



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:

G. R., nar. X,
státní příslušnost X,
pobytem v ČR X,
zastoupený JUDr. Martinem Janákem, advokátem,
se sídlem Sedláčkova 212/11, 301 00 Plzeň,

proti

žalovanému:

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

takto:

- I. Rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 10. 9. 2021, č. j. MV-114162-8/SO-2021 a rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 17. 5. 2021, č. j. OAM-18559-18/ZM-2021, se zrušují a věc se vrací k dalšímu řízení žalované.
- II. Žalovaná je povinna nahradit žalobci náklady řízení ve výši 15 342 Kč, do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

Předmět řízení

1. Žalovaná dne 10. 9. 2021 vydala rozhodnutí č. j. MV-114162-8/SO-2021 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), jímž zamítla odvolání žalobce a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra (dále jen „*správní orgán I. stupně*“) ze dne 17. 5. 2021, č. j. OAM-18559-18/ZM-2021, jímž byla dle § 44a odst. 11 ve spojení s § 46 odst. 6 písm. e) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „*ZPC*“) zamítnuta žádost žalobce o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty z důvodu výkonu nelegální práce.

Obsah žaloby

2. Žalobce má napadené rozhodnutí za nesprávné a nezákonné, přičemž navrhuje, aby je 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 analyzoval otázku příslušnosti správního orgánu I. stupně a žalované k posouzení otázky, zda se žalobce dopustil výkonu nelegální práce. Podle jeho názoru nebyly 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 (dále jen „*zákon 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, 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 odst. 7 a 8 ZPC s platností od 2. 7. 2019 do 20. 5. 2021, a to k zaměstnavateli Agency Worker Company s. r. o., na pracovní pozici montážní dělníci výrobků z kovů, místo výkonu práce Plzeňský kraj. Žalobce učinil oznámení o změně zaměstnavatele dle § 42g odst. 7 a 8 ZPC ke společnosti AWA DEVELOP s. r. o. na pracovní pozici montážní dělníci ostatních výrobků, s místem výkonu práce v okresech Tachov, Rokycany, Plzeň-sever, Plzeň-jih, Plzeň-město, Domažlice, jež mu bylo správním orgánem I. stupně kladně vyřízeno sdělením ze dne 29. 9. 2020. Žalobce byl pak od 16. 10. 2021 zaměstnán u zaměstnavatele AWA DEVELOP s. r. o.
7. Společnosti Alliance of Work Agency SE na straně kupující a AWA DEVELOP s. r. o. na straně prodávající uzavřely dne 13. 10. 2020 smlouvu o koupi části závodu. V rámci převodu obchodního závodu došlo mj. k převodu některých zaměstnanců společnosti AWA DEVELOP s. r. o. (mezi něž patřil i žalobce) na společnost Alliance of Work

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

Agency SE, čímž došlo k přechodu práv a povinností z pracovněprávních vztahů dle § 338 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce. Tuto skutečnost společnost Alliance of Work Agency SE coby zaměstnavatel řádně oznámila Úřadu práce ČR dne 14. 10. 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 správních orgánů, že jím obsazené pracovní místo nebylo definováno jako místo, v jehož rámci by bylo možné přidělování zaměstnance k uživateli. Napadené rozhodnutí je

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

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 míst 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 RUG CZ, s.r.o. a dále k uživateli Alfmeier CZ

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

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 RUG CZ, s.r.o. a dále k uživateli Alfmeier CZ 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, dle níž 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 uvedl, že správní orgán má povinnost zkoumat přiměřenost dopadů napadeného rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce. Správní orgány se musí s námitkou nepřiměřenosti vypořádat bez ohledu na to, zda to v dotčeném řízení ZPC vyžaduje. Tato povinnost vyplývá přímo z čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Žalobce v řízení před správním orgánem I. stupně předložil společně s odvoláním proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 17. 5. 2021 i čestné prohlášení ze dne 29. 7. 2021. V tomto čestném prohlášení žalobce mj. uvedl, že by v České republice nadále rád zůstal zejména z důvodu možnosti sehnat si prostřednictvím společnosti Alliance of Work Agency SE dobrou práci za odpovídající mzdu. Ze mzdy finančně podporuje manželku a dvě děti žijící v Moldávii, jelikož manželka nemůže v zemi jeho původu sehnat zaměstnání. Žalovaná však uvedla, že tvrzená újma nedosahuje takové intenzity, aby bylo rozhodnutí správního orgánu I. stupně nepřiměřeným.
17. Žalobce zdůraznil, že pokud by se musel z důvodu neprodloužení platnosti zaměstnanecké karty vrátit do země původu, znamenalo by to pro celou jeho rodinu ztrátu jediného příjmu, který jim slouží především k zajištění stravy, bydlení a dalších základních

