



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Jaroslava Škopka a soudců JUDr. Ondřeje Szalonnáse a Mgr. Jana Šmakala ve věci

žalobce: **R. S.**, nar. X, st. příslušnost X
bytem X, X,
*zastoupený JUDr. Martinem Janákem, advokátem,
se sídlem Sedláčkova 212/11, 301 00 Plzeň*

proti
žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců,**
se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 26. 7. 2021, č. j. MV-88130-10/SO-2021,

takto:

- I. Rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 26. 7. 2021, č. j. MV-88130-10/SO-2021, a rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky ze dne 29. 3. 2021, č. j. OAM-51004-32/ZM-2020, se zrušují a věc se vrací k dalšímu řízení žalované.
- II. Žalovaná je povinna nahradit žalobci náklady v řízení ve výši 12 342 Kč k rukám jeho zástupce JUDr. Martina Janáka, advokáta, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Předmět řízení

1. Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán I. stupně“),

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

rozhodnutím ze dne 29. 3. 2021, č. j. OAM-51004-32/ZM-2020, zamítl žádosti žalobce o prodloužení platnosti jeho zaměstnanecké karty dle § 44 odst. 11 ve spojení s § 46 odst. 6 písm. e) zák. č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „*zákon o pobytu cizinců*“) s tím, že žalobce vykonával nelegální práci. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, jež bylo rozhodnutím žalovaného ze dne 26. 7. 2021, č. j. MV-88130-10/SO-2021 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“) zamítnuto a napadené rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrzeno.

Obsah žaloby

2. Žalobce má napadené rozhodnutí za nesprávné a nezákonné, přičemž navrhuje, aby jej soud zrušil a vrátil věc žalované k dalšímu řízení.
3. Žalobce uplatnil v žalobě celkem 3 šířeji koncipované žalobní body.
4. V žalobním bodě „*Nedostatek pravomoci OAMP/Komise*“ žalobce rozebral příslušnost správního orgánu I. stupně a žalované k posouzení otázky, zda se žalobce dopustil výkonu nelegální práce. Podle jeho názoru nebyl správní orgán I. stupně ani žalovaná příslušní k rozhodnutí o tom, že se žalobce dopustil výkonu nelegální práce, ani si o této otázce učinit samostatně úsudek. V souladu s § 141 odst. 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti je v této otázce příslušný rozhodovat pouze Státní úřad inspekce práce, respektive oblastní inspektorát práce v rámci zahájeného a řádně vedeného přestupkového řízení. Dle § 69 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, je třeba do doby nabytí právní moci rozhodnutí o přestupku hledět na žalobce jako na osobu, která se výkonu nelegální práce nedopustila.
5. Žádné, byť nepravomocné, rozhodnutí orgánu inspekce práce, kterým by byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku ve smyslu § 139 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, nebylo nikdy orgánem inspekce práce vydáno. Pokud správní orgán I. stupně, a posléze i žalovaná, došel k závěru, že se žalobce dopustil výkonu nelegální práce, je napadené rozhodnutí v důsledku takového závěru nezákonné, jelikož správní orgány obou stupňů překročily svou zákonnou pravomoc. Postup správních orgánů v projednávané věci shledává žalobce v rozporu s ústavním principem legality výkonu veřejné moci, podle něhož orgány veřejné moci smějí činit jen to, co jim zákon výslovně dovoluje.
6. V žalobním bodě „*Negace výkonu nelegální práce*“ žalobce nejdříve popřel, že by se dopustil výkonu nelegální práce. Vyložil, že mu byla udělena zaměstnanecká karta dle § 42g zákona o pobytu cizinců s platností od 16. 3. 2019 do 30. 10. 2020, a to k zaměstnavateli AVX Czech Republic s.r.o. Dne 17. 6. 2019 byl žalobci udělen správním orgánem I. stupně souhlas se zaměstnáním u jiného zaměstnavatele, a to Alliance Work Agency SE. Následně žalobce oznámil/požádal o změnu zaměstnavatele ke společnosti Safran Cabin CZ s.r.o., které bylo správním orgánem I. stupně vyhověno. Dne 6. 3. 2020 správní orgán I. stupně kladně vyřídil žalobcovu žádost/oznámení o změně zaměstnavatele ke společnosti HANNO CZ s.r.o. na pracovní pozici montážní dělníci ostatních výrobků s místem výkonu práce v okresech Tachov, Rokycany, Plzeň-sever, Plzeň-jih, Plzeň-město, Klatovy a Domažlice. Žalobce byl ve společnosti HANNO CZ s.r.o. zaměstnán od 7. 4. 2020.
7. Společnosti HANNO CZ s.r.o. a společnost Alliance of Work Agency SE uzavřely dne 8. 4. 2020 smlouvu o koupi části závodu, která byla dne 9. 4. 2020 založena do sbírky listin společnosti Alliance of Work Agency SE. V rámci převodu obchodního závodu došlo mj. k převodu některých zaměstnanců společnosti HANNO CZ s.r.o. (mezi něž patřil i Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

žalobce) na společnost Alliance of Work Agency SE, čímž došlo k přechodu práv a povinností z pracovněprávních vztahů dle § 338 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce. Společnost Alliance of Work Agency SE coby zaměstnavatel řádně oznámila dne 9. 4. 2020 přechod práv a povinností v souvislosti s převodem části závodu Úřadu práce ČR, Krajské pobočky v Plzni. Žalobce pak nad rámec svých zákonných povinností oznámil správnímu orgánu I. stupně, že došlo k přechodu práv a povinností v souvislosti s převodem části závodu. Toto oznámení bylo správnímu orgánu I. stupně doručeno dne 17. 4. 2020.

8. Z ustanovení § 42 g odst. 9 zákona o pobytu cizinců vyplývá, že držitel zaměstnanecké karty je povinen oznámit správnímu orgánu změnu zaměstnavatele, pracovního zařazení nebo zaměstnání na další pracovní pozici u téhož nebo jiného zaměstnavatele nejméně 30 dnů před takovou změnou. Žalobce jako držitel zaměstnanecké karty nebyl v tomto případě povinen oznámit změnu zaměstnavatele, neboť se v daném případě o změnu zaměstnavatele nejednalo. Šlo totiž o právní nástupnictví ve smyslu § 338 zákoníku práce za stálého a nepřerušovaného trvání pracovního poměru. Žalobce tak byl na základě zaměstnanecké karty oprávněn být zaměstnán i nadále na pracovním místě vyspecifikovaném jako montážní dělník ostatních výrobků ve společnosti Alliance of Work Agency SE, na kterou přešla práva a povinnosti z pracovněprávních vztahů.
9. Žalobce nesouhlasí s právním názorem žalované, dle kterého přechod práv a povinností z pracovněprávních vztahů v případech, kdy k němu dochází mezi zaměstnavatelem, který není agenturou práce, a zaměstnavatelem, který naopak agenturou práce je, skýtá určitá specifika. Podle žalované je nutné při takovém přechodu zodpovědět otázku, zda dochází k převzetí zaměstnanců do kmenové části nového zaměstnavatele – agentury práce (pracovní činnost bude vykonávána přímo pro nástupnického zaměstnavatele), nebo naopak do jeho zprostředkovatelské části (pracovní činnost bude vykonávána skrze přidělení pro uživatele). Dojde-li k převzetí zaměstnanců do kmenové části, a má-li agentura k tomu odpovídající prostředky a prostory, držitel zaměstnanecké karty v takovém případě není povinen oznámit změnu zaměstnavatele. To však neplatí v případě přechodu do zprostředkovatelské části. Původní pracovní místo, na které byla vydána zaměstnanecká karta (případně učiněno oznámení), a stalo se předmětem přechodu práv a povinností, nikdy nebylo v evidenci volných pracovních míst (dále jen „EVPM“) vymezeno jako pracovní místo, v rámci kterého by bylo možné přidělování zaměstnance k uživateli. Žalobce má za to, že rozlišování toho, zda v rámci převodu závodu dochází převzetí (přechodu) zaměstnance do kmenové či zprostředkovatelské části nového zaměstnavatele – agentury nemá oporu v žádném právním předpisu. Žalovaná nesprávně dovozuje, že v případě, kdy žalobce přecházel do tzv. zprostředkovatelské části nového zaměstnavatele, byl žalobce jako držitel zaměstnanecké karty povinen oznámit změnu zaměstnavatele. Takové oznámení v případě, kdy je nabyvatel závodu agentura práce, však § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců výslovně zapovídá. Žalobce nebyl povinen oznámit změnu zaměstnavatele, neboť ke změně zaměstnavatele v daném případě nedošlo, jednalo se o právní nástupnictví ve smyslu § 338 zákoníku práce za stálého nepřerušovaného trvání pracovního poměru.
10. Žalobce dále podotkl, že skutečnost, zda bude v rámci pracovního místa docházet k přidělování k uživateli, nepatří mezi základní vymezení volného pracovního místa, jelikož se nejedná o základní informaci o stanovených pracovních podmínkách dle § 37 zákona o zaměstnanosti. Takový závěr žalovaného v napadeném rozhodnutí je nesprávný a nezákonný. Ani formulář (tiskopis) Hlášenka volného pracovního místa neobsahuje žádnou kolonku, do které by mohl být vyplněn údaj o tom, zda se jedná o volné pracovní místo, na které bude docházet k přidělování k uživateli. Dle žalobce je nezákonný závěr

