



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobkyně: **S. P.**, narozena X,
státní příslušnost Ukrajina,
bytem v ČR P.,

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

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 17. 6. 2021, č. j. MV-65560-4/SO-2021

takto:

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 17. 6. 2021, č. j. MV-65560-4/SO-2021 se zrušuje a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky ze dne 20. 1. 2021, č. j. OAM-33413-29/ZM-2020 se zrušuje.
- III. Žalovaná je povinna zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 5 000 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I.

Vymezení věci

1. Žalobkyně se žalobou ze dne 10. 7. 2021, doručenou Krajskému soudu v Plzni (dále jen „soud“) dne 15. 7. 2021, domáhala zrušení rozhodnutí žalované ze dne 17. 6. 2021, č. j. MV-65560-4/SO-2021 (dále jen „napadené rozhodnutí“).
2. Napadeným rozhodnutím žalovaná rozhodla o odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále též jen „prvostupňový orgán“) ze dne 20. 1. 2021, č. j. OAM-33413-29/ZM-2020 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), kterým byla žalobkyni zamítnuta žádost o prodloužení zaměstnanecké karty podle § 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, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) z důvodu, že žalobkyně vykonávala nelegální práci.

II.

Žaloba

3. Žalobkyně v úvodu v obecné rovině namítla, že, ač je napadené rozhodnutí obsáhlé, není dostatečně odůvodněno.
4. Dále žalobkyně uvedla, že se vědomě nedopustila žádného protiprávního jednání a že tvrzení správních orgánů o výkonu nelegální práce je přepjatě formalistické a nepřiměřené. Žalobkyně přiznala, že 4 měsíce pracovala na jiném místě, ale zdůraznila, že měla stále platnou zaměstnaneckou kartu a pracovala pro stejného zaměstnavatele. Správní orgány měly přihlídnout k důvodům, proč k pochybení došlo (pochybení žalobkyně nezavinila a ani o něm nemohla vědět, jen oznámila změnu opožděně, byť okamžitě poté, co se dozvěděla, 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).
5. Žalobkyně dále poukázala na to, že správní orgán prvního stupně vyslovil vůči žalobkyni souhlas se změnou jejího pracovní pozice i místa jejího výkonu práce u téhož zaměstnavatele. Tvrzení žalované, že při posuzování změn v rámci udělené zaměstnanecké karty se jedná jen o kontrolu evidencí, bylo dle žalobkyně mylné, neboť správní orgán má možnost ověřit všechny údaje uvedené v žádosti o změnu. Žalobkyně namítala, že správní orgán nejprve souhlasil se změnou její pracovní pozice a následně při shodných okolnostech nevyhověl její žádosti pro pouhé administrativní pochybení. Evidenčním pochybením žalobkyně nedošlo k žádné škodě, nebyl ohrožen žádný zájem státu ani předpisy pracovního práva. Dle žalobkyně bylo místo výkonu práce toliko dílčím údajem zaměstnanecké karty. Žalobkyně též poukázala na omezení komunikace s úřady v důsledku pandemie onemocnění Covid-19. Žalobkyně dodala, že žalovaná svým postupem podporuje mafiánské skupiny ovládající podávání nových žádostí na Ukrajině.
6. Žalobkyně navrhla, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

III.

Vyjádření žalované k žalobě

7. Žalovaná ve vyjádření k žalobě datovaném a doručeném soudu dne 28. 7. 2021 navrhla zamítnutí žaloby.
8. 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 akcentovala ochranu pracovního trhu. Smyslem testu trhu práce je nejprve zjistit, zda dané místo může být obsazeno občanem České republiky nebo Evropské unie, čímž je chráněn český trh práce. Teprve v případě, kdy je „otestováno“, že dané místo nelze obsadit občanem České republiky nebo Evropské unie, pak teprve přichází možnost obsadit dané místo občanem třetí země. Pokud jsou při zadání testu výchozí podmínky diametrálně odlišné od podmínek, které jsou posléze obsahem pracovněprávního vztahu, pak test trhu práce nemůže splnit svůj účel a podstatu a dochází tak k jeho obcházení. Jednou ze zásadních podmínek je místo výkonu práce.