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

životních potřeb. Uzavřel, že rozhodl-li správní orgán I. stupně o neprodloužení platnosti zaměstnanecké karty a žalovaná toto rozhodnutí potvrdila, bylo žalobci znemožněno nadále v České republice pracovat, resp. na území pobývat, bude tedy muset vycestovat zpět do Moldávie. V Moldávii je aktuálně téměř nemožné sehnat zaměstnání a zajistit si tak základní životní potřeby, a to také s přihlédnutím ke zdravotnímu stavu žalobce, který má zdravotní handicap – chybějí mu prsty na levé ruce. Rozhodnutí žalované i správního orgánu I. stupně mají tak zcela nepřiměřený dopad do soukromého a rodinného života žalobce.

Vyjádření žalované

18. Žalovaná plně odkázala na napadené rozhodnutí. K námitce nedostatku pravomoci správního orgánu I. stupně a žalované k posuzování výkonu nelegální práce žalovaná uvedla, že je stejně jako správní orgán I. stupně oprávněna si učinit úsudek o tom, zda žalobce svým jednáním naplnil důvody pro zamítnutí podané žádosti o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty včetně toho, zda se dopustil nelegální práce. V této souvislosti žalovaná odkázala na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 26. 6. 2017, č. j. 29 A 97/2015-88, dle něž si správní orgány, přestože nevykonávají kontrolní činnost, mohou učinit úsudek o povaze činnosti konané cizincem, která je v souvislosti s plněním podmínek povolení k pobytu.
19. K námitce žalobce, že se nedopustil nelegální práce, žalovaná uvedla, že setrvává na názoru, že žalobce vykonával činnost, která nebyla v souladu s vymezením pracovního místa, na něž byla vydána zaměstnanecká karta žalobce. Ten byl oprávněn vykonávat práci pouze pro zaměstnavatele AWA DEVELOP s. r. o. a později pro Alliance of Work Agency SE, nikoli pro uživatele, a tím se dopustil nelegální práce. Pokud dochází k přechodu práv a povinností z pracovněprávních vztahů mezi zaměstnavatelem, který není agenturou práce, a zaměstnavatelem, agenturou práce, je nutné reflektovat určitá specifika, jež agenturní zaměstnávání skýtá, a zároveň omezující podmínky agenturního zaměstnávání promítnuté v ZPC. Původní pracovní místu u AWA DEVELOP s. r. o. nebylo nikdy v EVPM obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty vymezeno jako pracovní místo, v rámci kterého by bylo možné zaměstnance přidělovat k uživateli. V důsledku přechodu práv a povinností z pracovněprávního vztahu na nového zaměstnavatele, Alliance of Work Agency SE, došlo pouze ke změně zaměstnavatele žalobce, pracovní poměr žalobce však pokračuje v původním zaměstnaneckém poměru, tj. na pracovní pozici, na které nebylo možné žalobce přidělovat k uživateli.
20. Žalovaná má za to, že žalobce nebyl zkrácen na svých procesních právech tím, že mu nebylo sděleno, jaké správní orgán I. stupně shledává nedostatky a překážky pro které nemůže žádosti vyhovět. Správní orgán I. stupně nebyl povinen poskytnout návod vedoucí k vyhovění jeho žádosti a nepochybil, pokud žalobci nesdělil důvod, pro který nelze žádosti žalobce vyhovět. Žalovaná upozornila na to, že i kdyby byl žalobce na zjištění správního orgánu I. stupně vedoucí k zamítnutí žádosti upozorněn před vydáním napadeného rozhodnutí, nemohl by na těchto zjištěních nic změnit a nijak je napravit, neboť se podle zjištění správního orgánu I. stupně nelegální práce již dopustil.
21. Žalovaná setrvává na názoru, že napadeným rozhodnutím nebylo nepřiměřeně zasaženo do soukromého a rodinného života žalobce. Žalovaná poukázala zejména na skutečnost, že příjem, na kterém je dle tvrzení žalobce jeho rodina v zemi původu závislá, pochází