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

správních orgánů, že žalobcem obsazené pracovní místo nebylo definováno jako místo, v jehož rámci by bylo možné přidělování zaměstnance k uživateli. Napadené rozhodnutí je nezákonné i proto, že právě na základě této úvahy správní orgány obou stupňů dovodily, že se žalobce dopustil výkonu nelegální práce.

11. V daném případě nehraje roli, zda pracovní pozice, na kterou byla platně vydána zaměstnanecká karta, bude vykonávána u společnosti Alliance of Work Agency SE žalobcem jako kmenovým zaměstnancem a/nebo bude vykonávána v rámci zprostředkování zaměstnání, tj. pro uživatele skrze přidělení. V důsledku přechodu práv a povinností v pracovněprávních vztazích způsobeného prodejem části závodu není možné uplatňovat pravidlo zakotvené ve větě třetí § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců, tj. zákazu změny v případě, kdy by novým zaměstnavatelem měla být agentura práce. Z gramatického výkladu předmětného ustanovení lze dovodit subjektivní povahu této změny, ať už zaměstnavatele nebo pracovní pozice. Oproti tomu v případě přechodu práv a povinností z pracovněprávních vztahů se nejedná o subjektivně, nýbrž o objektivně dané příčiny změny na straně zaměstnavatele za trvání stejného základního pracovněprávního vztahu. Přitom ustanovení § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců cílí na situaci, kdy dochází ke změně zaměstnavatele v důsledku subjektivního rozhodnutí zaměstnance – cizince. Smlouva o prodeji části závodu se uzavírá mezi prodávajícím a kupujícím, přičemž zaměstnanec (v daném případě žalobce) není smluvní stranou takového kontraktu a nemůže nijak ovlivnit ani samo uzavření smlouvy, ani přechod práv a povinností z pracovněprávních vztahů. Z uvedeného lze shrnout, že zákon o pobytu cizinců s přechodem práv a povinností v pracovněprávních vztazích zánik zaměstnanecké karty nespojuje.
12. V napadeném rozhodnutí žalovaná konstatovala, že EVPM v části „*Vlastnosti volného místa*“ obsahuje kolonku „*Agentury práce*“ ve které se uvádí, zda se bude jednat o výkon práce přímo pro zaměstnavatele či se bude jednat o přidělení k uživateli. Žalovaná dále v napadeném rozhodnutí uvedla, že jednou z charakteristik volného pracovního místa zařazeného do EVPM je mimo jiné i informace, zda se jedná o agenturní zaměstnávání, a pokud je zaměstnanecká karta vydávána na pracovní pozici uvedenou v EVPM, pak atributem zaměstnanecké karty je také to, zda může být držitel zaměstnanecké karty přidělován k výkonu práce u uživatele. V případě přechodu práv a povinností z pracovněprávních vztahů mezi zaměstnavatelem, který nebyl agenturou práce, a zaměstnavatelem, který agenturou práce je, je klíčovou otázkou, zda je nadále respektován obsahový rámec zaměstnanecké karty, která je přechodem práv a povinností dotčena. Je totiž vyloučeno, aby zaměstnanecká karta, která byla vydána na pracovní místo určené pro agenturní zaměstnávání, docházelo k legálnímu přidělování uživateli. Žalobce se s právními názory žalované neztotožňuje, namítá, že tyto závěry nemají oporu v právních předpisech a jedná se o svévolnou konstrukci správního orgánu, která je v rozporu s § 2 odst. 1 správního řádu.
13. Žádný zákon ani jiný právní předpis nestanovuje, že evidence volných pracovních míst musí obsahovat v části vlastnosti volného místa kolonku „*Agentury práce*“, ve které bude uváděn údaj o tom, zda se jedná o výkon práce přímo pro zaměstnavatele, případně půjde o přidělení k uživateli. Takové záměry žalovaného, zejména odlišování kmenového a agenturního zaměstnávání v případě volného pracovního místa u zaměstnavatele, považuje žalobce za nepřipustné a nezákonné dotváření práva správním rozhodováním. V poměrech projednávané věci je zcela nerelevantní, zda je žalobce zaměstnán u zaměstnavatele jako kmenový či agenturní zaměstnanec. Pokud zaměstnavatel žalobce Alliance of Work Agency SE přidělil žalobce k uživateli Panasonic Networks Czech s.r.o. a dále k uživateli

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

KION Supply Chain Solutions Czech, s.r.o., nemohl se žalobce dopustit výkonu nelegální práce, ve smyslu § 5 písm. e) bod 2. zákona o zaměstnanosti, neboť vykonával práci v souladu s platnou zaměstnaneckou kartou.

