



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Lukáše Pišvejce a soudců JUDr. Veroniky Burianové a Mgr. Aleše Smetanky ve věci

žalobkyně: **S. S.**, státní příslušnost Thajské království
bytem K. V.
zastoupena Mgr. Daliborem Lípou, advokátem
sídlem Jugoslávská 856/2, 360 01 Karlovy Vary

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

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 12. 8. 2021, č. j. MV-100550-4/SO-2021,

takto:

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 12. 8. 2021, č. j. MV-100550-4/SO-2021, a rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 7. 5. 2021, č. j. OAM-73484-21/ZM-2020, se zrušují a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku zaplatit žalobci k rukám jeho zástupce Mgr. Dalibora Lípy, advokáta, náhradu nákladů řízení ve výši 12 650 Kč.

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K.

Odůvodnění:

I.

Vymezení věci

1. Včas podanou žalobou proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s. se žalobkyně domáhala zrušení shora uvedeného rozhodnutí žalované ze dne 12. 8. 2021, č. j. MV-100550-4/SO-2021 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), kterým bylo podle § 90 odst. 5 správního řádu zamítnuto její odvolání proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „*správní orgán prvního stupně*“), ze dne 7. 5. 2021, č. j. OAM-73484-21/ZM-2020 (dále jen „*prvoinstanční rozhodnutí*“), a toto bylo potvrzeno. Prvoinstančním rozhodnutím byla podle § 44a odst. 11 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR (dále jen „*zákon o pobytu cizinců*“), ve spojení s § 46 odst. 6 písm. e) téhož zákona zamítnuta žádost žalobkyně o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty, neboť žalobkyně vykonávala nelegální práci.
2. Žalobkyně podala dne 4. 12. 2020 žádost o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty dle § 44a odst. 9 zákona o pobytu cizinců ohledně pracovního místa u zaměstnavatele DreamCARD s. r. o. (dále jen „*zaměstnavatel*“) jako masérka s místem výkonu práce P..
3. Správní orgán prvního stupně vyzval zaměstnavatele ke sdělení, kde a kdy vykonávala a vykonává žalobkyně pro něj práci. Sdělením ze dne 2. 2. 2021 zaměstnavatel oznámil, že žalobkyně je u něj v pracovním poměru od 1. 4. 2020, místem výkonu její práce jsou salony v různých hotelech v Praze, Karlových Varech a Františkových Lázních s tím, že žalobkyně naposledy vykonávala práci v listopadu 2020 ve Františkových Lázních. Správní orgán prvního stupně vyzval následně zaměstnavatele ke sdělení, zda žalobkyně vykonávala práci v salonech v Karlových Varech na základě vyslání na pracovní cestu, a pokud ano, jak často byla na pracovní cestu do Karlových Varů vyslána, a k předložení příslušných cestovních příkazů. K tomu zaměstnavatel sdělil přípisem ze dne 10. 2. 2021, že žalobkyně má v dodatku pracovní smlouvy sjednáno místo výkonu práce podle potřeby zaměstnavatele Praha, Karlovy Vary, Františkovy Lázně, Mariánské Lázně. K žádosti správního orgánu prvního stupně předložil zaměstnavatel dohodu o změně místa výkonu práce ze dne 30. 6. 2020, podle níž měla žalobkyně od 1. 7. 2020 sjednána jako místa výkonu práce města Praha, Karlovy Vary, Františkovy Lázně a Mariánské Lázně. Podáním ze dne 7. 4. 2021 zaměstnavatel požádal správní orgán prvního stupně o rozšíření místa výkonu práce pro žalobkyni na Karlovy Vary, Františkovy Lázně a Mariánské Lázně.
4. Na základě těchto podkladů dospěl správní orgán prvního stupně k závěru, že žalobkyně v období od 1. 7. 2020 do 2. 2. 2021 vykonávala nelegální práci v místě výkonu Karlovy Vary a Františkovy Lázně, s vysokou pravděpodobností i v Mariánských Lázních. Odvolání žalobkyně proti prvoinstančnímu rozhodnutí žalovaná zamítla. Korigovala však závěr správního orgánu prvního stupně stran výkonu nelegální práce žalobkyní, neboť dle žalované byl prokázán výkon nelegální práce žalobkyní pouze ve Františkových Lázních, nikoliv v Karlových Varech.

II.

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K.