9. Dle žalované žalobkyně vykonávala práci na jiném místě výkonu, než na kterém mohla na základě vydané zaměstnanecké karty pracovat, přestože k výkonu této činnosti nebyla oprávněna (nepožádala včas o udělení souhlasu, resp. neoznámila zaměstnání na jiném místě výkonu u téhož zaměstnavatele), tudíž se dopustila výkonu nelegální práce.
10. K argumentu žalobkyně, že sám prvostupňový orgán vyslovil souhlas se změnou pozice i místa u téhož zaměstnavatele (učinil vyhovění žádosti), načež v jejím případě se jednalo o administrativní pochybení zaměstnavatele, které žalobkyně nezavinila, žalovaná uvedla, že i pro žalobkyni ve správním právu platí v určité míře klasická právní zásada *vigilantibus iura scripta sunt* (tj. práva náleží bdělým). Jak vyplývá z napadeného rozhodnutí, žalobkyně porušila právní předpisy České republiky, neboť pracovala v rozporu s vydanou zaměstnaneckou kartou, tedy námitka žalobkyně, že paušální hodnocení správních orgánů ohledně neprodloužení zaměstnanecké karty, je nedůvodná.
11. Dle názoru žalované zvolil prvostupňový orgán řešení, které je v souladu s veřejným zájmem. Jestliže byl zjištěn důvod nevyhovění žádosti, tedy výkon nelegální práce ze strany žalobkyně, pak prvostupňový orgán nebyl nadán pravomocí tento důvod pominout, takový postup by byl jednoznačně v rozporu se zásadou legality. Žalovaná k námitce žalobkyně, že prvostupňový orgán není oprávněn extenzivně vykládat zákon v její neprospěch, odkázala na judikaturu správních soudů s tím, že správní orgány jsou nepochybně oprávněny učinit si na základě provedených důkazů úsudek o tom, zda žalobkyně svým jednáním naplnila důvod pro zamítnutí podané žádosti o prodloužení doby platnosti pobytového oprávnění včetně toho, zda se dopustila výkonu nelegální práce. Je zřejmé, že prvostupňový orgán je na základě provedených důkazů, prokazujících stav věci, oprávněn rozhodnout, zda žalobkyně v důsledku svého jednání porušila právní předpisy na úseku zaměstnanosti. Tento názor Komise je v souladu s konstantní judikaturou. K námitce žalobkyně, že se v jejím případě jedná o drobné opomenutí, jiné místo výkonu práce oznámila se zpožděním, na čemž měl vliv i celosvětový boj proti onemocnění Covid 19, žalovaná odkázala na rozsudek Městského soudu v Praze, který citovala.
12. Závěrem žalovaná shrnula, že v daném případě byly splněny veškeré podmínky pro zamítnutí žádosti žalobkyně, že napadená rozhodnutí byla vydána na základě dostatečně zjištěného stavu věci, byla dostatečně a řádně odůvodněna a jsou v souladu s platnými právními předpisy. Je rovněž toho názoru, že z její strany nedošlo k pochybení při aplikaci zákonných ustanovení a v daném případě neshledala porušení základních zásad správního řízení.

IV.

Průběh řízení

13. Soud konstatuje, že žaloba směřující proti napadenému rozhodnutí byla podána včas, neboť zákonná lhůta 30 dnů od doručení napadeného rozhodnutí (srov. § 172 odst. 1 zákona o pobytu cizinců) byla dodržena. Napadené rozhodnutí bylo vydáno dne 17. 6. 2021 a žalobkyni doručeno dne 24. 6. 2021 (na napadeném rozhodnutí je vyznačeno nabytí právní moci dne 24. 6. 2021), přičemž předmětná žaloba byla soudu doručena již dne 15. 7. 2021. Soud dále konstatuje, že žaloba byla podána osobou k tomu oprávněnou (žalobkyně byla adresátem napadeného rozhodnutí), proti žalované, která je pasivně legitimována, jako odvolací orgán, který vydal žalobou napadené rozhodnutí (z žaloby, včetně žalobního návrhu, bylo zřejmé, že žalobkyně napadala rozhodnutí žalované, tudíž soud v řízení jednal se žalovanou, a to i přes nepřesné označení strany žalované v rubrice žaloby, když ani žalovaná v průběhu celého řízení neuplatnila ve vztahu ke své pasivní legitimaci žádnou námitku a za účastníka řízení se po celou dobu trvání soudního řízení považovala). Žaloba byla podána po vyčerpání řádných opravných prostředků (proti napadenému rozhodnutí nebylo odvolání přípustné) a obsahuje všechny požadované formální náležitosti. Soud proto mohl přistoupit k věcnému přezkoumání žaloby.
14. O podané žalobě soud rozhodoval bez nařízení jednání ve smyslu § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), neboť s tímto postupem nejprve vyslovila souhlas žalovaná ve vyjádření ze dne 28. 7. 2021 (č. l. 31) a poté i žalobkyně dodatečně udělila souhlas s rozhodnutím věci bez jednání svou písemností ze dne 28. 6. 2022 (č. l. 63), doručenou soudu dne 30. 6. 2022.