14. Žalobce nesouhlasí se závěry žalované, podle nichž byl oprávněn vykonávat pracovní činnost pro společnost Alliance of Work Agency SE pouze za podmínek, které byly vydefinovány v rámci volného pracovního místa uvedeného v EVPM, přičemž jednou z podmínek byl i výkon práce přímo pro zaměstnavatele, respektive byl-li žalobce svým zaměstnavatelem na základě písemného pokynu přidělován k uživatelům Panasonic Networks Czech s.r.o. a dále k uživateli KION Supply Chain Solutions Czech, s.r.o., došlo k překročení podmínek, za nichž mu byla vydána zaměstnanecká karta, neboť dané volné místo neumožňovalo přidělování žalobce k výkonu práce pro uživatele, respektive pokud chtěl žalobce vykonávat práci pro uživatele, tedy být agenturně zaměstnáván, byl povinen oznámit změnu pracovního zařazení v souladu s § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců, a to na volné pracovní místo v EVPM, které bylo jako agenturní definováno.
15. V posledním žalobním bodě „*Další pochybení komise a správního orgánu prvního stupně*“ žalobce namítá, že mu při seznámení se spisem správní orgán I. stupně nesdělil, jaké shledává v jeho žádosti o prodloužení zaměstnanecké karty nedostatky a překážky, pro které nemůže jeho žádosti vyhovět. Žalobce má za to, že takovým jednáním správního orgánu I. stupně byl zkrácen na svých procesních právech, jelikož z pouhého prostudování spisu nemohl rozpoznat, jakým směrem se úvahy správního orgánu ubírají, nemohl na ně nijak reagovat a bránit se. V důsledku výše zmíněného tak bylo rozhodnutí správního orgánu I. stupně pro žalobce zcela nepředvídatelné. Žalovaná se v tomto směru nemůže dovolávat, zásady neznalost zákona neomlouvá, neboť žalobce vždy vykonával práci v souladu se zaměstnaneckou kartou a rozlišování, zda žalobce poté, co došlo na základě převodu části závodu k přechodu práv a povinností z pracovněprávních vztahů vykonával práci jako kmenový zaměstnanec nebo v rámci zprostředkování zaměstnání u uživatele, bylo pro něj nepředvídatelné. Správní orgány jej proto měly se svým náhledem na věc před vydáním rozhodnutí seznámit. Nejde tak o neznalost základních podmínek pobytu cizince na území, kterou není možné tolerovat, jak uvádí žalovaná. Žalobce navíc v této otázce zastává stejný právní názor jako některé jiné správní orgány, například Celní úřad pro Plzeňský kraj.
16. Žalobce dále namítá, že správní orgán I. stupně nezkoumal přiměřenost dopadu napadeného rozhodnutí do jeho soukromého a rodinného života. Ačkoli žalobce během správního řízení v prvním stupni i v rámci řízení odvolacího tvrdil skutečnosti, které by nepřiměřenost napadeného rozhodnutí zakládaly, správní orgán I. stupně ani žalovaná se s nimi řádně nevypořádaly. Žalobce ve správním řízení předložil čestné prohlášení ze dne 13. 7. 2021, které obsahuje i skutečnosti týkající se jeho osobního života. Vyplývá z něj, že by v České republice rád dál zůstal, jelikož ze mzdy, kterou si zde vydělá, je schopen živit svou rodinu na Ukrajině, přispívá i svému tam žijícímu otci. Na Ukrajině by měl mizivou šanci sehnat si zaměstnání, v němž by si vydělal dostatek finančních prostředků. Správní orgány se s jeho tvrzeními nevypořádaly i přes skutečnost, že v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu je správní orgán povinen vypořádat se s námitkou nepřiměřenosti bez ohledu na to, zda zákon o pobytu cizinců v dotčeném řízení vyžaduje posouzení přiměřenosti ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců. Tato povinnost vyplývá přímo z čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.
17. Žalobce spolu se žalobou předložil krajskému soudu podnět k postupu dle čl. 95 odst. 2 Ústavy. Má totiž za to, že ustanovení § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců je

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

protiústavní, neboť odporuje čl. 26 odst. 1 čl. 42 odst. 2 Listiny, neboť citované ustanovení zákona o pobytu cizinců omezuje cizince v možnosti výběru jejich zaměstnání. Tento podnět následně dále obohatil o argumentaci evropským právem, a to podáním ze dne 25. 11. 2021.

Vyjádření žalované

18. Žalovaná se ztotožnila s právním názorem správního orgánu I. stupně a navrhla, aby soud žalobu zamítl. Dle názoru žalované nedošlo v průběhu správního řízení vedeného z žalobcem k žádným pochybením při aplikaci zákonných ustanovení a zásad. Rozhodnutí bylo náležitě odůvodněno a bylo vydáno v souladu se zákonem. Vydané rozhodnutí je přezkoumatelné a zákonné. Stran vyjádření k jednotlivým námitkám obsažených v žalobě žalovaná odkázala na napadené rozhodnutí.

Jednání před soudem

19. Ve věci se dne 9. 2. 2022 konalo před soudem jednání. Zúčastnila se ho zástupkyně žalobce, Mgr. Bc. Petra Březinová a za žalovanou Mgr. Kristýna Novotná. Zástupkyně žalobce při něm odkázala na žalobu, přičemž ve svém konečném návrhu některé skutečnosti obsažené v žalobě zvláště zdůraznila; zástupkyně žalované se ve stručnosti vyjádřila k podstatě žalobních námitek a varovala před nebezpečím obcházení zákona, respektive pravidla obsaženého v § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců prostřednictvím „pochybných“ přechodů práv a povinností z pracovněprávních vztahů. Soud při jednání neprováděl dokazování. Oproti důkazním návrhům uplatněným v žalobě omezila zástupkyně žalobce důkazní návrhy jen na ty, které nejsou obsahem správního spisu. Trvala tak na provedení důkazů čestným prohlášením žalobce ze dne 13. 7. 2021, sdělením žalobce správnímu orgánu ze dne 8. 4. 2020, oznámením o přechodu práv a povinností ze dne 9. 4. 2020, vyjádřením Ministerstva vnitra dostupným na jeho webových stránkách a dále dodatkem protokolu o kontrole Celního úřadu pro Plzeňský kraj ze dne 2. 3. 2021, vyřízení námitek proti kontrolnímu zjištění uvedenému v protokole o kontrole ze dne 12. 1. 2021 Celním úřadem pro Plzeňský kraj ze dne 18. 2. 2021, spisem Celního úřadu pro Plzeňský kraj č. j. 954-5/2021-600000-61. Soud však tyto důkazní návrhy nepovažoval za podstatné pro zjištění skutkového stavu věci. Skutkový stav věci byl dostatečně zjištěn v rámci správního řízení a je zachycen ve správním spise. Mezi účastníky ostatně nebyly spory ohledně skutkového stavu věci. Sporné strany se ovšem lišily v otázce právního posouzení tohoto skutkového stavu. Provádění dokazování tak bylo nadbytečné a procesně neefektivní.

Posouzení věci

20. Soud se nejprve zabýval prvním žalobním bodem, v jehož rámci žalobce namítl, že správní orgány v projednávané věci překročily svou pravomoc, když uzavřely, že se žalobce dopustil výkonu nelegální práce.
21. V projednávané věci dospěly správní orgány k závěru, že žalobce vykonával nelegální práci, neboť, zjednodušeně řečeno (podrobněji ve vztahu k této otázce viz vypořádání následujícího žalobního bodu), pracoval „mimo rozsah“ jemu vydané zaměstnanecké karty. Ta jej podle správních orgánů opravňovala k výkonu závislé práce ve prospěch jeho zaměstnavatele. Tím, že část podniku tohoto zaměstnavatele nabyla agentura práce, která

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

žalobce přidělovala k jiným zaměstnavatelům, vykonával závislou práci v jejich prospěch.