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

z nelegální práce.

22. V projednávané věci byly splněny veškeré podmínky pro zamítnutí žádosti žalobce, napadené rozhodnutí bylo vydáno na základě dostatečně zjištěného stavu věci, bylo dostatečně a řádně odůvodněno a je v souladu s platnými právními předpisy. Žalovaná se nedopustila pochybení při aplikaci zákonných ustanovení a v daném případě neshledala porušení základních zásad správního řízení.

Jednání ve věci

23. Dne 22. 6. 2022 se ve věci konalo před Krajským soudem v Plzni jednání, jehož se zúčastnil zástupce žalobce, Tomáš Plíhal, a pověřená zaměstnankyně žalované, Šarlota Šudrychová. Zástupce žalobce odkázal na žalobu a na rozsudek zdejšího soudu ve věci 77 A 101/2021, který řešil skutkově i právně obdobnou věc. Pověřená zaměstnankyně žalované poukázala na vyjádření žalované k žalobě. Zástupce žalobce pak uvedl, že všechny navržené důkazy jsou asi zbytečné, netrval na jejich provedení, s výjimkou smlouvy o koupi závodu, kterou chtěl prokázat, že žalobce nebyl stranou smlouvy, k převodu došlo bez jeho přičinění. Soud tento důkaz neprovedl, neboť skutkové tvrzení, které jím žalobce mínil prokázat, nebylo ve věci sporné. Provedení takového důkazu soud vyhodnotil jako nadbytečné. Pověřená zaměstnankyně žalované žádné důkazy nenavrhla. Soud tedy dokazování neprováděl. Zástupce žalobkyně nakonec navrhl zrušení napadeného rozhodnutí i jemu předcházejícího rozhodnutí správního orgánu I. stupně a vrácení věci žalované k dalšímu řízení. Pověřená zaměstnankyně žalované navrhla zamítnutí žaloby.

Posouzení věci soudem

24. Soud přistoupil k přezkumu uplatněných žalobních námitek, jejichž rozsahem je podle § 75 odst. 2 s. ř. s. vázán. Soudní přezkum napadeného rozhodnutí se pak upíná ke skutkovému a právnímu stavu, který tu byl v době jeho vydání, a to podle § 75 odst. 1 s. ř. s.
25. 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 žalobce přidělovala k jiným zaměstnavatelům, vykonával závislou práci v jejich prospěch, nikoli ve prospěch svého zaměstnavatele.
26. 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 práci 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.“
27. 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:

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

„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.“

28. 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 § 44a 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 nevydává, 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 skutkové otázce předběžné, si pak může správní orgán nepochybně učinit úsudek sám.
29. Z toho je také patrné, že je zcela nesprávné řešení této otázky spojovat s problematikou presumpce neviny, která je s meritem projednávané 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 projednávané 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 projednávané 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.
30. Tento žalobní bod proto není důvodný.
31. V druhém žalobním bodu rozporuje žalobce samotný závěr správních orgánů, že se dopustil výkonu nelegální práce.
32. Podle § 42g odstavce 1 ZPC: *„Zaměstnaneckou kartou se 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. 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.“*
33. Dle § 42g odst. 7 ZPC: *„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*

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

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 těchto 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.“