*V.**Posouzení věci soudem*

15. V souladu s § 75 odst. 1 a 2 s. ř. s. soud vycházel 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. Soud přezkoumal napadené rozhodnutí i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (srov. § 76 s. ř. s.).
16. Po přezkoumání skutkového a právního stavu posuzované věci soud dospěl k závěru, že žaloba **je důvodná**.
17. Žalobkyně v úvodu své žaloby uplatnila obecně formulovanou námitku nepřezkoumatelnosti, když namítla, že napadené rozhodnutí není dostatečně odůvodněno. Soud se tudíž musel nejprve zabývat otázkou přezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, neboť hodnotit zákonnost rozhodnutí lze pouze tehdy, je-li rozhodnutí jako celek přezkoumatelné.
18. 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, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2021, č. j. 7 As 447/2019 – 60, bod 22). 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 „*přezkoumatelné 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 na rozhodnutí správních orgánů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, bod 22).

19. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí je zřejmé, že napadené rozhodnutí není nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, příp. pro nesrozumitelnost. Z napadeného rozhodnutí je patrné, na základě jakých důvodů žalovaná dospěla ke svému rozhodnutí, přičemž shodné platí i pro prvostupňové rozhodnutí. Námitka nepřezkoumatelnosti tudíž nebyla důvodná.
20. Soud proto mohl přistoupit k věcnému posouzení žaloby, tj. k posouzení námitky nezákonnosti napadeného rozhodnutí. Soud v dané souvislosti předesílá, že v nyní projednávané věci nebyl mezi účastníky sporný základní skutkový stav, který lze shrnout následovně.
21. Žalobkyni byla vydána zaměstnanecká karta k zaměstnavateli AVX Czech Republic s. r. o. s platností od 8. 2. 2019 do 30. 9. 2020. Dne 20. 7. 2019 jí byl udělen souhlas se změnou zaměstnavatele na NORYMAN s. r. o.
22. Žalobkyně jako držitelka zaměstnanecké karty podala prvostupňovému orgánu dne 27. 1. 2020 oznámení změny zaměstnavatele, jímž oznámila, 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, prvostupňový orgán sdělil žalobkyni, že podmínky podle § 42g odst. 7, 8 zákona o pobytu cizinců ve vztahu k zaměstnání žalobkyně jako montážního dělníka u zaměstnavatele SKG stavby s místem výkonu práce v Přešticích byly splněny. Žalobkyně tak byla oprávněna vykonávat tuto práci od 28. 2. 2020.
23. Dne 1. 6. 2020 uzavřela žalobkyně 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. Dodatkem č. 1 k rámcové smlouvě o dílo uzavřeným dne 1. 7. 2020 mezi SKG stavby (jako zhotovitelem) a PACKAGING – B s. r. o. (jako objednatelem) došlo ke změně místa pro výkon objednávek na adresy „Husova 1045, 334 01 Přeštice a Lužany 167, 334 54“.
24. Žalobkyně podala 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.
25. Žalobkyně následně podala správnímu orgánu prvního stupně dne 8. 10. 2020 oznámení změny zaměstnavatele, jímž oznámila, 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-57585-8/ZM-2020, správní orgán prvního stupně sdělil žalobkyni, že podmínky podle § 42g odst. 7, 8 zákona o pobytu cizinců ve vztahu k zaměstnání žalobkyně jako montážního dělníka u zaměstnavatele SKG stavby s místem výkonu práce v okrese Plzeň-jih byly splněny. Žalobkyně tak byla oprávněna vykonávat tuto práci od 9. 11. 2020.
26. Prvostupňovým rozhodnutím správní orgán prvního stupně zamítl žádost žalobkyně z důvodu, že žalobkyně v rozporu se zaměstnaneckou kartou vykonávala pro zaměstnavatele SKG stavby nelegální práci od 1. 7. 2020 do 8. 11. 2020 na adrese Lužany 167; od 9. 11. 2020 se

