 15 hodin.* Podle § 42h odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců je cizinec k žádosti o vydání zaměstnanecké karty povinen předložit *pracovní smlouvu, dohodu o pracovní činnosti nebo smlouvu o smlouvě budoucí splňující podmínky uvedené v § 42g odst. 2 písm. b).* Podle § 46 odst. 6 písm. b) *ministerstvo zaměstnaneckou kartu nevydává, nesplňuje-li cizinec podmínku uvedenou v § 42g odst. 2, 3 nebo 4.*

[12] Pro posouzení věci a námitek stěžovatelky je zásadní zodpovězení otázky, zda cizinec, který požádal o vydání zaměstnanecké karty, musí s ohledem na citovaná ustanovení zákona o pobytu cizinců předkládat upravenou pracovní smlouvu (resp. dohodu o pracovní činnosti nebo smlouvu o smlouvě budoucí), pokud v průběhu řízení o jeho žádosti dojde ke změně výše minimální mzdy tak, že výše mzdy ujednaná v původně předložené smlouvě již nedosahuje výše nově stanovené minimální mzdy.

[13] Nejvyšší správní soud v této souvislosti konstatuje, že skutkově velmi podobnou situací se již zabýval v rozsudku ze dne 2. září 2021 č. j. 1 Azs 116/2021 - 29, přičemž v dané věci byla stěžovatelka rovněž účastníkem řízení. Nejvyšší správní soud dospěl konkrétně k tomu, že „žadatel o zaměstnaneckou kartu musí předložit pracovní smlouvu či další uvedené smlouvy, které k okamžiku uzavření smlouvy a jejich předložení správnímu orgánu splňují požadavek na výši mzdy, avšak v průběhu řízení není povinen reagovat na každou změnu právních předpisů zvyšujících sazbu minimální (zaručené) mzdy. Cizinec jako kterýkoliv jiný zaměstnanec je pak již chráněn ustanoveními zákoníku práce, ostatně stejně jako v průběhu trvání platnosti zaměstnanecké karty. Nejvyšší správní soud považuje takovou míru ochrany cizince za dostatečnou.“ Od uvedených závěrů se Nejvyšší správní soud nemá důvod odchylovat ani v nyní projednávané věci, neboť se věci překrývají časově (žádosti o zaměstnaneckou kartu v nich byly podány v červnu 2019,

pokračování

příčemž konečné rozhodnutí stěžovatelky padlo totožně 14. ledna 2021), obě věci se týkají totožného zaměstnavatele a jak tato, tak věc pod sp. zn. 1 Azs 116/2021 se týkají (týkaly) sporné otázky vymezené v bodu 14 tohoto rozsudku.

[14] V nyní projednávané věci není sporné, že žalobce k žádosti o zaměstnaneckou kartu předložil pracovní smlouvu, jež k datu podání žádosti splňovala podmínku výše ujednané mzdy dle § 42g odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců. V průběhu řízení před správními orgány však došlo s účinností od 1. ledna 2020 k navýšení základní sazby měsíční minimální mzdy, takže ve smlouvě sjednaná mzda byla od této změny nižší než nová sazba minimální mzdy. Podle krajského soudu i přes tento formální nedostatek žalobce podmínku stále materiálně splňoval, jelikož jej jako zaměstnance v tomto směru chrání zákoník práce, z jehož § 111 a § 112 plyne, že pokud sjednaná mzda zaměstnance nedosahuje výše minimální mzdy, resp. nejnižší úrovně mzdy zaručené, náleží mu doplatek ke mzdě ve výši rozdílu mezi mzdou dosaženou v kalendářním měsíci a příslušnou minimální měsíční mzdou (nejnižší úrovní zaručené měsíční mzdy) nebo ve výši rozdílu mezi mzdou připadající na 1 odpracovanou hodinu a příslušnou minimální hodinovou mzdou (hodinovou sazbou nejnižší úrovně zaručené mzdy).