34. 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.“
35. 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.“
36. 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 od 2. 7. 2019 do 20. 5. 2021, a to za účelem zaměstnání u zaměstnavatele Agency Worker Company s. r. o. na pracovní pozici montážní dělníci výrobků z kovů s místem výkonu práce v Plzeňském kraji. Dne 15. 9. 2020 žalobce učinil žalobce oznámení podle § 42g odst. 7 a 8 ZPC k zaměstnavateli AWA DEVELOP s. r. o. na pracovní pozici montážní dělníci ostatních výrobků s místem výkonu práce v okresech Tachov, Rokycany, Plzeň-jih, Plzeň-město, Plzeň-sever, Klatovy a Domažlice, přičemž dne 29. 9. 2020 mu správní orgán I. stupně sdělil, že splnil podmínky pro změnu zaměstnavatele; na tomto pracovním místě mohl být zaměstnán od 16. 10. 2020. Dne 8. 2. 2021 bylo žalobci kladně vyřízeno oznámení o změně pracovního zařazení u zaměstnavatele Alliance of Work Agency SE, a to na pracovní pozici montážní dělníci výrobků a zařízení; na tomto pracovním místě mohl být žalobce zaměstnán počínaje 27. 2. 2021. Ze správního spisu dále vyplývá, že správní orgán I. stupně disponuje smlouvou o koupi části závodu uzavřenou dne 13. 10. 2020 mezi společnostmi AWA DEVELOP s. r. o. a Alliance of Work Agency SE, a to včetně její první přílohy, kterou tvoří seznam zaměstnanců, na němž je uveden mj. i žalobce. Touto smlouvou došlo ve smyslu § 2175 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, v souvislosti s převodem obchodního závodu současně k přechodu práv a povinností z pracovněprávních vztahů stávajícího zaměstnavatele (tedy AWA DEVELOP s. r. o.) na nového zaměstnavatele (tedy Alliance of Work Agency SE), a to podle § 338 a

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

násl. zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce. Od 15. 10. 2020 se tak žalobce stal zaměstnancem společnosti Alliance of Work Agency SE. Žádost o prodloužení stávajícího pobytového oprávnění ve smyslu § 44a ZPC podal žalobce u správního orgánu I. stupně dne 17. 3. 2021.

37. Správní orgán I. stupně v rámci správního řízení o prodloužení žalobcova pobytového oprávnění zjistil, mj. ze sdělení samotného žalobcova zaměstnavatele, že žalobcův současný zaměstnavatel, společnost Alliance of Work Agency SE je agenturou práce a že rovněž žalobce je přidělován k výkonu práce u uživatelů. Konkrétně byl žalobce přidělen od 22. 10. 2020 u společnosti RUG CZ, s. r. o., a ode dne 28. 1. 2021 a od 1. 3. 2021 pak u společnosti Alfmeier CZ s. r. o. od 1. 3. 2021 zde žalobce vykonával jinou pracovní pozici, tedy tu která byla žalobcem oznámena dne 8. 2. 2021, jak je patrně shora).
38. Na základě těchto zjištění správní orgán I. stupně dospěl k závěru, že žalobcovu žádost o prodloužení stávajícího pobytového oprávnění je namísto zamítnout podle § 44a odst. 11 ve spojení s § 46 odst. 6 písm. e) ZPC, neboť žalobce vykonával nelegální práci. Podle jeho názoru totiž původní pracovní místo, které v rámci přechodu práv a povinností z pracovněprávních vztahů přešlo na stávajícího zaměstnavatele Alliance of Work Agency SE, nebylo vymezeno jako pracovní místo, v rámci něhož by bylo možné přidělování zaměstnance k uživateli. Proto, pokud byl žalobce svým současným zaměstnavatelem poskytován uživatelům, vykonával práci, jež se neshodovala s vymezením pracovního místa v jím držené zaměstnanecké kartě. S těmito závěry se v napadeném rozhodnutí ztotožnila i žalovaná.
39. 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. 16 820 460 765, přičemž jednou z těchto podmínek byl výkon práce přímo pro zaměstnavatele, nikoli pro uživatele. Pokud chtěl být žalobce agenturně zaměstnáván, byl v této logice 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.
40. 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 I. stupně. Z tohoto pečlivě koncipovaného odůvodnění je patrné, že správní orgán I. stupně činí v případě přechodu práv a povinností z pracovněprávních vztahů rozdílnost mezi situacemi, kdy jde o dva zaměstnavatele „přímé“, tedy nikoli agentury práce, a situacemi, kdy dochází k převzetí zaměstnanců agenturou práce. Pak je dle názoru správního orgánu I. stupně třeba rozlišovat mezi situacemi, kdy příslušný zaměstnanec přechází do kmenového stavu zaměstnanců agentury práce a podílí se přímo na její činnosti, a mezi situacemi, 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 nespátřuje správní orgán I. stupně z hlediska zachování totožnosti pracovního místa (tedy toho, pro