již o výkon nelegální práce nejednalo, neboť byl dle sdělení o splnění podmínek pro změnu pracovního zařazení ze dne 4. 11. 2020 žalobkyni povolen od 9. 11. 2020 výkon práce pro celý okres Plzeň-jih, kam spadají i Lužany. V odvolání žalobkyně potvrdila, že pracovala po nějakou dobu v jiné lokalitě, ale poukázala na to, že šlo o pouhé administrativní pochybení a že měla stále platnou zaměstnaneckou kartu a pracovala pro stejného zaměstnavatele. Odvolání žalobkyně proti prvostupňovému rozhodnutí žalovaná napadeným rozhodnutím zamítla a prvostupňové rozhodnutí potvrdila.

27. Při věcném posouzení žaloby soud vyšel zejména z následující právní úpravy a relevantní judikatury Nejvyššího správního soudu.
28. Podle § 37 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (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.*
29. Podle § 37a odst. 1 zákona o zaměstnanosti *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.*
30. Podle § 42g odst. 1 věta první zákona o pobytu cizinců platí, že *zaměstnaneckou kartou se rozumí povolení k dlouhodobému pobytu oprávnující 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.*
31. 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.*
32. Podle § 42g odst. 7 věta první zákona o pobytu cizinců *změnu zaměstnavatele, pracovního zařazení nebo zaměstnání na další pracovní pozici u téhož nebo u jiného zaměstnavatele je držitel zaměstnanecké karty vydané podle odstavce 2 povinen oznámit ministerstvu nejméně 30 dnů před takovou změnou.*
33. Podle § 42g odst. 12 písm. b) zákona o pobytu cizinců *je cizinec povinen 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.*
34. 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 poslední oznámenou pracovní pozici.

35. Podle § 46 odst. 6 věty druhé písm. e) zákona o pobytu cizinců platí, že *ministerstvo zaměstnaneckou kartu nevydává, pokud cizinec vykonával nelegální práci.*
36. Podle § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti je *nelegální prací mj. práce vykonávané cizincem v rozporu se zaměstnaneckou kartou.*
37. Právě uvedenou právní úpravu vykládá soud následujícím způsobem. 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 cizinec 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 pracovní pozice, na níž se vydává zaměstnanecká karta. Zákon o zaměstnanosti používá výše uvedený termín „základní charakteristika pracovního místa“ pro druh a místo výkonu práce, zatímco 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 uvedené 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), přičemž v zákoně o pobytu cizinců, který používá termín „pracovní pozice“, je též vymezeno 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.
38. Soud v obecné rovině shrnuje, že cizinec bude vykonávat práci v rozporu se zaměstnaneckou kartou mj. v případě, kdy 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.

39. 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*. Z uvedené právní úpravy vyplývá, 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.
40. 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 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].
41. 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 „přeplácením“ 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.“ Vzhledem ke konkrétním okolnostem posuzované věci je klíčový právě popsáný účel zákona o zaměstnanosti, pokud jde o posouzení toho, zda ze strany žalobkyně došlo k výkonu nelegální práce či nikoli.