22. Jedná se tedy o to, zda takovýto výkon práce žalobcem splňuje kritéria nelegální práce vymezená v § 5 písm. e) bod 2. zákona o zaměstnanosti. Podle něj platí: „*Pro účely tohoto zákona se rozumí nelegální prací práce vykonávaná 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.*“
23. Již opakovaně bylo v judikatuře správní justice dovozeno, že se tu jedná o posouzení předběžné otázky ve smyslu § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu. Podle tohoto ustanovení: „*Jestliže vydání rozhodnutí závisí na řešení otázky, již nepřísluší správnímu orgánu rozhodnout a o které nebylo dosud pravomocně rozhodnuto, správní orgán si o ní může učinit úsudek; správní orgán si však nemůže učinit úsudek o tom, zda byl spáchán trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt a kdo za něj odpovídá, ani o otázkách osobního stavu.*“
24. Žalobce však v žalobě nesprávně řešení této předběžné otázky spojuje s přestupkem nelegální práce podle § 139 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, podle něhož: „*Fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že vykonává nelegální práci.*“ To je však otázka poněkud jiná, neboť pokud podle § 46 odst. 6 písm. e) zákona o pobytu cizinců (který správní orgány aplikovaly ve spojení s § 44 odst. 11 zákona o pobytu cizinců) platí: „*Pro zaměstnaneckou kartu platí obdobně odstavec 1 věta druhá a § 55 odst. 1, § 58 odst. 3 a § 62 odst. 1 vztahující se na dlouhodobé vízum. Ministerstvo zaměstnaneckou kartu nevydá, pokud cizinec vykonával nelegální práci.*“ Z citace tohoto ustanovení je zjevné, že zákon zde nepodmiňuje nevydání zaměstnanecké karty spácháním přestupku nelegální práce, resp. postižením za tento přestupek, ale jen skutečností, že nelegální práce byla vykonávána. O této otázce, coby o otázce předběžné, si pak může správní orgán nepochybně učinit úsudek sám.
25. Z toho je také patrné, že je zcela nesprávné řešení této otázky spojovat s problematikou presumpce neviny, která je s meritem projednávání věci mimoběžná, neboť správní orgány v žádném ohledu nepresumují, že se žalobce dopustil nějakého přestupku, tím méně přestupku výkonu nelegální práce. Z hlediska rozhodnutí, které přijaly, není totiž tato otázka významná, jak už soud vysvětlil výše. Je pravdou, že pokud by v mezidobí příslušné správní orgány dospěly pravomocným rozhodnutím k závěru, že se žalobce uvedeného přestupku dopustil, jistě by v projednávání věci správní orgán I. stupně i žalovaná z tohoto závěru vycházely, neboť by takovým rozhodnutím byly vázány podle § 73 odst. 2 věta první správního řádu. Není však správné žalobcovo tvrzení, že by správní orgány v projednávání věci musely vyčkat, zda žalobce bude pro tento přestupek postižen, neboť bez pravomocného rozhodnutí o přestupku nemohou uzavřít, že se žalobce dopustil výkonu nelegální práce. Jak už bylo konstatováno výše, součástí hypotézy ustanovení § 46 odst. 6 písm. e) zákona o pobytu cizinců není pravomocné rozhodnutí o přestupku výkonu nelegální práce. Proto také není důvodná námitka žalobce, podle níž byl postup správního orgánu I. stupně a žalované v rozporu s ústavním principem legality výkonu veřejné moci.
26. Tento žalobní bod proto není důvodný.
27. V druhém žalobním bodu rozporuje žalobce samotný závěr správních orgánů, že se dopustil výkonu nelegální práce.
28. Podle § 42g odstavce 1 zákona o pobytu cizinců: „*Zaměstnaneckou kartou se rozumí povolení k dlouhodobému pobytu opravňující cizince k přechodnému pobytu na území delšímu*

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

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. Cizince, u kterého je podle zákona o zaměstnanosti vyžadováno povolení k zaměstnání nebo který je uveden v § 98 zákona o zaměstnanosti, opravňuje zaměstnanecká karta k pobytu na území za účelem zaměstnání.“

29. Dle § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců: *„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. Změnit zaměstnavatele je držitel zaměstnanecké karty oprávněn nejdříve 6 měsíců od právní moci rozhodnutí o vydání zaměstnanecké karty; to neplatí v případě rozvázání pracovního poměru cizince výpovědí z některého z důvodů uvedených v § 52 písm. a) až e) zákoníku práce, dohodou z týchž důvodů anebo okamžitým zrušením podle § 56 zákoníku práce nebo zrušením pracovního poměru zaměstnavatelem ve zkušební době a pokud cizinec tyto důvody současně s oznámením prokáže. Držitel zaměstnanecké karty vydané podle odstavce 2 dále není oprávněn změnit zaměstnavatele nebo nastoupit na pracovní pozici, bude-li budoucím zaměstnavatelem agentura práce. Držitel zaměstnanecké karty, který na území přicestoval na základě vládou schváleného programu, je oprávněn změnit zaměstnavatele nejdříve po uplynutí doby, na kterou byla tato zaměstnanecká karta vydána; to neplatí, pokud dřívější změnu zaměstnavatele umožňují podmínky vládou schváleného programu, na jehož základě držitel zaměstnanecké karty na území přicestoval. Držitel zaměstnanecké karty dále není oprávněn oznámit změnu zaměstnavatele po uplynutí doby uvedené v § 63 odst. 1.“*
30. Podle § 35 odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti: *„Zaměstnavatel může oznámit příslušné krajské pobočce Úřadu práce volná pracovní místa a jejich charakteristiku (§ 37). Volnými pracovními místy se rozumí nově vytvořená nebo uvolněná pracovní místa, na která zaměstnavatel zamýšlí získat zaměstnance nebo je hodlá obsadit dočasně přidělenými zaměstnanci agentury práce.“*
31. Podle § 37 zákona o zaměstnanosti: *„Krajská pobočka Úřadu práce vede evidenci volných pracovních míst, která obsahuje identifikační údaje zaměstnavatele, základní charakteristiku pracovního místa, to je určení druhu práce a místa výkonu práce, předpoklady a požadavky stanovené pro zastávání pracovního místa, základní informace o pracovních a mzdových podmínkách a informaci, zda se jedná o pracovní místo vyhrazené nebo vhodné pro osobu se zdravotním postižením. Dále evidence obsahuje informaci o tom, zda jde o zaměstnání na dobu neurčitou nebo určitou a jeho předpokládanou délku. Evidence může dále obsahovat zejména informace o možnostech ubytování, dojíždění do zaměstnání a další informace, které zaměstnavatel požaduje zveřejnit.“*
32. Z obsahu správního spisu se ke skutkové stránce věci podává (a tato zjištění nebyla mezi účastníky sporná), že žalobce původně disponoval zaměstnaneckou kartou s dobou platnosti pobytu od 16. 3. 2019 do 30. 10. 2020, a to za účelem zaměstnání u zaměstnavatele AVX Czech Republic s.r.o. Dne 17. 6. 2019 mu byl udělen souhlas se zaměstnáním u zaměstnavatele Alliance of Work Agency SE. Následně mu byl dne 13. 11. 2019 udělen souhlas se zaměstnáním u zaměstnavatele Safran Cabin CZ s.r.o. Dne 6. 3. 2020 mu byl dán souhlas se zaměstnáním u zaměstnavatele HANNO CZ s.r.o. na pracovní pozici montážní dělníci ostatních výrobků s místem výkonu práce v okresech Tachov, Rokycany, Plzeň-sever, Plzeň-jih, Plzeň-město, Klatovy a Domažlice. Společnost HANNO CZ s.r.o. není agenturou práce; žalobce na tuto pozici mohl nastoupit ode dne 30. 3. 2020 a skutečně dne 7. 4. 2020 uzavřel s touto společností pracovní smlouvu na pracovní pozici montážní dělníci ostatních výrobků s místem výkonu práce Plzeňský kraj. Dnem nástupu

do práce byl rovněž 7. 4. 2020. Dne 14. 9. 2020 podal žalobce žádost o prodloužení zaměstnanecké karty dle § 44a zákona o pobytu cizinců.

33. Správní orgány zjistily, že dne 8. 4. 2020 byla uzavřena mezi společností Alliance of Work Agency SE a společností HANNO CZ s.r.o. smlouva o koupi části závodu dle § 2175 o. z., jejíž součástí byla příloha 1 obsahující seznam zaměstnanců, na němž je uveden i žalobce. Na základě této smlouvy došlo v souvislosti s převodem části závodu současně k přechodu práv a povinností z pracovněprávních vztahů, a to ve smyslu § 338 a násl. zákoníku práce. Dnem 8. 4. 2020 se tak žalobce stal zaměstnancem společnosti Alliance of Work Agency SE, což je agentura práce. Tato společnost pak žalobce na základě písemného pokynu k dočasnému přidělení ze dne 16. 6. 2020 přidělila na dobu od 16. 6. 2020 do 20. 8. 2020 na pracovní pozici montážní dělníci ostatních výrobků s místem výkonu práce U Panasonicu 1068/1, Plzeň u uživatele Panasonic AVC Networks Czech, s.r.o., a následně na základě písemného pokynu k dočasnému přidělení ze dne 20. 8. 2020 na dobu od 21. 8. 2020 do 31. 12. 2022 na pracovní pozici montážní dělníci ostatních výrobků s místem výkonu práce Ostrov u Stříbra 19, Kostelec u uživatele KION Supply Chain Solutions Czech s.r.o. Tato společnost sdělila dne 7. 10. 2020 správnímu orgánu I. stupně, že u ní žalobce pracuje skutečně jako agenturní zaměstnanec společnosti Alliance of Work Agency SE, který je jí přidělován coby uživateli.
34. Dle protokolu o kontrole Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj ze dne 21. 9. 2020, č. j. 13170/6.71/20-12, proběhla kontrola kontrolované osoby-Alliance of Work Agency SE, která dle výsledků kontroly umožnila výkon práce bez zaměstnanecké karty fyzické osobě-cizinci, mj. i žalobci, tím, že ten vykonával jednoduché montážní práce a balící činnosti u uživatele Panasonic AVC Networks Czech s.r.o. v Plzni, U Panasonicu 1068/1 v době od 16. 6. 2020 do 3. 8. 2020, a to na základě pracovní smlouvy uzavřené dne 7. 4. 2020 se společností HANNO CZ s.r.o., přičemž žalobce měl vydanou zaměstnaneckou kartu, která neumožňuje agenturní zaměstnávání.
35. Právní závěry správních orgánů obou stupňů, jak se podává z odůvodnění jejich rozhodnutí, vycházejí v projednávané věci z toho, že žalobce byl na základě své zaměstnanecké karty oprávněn vykonávat práci pouze pro svého zaměstnavatele, tj. společnost HANNO CZ s.r.o., později Alliance of Work Agency SE, ale nikoliv již pro uživatele, ke kterým jej posléze jmenovaná společnost přidělovala.
36. Klíčovou – a mezi účastníky logicky spornou – je tedy otázka, zda byl žalobce oprávněn v rámci jemu vydané zaměstnanecké karty vykonávat práci i pro uživatele, ke kterým byl přidělen společností Alliance of Work Agency SE. Správní orgány svou negativní odpověď na tuto otázku opírají o to, že žalobce byl oprávněn vykonávat pracovní činnost pro společnost Alliance of Work Agency SE pouze za podmínek, které byly definovány v rámci volného místa uvedeného v EVPM pod č. 17 848 020 759, přičemž jednou z těchto podmínek byl výkon práce přímo pro zaměstnavatele. Pokud chtěl být žalobce agenturně zaměstnáván, byl povinen oznámit změnu pracovního zařazení dle § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců. Podle citovaného ustanovení však žalobce, coby držitel zaměstnanecké karty, nebyl oprávněn změnu zaměstnavatele oznámit či nastoupit na pracovní pozici, pakliže zaměstnavatelem má být agentura práce, přičemž je nerozhodné, zda by cizinec měl nastoupit jako tzv. kmenový zaměstnanec agentury či by měl být přidělován k uživateli.
37. Citované právní závěry jsou obsaženy v napadeném rozhodnutí, v němž se žalovaná ztotožnila se závěry správního orgánu I. stupně. Pro lepší pochopení východisek závěrů správních orgánů je proto užitečné analyzovat i odůvodnění rozhodnutí správního orgánu

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

I. stupně. Z tohoto velmi pečlivě koncipovaného odůvodnění je patrné, že správní orgán I. stupně činí v případě přechodu práv a povinností z pracovněprávních vztahů rozdíl mezi situací, kdy jde o dva zaměstnavatele „přímé“, tedy nikoli agentury práce, a situací, kdy dochází k převzetí zaměstnanců agenturou práce. Pak je dle názoru správního orgánu I. stupně třeba rozlišovat mezi situací, kdy příslušný zaměstnanec přechází do kmenového stavu zaměstnanců agentury práce a podílí se přímo na její činnosti, a mezi situací, kdy má být naopak agenturou práce přidělován k jiným zaměstnavatelům, tedy uživatelům, a to v rámci podnikatelské činnosti agentury práce. Zatímco v prve uvedené situaci nespatřuje správní orgán I. stupně z hlediska zachování totožnosti pracovního místa (tedy toho, pro které byla vydána zaměstnanecká karta) žádnou potíž, jiný závěr vyvozuje pro situaci posléze uvedenou, neboť původní pracovní místo, na které byla vydána zaměstnanecká karta (případně učiněno oznámení) a jež se stalo předmětem přechodu práv a povinností, nikdy nebylo v EVPM vymezeno jako pracovní místo, v rámci kterého by bylo možné přidělování zaměstnance k uživateli. Proto i za situace, kdy by držitel zaměstnanecké karty byl přidělován k uživatelům v parametrech pracovního místa, na které byla vydána zaměstnanecká karta, tj. co do druhu práce a místa výkonu práce, musí být na takovou situaci nahlíženo jako na výkon nelegální práce.

38. Správní orgán I. stupně pak konstatuje, že podle shora citovaného § 35 odst. 1 zákona o zaměstnanosti může zaměstnavatel krajské pobočce Úřadu práce volná pracovní místa a jejich charakteristiku dle § 37 téhož zákona, přičemž uvádí, že je na uvážení zaměstnavatele, jaké stanoví podmínky ve vztahu k ohlášenému volnému pracovnímu místu, a to včetně uvedení informace, zda se jedná o pracovní pozici, na které bude docházet k přidělování zaměstnanců k uživateli. Tuto posledně uvedenou informaci však současně považuje za součást základního vymezení volného místa, neboť se dle jeho názoru nepochybně jedná o základní informaci o stanovených pracovních podmínkách ve smyslu § 37 zákona o zaměstnanosti. Tento závěr pak potvrzují i další návaznosti vyplývající ze zákona o pobytu cizinců: širší vymezení podkladů, které je cizinec povinen přiložit k žádosti o vydání zaměstnanecké karty, pokud má jít o agenturní zaměstnávání podle § 42h odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců, a posuzování spolehlivosti zaměstnavatele i uživatele podle § 178f zákona o pobytu cizinců. I samotná evidence volných míst obsahuje příslušnou kolonku, do které se zapisuje, zda se v daném případě jedná o agenturní místo nebo ne.
39. Z těchto východisek pak správní orgán I. stupně dovozuje, že vykonával-li žalobce v rámci přidělení svým zaměstnavatelem, společností Alliance of Work Agency SE práci pro uživatele- společnosti Panasonic AVC Networks Czech s. r. o., respektive KION Supply Chain Solutions Czech, s. r. o., pak vybočil z vymezení pracovního místa, na které mu byla vydána zaměstnanecká karta, a tedy se dopustil nelegální práce.
40. Jakkoli soud rozumí prezentovaným východiskům správních orgánů obou stupňů a má do jisté míry i pochopení pro jejich postup, nelze se s jejich závěry v projednávané věci ztotožnit.
41. Je totiž třeba poukázat na to, že právní konstrukce, na níž správní orgány své závěry v projednávané věci vybudovaly, těmto závěrům neposkytuje dostatečnou oporu. Vyjít je možno již z vymezení pracovního místa, respektive jeho charakteristiky upravené v § 37 zákona o zaměstnanosti. Jejimi součástmi jsou: *„určení druhu práce a místa výkonu práce, předpoklady a požadavky stanovené pro zastávání pracovního místa, základní informace o pracovních a mzdových podmínkách a informaci, zda se jedná o pracovní místo vyhrazené nebo vhodné pro osobu se zdravotním postižením.“* Obligatorní součástí tohoto vymezení tedy

není údaj, zda se jedná o pracovní místo agenturní, jež umožňuje přidělování k jiným zaměstnavatelům, nebo ne. Lze jistě se správním orgánem I. stupně souhlasit, že z hlediska potenciálního zaměstnance může být informace o této otázce důležitá, ale to nic nemění na tom, že zákon ji jako povinnou součást charakteristiky pracovního místa neuvádí. Ostatně, sám správní orgán I. stupně v odůvodnění svého rozhodnutí správně konstatoval, že „*je ponecháno na uvážení zaměstnavatele, jaké stanoví podmínky ve vztahu k ohlášenému pracovnímu místu (...), a to včetně uvedení informace, zda-li se jedná o pracovní pozici, na které bude docházet k přidělování zaměstnanců (tj. držitelů zaměstnanecké karty) k uživateli.*“ Jinými slovy řečeno, i sám správní orgán I. stupně, s jehož závěry se ztotožnila rovněž žalovaná, konstatoval, že je na úvaze konkrétního zaměstnavatele, který ohlašuje volné místo příslušné krajské pobočce Úřadu práce, zda v charakteristice pracovního místa uvede, že se jedná o agenturní zaměstnávání, nebo tento údaj neuvede. Takový výklad je z pohledu relevantní právní úpravy očividně správný, neposkytuje však dostatečný podklad pro další krok v právní úvaze správního orgánu I. stupně, když ten hned v následujícím odstavci konstatuje, že tento údaj patří k základnímu vymezení volného místa, neboť se jedná o základní informaci o stanovených pracovních podmínkách podle § 37 zákona o zaměstnanosti. Tento závěr správního orgánu I. stupně již totiž řádně podložený není, neboť z citovaného § 37 zákona o zaměstnanosti nic takového přímo nevyplývá. Navíc je tento závěr v rozporu s uvedeným předchozím tvrzením správního orgánu I. stupně, podle něhož je na úvaze příslušného zaměstnavatele, zda informaci o tom, že volné místo je nabízeno jako agenturní, v jeho charakteristice uvede nebo ne.

42. Je pravdou, že zákon o pobytu cizinců klade na žadatele o vydání zaměstnanecké karty, kteří chtějí být agenturně zaměstnáni, širší nároky, pokud jde o podklady, které mají ke své žádosti předložit. Z toho však ještě nelze dovozovat, že je informace o agenturní povaze volného místa obligatorní součástí jeho charakteristiky. Je totiž velmi snadno vysvětlitelné, proč ustanovení § 42h odst. 1 písm. g) zákona o pobytu cizinců vyžaduje v takovém případě i informaci o uživateli jeho práce: jedná se o evidenční údaje nutné pro zpracování žádosti o vydání zaměstnanecké karty. V projednávaném případě však žalobce nebyl žadatelem o vydání zaměstnanecké karty, ale zaměstnaneckou kartou již disponoval. Nelze proto na něj automaticky přenášet právní podmínky týkající se žadatele o vydání zaměstnanecké karty, respektive pro něj z těchto podmínek vyvozovat negativní právní důsledky, když se nachází v právně odlišné situaci.
43. Soud rovněž nijak nezpochybnuje účel právní úpravy obsažené v § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců, která fakticky omezuje agentury práce při zaměstnávání těch cizinců, kteří již disponují zaměstnaneckou kartou. Takový cizinec nemůže změnit zaměstnavatele tak, že novým zaměstnavatelem bude agentura práce. Zákonodárce však toto omezení formuloval tak, že se týká právě jen změny zaměstnavatele nebo pracovní pozice. Správní orgány tedy stály před otázkou, zda v projednávané věci došlo k některé z těchto situací. Dospěly přitom k závěru, že o změnu zaměstnavatele se nejedná, neboť v důsledku koupi části závodu došlo k přechodu práv a povinností vyplývajících z pracovněprávních vztahů zákonem předvídaným způsobem (k tomu srovnej § 338 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce), a proto se tu jedná o právní nástupnictví. Své další posuzování tedy správně zaměřily na otázku totožnosti pracovní pozice, kterou právě shora již popsáním způsobem nakonec zodpověděly negativně. Jak už soud ale rovněž popsal, jejich závěry v projednávané věci neobstojí.
44. V projednávané věci je nesporné, že žalobce i v rámci svého přidělení ke společností Panasonic AVC Networks Czech s. r. o., respektive KION Supply Chain Solutions Czech, s. r. o. vykonával ten druh práce, na který disponoval zaměstnaneckou kartou, tedy Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

pracovní pozici montážní dělníci ostatních výrobků, a to v územním rozsahu, ve kterém měl výkon této pozice zaměstnaneckou kartou povolen. Druhem vykonávané práce ani jejím místem tedy žalobce nikdy rozsah jemu vydané zaměstnanecké karty nepřekročil. Jedinou oporou pro závěr o výkonu nelegální práce žalobcem je tak to, že tuto práci vykonával jako zaměstnanec agentury práce, jímž se stal v důsledku přechodu práv a povinností z pracovněprávních vztahů z jeho původního zaměstnavatele, společnosti HANNO CZ s.r.o. na společnost Alliance of Work Agency SE v důsledku koupě části závodu, respektive zaměstnanec touto agenturou práce přidělený k výkonu stejné pracovní pozice v rámci místního obvodu, který měl povolený, k jinému zaměstnavateli. Soud v této souvislosti kladně hodnotí, že si byly správní orgány vědomy toho, nakolik je obtížné tyto skutečnosti klást za vinu samotnému žalobci, když správní orgán I. stupně konstatoval, že *„nelze přehlédnout fakt, že významným hybatelem událostí byl převážně zaměstnavatel účastníka řízení.“* Tomuto závěru je třeba přisvědčit, neboť žalobce coby cizinec disponující zaměstnaneckou kartou na pracovní pozici, jejíž parametry nikdy nepřekročil, je nakonec tím, kdo je správními orgány primárně postižen, neboť mu není prodloužena zaměstnanecká karta. Z toho rovněž vyplývá, že pokud se v projednávané věci někdo dopustil obcházení zákona, byl to nikoli žalobce, ale právě společnost Alliance of Work Agency SE.