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

kteřé byla vydána zaměstnanecká karta) žádnou potíží, 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.

41. 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 správní orgán I. stupně 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 dle správního orgánu I. stupně 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.
42. 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 RUG CZ, s. r. o., respektive Alfmeier CZ, s. r. o., pak vybočil z vymezení pracovního místa, na které mu byla vydána zaměstnanecká karta, a tedy se dopustil nelegální práce.
43. 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.
44. 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.“*

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

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 odůvodnění svého rozhodnutí 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.

45. 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.
46. Soud rovněž nijak nezpochybňuje 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 již zmíněný § 338 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.
47. V projednávané věci správní orgány netvrdí, že by žalobce v rámci svého přidělení k uživateli RUG CZ, s. r. o., respektive Alfmeier CZ, s. r. o. vykonával jiný druh práce, než který mu byl povolen, nebo že by při výkonu práce přestoupil vymezený povolený územní rozsah. 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 na společnost Alliance of Work Agency SE v důsledku

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

koupě části závodu, respektive coby zaměstnanec touto agenturou práce přidělený k výkonu stejné pracovní pozice v rámci místního obvodu, který měl povolený, k jinému zaměstnavateli. Z toho rovněž vyplývá, že pokud se v projednávané věci někdo dopustil obcházení zákona, byl to nikoli žalobce, ale právě společnost Alliace of Work Agency SE.

48. 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.
49. 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. Na tom nic nemohou změnit ani poukazy správního orgánu I. stupně, podle nichž bylo v možnostech žalobce, aby odhalil, že dochází k porušování podmínek jeho zaměstnanecké karty a aby na to popřípadě reagoval. Především se s tímto názorem nelze ztotožnit: odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně představuje poměrně sofistikovanou, komplexní právní úvahu, kterou následovat by pravděpodobně činilo potíže i významné části domácí laické populace. U cizince lze jistě předpokládat, že bude schopen porozumět tomu, že vykonává jinou práci, než má povolenu, případně že ji vykonává pro jiného zaměstnavatele, než kterého má povoleného, popřípadě že ji vykonává jinde, než kde má povoleno. Pakliže však vykonává stejnou práci, ve stejném územním obvodu na základě písemného pokynu vlastního zaměstnavatele, pak se soudu jeví, že správní orgán I. stupně pohlíží na žalobce přece jen poněkud přísnějším měřítkem, než by odpovídalo meritum věci. Přitom soud znovu opakuje, že rozumí snaze správních orgánů zabránit pokusům o vyprázdnění § 42g odst. 7 ZPC agenturami práce, jejich postup však musí mít zákonnou oporu.
50. Přehlédnout 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

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

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.

51. Tento žalobní bod tedy soud vyhodnotil jako důvodný. Žalobce se výkonu nelegální práce nedopustil.
52. 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.
53. 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.
54. 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.*“
55. 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 správních soudů 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.
56. Z tohoto výkladu vyplývá, že ani ve vztahu k žalobci nebyla dána povinnost správních orgánů formálně jej seznamovat se svým názorem 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.
57. 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 20. 4. 2021 žalobci doručená dne 22. 4. 2021). Žalobce se ke správnímu orgánu I. stupně dne 22. 4. 2021 dostavil, s obsahem podkladů pro vydání rozhodnutí se seznámil a uvedl, že se k nim nechce vyjádřit. Tím správní orgán I. stupně učinil svým povinností v daném směru zadost.
58. Pokud jde o tu část této žalobní námítky mířící na porušení § 4 odst. 4 správního řádu, pak

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

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.

59. Konečně se soud zabýval poslední dílčí námitkou, která se týkala posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí dle § 174a zákona o pobytu cizinců.
60. 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.“*
61. V projednávané věci není mezi účastníky sporu o tom, že přímo ze zákona o pobytu cizinců povinnost posoudit přiměřenost dopadů rozhodnutí správními orgány 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.
62. Žalobce v této souvislosti poukazuje na to, že správními orgány 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 správními orgány 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 v Moldávii (konkrétně manželku a dvě děti). V Moldávii nemůže jeho manželka sehnat práci a ztráta žalobcova příjmu ze zaměstnání v ČR by pro rodinu znamenala ztrátu vlastně jediného příjmu, ze kterého je financováno její živobytí.
63. Soud však 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 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 zcela 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 a situaci panující na trhu práce v Moldávii nijak nevypovídá.
64. 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

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

posouzení přiměřenosti v průběhu řízení neuvedl, a ani správnímu orgánu I. stupně není taková okolnost známá. Tento závěr lze ve světle uplatněné žalobní námitky považovat za zcela odpovídající věci. Pokud pak žalovaná tento závěr v podstatě jinými slovy zopakovala, pak ani jí nelze ve směru uplatněné žalobní námitky nic vytýkat.

65. 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 a snaží se učit česky. Soud k tomuto dalšímu obsahu čestného prohlášení nemohl přihlédnout, 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.
66. Poslední žalobní bod namítající procesní pochybení správních orgánů tedy není důvodný.
67. 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

68. S ohledem na výše uvedené soud shledal žalobu jako důvodnou, výrokem I. proto zrušil rozhodnutí žalované a věc jí vrátil k dalšímu řízení podle § 78 odst. 1 s. ř. s. Jelikož soud současně naznal, že vada nesprávného právního posouzení, pro kterou došlo ke zrušení napadeného rozhodnutí, je v podstatě klíčovým argumentem, na němž stojí i rozhodnutí správního orgánu I. stupně, takže by v dalším průběhu řízení žalované nezbylo, než jeho rozhodnutí také zrušit, využil v zájmu zachování procesní efektivity své právo dané mu v § 78 odst. 3 s. ř. s. a zrušil i ono rozhodnutí správního orgánu I. stupně sám.
69. 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 15 342 Kč.
70. 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)

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

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. Náhrada nákladů řízení je dále tvořena uhrazeným soudním poplatkem ve výši 3 000 Kč za podanou žalobu proti rozhodnutí správního orgánu.

71. 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).
72. Žalobci naopak nebyla přiznána náhrada soudního poplatku ve výši 1 000 Kč za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě, jelikož s tímto návrhem žalobce nebyl úspěšný, nelze tak s ohledem na § 60 odst. 1 s. ř. s. náhradu nákladů řízení přiznat.
73. Soud nepřiznal žalobci oproti vyúčtování nákladů řízení předložených jeho zástupcem právo na náhradu za úkon právní služby spočívající v poradu s klientem přesahující 1 hodinu dne 23. 11. 2021, týkající se „zejména seznámení klienta – žalobce s usnesením Krajského soudu v Plzni ze dne 10. 11. 2021, č. j. 77 A 136/2021 – 76, včetně upozornění klienta, co předmětné rozhodnutí pro něho znamená a doporučení, jak má klient dále postupovat, zda musí odcestovat atd. atp.“, jelikož tento úkon právního zástupce nepovažuje za důvodně vynaložený náklad související s předmětem řízení. Porada s klientem se netýkala merita projednávané věci a nijak nepřispěla ani neovlivnila další vývoj v projednávané věci. Není proto vůbec jasné, z jakého důvodu by měl takový úkon žalobci nahrazovat žalovaný.
74. 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 rovněž nijak nepřispělo. Z hlediska nadepsaného řízení tak toto podání nelze považovat za důvodně vynaložený náklad řízení.

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 22. června 2022

Mgr. Jaroslav Škopek v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.