42. Jak již bylo uvedeno výše, základní skutkový stav věci nebyl mezi účastníky sporný. Žalobkyně vykonávala 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 její zaměstnanecké karty, ve znění oznámených změn, pouze v jednom z těchto údajů, a to v části místa výkonu práce. Konkrétně žalobkyně od 1. 7. 2020 vykonávala práci na adrese Lužany 167 a nikoli na původní adrese dle zaměstnanecké karty ve znění oznámených změn (Husova 1045, Přestice). Nebylo sporu o tom, že v tomto období žalobkyně vykonávala práci montážního dělníka pro zaměstnavatele (SKG stavby) v souladu se zaměstnaneckou kartou ve znění ohlášených změn, tudíž pokud jde o zaměstnavatele a druh práce, žalobkyně nepracovala v rozporu s pracovní pozicí vymezenou v zaměstnanecké kartě. Ze správního spisu přitom vyplývá, že žalobkyně byla i po datu 1. 7. 2020 nadále zaměstnána u zaměstnavatele SKG stavby a vykonávala práci ve výrobních prostorách objednatele díla (PACKAGING – B s. r. o.), který měl uzavřenu rámcovou smlouvu o dílo se zaměstnavatelem žalobkyně, přičemž tento objednatel nadále sídlil na adrese Husova 1045, Přestice a na adresu Lužany 167 pouze přesunul z Přestic 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 oznámila žalobkyně prvostupňovému orgánu až dne 8. 10. 2020, ač měla práci v Lužanech vykonávat již od 1. 7. 2020. Nesporné též bylo, že právě v oznámení ze dne 8. 10. 2020 žalobkyně oznámila, že hodlá stejnou práci pro stejného zaměstnavatele vykonávat v místě „Plzeň-jih“ a sdělením ze dne 4. 11. 2020, č. j. OAM-57585-8/ZM-2020, prvostupňový orgán sdělil žalobkyni, že podmínky podle § 42g odst. 7, 8 zákona o pobytu cizinců ve vztahu k zaměstnání žalobkyně s místem výkonu práce v okrese Plzeň-jih byly splněny.
43. Prvostupňový orgán ve svém rozhodnutí konstatoval, že žalobkyně vykonávala nelegální práci v období od 1. 7. do 8. 11. 2020, protože ji vykonávala v Lužanech a nikoli v Přesticích. Datum ukončení výkonu nelegální práce prvostupňový orgán stanovil tím, že od 9. 11. 2020 byl žalobkyni na základě oznámené změny povolen výkon práce v celém okrese Plzeň-jih, kam spadají i Lužany (viz str. 3 a 4 prvostupňového rozhodnutí). Na str. 5 prvostupňového rozhodnutí prvostupňový orgán dodal, že pokud chtěla žalobkyně pracovat v Lužanech, měla nejprve učinit oznámení o změně pracovního zařazení u téhož zaměstnavatele, což sice udělala, ale až v době, kdy zde již několik měsíců pracovala bez příslušného oprávnění. Ve shodě s tímto posouzením žalovaná v napadeném rozhodnutí na str. 5 rovněž dospěla k závěru, že žalobkyně v období od 1. 7. do 8. 11. 2020 prokazatelně pracovala v rozporu s vydanou zaměstnaneckou kartou, tedy se svým jednáním dopustila výkonu nelegální práce, když pracovala na jiném místě výkonu práce, než pro které jí byla

vydána zaměstnanecká karta.

44. Žalobní bod směřující proti tomuto právnímu závěru správních orgánů soud při aplikaci výše uvedených právních východisek posoudil jako důvodný.
45. Z uvedeného je zřejmé, že správní orgány práci žalobkyně 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 žalobkyně podle zaměstnanecké karty ve znění svých oznámení nebyla oprávněna práci vykonávat, aniž by ovšem blíže zohlednily ostatní okolnosti předmětného případu, které jsou patrné ze správního spisu a které jsou relevantní z hlediska žalobkyní zastávané pracovní pozice, resp. jejího pracovního zařazení. Soud považuje úvahu správních orgánů vzhledem ke konkrétním okolnostem případu žalobkyně za příliš zkratkovitou. Je pravdou, že v období od 1. 7. do 8. 11. 2020 žalobkyně byla oprávněna vykonávat práci montážního dělníka pro zaměstnavatele SKG stavby v Přešticích a nikoli v Lužanech. Nicméně výkon její práce v Lužanech nelze bez dalšího označit za nelegální práci z následujících důvodů vážících se ke konkrétním skutkovým okolnostem posuzovaného případu.
46. 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. Podle názoru soudu je vždy nutno posoudit konkrétní okolnosti výkonu práce, a to nejen délku období, po které byla vykonávána (jak argumentuje žalovaná), ale i míru odlišnosti mezi realitou a povoleným místem výkonu práce, popř. druhem práce či osoby 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 náležitě vyhodnotit rozpor mezi zaměstnaneckou kartou a skutečně vykonávanou prací, musejí se zabývat tím, v čem a do jaké míry jsou parametry obou srovnávaných skutečností shodné a v jakých parametrech se liší. U žalobkyně byla situace taková, že v rozhodném období pracovala pro „správného“ zaměstnavatele a vykonával „správný“ druh práce. Šlo o to, že práci vykonávala na geograficky jiném místě, ovšem fakticky ve výrobní hale stejného objednatele díla, který byl ve smluvním vztahu se zaměstnavatelem žalobkyně. 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 žalobkyně 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 místě vykonávané práce mezi zaměstnaneckou kartou a skutečností bez dalšího musí vést k závěru o nelegální práci.
47. V případě žalobkyně správní orgány nevzaly do úvahy, ač tak učinit vzhledem k námitkám žalobkyně měly, následující fakta. Žalobkyně i po datu 1. 7. 2020 byla zaměstnána u stejného zaměstnavatele (SKG stavby), přičemž vykonávala práci ve výrobních prostorách stejného objednatele díla (PACKAGING – B s. r. o.), který měl uzavřenu rámcovou smlouvu o dílo se zaměstnavatelem žalobkyně a který přesunul svou výrobu z Přeštic do nově pronajaté haly v Lužanech. Přitom vzdálenost míst na adrese Husova 1045 v Přešticích a Lužany 167 je 4,4 km, když jde o vedlejší obce. Obě obce patří do okresu Plzeň-jih (viz str. 3 prvostupňového rozhodnutí). Účelem zákona o 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 žalobkyně nesporně výkon práce v Lužanech oznámila opožděně, z obsahu spisu není zřejmé, že by popsany účel zákona o zaměstnanosti mohl být její prací v Lužanech negativně dotčen. Uvedené potvrzuje zejména ta skutečnost, že správní orgán prvního stupně následně a v úzké časové souvislosti žalobkyni dovolil vykonávat předmětné práce pro předmětného zaměstnavatele v celém okrese Plzeň-jih (srov. sdělení ze dne 4. 11. 2020, č. j. OAM-57585-8/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 žalobkyně obsadila 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 vymezena okresem, pak stěží mohla žalobkyně 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 práva preferovaných osob výkonem práce žalobkyně nemohla být (významně) dotčena, 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.