[15] Stěžovatelka vůči tomu namítá, že takový přístup činí z § 42g odst. 2 písm. b) nadbytečné ustanovení. Nejvyšší správní soud uznává, že závěr krajského soudu, že „smysl podmínky dle § 42g odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců je tak naplněn již uzavřením a doložením platné pracovní smlouvy,“ by takový dojem mohl vzbuzovat. Je proto namístě jej upřesnit tak, že aby byl naplněn požadavek uvedeného zákonného ustanovení, musí pracovní smlouva prvotně předložená žadatelem skutečně obsahovat ujednání, z něhož bude vyplývat, že jeho mzda bude odpovídat alespoň výši mzdy minimální. Tak je dle Nejvyššího správního soudu požadavek § 42h odst. 1 písm. c) ve spojení s § 42g odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců naplněn beze zbytku. Pokud by žalobce takovou smlouvu k žádosti vůbec nedoložil (ani na výzvu k odstranění vad), vedlo by to k zastavení řízení hned na jeho počátku, což se v nyní projednávané věci nestalo.

[16] Při případném dalším vývoji výše minimální mzdy již žadatele o zaměstnaneckou kartu chrání pracovněprávní předpisy. Konkrétně zejm. § 111 a § 112 zákoníku práce nepřipouštějí, aby zaměstnanci byla v základním pracovněprávním vztahu poskytována nižší odměna za práci než právě minimální mzda. Smysl § 42g odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, tedy ochrana zaměstnaného cizince, je tudíž při změně sazby minimální mzdy naplněn už samotnou právní úpravou pracovních vztahů. V tom se Nejvyšší správní soud s krajským soudem ztotožňuje (obdobně viz také již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Azs 116/2021-29, body 22 až 24). Nedůslednost krajského soudu při vymezování toho, co musí obsahovat pracovní smlouva předložená cizincem spolu s žádostí o zaměstnaneckou kartu, tak vzhledem k tomu, že nosná část jeho úvah je správná, nezpůsobuje nezákonnost jeho rozhodnutí.

[17] Pokud se týče odkazu stěžovatelky na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Azs 511/2019 - 38, s tím nyní řešenou věc srovnávat nelze. V odkazovaném případě totiž žadatelka nedoložila aktuální potvrzení o bezdlužnosti od finančního úřadu, resp. okresní správy sociálního zabezpečení, nikoliv pracovní smlouvu či mzdový výměr s upravenou výší mzdy reagující na změnu sazby mzdy minimální, což jsou typově

výrazně odlišné situace. Na rozdíl od minimální mzdy, jež bude za vykonanou práci náležet zaměstnanému cizinci vzhledem k pracovněprávním předpisům vždy, nedoplatky na daních či dalších povinných platbách mohou v průběhu řízení vzniknout, takže původní potvrzení již nemusí být k okamžiku rozhodování aktuální. Stejně tak není pro projednávanou věc relevantní argumentace úvazky s kratší pracovní dobou, jelikož ze spisu vyplývá, že žalobce doložil pracovní smlouvu se standardní pracovní dobou pro dvousměnný provoz (38,75 hodiny týdně), nikoliv smlouvu se zkrácenou pracovní dobou.

[18] Ohledně dalších námitek stěžovatelky Nejvyšší správní soud odkazuje na již citovaný rozsudek č. j. 1 Azs 116/2021 - 29, v němž první senát vypořádal její obsahově totožnou kasační stížnost.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] Nejvyšší správní soud tedy neshledal kasační stížnost důvodnou, pročez ji zamítl podle § 110 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Rozhodl tak bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s.

[20] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaná neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce měl ve věci plný úspěch, má proto právo na náhradu nákladů.

[21] Procesně úspěšný žalobce byl v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem. Ze spisu vyplývá, že zástupce žalobce učinil jeden úkon právní služby spočívající ve vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], za něž mu náleží odměna ve výši 3 100 Kč [§ 7 bod 5 aplikovaný na základě § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu] a 300 Kč jako paušální náhrada hotových výdajů (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), celkem tedy 3 400 Kč. Zástupce žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, proto se částka zvyšuje o 21 % představující výši této daně na 4 114 Kč. Tato částka představuje celkovou výši náhrady nákladů řízení pro žalobce. K jejímu uhrazení byla stanovena přiměřená lhůta jednoho měsíce.

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

V Brně dne 1. října 2021

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu