



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

žalobce: **R. B.**, státní příslušnost Ukrajina
bytem X, X
zastoupený J. K.
bytem X

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 14. 5. 2021, č. j. MV-51286-4/SO-2021,

takto:

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 14. 5. 2021, č. j. MV-51286-4/SO-2021, a rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 15. 1. 2021, č. j. OAM-33405-30/ZM-2020, se zrušují a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 5 000 Kč, a to do

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K..

jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I.

Vymezení věci

1. Včas podanou žalobou proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), se žalobce domáhal zrušení shora uvedeného rozhodnutí žalované ze dne 14. 5. 2021, č. j. MV-51286-4/SO-2021 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), kterým bylo podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „*správní řád*“), zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „*správní orgán prvního stupně*“), ze dne 15. 1. 2021, č. j. OAM-33405-30/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 žalobce o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty.
2. Žalobci byla vydána zaměstnanecká karta k zaměstnavateli AVX Czech Republic s. r. o. s platností od 8. 2. 2019 do 30. 9. 2020. Dne 26. 6. 2019 mu byl udělen souhlas se změnou zaměstnavatele na NORYMAN s. r. o.
3. Žalobce jako držitel zaměstnanecké karty podal správnímu orgánu prvního stupně dne 27. 1. 2020 oznámení změny zaměstnavatele, jímž oznámil, že hodlá vykonávat práci montážního dělníka pro zaměstnavatele SKG stavby s. r. o. (dále jen „*SKG stavby*“) v místě výkonu práce Přeštice. Sdělením ze dne 5. 2. 2020, č. j. OAM-6025-7/ZM-2020, správní orgán prvního stupně sdělil žalobci, že podmínky podle § 42g odst. 7, 8 zákona o pobytu cizinců ve vztahu k zaměstnání žalobce jako montážního dělníka u zaměstnavatele SKG stavby s místem výkonu práce v Přešticích byly splněny. Žalobce tak byl oprávněn vykonávat tuto práci od 28. 2. 2020.
4. Žalobce podal dne 29. 6. 2020 žádost, která je předmětem posuzovaného správního řízení, o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty pro práci montážního dělníka u zaměstnavatele SKG stavby.
5. Dne 1. 7. 2020 uzavřel žalobce se zaměstnavatelem SKG stavby dodatek pracovní smlouvy, jímž bylo ujednáno, že místem výkonu práce dle objednávek bude nejen adresa Husova 1045, 334 01 Přeštice, ale i adresa Lužany 167, PSČ 334 54.
6. Žalobce následně podal správnímu orgánu prvního stupně dne 7. 10. 2020 oznámení změny zaměstnavatele, jímž oznámil, že hodlá vykonávat práci montážního dělníka pro zaměstnavatele SKG stavby v místě výkonu práce „Plzeň-jih“. Sdělením ze dne 4. 11. 2020, č. j. OAM-57584-8/ZM-2020, správní orgán prvního stupně sdělil žalobci, že podmínky podle § 42g odst. 7, 8 zákona o pobytu cizinců ve vztahu k zaměstnání žalobce jako montážního dělníka u zaměstnavatele SKG stavby s místem výkonu práce v okrese Plzeň-jih byly splněny. Žalobce tak byl oprávněn vykonávat tuto práci od 9. 11. 2020.
7. Prvoinstančním rozhodnutím správní orgán prvního stupně zamítl žádost žalobce z důvodu, že žalobce v rozporu se zaměstnaneckou kartou vykonával pro zaměstnavatele

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K..

87/2021

SKG stavby nelegální práci od 1. 7. 2020 do 8. 11. 2020 na adrese Lužany 167. V odvolání žalobce potvrdil, že pracoval po nějakou dobu v jiné lokalitě, ale poukázal na to, že šlo o pouhé administrativní pochybení a že měl stále platnou zaměstnaneckou kartu a pracoval pro stejného zaměstnavatele. Odvolání žalobce proti prvoinstančnímu rozhodnutí žalovaná napadeným rozhodnutím zamítla a prvoinstanční rozhodnutí potvrdila.

II.

Žaloba

8. Žalobce uvedl, že se vědomě nedopustil žádného protiprávního jednání a že tvrzení správních orgánů o výkonu nelegální práce je přepjatě formalistické a nepřiměřené. Žalobce přiznal, že 4 měsíce pracoval na jiném místě, ale zdůraznil, že měl stále platnou zaměstnaneckou kartu a pracoval pro stejného zaměstnavatele. Správní orgány měly přihlédnout k důvodům, proč k pochybení došlo (pochybení žalobce nezavinil a ani o něm nemohl vědět, jen oznámil změnu opožděně, byť okamžitě poté, co se dozvěděl, že na novém místě bude pracovat dlouhodobě), a v čem materiálně spočívalo (musí být rozlišováno mezi pochybením legálně zaměstnaného cizince a cizince pracujícího zcela bez povolení).
9. Žalobce dále poukázal na to, že správní orgán prvního stupně vyslovil souhlas se změnou žalobcovy pracovní pozice i místa výkonu práce u téhož zaměstnavatele. Tvrzení žalované, že při posuzování změn v rámci udělené zaměstnanecké karty se jedná jen o kontrolu evidencí, bylo dle žalobce mylné, neboť správní orgán má možnost ověřit všechny údaje uvedené v žádosti o změnu. Žalobce namítal, že správní orgán nejprve souhlasil se změnou jeho pracovní pozice, a následně při shodných okolnostech nevyhověl žalobcově žádosti pro pouhé administrativní pochybení. Evidenčním pochybením žalobce nedošlo k žádné škodě, nebyl ohrožen žádný zájem státu ani předpisy pracovního práva. Dle žalobce bylo místo výkonu práce toliko dílčím údajem zaměstnanecké karty. Žalobce též poukázal na omezení komunikace s úřady v důsledku pandemie onemocnění Covid-19. Žalobce dodal, že žalovaná svým postupem podporuje mafiánské skupiny ovládající podávání nových žádosti na Ukrajině.
10. Žalobce navrhl, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

III.

Vyjádření žalované k žalobě

11. Žalovaná uvedla, že výkon práce na místě odlišném od místa, pro něž byla vydána zaměstnanecká karta, je výkon nelegální práce a právní úprava žalované nedává žádný prostor pro uvážení, v kterých případech bude nelegální práce tolerována. Dále žalovaná s akcentem na ochranu pracovního trhu uvedla, že při shánění práce občanem ČR hraje významnou roli místo výkonu práce. Proto i kdyby právní úprava správním orgánům poskytovala prostor pro uvážení, bylo by nutné žalobcův případ posoudit jako výkon nelegální práce. Právní úprava, jejímž cílem je zajištění pracovních míst občanům ČR, by postrádala smysl, pokud by správní orgány aprobovaly postup, kdy je cizinci vydána zaměstnanecká karta na určité místo výkonu práce a cizinec následně pracuje v jiném místě výkonu práce – tím by byla ztížena i kontrolní činnost.
12. Dle žalované sdělení o splnění podmínek pro změnu pracovního zařazení ze dne 4. 11.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K..

87/2021

2020, č. j. OAM-57584-8/ZM-2020, nezhojuje předchozí výkon nelegální práce žalobcem. V rámci posuzování oznámení o změně zaměstnavatele není předmětem zkoumání, zda cizinec doposud vykonával práci v souladu se zaměstnaneckou kartou a zda na požadované pracovní pozici mohl pracovat v minulosti. Až po obdržení sdělení je cizinec oprávněn vykonávat práci na novém pracovním místě.

13. Žalovaná dále uvedla, že právní úprava neumožňuje hodnotit závažnost výkonu nelegální práce s ohledem na otázku prodloužení či neprodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty. Zákonodárce jasně určil, že jakákoliv nelegální práce je důvodem pro neprodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty.
14. Žalovaná navrhla žalobu zamítnout.

IV.

Vyjádření účastníků při jednání

15. Žalovaná se z účasti u jednání soudu předem omluvila. Žalobce, který podle § 35 odst. 8 s. ř. s. ústně do protokolu při jednání udělil zmocnění ke svému zastupování na jednání přítomnému zástupci, setrval na svých dosavadních procesních stanoviscích a poukázal na aktuální válečný konflikt na Ukrajině a na to, že na území žije jeho manželka a čerstvě narozené dítě.

V.

Posouzení věci soudem

16. 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 přihlídnout z úřední povinnosti.

VI.

Rozhodnutí soudu

17. Žaloba žalobce je důvodná.
18. Žalobce úvodem své žaloby namítl, že napadené rozhodnutí není dostatečně odůvodněno. Soud tuto zcela obecně formulovanou žalobní námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí neshledal důvodnou.
19. Předně soud uvádí, že z hlediska soudního přezkumu činí rozhodnutí správních orgánů obou stupňů 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). Dále soud uvádí, že v souladu s dispoziční zásadou mající odraz mj. v § 75 odst. 2 s. ř. s. je to žalobce, kdo vymezuje předmět soudního přezkumu, jeho rozsah a rovněž důvody nezákonnosti napadeného rozhodnutí, tedy žalobní body ve smyslu ust. § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. „*Míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod - byť i vyhovující - obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není naprosto na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým*

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K..

87/2021

postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcová advokáta.“ (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, publ. pod č. 2162/2011 Sb. NSS, bod 32). Soudy nemohou za žalobce námitky domýšlet, neboť by tím vykročily z mantinelů soudního přezkumu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2021, č. j. 1 Afs 423/2020-35, bod 9, a tam citovaná judikatura).

20. 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 námitek 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 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 žalobce 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).
21. Napadené rozhodnutí není nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů nebo pro nesrozumitelnost a ani netrpí jinou vadou, která by opodstatňovala postup dle § 76 s. ř. s. Z napadeného rozhodnutí je zřejmé, na základě jakých důvodů žalovaná dospěla ke svému rozhodnutí, totéž lze uvést k prvoinstančnímu rozhodnutí: žalobce se měl dopustit v uvedeném období výkonu nelegální práce. Námitka nepřezkoumatelnosti tedy nebyla důvodná.
22. Při věcném posouzení žaloby vyšel soud z následující právní úpravy.
23. Podle § 37 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále jen „zákon o zaměstnanosti“) platí, že 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.
24. § 37a odst. 1 zákona o zaměstnanosti stanoví, že centrální evidence volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty a centrální evidence volných pracovních míst obsaditelných držiteli modré karty, vedené ministerstvem, obsahují údaje uvedené v § 37.
25. Podle § 42g odst. 1 věta první zákona o pobytu cizinců platí, že zaměstnaneckou kartou se

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K..

87/2021

rozumí povolení k dlouhodobému pobytu opravňující cizince k přechodnému pobytu na území delšímu 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.

26. Podle § 42g odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců platí, že žádost o vydání zaměstnanecké karty je oprávněn podat cizinec, pokud je účelem jeho pobytu na území zaměstnání na jedné z pracovních pozic uvedených v centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty.
27. § 42g odst. 7 věta první zákona o pobytu cizinců stanoví, že 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.
28. Podle § 42g odst. 12 písm. b) zákona o pobytu cizinců je povinen cizinec v žádosti o vydání zaměstnanecké karty uvést údaje k pracovní pozici vedené podle zákona o zaměstnanosti v centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty, na kterou žádá o vydání zaměstnanecké karty.
29. Podle § 44a odst. 11 zákona o pobytu cizinců ministerstvo platnost zaměstnanecké karty neprodlouží, nesplňuje-li cizinec podmínky uvedené v § 42g odst. 2 písm. a), b) a c), § 42g odst. 3 větě první nebo v § 42g odst. 4 anebo je-li důvod pro zahájení řízení o zrušení platnosti zaměstnanecké karty (§ 46e), a dále, jestliže Úřad práce České republiky – krajská pobočka nebo pobočka pro hlavní město Prahu vydal závazné stanovisko, že další zaměstnávání cizince nelze vzhledem k situaci na trhu práce povolit. Ustanovení § 42g odst. 3 věta druhá a § 46 odst. 6 písm. d), e) a f) se použije obdobně. Jestliže bylo v průběhu řízení o žádosti o prodloužení zaměstnanecké karty učiněno oznámení podle § 42g odst. 7, 8 nebo 10, má se za to, že cizinec žádá o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty z důvodu zaměstnávání na posledně oznámenou pracovní pozici.
30. Podle § 46 odst. 6 věty druhé písm. e) zákona o pobytu cizinců platí, že ministerstvo zaměstnaneckou kartu nevydá, pokud cizinec vykonával nelegální práci.
31. Podle § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti je nelegální prací mj. práce vykonávané cizincem v rozporu se zaměstnaneckou kartou.
32. Výše uvedenou právní úpravu vykládá soud následovně:
33. Centrálně evidované volné pracovní místo je v zákoně o zaměstnanosti vymezeno několika údaji, mezi které patří, vedle identifikačních údajů zaměstnavatele, také „základní charakteristika pracovního místa“, přičemž tato základní charakteristika je tvořena dvěma údaji - druhem práce a místem výkonu práce. Dalšími evidovanými údaji pak jsou základní informace o vykonávané práci a pracovních podmínkách, popř. fakultativní údaje, které jsou pro nabízené zaměstnání významné (srov. výše citovaný § 37 a § 37a odst. 1 zákona o zaměstnanosti a dále důvodovou zprávu k § 37 zákona o zaměstnanosti – ASPI ID: LIT27059CZ). Zaměstnanecká karta opravňuje cizince k výkonu práce na takové, v centrální evidenci volných pracovních míst evidované, pracovní pozici [srov. výše citovaný § 42g odst. 1 věta první a § 42g odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců]. Pokud jde o změny pracovní pozice v průběhu platnosti zaměstnanecké karty, je zřejmé, že zákon o pobytu cizinců nepoužívá terminologii zákona o zaměstnanosti, pokud jde o identifikaci

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K..

pracovní pozice, na níž se vydává zaměstnanecká karta: Zákon o zaměstnanosti používá, jak bylo výše vyloženo, termín „základní charakteristika pracovního místa“ pro druh a místo výkonu práce, ale zákon o pobytu cizinců používá termín „pracovní zařazení“. Přesto lze podle názoru soudu dovodit, že pojem „pracovní zařazení“ bude vymezen minimálně také druhem a místem výkonu práce. Soud to dovozuje z toho, že pracovní místo je vymezeno v zákoně o zaměstnanosti dvěma základními údaji (zaměstnavatel a „základní charakteristika pracovního místa“ tvořená druhem práce a místem výkonu práce dle § 37 zákona o zaměstnanosti) a v zákoně o pobytu cizinců, který používá termín „pracovní pozice“, též dvěma údaji (zaměstnavatel a „pracovní zařazení“ dle § 42g odst. 7 věta první zákona o pobytu cizinců). Tomu ostatně odpovídají i tiskopisy o oznámení změny dle § 42g odst. 8 zákona o pobytu cizinců založené ve správním spisu, které na první straně definují „pracovní zařazení“ jako „místo výkonu práce, druh práce“. Z toho vyplývá, že místo výkonu práce je jedním ze základních údajů vymezujících pracovní pozici, na kterou je vydávána zaměstnanecká karta, když určuje místo, kde je oprávněn cizinec práci vykonávat. Je zavedenou praxí, že chce-li cizinec vykonávat práci na jiném místě, musí změnu místa výkonu práce, slovy § 42g odst. 7 věty první zákona o pobytu cizinců změnu „pracovního zařazení“, oznámit ministerstvu.

34. Soud v obecné rovině shrnuje, že cizinec bude vykonávat práci v rozporu se zaměstnaneckou kartou (mj.) v případě, že ji vykonává v rozporu se svým pracovním zařazením uvedeným v zaměstnanecké kartě, což zpravidla bude i tehdy, pokud cizinec bude vykonávat práci na místě odlišném od místa výkonu práce, na které mu byla vydána zaměstnanecká karta, nebo od místa výkonu práce, které cizinec ministerstvu předem oznámil (viz § 42g odst. 1 věta první zákona o pobytu cizinců). Soud zastává názor, že právě uvedený dílčí závěr však nelze uplatňovat automaticky a bez zohlednění konkrétních okolností posuzovaného případu tak, že jakýkoli výkon práce na místě odlišném od evidovaného místa výkonu práce je třeba považovat za výkon práce v rozporu se zaměstnaneckou kartou, a tedy za nelegální práci, což je důvodem, pro který ministerstvo neprodlouží platnost zaměstnanecké karty dle § 44a odst. 11, § 46 odst. 6 věta druhá písm. e) zákona o pobytu cizinců a § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti. Takovýto zjednodušující přístup, se kterým se soud neztotožňuje, ovšem zvolily správní orgány v soudem posuzované věci.
35. Podle § 2 odst. 1 věty první správního řádu správní orgán postupuje v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu. Odst. 3 tohoto zákonného ustanovení stanoví, že správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká, a může zasahovat do těchto práv jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu. Podle § 2 odst. 4 správního řádu správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.
36. Soud právě citovanou právní úpravu shrnuje tak, že správní orgán je povinen při své činnosti s respektem k zásadě legality uplatňovat svou pravomoc a šetřit práva a oprávněné zájmy dotčených osob přiměřeně okolnostem konkrétního řešeného případu.
37. Je třeba předeslat, že soud nemohl aplikovat rozsáhlou a ustálenou judikaturu vztahující se k řešení případů žádostí cizinců do 30. 7. 2019 o prodloužení platnosti zaměstnanecké

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K..

87/2021

karty, kteří vykonávali nelegální práci, jelikož zákon o pobytu cizinců tehdy nestanovil povinnost ministerstva rozhodnout negativně v případě jakékoli nelegální práce [jak to činí nyní v § 44a odst. 11 odkazem mj. na § 46 odst. 6 věta druhá písm. e)], nýbrž jen tehdy, pokud nelegální práce při posouzení všech individuálních okolností naplnila neurčitý právní pojem *jiné závažné překážky pobytu cizince na území* [srov. tehdejší § 44a odst. 3 věta druhá ve spojení s § 35 odst. ve spojení s § 37 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců].

38. Soud je však toho názoru, že je plně využitelná judikatura vztahující se k výkladu účelu ochrany pracovního trhu před nelegální prací, který byl pregnantně vyložen v bodě 24 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2020, č. j. 2 Ads 83/2019 – 26, v němž kasační soud přehledně shrnul: *„Zákon o zaměstnanosti má v těch částech, v nichž upravuje zaměstnávání cizinců, za účel stabilizovat rovnováhu na trhu práce v České republice na pokud možno co nejvyšší úrovni vyplácených odměn za práci a v určité míře izolovat český trh práce od pracovního trhu globálního [viz § 92 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti, podle něhož krajská pobočka Úřadu práce vydá povolení k zaměstnání za splnění nutné podmínky, že volné pracovní místo nelze s ohledem na požadovanou kvalifikaci nebo nedostatek volných pracovních sil obsadit jinak]. Účelem zákona je zejména uspokojit potřeby zaměstnání občanů Evropské unie, v praxi zejména občanů ČR žijících na našem území. Zaměstnávání cizinců má sloužit k „dokrytí“ potřeb pracovních sil tam, kde to zájem českého hospodářství jako celku (ne nezbytně však zájem jednotlivých zaměstnavatelů) vyžaduje. Proto je zaměstnávání cizinců podrobena přísné regulaci jak z hledisek strukturálních, tak z hledisek prostorových – smyslem a účelem regulace je vpustit na český pracovní trh jen takové profese, na taková místa, v takových počtech a v takovém čase, v nichž to pomůže celkovému ekonomickému výkonu země a zároveň to nepovede ke snížení dostupnosti zaměstnání pro občany EU a úrovně pracovních odměn, jichž v ČR dosahují. Obecně vzato má být český trh práce od prostředí mimo EU v jistém smyslu izolován tak, aby úroveň odměn za práci zde byla pokud možno co nejvyšší. Zaměstnavatelé si mají konkurovat v rámci tohoto pracovního trhu převážně „přepĺácením“ a vzájemným „přetahováním“ zde dostupných potenciálních zaměstnanců, zvyšováním produktivity práce a technologickými inovacemi, a pokud možno ne angažováním zaměstnanců z ciziny ochotných pracovat za nižší odměnu než zdejší potenciální zaměstnanci. Pokud by bylo možné získat povolení k zaměstnání pro určitý druh práce a určité místo výkonu práce, kde je nedostatek pracovních sil pro práci daného druhu, a s takto uděleným povolením bez další regulace pracovat v jiných profesích či na jiných místech, s vyšší nezaměstnaností a nedostatkem pracovních příležitostí, nemohl by být tento smysl a účel pravidel zaměstnávání cizinců podle zákona o zaměstnanosti naplněn (důraz přidán zdejším soudem).“* Vzhledem ke konkrétním okolnostem posuzované věci je klíčový právě popsáný účel zákona o zaměstnanosti, pokud jde o posouzení toho, zda došlo ze strany žalobce k výkonu nelegální práce či nikoli.
39. Základní skutkový stav věci nebyl mezi účastníky sporný. Žalobce vykonával od 1. 7. do 8. 11. 2020 práci, která se z hlediska výše uvedených třech základních identifikačních údajů pracovního místa, resp. slovy zákona o pobytu cizinců *pracovní pozice* (tj. zaměstnavatel, druh práce a místo výkonu práce) lišila od údajů jeho zaměstnanecké karty, ve znění oznámených změn, pouze v jednom z těchto údajů, a to v části místa výkonu práce. Konkrétně žalobce od 1. 7. 2020 vykonával práci na adrese Lužany 167 a nikoli na původní adrese dle zaměstnanecké karty ve znění oznámených změn (Husova 1045, Přeštice). Nebylo sporu o tom, že v tomto období žalobce vykonával práci montážního dělníka pro zaměstnavatele (SKG stavby) v souladu se zaměstnaneckou kartou ve znění ohlášených

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K..

87/2021

změn, tudíž pokud jde o zaměstnavatele a druh práce, žalobce v rozporu s pracovní pozicí vymezenou v zaměstnanecké kartě nepracoval. Ze správního spisu přitom vyplývá, že žalobce byl po datu 1. 7. 2020 nadále zaměstnán u zaměstnavatele SKG stavby a vykonával práci ve výrobních prostorách objednatele díla (PACKAGING – B s. r. o.), který měl uzavřenu rámcovou smlouvu o dílo se zaměstnavatelem žalobce, přičemž tento objednatel nadále sídlil na adrese Husova 1045, Přeštice a na adresu Lužany 167 pouze přesunul z Přeštic výrobu do nově pronajaté haly (srov. vyjádření zaměstnavatele SKG stavby ze dne 5. 10. 2020, dodatek č. 1 k rámcové smlouvě o dílo ze dne 1. 7. 2020 a sdělení cizinecké policie ohledně výsledku pobytové kontroly ze dne 31. 7. 2020 - vše součást správního spisu). Změnu místa výkonu práce oznámil žalobce správnímu orgánu prvního stupně až dne 7. 10. 2020, ač měl práci v Lužanech vykonávat již od 1. 7. 2020. Nesporné též bylo, že právě v oznámení ze dne 7. 10. 2020 žalobce oznámil, že hodlá stejnou práci pro stejného zaměstnavatele vykonávat v místě „Plzeň-jih“ a sdělením ze dne 4. 11. 2020, č. j. OAM-57584-8/ZM-2020, správní orgán prvního stupně sdělil žalobci, že podmínky podle § 42g odst. 7, 8 zákona o pobytu cizinců ve vztahu k zaměstnání žalobce s místem výkonu práce v okrese Plzeň-jih byly splněny.

40. Správní orgán prvního stupně v prvoinstančním rozhodnutí konstatoval, že žalobce vykonával nelegální práci v období od 1. 7. do 8. 11. 2020, protože ji vykonával v Lužanech a nikoli v Přešticích. Datum ukončení výkonu nelegální práce správní orgán prvního stupně stanovil tím, že od 9. 11. 2020 byl na základě oznámené změny povolen žalobci výkon práce v celém okrese Plzeň-jih, kam spadají i Lužany (viz str. 3 a 4 prvoinstančního rozhodnutí). Na str. 5 prvoinstančního rozhodnutí správní orgán prvního stupně dodal, že pokud chtěl žalobce pracovat v Lužanech, měl nejprve učinit oznámení o změně pracovního zařazení u téhož zaměstnavatele, což sice udělal, ale až v době, kdy zde již několik měsíců pracoval bez příslušného oprávnění.
41. Žalovaná v napadeném rozhodnutí na str. 6 uvedla, že žalobce vykonával nelegální práci v rozporu se zaměstnaneckou kartou tím, že v období od 1. 7. do 8. 11. 2020 vykonával práci pro zaměstnavatele SKG stavby nejen na adrese Husova 1045, Přeštice, *ale rovněž i* na adrese Lužany 167 (shodně i str. 9 napadeného rozhodnutí). Stěžejní odvolací námitky žalobce, že závěr o nelegální práci žalobce není přiměřený, protože pracoval pro stejného zaměstnavatele v době platnosti zaměstnanecké karty, kdy správní orgán prvního stupně udělil se změnou místa výkonu práce následně souhlas, vypořádala žalovaná v napadeném rozhodnutí následovně: Výkon nelegální práce považuje zákon o pobytu cizinců za natolik závažnou překážku pobytu, že jej výslovně uvádí jako důvod neprodloužení zaměstnanecké karty, kdy postačuje jakýkoli výkon nelegální práce bez ohledu na její důvody. Jelikož žalobce vykonával nelegální práci 4 měsíce, je zamítnutí žádosti žalobce z tohoto důvodu přiměřené (viz str. 7 napadeného rozhodnutí). Účelem zákona o zaměstnanosti je ochrana pracovního trhu a umožnění zaměstnání cizinců až v případě, že volná pracovní pozice nemůže být obsazena českým občanem nebo občanem jiného státu EU (viz str. 8 napadeného rozhodnutí). Volné pracovní místo definované i místem výkonu práce musí být nabídnuto nejdříve těmto preferovaným osobám, kdy pokud by místo výkonu nabízené práce neodpovídalo skutečnosti, mohlo by se stát, že by se preferovaná osoba o pracovní pozici z tohoto důvodu nepřihlásila a místo by tak obsadil cizinec na úkor preferované osoby. V místě výkonu práce se navíc provádějí kontroly za účelem dodržování předpisů o zaměstnávání cizinců (viz str. 8 napadeného rozhodnutí). Žalovaná dodala, že nemohlo jít o pouhé administrativní pochybení žalobce, protože žalobce

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K..

87/2021

oznámil změnu pracovního zařazení s místem výkonu práce v Přesticích i ve formuláři oznámení a v žádosti o prodloužení zaměstnanecké karty (viz str. 8 a 9 napadeného rozhodnutí). Žalovaná poukázala na zásadu, že neznalost zákona neomlouvá, kdy žalobce mohl a měl vědět, na jakém místě má vykonávat práci (viz str. 9 napadeného rozhodnutí).

42. Z uvedeného je zřejmé, že správní orgány práci žalobce v období od 1. 7. do 8. 11. 2020 v Lužanech posoudily jako výkon nelegální práce proto, že v této době na tomto konkrétním místě žalobce podle zaměstnanecké karty ve znění svých oznámení nebyl oprávněn práci vykonávat, aniž by blíže zohlednily ostatní okolnosti předmětného případu, které jsou patrné ze správního spisu a které jsou relevantní z hlediska žalobcem zastávané pracovní pozice, resp. jeho pracovního zařazení. Žalobní bod směřující proti tomuto právnímu závěru správních orgánů posoudil soud, aplikující výše uvedená právní východiska, jako důvodný.
43. Soud považuje úvahu správních orgánů vzhledem ke konkrétním okolnostem případu žalobce za příliš zkratkovitou. Je pravdou, že v období od 1. 7. do 8. 11. 2020 byl žalobce oprávněn vykonávat práci montážního dělníka pro zaměstnavatele SKG stavby v Přesticích a nikoli v Lužanech. Nicméně výkon jeho práce v Lužanech nelze bez dalšího označit za nelegální práci z následujících důvodů vážících se ke konkrétním skutkovým okolnostem posuzovaného případu. Soud zastává názor, že nikoli každá práce vykonávaná v rozporu s údajem o místě výkonu práce evidovaným pro účely zaměstnanecké karty je bez dalšího prací nelegální – vždy je nutno posoudit konkrétní okolnosti výkonu práce, a to nejen délku období, kdy byla vykonávána (kterou argumentuje žalovaný), ale i míru odlišnosti mezi realitou a povoleným místem výkonu práce, popř. druhem práce či osobou zaměstnavatele (k tomu i bod 19 výše citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2020, č. j. 2 Ads 83/2019 – 26). Mají-li správní orgány vyhodnotit rozpor mezi zaměstnaneckou kartou a skutečně vykonávanou prací, musí se zabývat tím, v čem a do jaké míry jsou parametry obou srovnávaných skutečností shodné a v kterých parametrech se liší. U žalobce byla situace taková, že v rozhodném období pracoval pro „správného“ zaměstnavatele a vykonával „správný“ druh práce. Šlo o to, že práci vykonával na geograficky jiném místě, ovšem fakticky ve výrobní hale stejného objednatele díla, který byl ve smluvním vztahu se zaměstnavatelem žalobce. V tomto ohledu měly podle názoru soudu správní orgány uvážit, zda a jak „nesprávné“ místo výkonu práce mohlo poškodit účel zákona o zaměstnanosti, který žalovaná v napadeném rozhodnutí správně identifikovala. Jen takovým postupem mohly správní orgány dostát své povinnosti posoudit věc žalobce přiměřeně okolnostem konkrétního případu. Soud je totiž toho názoru, že ani stávající právní úpravu zákona o pobytu cizinců nelze formalisticky vykládat tak, že jakýkoli rozdíl v údajích o zaměstnavateli, druhu a místu vykonávané práce mezi zaměstnaneckou kartou a skutečností bez dalšího musí vést k závěru o nelegální práci.
44. V případě žalobce správní orgány nevzaly do úvahy, ač tak učinit vzhledem k námitkám žalobce měly, následující fakta: Žalobce i po datu 1. 7. 2020 byl zaměstnán u stejného zaměstnavatele (SKG stavby), přičemž vykonával práci ve výrobních prostorách stejného objednatele díla (PACKAGING – B s. r. o.), který měl uzavřenu rámcovou smlouvu o dílo se zaměstnavatelem žalobce a který přesunul svou výrobu z Přestic do nově pronajaté haly v Lužanech. Přitom vzdálenost míst na adrese Husova 1045 v Přesticích a Lužany 167 je 4,4 km, jde o vedlejší obce (viz k důkazu provedený printscreen serveru mapy.cz). Obě obce patří do okresu Plzeň-jih (viz str. 3 a 4 prvoinstančního rozhodnutí). Účelem zákona o

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K..