48. K argumentační logice žalované, že výkon práce v rozporu s jakýmkoli z údajů vymezujících pracovní pozici povolenou v zaměstnanecké kartě je bez dalšího (tedy bez ohledu na konkrétní okolnosti případu) nelegální prací, soud uvádí, že ji má za nesprávnou. Jak je výše uvedeno, ani stávající právní úprava nezabývá 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 s žalobkyní skutečně vykonávanou prací, sic v jiné než povolené obci (ale v obci velmi blízké a nacházející se ve stejném okresu Plzeň-jih, přičemž takto okresem vymezené území správní orgány považovaly za relevantní pro rozhodování preferovaných osob o přijetí zaměstnání), nelze práci vykonávanou žalobkyní tak, jak byla dosud správními orgány zjištěna, posoudit jako nelegální, byť byla vykonávána řádově měsíce. Navíc v posuzovaném případě se jednalo o výrobní halu stejného objednatele díla, se kterým byl stejný zaměstnavatel žalobkyně ve smluvním vztahu.
49. Soud pro úplnost uvádí, že jeho posouzení se nikterak neocitá v rozporu s žalovanou citovanými soudními rozhodnutími, neboť žalovaná citovala toliko obecné právní závěry, které soud nezpochybňuje a které nic nemění na posouzení věci vystavěné na konkrétních okolnostech daného případu.
50. 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 žalobkyně. 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 žalobkyně od 1. 7. do 8. 11. 2020 na stejné pracovní pozici a ve výrobní hale téhož objednatele díla v Lužanech, okres Plzeň-jih, namísto v cca 4 km vzdálených Přesticích, rovněž okres

Plzeň-jih, jako nelegální práci a rovněž by to bylo projevem přepjatého formalismu a v extrémním rozporu s obecně sdílenými principy spravedlnosti.

51. Závěrem soud uvádí, že považoval za nadbytečné se blíže věnovat zbylým námitkám žalobkyně, jelikož měl tu zásadní za důvodnou.

VI.

Rozhodnutí soudu

52. Vzhledem k tomu, že žaloba byla důvodná, soud ve výroku I. tohoto rozsudku napadené rozhodnutí zrušil pro nezákonnost (§ 78 odst. 1 s. ř. s.).
53. Jelikož vadami, které soud shledal ve vztahu k napadenému rozhodnutí, je zatíženo i prvostupňové rozhodnutí, soud jej výrokem II. tohoto rozsudku rovněž zrušil (§ 78 odst. 3 s. ř. s.).
54. Soud podle § 78 odst. 4 s. ř. s. vrátil věc žalované k dalšímu řízení, v němž je žalovaná vázána právními názory vyslovenými v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

VII.

Náklady řízení

55. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud výrokem III. tohoto rozsudku podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaná nebyla v řízení úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšné žalobkyni soud přiznal 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 dva 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.]. 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 14. července 2022

Mgr. Lukáš Pišvejc v.r.
předseda senátu