45. Na podkladě shora řečeného je nicméně nutno uzavřít, že podmínky oznamovací povinnosti stanovené v § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců nebyly v projednávané věci splněny a nebyl porušen ani zákaz dopadající na držitele zaměstnanecké karty, kteří dle citovaného ustanovení nemohou změnit zaměstnavatele nebo nastoupit na pracovní pozici, bude-li budoucím zaměstnavatelem agentura práce. V žalobcově případě totiž nedošlo ani ke změně zaměstnavatele (což správní orgány nerozporovaly), ale ani ke změně pracovní pozice. Z relevantní právní úpravy nelze dovodit, že by součástí vymezení pracovní pozice byla toho času i jeho charakteristika, pokud jde o to, zda se jedná o agenturní zaměstnávání umožňující přidělování k výkonu práce k uživatelům, nebo ne. Materiálně jistě o důležitou součást popisu náplně zaměstnání jde, ale zákon neukládá, aby tato informace byla součástí hlášení volného místa podle § 35 odst. 1 zákona o zaměstnanosti. Proto nelze vůči samotným zaměstnancům, držitelům zaměstnaneckých karet, vyvozovat negativní právní důsledky v situaci, kdy se stanou v důsledku přechodu práv a povinností plynoucích z pracovněprávních vztahů zaměstnanci agentury práce a jsou přidělováni k výkonu práce k uživatelům, pakliže takto jimi vykonávaná práce nepřekračuje vymezení pracovní pozice ani obsahově (materiálně), ani prostorově - tedy slovy zákona, pokud nedojde ke změně zaměstnavatele, ani změně pracovní pozice.
46. Jedině tento závěr odpovídá na podkladě platného právního stavu úpravě obsažené v § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců. Soud ještě jednou opakuje, že nezpochybňuje zřejmý úmysl zákonodárce omezit agentury práce v zaměstnávání cizinců, kteří již na území ČR pobývají na základě dříve vydané zaměstnanecké karty. Má-li však toto omezení dopadat i na případy obdobné tomu, který je předmětem tohoto řízení, pak je nutné, aby tak zákon stanovil výslovně. Postupem, který správní orgány v projednávané věci zvolily, došlo k naplnění úmyslu zákonodárce nad rámec toho, co sám zákonodárce vtělil do textu zákona, a to v neprospěch individuálního cizince, jenž se neprovinil ničím jiným, než že vykonával práci, jež mu byla povolena, v územním obvodu, v němž ji měl povolenou, a to podle pokynu svého zaměstnavatele, u něhož byl legálně zaměstnán. Ve vztahu k žalobci se tak jednalo o neakceptovatelnou nespravedlnost, kterou nelze překlenout obecným odkazem na právní zásadu, podle níž neznalost zákona neomlouvá, a to už jen proto, že samy správní orgány svým postupem z rámce zákona vybočily.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

47. Přehlednout navíc nelze ani to, že žalobce se na faktické změně osoby svého zaměstnavatele nijak nepodílel, ta se odehrála zcela bez jeho přičinění. V projednávané věci se i proto nejednalo o „změnu zaměstnavatele“, o které hovoří návětí citovaného § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců; ta totiž implikuje určité volní zapojení příslušného cizince, typicky zejména tím, že ve svém dosavadním zaměstnání podá výpověď a bude sám usilovat o změnu zaměstnavatele, případně bude-li alespoň jemu výpověď ze zaměstnání dána (popř. skončí-li jeho stávající pracovněprávní vztah v důsledku jiné, zákonem předvídané právní skutečnosti vycházející z vůle jeho subjektů). Tak tomu ale v projednávané věci nebylo.
48. Tento žalobní bod tedy soud vyhodnotil jako důvodný. Žalobce se výkonu nelegální práce nedopustil.
49. V posledním žalobním bodu žalobce namítal, že správní orgány se dopustily procesních pochybení. Prvé mělo spočívat v tom, že jej v předstihu v rámci správního řízení neseznámily s tím, že mají v úmyslu jeho žádosti o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty nevyhovět, respektive že mu nesdělily důvody, pro které tak mají v úmyslu učinit. Druhé procesní pochybení správních orgánů spatřuje žalobce v tom, že se nedostatečně vypořádaly s posouzením přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromých a rodinných poměrů žalobce ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců.
50. Pokud jde o prvou část tohoto žalobního bodu, pak žalobce uvedl, že správní orgány svým postupem porušily ustanovení § 4 odst. 2 a 4 správního řádu.
51. Podle § 4 odst. 2 správního řádu platí: *„Správní orgán v souvislosti se svým úkonem poskytne dotčené osobě přiměřené poučení o jejích právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné.“* Dle čtvrtého odstavce téhož ustanovení: *„Správní orgán umožní dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy.“*
52. Citovaná právní úprava vyjadřuje dvě ze základních zásad činnosti správních orgánů. Zakotvuje poučovací povinnost, která je však citovaným ustanovením omezená: jednak se vztahuje pouze k určitému úkonu správního orgánu, jednak je tato povinnost aktivována toliko za situace, že je to potřebné buď z důvodu povahy příslušného úkonu a/nebo z důvodů stojících na straně dotčené osoby. V judikatuře správní justice pak bylo již opakovaně konstatováno, že tato poučovací povinnost má výlučně procesní povahu. K tomu lze odkázat na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2010, č. j. 1 As 51/2010-214, nebo ze dne 14. 10. 2010, č. j. 5 As 1/2010-76. V nich (a v mnohých dalších) bylo zcela jednoznačně konstatováno, že poučovací povinnost se vztahuje k procesním právům účastníka správního řízení. Její součástí pak zejména není poučení o tom, co by snad měl účastník řízení činit, aby jeho žádosti mohlo být vyhověno.
53. Z tohoto výkladu vyplývá, že ani ve vztahu k žalobci nebyla dána povinnost správních orgánů formálně jej seznamovat se svým náhledem na věc, s předběžným právním názorem na věc, tedy něčím na způsob poučovací povinnosti vyplývající z § 118a o. s. ř. pro soudy rozhodující v civilním soudním řízení.
54. Ze správního spisu se navíc podává, že žalobce byl procesně řádně ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu obeslán výzvou k seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí (výzva ze dne 8. 2. 2021). Příslušná poštovní zásilka obsahující tuto výzvu byla připravena k vyzvednutí dne 10. 2. 2021, žalobce si ji však nevyzvedl. Proto byla tato zásilka vrácena dne 23. 2. 2021 odesílateli. Procesně, v souladu s ustanovením § 24 odst. 1 správního řádu, byla tato zásilka doručena dne 22. 2. 2021. Žalobce se ve stanovené pětidenní lhůtě k seznámení s podklady nedostavil. Následně zástupkyně žalobce nahlédla do správního

spisu v rámci odvolacího řízení. Správní orgány tedy dostaly své povinnosti umožnit žalobci seznámit se před vydáním rozhodnutí s podklady, respektive umožnit nahlédnutí do spisu. Navíc vzhledem k tomu, že se žalobce sám ani k seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí ke správnímu orgánu I. stupně nedostavil, když si ani nepřevzal poštovní zásilku obsahující příslušnou výzvu, není zřejmé, jakým způsobem měly podle žalobceva mínění realizovat poučovací povinnost, které se v žalobě sám domáhá.