Žaloba

5. Žalobkyně považovala napadené i prvoinstanční rozhodnutí za nepřezkoumatelná, neboť správní orgány dostatečně neodůvodnily svůj závěr o výkonu nelegální práce žalobkyní.
6. Dále žalobkyně namítala, že správní orgán prvního stupně postupoval v rozporu s § 45 odst. 2 správního řádu, když žalobkyni poté, co seznal, že předložená pracovní smlouva a dosud povolená pracovní pozice neodpovídaly popisu pracovního místa uvedeného v žádosti o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty, žalobkyni nevyzval k odstranění této vady žádosti.
7. Správní orgán prvního stupně dle žalobkyně postupoval rovněž v rozporu s § 36 odst. 3 správního řádu, když po seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí založil do správního spisu další podklad, a sice žádost o rozšíření výkonu práce podanou zaměstnavatelem žalobkyně, s ním žalobkyni neseznámil a nedal jí možnost se k tomuto podkladu vyjádřit, ačkoliv z něj vycházel při vydání prvoinstančního rozhodnutí.
8. Dále žalobkyně namítala, že závěr o její nelegální práci nebyl prokázán, byl učiněn bez výzvy k součinnosti na žalobkyni a jen podle dokumentů předložených zaměstnavatelem - v tomto směru nebyl podle § 3 správního řádu řádně zjištěn skutkový stav. Žalobkyně tvrdila, že měla za to, že pokud vykonávala práci mimo své obvyklé místo výkonu práce, dělo se tak na základě jejího vyslání zaměstnavatelem, které bylo předvídáno v pracovní smlouvě. Dodatek pracovní smlouvy nelegální práci neprokazuje. Dle žalobkyně se správní orgán prvního stupně dopustil procesního pochybení, když k doložení cestovních příkazů vyzval zaměstnavatele, a nikoliv žalobkyni jako účastnici řízení.
9. Závěrem žaloby žalobkyně namítala, že i kdyby práci vykonávala v jiném místě než místě původně uvedeném v pracovní smlouvě, tak v situaci, kdy by místo výkonu práce bylo na základě dodatku k pracovní smlouvě rozšířeno, nedopouštěla by se žalobkyně výkonu nelegální práce. Z § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců vyplývá povinnost cizince hlásit změnu zaměstnavatele, změnu pracovního zařazení, nebo zaměstnání na další pracovní pozici u téhož nebo jiného zaměstnavatele. Užitím argumentu a contrario a aplikací zásady legální licence lze dovodit, že změnu místa výkonu práce v případě výkonu práce u téhož zaměstnavatele na stejné pracovní pozici (druhu práce) není třeba oznamovat, tudíž změna místa výkonu práce nemůže sama o sobě zapříčinit výkon nelegální práce. Neurčitost zákona o pobytu cizinců nemůže jít k tíži žalobkyně.
10. Žalobkyně navrhla napadené rozhodnutí zrušit a vrátit věc žalované k dalšímu řízení.

III.

Vyjádření žalované k žalobě

11. Žalovaná ve svém vyjádření k žalobě odkázala na odůvodnění napadeného rozhodnutí, neboť se žalobní námitky shodovaly s odvolacími námitkami.
12. Stran námitky porušení § 36 odst. 3 správního řádu žalovaná uvedla, že správní orgán prvního stupně na str. 4 prvoinstančního rozhodnutí sice zmínil žalobkyni odkazovaný dokument, nicméně z něj nevycházel v závěru o výkonu nelegální práce žalobkyní. Obsah dokumentu nic nezměnil na zjištěném skutkovém stavu a netvořil tedy podklad pro vydání rozhodnutí, s nímž by žalobkyně musela být seznámena.
13. K žalobní námitce, že správní orgán prvního stupně vyžadoval cestovní příkazy, na jejichž základě měla být žalobkyně vyslána vykonávat práci do místa odlišného od

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K.

obvyklého místa výkonu práce, pouze od zaměstnavatele žalobkyně a nikoliv od ní samé, žalovaná uvedla, že na výzvu k předložení cestovních příkazů zaměstnavatel předložil dohodu o změně místa výkonu práce, přičemž cestovní příkazy nebyly žalobkyní předloženy ani v prvoinstančním, ani v odvolacím řízení.

14. Žalovaná navrhla žalobu zamítnout.

IV.

Posouzení věci soudem

15. V souladu s § 75 odst. 1 a 2 s. ř. s. vycházel soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů uplatněných v žalobě, přičemž neshledal žádné vady napadeného rozhodnutí, k nimž by byl povinen přihlédnout z úřední povinnosti.
16. Žaloba žalobkyně je důvodná.
17. Nejprve se soud zabýval žalobní námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného a prvoinstančního rozhodnutí. Tuto vadu žalobkyně spojovala s nedostatečným odůvodněním závěru správních orgánů o výkonu nelegální práce žalobkyní.
18. Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2016, č. j. 1 As 287/2015-51, bod 24) vyplývá, že „[P]řezkoumatelné rozhodnutí je rozhodnutí srozumitelné, s dostatkem důvodů podporujících výrok rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dána především tehdy, opřel-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS), nebo pokud zcela opomněl vypořádat některou z námitok uplatněných v žalobě (viz např. rozsudek ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007 – 58, rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73, publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 – 74).“ Ačkoliv byl tento právní názor vysloven ve vztahu k soudnímu rozhodnutí, lze jej vztáhnout i na rozhodnutí správních orgánů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, bod 22). Zároveň je nutno zdůraznit, že nesouhlas účastníka s výkladem učiněným správními orgány nelze zaměňovat s nepřezkoumatelností jejich rozhodnutí, která je objektivní překážkou znemožňující soudu tato přezkoumat (přiměřeně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2019, č. j. 10 As 102/2018-45, bod 15).
19. Napadené rozhodnutí ve spojení s rozhodnutím prvoinstančním z hlediska soudního přezkumu tvoří jeden celek (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003-56, publ. pod č. 534/2005 Sb. NSS, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2021, č. j. 7 As 447/2019-60, bod 22). Správní rozhodnutí podle soudu splňují kritéria přezkoumatelnosti, je z nich zřejmé, k jakým závěrům správní orgány dospěly a z jakých důvodů.
20. Správní orgány shledaly, že žalobkyně se měla výkonu nelegální práce dopustit proto, že vykonávala práci v místě odlišném od místa výkonu práce dle zaměstnanecké karty, přičemž tento závěr opřely o zaměstnavatelem žalobkyně předloženou dohodu o změně místa výkonu práce ze dne 30. 6. 2020 a sdělení zaměstnavatele žalobkyně ze dne 2. 2.

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K.

2021 (srov. str. 2 a 4 prvoinstančního rozhodnutí a str. 5 a 6 napadeného rozhodnutí). Námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí tedy nebyla důvodná. Ostatně i z podané žaloby je zřejmé, že žalobkyni byly důvodu napadeného a prvoinstančního rozhodnutí zřejmé, neboť tato brojila proti závěru správních orgánů, že se dopustila výkonu nelegální práce, a polemizovala s tím, zda je výkonem nelegální práce i výkon práce u téhož zaměstnavatele na téže pozici pouze v jiném místě výkonu práce. První okruh žalobních námitek tedy nebyl důvodný.

21. Dále se soud zabýval žalobkyní tvrzenými procesními vadami napadeného, resp. prvoinstančního rozhodnutí. Stran vytýkaných procesních vad soud připomíná, že již v základním ustanovení pro řízení o žalobách proti správnímu rozhodnutí – § 65 odst. 1 s. ř. s. je stanoveno, že ochrana se účastníkům poskytuje vždy proti porušení konkrétního hmotného práva, k němuž může dojít i v důsledku porušení jejich procesních práv v předcházejícím řízení. Ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. pak uvedené konkretizuje tak, že soud zruší správní rozhodnutí pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 5. 2017, č. j. 7 Azs 46/2017-28, bod 23). Důvodnost podané žaloby tak žalobkyní vytýkané procesní vady mohly založit tehdy, pokud mohly mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé.
22. Žalobkyně namítala, že správní orgán prvního stupně postupoval v rozporu s § 45 odst. 2 správního řádu, když žalobkyni ve chvíli, kdy seznal, že jí předložená pracovní smlouva a dosud povolená pracovní pozice neodpovídaly popisu pracovního místa uvedeného v žádosti o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty, nevyzval k odstranění této vady žádosti.
23. Podle § 45 odst. 2 správního řádu je správní orgán povinen vyzvat žadatele k odstranění vad žádosti, pokud žádost nemá předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami. Náležitosti žádosti o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty upravuje § 44a odst. 9 zákona o pobytu cizinců. Dle písm. b) tohoto ustanovení je cizinec povinen k žádosti předložit pracovní smlouvu splňující podmínky dle § 42g odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců na dobu, na kterou žádá o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty.
24. Správní orgán nemůže dávat žadateli návod, co by měl nebo mohl učinit, aby dosáhl žádaného výsledku, může pouze poskytnout pomoc k tomu, aby mohl zákonným způsobem dát najevo, co hodlá v řízení učinit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2015, č. j. 3 Ads 112/2014-31, a tam citovaná judikatura). Postupovat podle § 45 odst. 2 správního řádu a vyzvat žadatele k odstranění vad žádosti je správní orgán povinen tehdy, pokud jsou vady žádosti natolik podstatné, že brání jejímu projednání. Správní orgán je povinen vyzvat žadatele k odstranění vad žádosti i tehdy, pokud projednání žádosti brání to, že o obsahu či účelu žádosti vznikají pochybnosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2017, č. j. 6 Azs 216/2017-32, bod 14), resp. že žádost není obsahově jednoznačná (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2021, č. j. 10 Azs 15/2020-34, bod 15).
25. Žalobkyně v žalobě tvrdila, že správní orgány zjistily, že předložená pracovní smlouva a dosud povolená pracovní pozice neodpovídaly popisu pracovního místa uvedeného v žádosti o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty, a proto měly žalobkyni vyzvat k odstranění této vady žádosti. Hypotéza této žalobní úvahy nemá však oporu ve

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K.

správním spisu: Žalobkyně přiložila ke své žádosti pracovní smlouvu u zaměstnavatele na práci masérky se sjednaným místem výkonu práce v Praze 1, Petráská 23 (viz pracovní smlouva ze dne 24. 1. 2020). Toto pracovní místo tak zcela odpovídalo centrální evidenci volných pracovních míst (viz čj. OAM-73484-3/ZM-2020). A bylo v souladu i s údaji, které žalobkyně uvedla ve své žádosti. Správní orgány tedy neměly důvod žalobkyni vyzývat k odstranění vad žádosti, protože v žalobkyní popsaném směru žádost nevykazovala žádné vady bránící jejímu projednání. Dále je nutno uvést, že žalobkyní předložená pracovní smlouva splňovala podmínky § 42g odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců a byla uzavřena na dobu, na kterou žalobkyně žádala o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty. Žalobkyně tak ke své žádosti předložila pracovní smlouvu souladnou s § 44a odst. 9 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Ve vztahu k předložené pracovní smlouvě tak žádost žalobkyně netrpěla vadami.

26. Jelikož správní orgány byly oprávněny zamítnout žádost žalobkyně v případě, že žalobkyně vykonávala nelegální práci (viz níže), byly nepochybně oprávněny tuto skutečnost ověřovat, provádět k ní dokazování a činit skutkové závěry, protože šlo podle § 3 a § 50 odst. 3 správního řádu o skutečnost významnou pro rozhodnutí o žádosti žalobkyně. To však neznamená, že by musely žalobkyni vyzývat k odstranění vad žádosti, protože žádost žádnými vadami netrpěla. Námitka byla tedy nedůvodná.
27. Dále žalobkyně namítala, že správní orgán prvního stupně postupoval v rozporu s § 36 odst. 3 správního řádu, když po seznámení žalobkyně s podklady pro vydání rozhodnutí založil do správního spisu další podklad, a sice žádost o rozšíření výkonu práce podanou zaměstnavatelem žalobkyně, s ním žalobkyni neseznámil a nedal jí možnost se k tomuto podkladu vyjádřit, ačkoliv z něj vycházel při vydání prvoinstančního rozhodnutí.
28. Z § 36 odst. 3 správního řádu vyplývá právo účastníka správního řízení vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí před jeho vydáním. Smyslem procesního práva dle § 36 odst. 3 správního řádu je dát účastníku k dispozici skutková zjištění správního orgánu, aby mohl případně poukázat na jejich nesprávnost nebo aby navrhl jejich doplnění (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2017, č. j. 9 Azs 256/2017-57, bod 29). V rozsudku ze dne 2. 10. 2013, č. j. 6 As 29/2013-87, bod 13, kasační soud s odkazem na rozsudek ze dne 16. 5. 2012, č. j. 3 As 12/2012-21, jinými slovy konstatoval totéž: *„Smyslem § 36 odst. 3 správního řádu stejně jako § 73 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb. je poskytnout účastníku správního řízení možnost prezentovat správnímu orgánu své stanovisko k důkazním prostředkům, které správní orgán shromáždil ve správním řízení. Materiálním předpokladem jeho užití je situace, kdy skutkový stav doznal změn, zejména byly provedeny zásadní důkazy, o nichž účastník řízení neví.“* Konečně v rozsudku ze dne 26. 2. 2010, č. j. 8 Afs 21/2009-243, publ. pod č. 2073/2010 Sb. NSS, kasační soud uvedl, že *„[Ú]čelem seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí je právě možnost účastníka seznámit se s obsahem správního spisu v době bezprostředně předcházející vydání rozhodnutí tj. v době, kdy mezi seznámením se s podklady a vydáním rozhodnutí již není správní spis o další důkazní prostředky doplňován.“*
29. Žalobkyně byla výzvou správního orgánu prvního stupně ze dne 15. 3. 2021, č. j. OAM-73484-18/ZM-2020, vyzvána k seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí. S těmito byla žalobkyně seznámena dne 25. 3. 2021 (srov. protokol č. j. OAM-73484-19/ZM-2020). V rámci seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí žalobkyně uvedla, že se k těmto vyjádří do 21 dnů. Následně dne 7. 4. 2021 do správního spisu došlo žalobkyní odkazované podání zaměstnavatele žalobkyně ze dne 6. 4. 2021, které bylo svým