87/2021

zaměstnanosti je umožnit cizincům vykonávat *určité* práce jen na *určitém* místě a v *určitém* čase, o které nemají zájem občané ČR a jiných států EU (viz výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu a napadené rozhodnutí). Ač žalobce nesporně výkon práce v Lužanech oznámil opožděně, z obsahu spisu není zřejmé, že by popsany účel zákona o zaměstnanosti mohl být jeho prací v Lužanech negativně dotčen. Uvedené potvrzuje zejména ta skutečnost, že správní orgán prvního stupně následně a v úzké časové souvislosti žalobci dovolil vykonávat předmětné práce pro předmětného zaměstnavatele v celém okrese Plzeň-jih (srov. sdělení ze dne 4. 11. 2020, č. j. OAM-57584-8/ZM-2020). Pokud tedy měly správní orgány za to, že se preferované osoby o nabídkách volných pracovních pozic rozhodují (i) podle místa výkonu práce, nemůže obstát úvaha, že by žalobce obsadil pracovní pozici v Lužanech na úkor preferované osoby, pokud samy správní orgány mají za relevantní údaj pro rozhodování preferovaných osob místo definované celým *okresem*. Má-li být nabídka volného pracovního místa definována rozsahem okresu, pak stěží mohl žalobce poškodit zájmy preferovaných osob výkonem práce v jednom a totéž okresu (pro totožného zaměstnavatele a totožný druh práce) v případě obcí v podstatě v dochozí vzdálenosti. Tyto konkrétní skutkové okolnosti měly vést správní orgány k závěru, že zásah do práv preferovaných osob výkonem práce žalobce nemohl být (významně) dotčen, tudíž bylo vyloučeno dotčení, slovy výše citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu, „*smyslu a účelu pravidel zaměstnávání cizinců podle zákona o zaměstnanosti*“, protože nemohlo jít o místa lišící se významně (ne)dostatkem pracovních sil pro práci daného druhu, jinak řečeno mírou nezaměstnanosti a počtem pracovních příležitostí.

45. K argumentační logice žalované, že výkon práce v rozporu s jakýmkoli z údajů vymezujících pracovní pozici povolenou v zaměstnanecké kartě je nelegální prací, soud uvádí, že ji má za nesprávnou. Jak je výše uvedeno, ani stávající právní úprava nezbavuje správní orgány posoudit zjištěné konkrétní okolnosti každého případu a zaujmout závěr, zda případný rozdíl mezi údajem o zaměstnavateli, druhu a místu výkonu práce v zaměstnanecké kartě a skutečně vykonávanou prací naplňuje pojem nelegální práce, a to i prizmatem účelu zákona o zaměstnanosti. Vzhledem k poměření účelu zákona o zaměstnanosti a skutečně vykonávanou prací žalobcem, sic v jiném než povoleném místě obci, ale v obci velmi blízké a nacházející se ve stejném okrese, přičemž takto vymezené území správní orgány považovaly za relevantní pro rozhodování preferovaných osob o přijetí zaměstnání, nelze práci vykonávanou žalobcem tak, jak byla dosud správními orgány zjištěna, posoudit jako nelegální, byť byla vykonávána řádově měsíce. Argumentace kontrolní činností užitá žalovanou v napadeném rozhodnutí na str. 8 nemůže být opodstatněná ze stejných důvodů – postačí-li pro provádění kontrol místo výkonu práce definované okresem, práce žalobce v rámci okresu nemůže být překážkou výkonu kontrolních činností. Navíc v posuzovaném případě se jednalo o výrobní halu stejného objednatele díla, se kterým byl zaměstnavatel žalobce ve smluvním vztahu, a provedení kontroly tak nebylo jakkoli znemožněno, jak ostatně potvrzuje i výsledek pobytové kontroly provedené cizineckou policií dne 30. 7. 2020.
46. Nad rámec výše uvedeného soud dodává, že nelze přisvědčit žalované, že žalobce oznámil změnu pracovního zařazení s místem výkonu práce v Přesticích v žádosti o prodloužení zaměstnanecké karty - v žádosti žalobce místo výkonu práce vůbec neuvedl (viz úvod str. 9 napadeného rozhodnutí).
47. Soud považuje za nadbytečné věnovat se zbylým námitkám žalobce, jelikož měl tu zásadní Shodu s prvopisem potvrzuje H. K..

87/2021

za důvodnou.

48. Soud shrnuje, že závěr správních orgánů o nelegální práci u soudního přezkumu vzhledem k žalobním námitkám a výše popsanému skutkovému stavu neobstál. Soud shledal napadené rozhodnutí nezákonným, protože bylo opřeno o nesprávný závěr o nelegální práci žalobce. Soud zdůrazňuje, že závěry obsažené v tomto rozsudku se odvíjely od konkrétních skutkových okolností posuzované věci. Soud je toho názoru, že vzhledem k těmto konkrétním okolnostem by bylo nepřiměřené posoudit práci žalobce od 1. 7. do 8. 11. 2020 v Lužanech jako nelegální práci a bylo by to projevem přepjatého formalismu (v extrémním rozporu s obecně sdílenými principy spravedlnosti).
49. Vzhledem k tomu, že žaloba byla důvodná, soud napadené rozhodnutí zrušil pro nezákonnost (§ 78 odst. 1 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.).

VII.

Náklady řízení

50. 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. Úspěšnému žalobci přiznal soud náhradu nákladu řízení v celkové výši 5 000 Kč. 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 2 000 Kč za návrhy 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

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K..