55. Pokud jde o tu část této žalobní námítky mířící na porušení § 4 odst. 4 správního řádu, pak soud v návaznosti na výše uvedené konstatuje, že s ohledem na to, že dovedl, že správní orgány neměly v projednávané věci povinnost žalobce v předstihu před vydáním rozhodnutí seznamovat se svým předběžným právním názorem, nemohly se v souvislosti s tím dopustit ani porušení povinnosti umožnit žalobci uplatnit jeho práva.
56. Konečně se soud zabýval poslední dílčí námitkou, která se týkala posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí dle § 174a zákona o pobytu cizinců.
57. Podle § 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců: *„Při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona správní orgán 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, jehož 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 k posouzení přiměřenosti vydaného rozhodnutí.“* Dle třetího odstavce téhož ustanovení: *„Přiměřenost dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona správní orgán posuzuje pouze v případech, kdy to tento zákon výslovně stanoví.“*
58. V projednávané věci není mezi účastníky sporu o tom, že přímo ze zákona o pobytu cizinců povinnost posoudit přiměřenost dopadů rozhodnutí správním orgánům nevyplývala. Nesporně má však pravdu žalobce, pokud poukazuje na to, že z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu se podává, že z pohledu mezinárodních závazků České republiky, konkrétně čl. 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv (dále též: „Úmluva“), plyne povinnost přiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromých a rodinných poměrů posoudit vždy, když přichází v úvahu, že by konkrétním rozhodnutím mohlo být zasaženo právo na respekt k soukromému a rodinnému životu, jak je zakotveno právě v citovaném článku Úmluvy.
59. Žalobce v této souvislosti poukazuje na to, že správním orgánům v průběhu správního řízení předložil čestné prohlášení, z něhož vyplývá, že právě i v jeho případě mohla být případným negativním rozhodnutím o jeho žádosti, jež nakonec bylo i vydáno, zasažena uvedená práva. Přisvědčit je také žalobci možno v tom, že toto čestné prohlášení, které vskutku správním orgánům předložil, neboť je součástí správního spisu, obsahuje tvrzení o tom, že, ve zkratce řečeno, by žalobce rád zůstal v ČR, neboť ze mzdy, kterou zde dosahuje, živí svou rodinu na Ukrajině (konkrétně syna a otce). Na Ukrajině by neměl možnost získat takové zaměstnání, aby z příjmu z něj svou rodinu uživil.
60. Soud konstatuje, že tato tvrzení jsou jednak zcela obecná, naprosto jim chybí jakákoli skutková hloubka, z níž by snad bylo možno dovodit jejich pravdivost či aktuálnost, jednak jsou tato tvrzení i naprosto ničím nepodložená. Z toho vyplývá, že taková tvrzení ani fakticky není možno nějak relevantně vypořádat, neboť tu vlastně není s čím polemizovat. Především je však třeba poukázat na to, že tato tvrzení jsou naprosto irelevantní. Ze shora citovaného obsahu ustanovení § 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců

se podává, že východiskem posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí jsou vazby (v širokém slova smyslu) navázané na území ČR. O nich ale tvrzení o příjmech dosahovaných v ČR nijak nevypovídá.

61. Z obsahu odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně soud ověřil, že správní orgán I. stupně konstatoval, že žalobce sám žádnou mimořádnou okolnost mající vztah k posouzení přiměřenosti v průběhu řízení neuvedl, a ani správnímu orgánu I. stupně není taková okolnost známa. Tento závěr lze ve světle uplatněné žalobní námitky považovat za zcela odpovídající věci. Pokud pak žalovaná tento závěr v podstatě zopakovala, pak ani jí nelze ve směru uplatněné žalobní námitky nic vytýkat.
62. Nad rámec uvedeného soud konstatuje, že nepřehlédl, že samo čestné prohlášení obsahuje, nad to, co zmiňuje žaloba, i informaci o tom, že žalobce pobývá na území ČR již dva roky, snaží se učit česky, na území ČR se nachází i žalobcova manželka, která zde také pracuje u téhož zaměstnavatele. Soud k tomuto dalšímu obsahu čestného prohlášení nemohl přihlídnout, neboť je dle § 75 odst. 2 s. ř. s. vázán obsahem uplatněného žalobního bodu. Měl-li žalobce v úmyslu domoci se přezkumu vypořádání otázky přiměřenosti napadeného rozhodnutí i ve světle tohoto tvrzení, měl je uplatnit i v žalobě. To platí tím spíše, že je v řízení zastoupen advokátem, tedy právním profesionálem, kterému je právní úprava přezkumu správních rozhodnutí známa. Aniž by však soud překračoval limity takto vymezeného přezkumu, dodává, že je zcela zřejmé, že i zmíněná tvrzení, snad s výjimkou délky jeho pobytu na území ČR, trpí zcela stejnými vadami jako tvrzení, na která žalobce v žalobě poukázal. I ona jsou zcela obecná a nekonkrétní, a proto by zřejmě stejně nemohla přivodit hlubší přezkum přiměřenosti vydaného rozhodnutí, než jakého se žalobci dostalo.
63. Poslední žalobní bod namítající procesní pochybení správních orgánů tedy není důvodný.
64. Soud dále konstatuje, že s ohledem na závěry, k nimž v projednávané věci dospěl, totiž že žalobci nevznikla oznamovací povinnost ve smyslu § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců, ani nebyl porušen zákaz dopadající na držitele zaměstnaneckých karet obsažený v § 42g odst. 7 větě třetí zákona o pobytu cizinců (jak soud konstatoval v odstavci 45 tohoto rozsudku), neshledal ani důvody pro žalobcem navrhovaný postup podle čl. 95 odst. 2 Ústavy. Citované ustanovení nebylo v projednávané věci bezprostředně aplikováno. Z toho důvodu ani nebyl soud oprávněn příslušný návrh Ústavnímu soudu předkládat.

Závěr a náklady řízení

65. Soud dospěl k závěru, že žaloba, již žalobkyně brojila proti nezákonnému zásahu žalovaného coby správního orgánu, je důvodná. Výrokem I. tohoto rozsudku proto napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.
66. V dalším průběhu správního řízení jsou správní orgány vázány právním názorem soudu vysloveným v tomto rozsudku podle § 78 odst. 5 s. ř. s.
67. Výrokem II. tohoto rozsudku pak soud rozhodl o náhradě nákladů řízení. Při rozhodování o nákladech řízení soud vyšel z § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož: *„Nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Měl-li úspěch jen částečný, přizná mu soud právo na náhradu poměrné části nákladů.“* Žalobci, který v řízení dosáhl procesního úspěchu, soud přiznal k jeho návrhu náhradu nákladů řízení podle vyhl. č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování

právních služeb (dále jen „advokátní tarif“), ve výši 12 342 Kč.

68. Přiznaná náhrada nákladů řízení je představována odměnou za právní zastoupení žalobce za 3 úkony právní služby: příprava a převzetí právního zastoupení dle § 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu, sepis a podání žaloby dle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu a účast na jednání před soudem dle § 11 odst. 1 písm. g) a třikrát náhradou hotových výdajů po 300 Kč. Jelikož je zástupce žalobce plátcem daně z přidané hodnoty, byla odměna zástupce za poskytnuté úkony právní služby a náhrada hotových výdajů navýšena o daň z přidané hodnoty ve výši 21 %, tedy o 2 142 Kč. Ke splnění povinnosti nahradit náklady řízení bylo žalovanému určeno platební místo podle § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. a stanovena přiměřená lhůta podle § 160 odst. 1 části věty za středníkem o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. (s přihlédnutím k možnostem žalované tuto platbu realizovat).
69. Soud nepřiznal žalobci právo na náhradu nákladů za poradu s klientem přesahující 1 hodinu dne 27. 10. 2021, jelikož z doručeného vyčíslení nákladů řízení ani jeho příloh není ani v nejhrubších obrysech zřejmé, jakému účelu měla tvrzená porada se žalobcem sloužit, a proto nebylo možno vyhodnotit, zda se jednalo o důvodně vynaložený výdaj. Soud dále nepřiznal žalobci náhradu nákladů řízení za sepis písemného podání „*Upřesnění podnětu k postupu Krajského soudu v Plzni dle čl. 95 odst. 2 Ústavy*“ ze dne 25. 11. 2021, jelikož žádné takové upřesnění nebylo soudem vyžádáno a k řešení merita věci toto podání nijak nepřispělo. Z hlediska nadepsaného řízení tak toto podání nelze považovat za důvodně vynaložený náklad.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 6, 657 40 Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Plzeň 9. února 2022

Mgr. Jaroslav Škopek v.r.
předseda senátu