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K.

obsahem žádostí zaměstnavatele žalobkyně o rozšíření žalobkynina místa výkonu práce. Lze tedy konstatovat, že do správního spisu bylo poté, co byla žalobkyně seznámena s jeho obsahem, zařazeno podání jejího zaměstnavatele, aniž s ním byla žalobkyně správním orgánem prvního stupně před vydáním rozhodnutí seznámena.

30. Správní orgán prvního stupně se k předmětnému podání zaměstnavatele žalobkyně vyjádřil na str. 4 prvoinstančního rozhodnutí, kde uvedl, že vzhledem k tomu, že zaměstnavatel žalobkyně nebyl účastníkem řízení, správní orgán prvního stupně na tuto žádost nereagoval, a dále uvedl, že pokud žalobkyně chtěla přidat místa výkonu práce u dosavadního zaměstnavatele, měla učinit příslušná oznámení, která by však stejně nemohla zhojit předchozí výkon nelegální práce. Žalovaná k obdobné odvolací námitce uvedla na str. 9 napadeného rozhodnutí, že předmětné podání zaměstnavatele nebylo podkladem pro vydání rozhodnutí, s kterým by žalobkyně musela být seznámena, neboť ničeho nezměnilo na zjištěném skutkovém stavu.
31. Žalobní námitka je nedůvodná. Z podání zaměstnavatele žalobkyně ze dne 6. 4. 2021 správní orgány ani nemusely vycházet, ani z něj fakticky při svém rozhodování nevycházely. Žádné skutkové zjištění, na němž správní orgány založily svá rozhodnutí, nebylo o tuto listinu opřeno. Skutečnost, že se určitá listina stane součástí správního spisu (v posuzovaném případě subjekt stojící mimo účastníky řízení o něco požádá správní orgán), aniž je s ní účastník seznámen, sama o sobě neznámá, že se tím stává nezákonným následně vydané rozhodnutí. Rozhodující je, zda z listiny správní orgán vycházel - jen v takovém případě může být dotčen smysl procesního práva účastníka řízení podle § 36 odst. 3 správního řádu. V ostatních případech, zahrnujících i posuzovaný případ, účel procesního práva dle § 36 odst. 3 správního řádu zařazením listiny do správního spisu, s níž účastník nebyl seznámen, nemůže být dotčen. Soud připomíná, že důvodem prvoinstančního a napadeného rozhodnutí byl výkon nelegální práce žalobkyně v minulosti, tudíž žádost zaměstnavatele žalobkyně tento závěr logicky nijak ovlivnit nemohla. Žalobní hypotéza, že správní orgány ze žádosti žalobkyně vycházely, je v rozporu s citovaným odůvodněním správních rozhodnutí - správní orgány z žádosti zaměstnavatele nevycházely a žádný svůj skutkový závěr o tuto žádost neopřely. Lze dodat, že žalobkyně ani netvrdila, v čem byla její hmotná práva neseznámením s žádostí zaměstnavatele porušena, ač s obsahem podání byla v odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí seznámena - netvrdila, jaké tvrzení jí tak bylo znemožněno. Jak bylo přitom výše vyloženo, ve správním soudnictví je podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. rozhodující, zda zjištěná procesní vada mohla mít vliv na zákonnost výsledného rozhodnutí. V posuzovaném případě neseznámení žalobkyně s žádostí zaměstnavatele před vydáním prvoinstančního rozhodnutí vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí mít nemohlo.
32. V dalším okruhu žalobních námitek žalobkyně tvrdila, že skutkový závěr správních orgánů o její nelegální práci nebyl podklady rozhodnutí prokázán. Soud se tedy věnoval tomu, jaké konkrétní skutkové závěry správní orgány učinily a z jakých podkladů rozhodnutí je dovodily.
33. Podle § 44a odst. 11 ve spojení s § 46 odst. 6 věty druhé písm. e) zákona o pobytu cizinců platí, že ministerstvo neprodlouží platnost zaměstnanecké karty, pokud cizinec vykonával nelegální práci. Podle § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti je nelegální prací mj. práce vykonávaná cizincem v rozporu se zaměstnaneckou kartou. Správní orgány tedy byly oprávněny zjišťovat v řízení o žádosti o prodloužení platnosti

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K.

zaměstnanecké karty, zda žalobkyně nevykonávala nelegální práci. Případné, řádně prokázané, zjištění o nelegální práci by totiž vedlo k zamítnutí žádosti žalobkyně. Důkazní břemeno ve vztahu k této skutečnosti však tížilo správní orgány, neboť to byly ony, kdo tuto, jistě relevantní, otázku do řízení vznesly, přičemž nešlo o náležitost žádosti žalobkyně.

34. Správní orgán prvního stupně v prvoinstančním rozhodnutí dospěl ke skutkovému zjištění, že žalobkyně v období od 1. 7. 2020 do 2. 2. 2021 vykonávala nelegální práci v místě výkonu Karlovy Vary a Františkovy Lázně, s vysokou pravděpodobností i v Mariánských Lázních. Podklady, o něž tento závěr opřel, byly podle str. 2 a 4 prvoinstančního rozhodnutí dva, a to (i) dohoda o změně místa výkonu práce ze dne 30. 6. 2020 a (ii) sdělení zaměstnavatele ze dne 2. 2. 2021.
35. Žalovaná v napadeném rozhodnutí korigovala závěr správního orgánu prvního stupně stran výkonu nelegální práce žalobkyní, přičemž podle žalované byl prokázán výkon nelegální práce žalobkyní pouze ve Františkových Lázních, nikoliv v Karlových Varech (viz str. 5 napadeného rozhodnutí). Žalovaná své skutkové závěry kromě podkladů, na něž odkázal správní orgán prvního stupně, opřela ještě o (iii) sdělení zaměstnavatele ze dne 10. 2. 2021, (iv) záznamy v CIS o pobytu žalobkyně v Praze do 31. 3. 2020 a (v) doklad o ubytování v Karlových Varech od 10. 12. 2020 a na str. 6 napadeného rozhodnutí pokračovala: „Z výše uvedeného vyplývá, že účastnice řízení před uzavřením provozoven služeb vykonávala práci ve Františkových Lázních. Z vyjádření zaměstnavatele ze dne 10. 2. 2021 a z doloženého dodatku k pracovní smlouvě ze dne 30. 6. 2020 pak vyplývá, že ve Františkových Lázních účastnice řízení nebyla na základě vyslání na pracovní cestu, nýbrž na základě změny místa výkonu práce v pracovní smlouvě. Komise má proto za prokázané, že účastnice řízení práci ve Františkových Lázních fakticky vykonávala, přičemž výkonu práce účastnice řízení mimo Prahu po delší dobu nasvědčuje rovněž skutečnost, že účastnice řízení má v současnosti hlášený pobyt v Karlových Varech, nikoli v Praze nebo v dojezdové vzdálenosti do Prahy.“ Na str. 9 napadeného rozhodnutí k tomu žalovaná dodala: „Komise má přitom za to, že v případě účastnice řízení se nejednalo pouze o ojedinělý výkon nelegální práce, když se v tomto smyslu její zaměstnavatel nevyjádřil, naopak zmínil výslovně pouze Františkovy Lázně jako místo výkonu práce účastnice řízení před uzavřením provozoven, když byl tážán na směny účastnice řízení.“
36. Odůvodnění prvoinstančního a napadeného rozhodnutí lze shrnout tak, že správní orgány dospěly ke skutkovému zjištění, že žalobkyně v období od 1. 7. 2020 do 2. 2. 2021 vykonávala práci v místě výkonu Františkovy Lázně, ač byla oprávněna vykonávat práci pouze na adrese Petřská 23, Praha 1. Tento závěr měl podle správních orgánů vyplývat z (i) dohody o změně místa výkonu práce ze dne 30. 6. 2020, (ii) sdělení zaměstnavatele ze dne 2. 2. 2021, (iii) sdělení zaměstnavatele ze dne 10. 2. 2021, (iv) záznamů v CIS o pobytu žalobkyně v Praze do 31. 3. 2020 a (v) dokladu o ubytování v Karlových Varech od 10. 12. 2020. Na soudu tedy bylo, aby vzhledem k žalobní námitce žalobkyně přezkoumal, zda lze vskutku z uvedených podkladů rozhodnutí sporný závěr dovodit.
37. Pokud jde o listinu (i), vyplývá z ní jediné, a to že žalobkyně sjednala se zaměstnavatelem dne 30. 6. 2020, že od 1. 7. 2020 bude podle potřeb zaměstnavatele pracovat v Praze, Karlových Varech, Františkových a Mariánských Lázních. Z této listiny nelze učinit žádný závěr o tom, v jakém místě (městě) a v jakém rozsahu žalobkyně pro zaměstnavatele fakticky vykonávala práci od 1. 7. 2020. Jednak jde jen o formální doklad

zachycující budoucí závazek žalobkyně, nikoli doklad o skutečném místě výkonu práce po uzavření této dohody. Dále vzhledem k tomu, že byla ujednána čtyři místa výkonu práce *dle potřeby zaměstnavatele*, nelze uzavřít, na kterém nebo kterých z těchto míst žalobkyně skutečně pracovala.

38. Pokud jde o listinu (ii), jejím obsahem je prohlášení zaměstnavatele, že místem výkonu práce žalobkyně jsou salony v různých hotelech v Praze, Karlových Varech a Františkových Lázních, v nichž se zaměstnanci zaměstnavatele sice střídají, ale momentálně (prohlášení bylo datováno dnem dne 2. 2. 2021) jsou všechny provozovny uzavřené, přičemž žalobkyně naposledy vykonávala práci v listopadu 2020 ve Františkových Lázních. Obsah této listiny tedy opět může vést pouze k závěru, že zaměstnanci zaměstnavatele vykonávali práci v Praze, Karlových Varech a Františkových Lázních, aniž by bylo možno uzavřít, kdo ze zaměstnanců a v jakém rozsahu a v jakém místě a kdy pracoval. Zaměstnavatel totiž na jedné straně uvedl, že zaměstnanci se střídají ve výkonu práce na různých místech, ale současně dodal, že aktuálně práci nevykonávají. Z obsahu prohlášení nelze dovodit, kdy se tedy zaměstnanci v různých místech střídali a práci vykonávali, ani samozřejmě který ze zaměstnanců v nezjištěné době střídavého výkonu práce kde pracoval. Jediné, co prohlášení zaměstnavatele prokazuje, je fakt, že žalobkyně *někdy v listopadu 2020 pracovala ve Františkových Lázních*. Z prohlášení nelze dovodit, kdy v listopadu 2020 (ve kterých dnech, ve kterých směnách) tam žalobkyně pracovala. Ze slova „naposledy“ nelze určit, jak dlouhá doba předcházela ukončení práce, zda šlo o hodiny, dny, týdny apod.
39. Pokud jde o listinu (iii), tato nic relevantního neprokazuje, neboť jí jen zaměstnavatel prohlásil, že žalobkyně má v dodatku pracovní smlouvy uvedena jako místo výkonu práce výše uvedená čtyři města. Listina nemá vzhledem k zajištění podkladu (i), jehož existenci zaměstnavatel v této listině tvrdil, žádnou důkazní hodnotu.
40. Pokud jde o listiny (iv) a (v), ty jsou ryze formálního charakteru a nejsou s to prokázat *faktický* výkon práce žalobkyně na žádném místě v žádné době. Úvaha, že žalobkyně nemohla vykonávat práci v jiném místě, než kde měla evidenčně hlášený pobyt, postrádá logické odůvodnění. Navíc v tomto směru údaje výpisu z evidence CIS (iv) i dokladu o ubytování (v) v části počátku pobytu (od 10. 12. 2020) a místě pobytu (Karlovy Vary) ani nekorespondují se skutkovým závěrem správních orgánů o době (od 1. 7. 2020) a místě (Františkovy Lázně) nelegální práce žalobkyně.
41. Soud shrnuje, že žádná z listin (i) až (v) sama o sobě, ani v jejich souhrnu neprokazují závěr správních orgánů, že *žalobkyně od 1. 7. 2020 do 2. 2. 2021 vykonávala nelegální práci ve Františkových Lázních*. Jediné, co lze z těchto listin dovodit, je výkon práce žalobkyně nezjištěného rozsahu ve Františkových Lázních někdy v listopadu 2020. Žalobní námitka, že závěr, že žalobkyně od 1. 7. 2020 do 2. 2. 2021 vykonávala nelegální práci ve Františkových Lázních, nebyl prokázán, byla tedy důvodná, protože skutkový závěr správních orgánů o výkonu práce žalobkyně od 1. 7. 2020 do 2. 2. 2021 ve Františkových Lázních nemá oporu ve správním spisu, tudíž nelze ani osvědčit na to navazující právní závěr, že by žalobkyně takto vykonávala práci v rozporu se zaměstnaneckou kartou.
42. Soud považuje ještě za vhodné vyjádřit se k argumentaci žalované v napadeném rozhodnutí tak, jak byla citována výše, kterou podporovala závěr o práci žalobkyně od 1. 7. 2020 do 2. 2. 2021 ve Františkových Lázních. Je zřejmé, že za počátek práce správní orgány považovaly účinnost dodatku pracovní smlouvy a za její konec datum vyhotovení sdělení zaměstnavatele. Avšak z dodatku pracovní smlouvy nevyplývalo ani

to, že by od 1. 7. 2020 žalobkyně pracovala ve Františkových Lázních (dodatkem bylo ujednáno, že tam, bude-li to zaměstnavatel potřebovat, pracovat může), ani to, že by tam žalobkyně pracovala do 2. 2. 2021 (naopak sdělení zaměstnavatele to přímo vylučovalo, neboť prohlásil, že tam *naposledy* pracovala v listopadu 2020). I sama žalovaná v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedla, že žalobkyně pracovala ve Františkových Lázních *před uzavřením provozoven*, aniž by však s uzavřením provozoven ukončení sporných prací spojila. Soud v této souvislosti zdůrazňuje, že právně významný je **faktický** výkon práce, nikoli to, jak je výkon práce zaměstnancem se zaměstnavatelem ujednáno. V tomto směru je tedy závěr žalované v odůvodnění napadeného rozhodnutí o faktickém výkonu práce žalobkyně „*mimo Prahu po delší dobu*“ bez opory v podkladech rozhodnutí – jediná zmínka o tom, kde a kdy žalobkyně pracovala, je tvrzení zaměstnavatele ve sdělení ze dne 2. 2. 2021 týkající se práce ve Františkových Lázních *naposledy* v listopadu 2020. Argumentace žalované v napadeném rozhodnutí „*v současnosti blášeným pobytem*“ se míjí důvodem rozhodnutí, neboť napadené rozhodnutí bylo vydáno 12. 8. 2021 a žalobkyni byla kladena k tíži práce ve Františkových Lázních do 2. 2. 2021. Lze dodat, že výše citovaný závěr žalované, že výkon práce ve Františkových Lázních nebyl ojedinělý, protože zaměstnavatel zmínil výslovně pouze Františkovy Lázně jako místo výkonu práce účastnice řízení před uzavřením provozoven, též nelze aprobovat, protože z tohoto prohlášení zaměstnavatele nelze učinit o době trvání a rozsahu práce žalobkyně na tomto místě žádné zjištění.

43. Soud považuje za nadbytečné věnovat se zbylým námitkám žalobkyně, jelikož dospěl k závěru o důvodnosti jedné z žalobních námitek, která sama o sobě odůvodňuje zrušení napadeného rozhodnutí.
44. Soud shrnuje, že závěr správních orgánů o nelegální práci žalobkyně od 1. 7. 2020 do 2. 2. 2021 ve Františkových Lázních u soudního přezkumu vzhledem k žalobním námitkám a výše popsanému obsahu správního spisu neobstál. Jelikož klíčový skutkový závěr odůvodňující základ napadeného rozhodnutí neměl oporu ve správním spisu, zrušil soud pro vady řízení bez jednání výrokem I tohoto rozsudku napadené rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Jelikož vadami, které soud shledal ve vztahu k napadenému rozhodnutí, je zatíženo i prvoinstanční rozhodnutí, soud přistoupil rovněž k jeho zrušení. S ohledem na zrušení napadeného rozhodnutí, soud současně vyslovil, že se věc vrací žalované k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Správní orgán je v dalším řízení vázán právním názorem, který soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

V.

Náklady řízení

45. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud výrokem II tohoto rozsudku podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaná nebyla v řízení úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšné žalobkyni přiznal soud náhradu nákladu řízení v celkové výši 12 650 Kč. Tato částka sestává z odměny advokáta ve výši 8 650 Kč, kterou tvoří odměna za 2 úkony právní služby po 3 100 Kč [převzetí a příprava zastoupení, seps žaloby dle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d) advokátního tarifu], odměna za 1 úkon právní služby po 1 550 Kč [seps návrhu na předběžné opatření dle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 2 písm. a) advokátního tarifu, § 64 s. ř. s. ve spojení s § 145 o. s. ř.], 3 paušální částky jako náhrady hotových výdajů po 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Dále jde o zaplacené soudní poplatky za žalobu ve výši 3 000 Kč [položka 18 odst. 2 písm. a) přílohy k zákonu č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích] a v částce 1 000 Kč za

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K.

návrh na vydání předběžného opatření [položka 5 přílohy k zákonu č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, § 64 s. ř. s. ve spojení s § 145 o. s. ř.]. Ke splnění povinnosti nahradit náklady řízení bylo žalované určeno platební místo podle § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. Lhůta k plnění nákladů řízení byla stanovena podle § 160 odst. 1 in fine o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. s přihlédnutím k možnostem žalované tuto platbu realizovat.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 22. března 2022

Mgr. Lukáš Pišvejc v.r.

předseda senátu