



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobce: **P. Ch. Ch.**
zastoupený advokátkou JUDr. Andreou Grivalskou,
sídlem Jičínská 1346/6, Praha,

proti
žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytů cizinců,**
sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha,

o žalobě proti rozhodnutí žalované č. j. MV-137928-6/SO-2021 ze dne 6. 10. 2021,

takto:

- I. Rozhodnutí žalované č. j. MV-137928-6/SO-2021 ze dne 6. 10. 2021 a rozhodnutí Ministerstva vnitra č. j. OAM-25320-24/ZM-2020 ze dne 14. 7. 2021 se ruší a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna nahradit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 18 580,50 Kč do 30 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku k rukám advokátky JUDr. Andrey Grivalské.

Odůvodnění:

I. Řízení před správními orgány

1. Ministerstvo vnitra rozhodnutím č. j. OAM-25320-24/ZM-2020 ze dne 14. 7. 2021 zamítlo

žalobcovu žádost o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty podle § 44a odst. 11 ve spojení s § 46 odst. 6 písm. e) zákona o pobytu cizinců. Důvod pro zamítnutí žádosti shledalo v tom, že žalobce vykonával nelegální práci. Jednal tedy v rozporu se zaměstnaneckou kartou. Následné odvolání žalobce žalovaná zamítla a rozhodnutí Ministerstva vnitra potvrdila.

II. Řízení před soudem

2. Proti tomuto rozhodnutí žalované žalobce brojil žalobou. Napadené rozhodnutí měl za nepřezkoumatelné a nezákonné, neboť správní orgány dostatečně nezjistily skutkový stav věci. Z napadaného rozhodnutí, jakož i z předcházejícího rozhodnutí, nebylo zřejmé, jak správní orgány dospěly k závěru, že žalobce vykonával nelegální práci. Žalovaná pouze odkázala na příkaz Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj č. j. 22381/6.30/20-3 ze dne 18. 12. 2020, kterým byla společnost FUTURE CONCEPT s. r. o. (dále též „zaměstnavatel“) uznána vinnou ze spáchání přestupku spočívajícím v zastřeném zprostředkování zaměstnání. Od 1. 6. 2020 do 30. 6. 2020 konkrétně pronajímala pracovní sílu žalobce společnosti NOVARES CZ Janovice s. r. o. Výkon nelegální práce žalobce dovodila žalovaná též z evidence odpracovaných hodin, z nichž bylo patrné, že žalobce za měsíc červenec 2020 odpracoval 160,5 hodin. Příkazem ovšem byla konstatována pouze vina zaměstnavatele, nikoliv žalobce. Zaměstnavatel žalobce se proti příkazu nebránil, tato nečinnost zaměstnavatele nemohla jít k tíži žalobce. Žalobce ostatně neměl možnost se vyjádřit ke skutkovým a právním úvahám inspektorátu. Žalobce nepopřel, že si ministerstvo mohlo učinit úsudek o charakteru vykonávané práce a případně výkon nelegální práce zohlednit, pokud by překážkou pro prodloužení platnosti zaměstnanecké karty měla být tzv. „jiná závažná překážka pobytu cizince na území České republiky“. Nyní je však v zákoně výslovně uveden pojem výkon nelegální práce, který je jasně definovaný zákonem o zaměstnanosti. Žalobce dále uvedl, že pro svého zaměstnavatele vykonával závislou práci a přijímal od něho pokyny. Bylo mu známo, že jeho zaměstnavatel poskytoval své služby různým klientům. Tyto služby pak vykonával žalobce spolu s dalšími zaměstnanci, a to na základě pokynů zaměstnavatele a v prostorách, které byl zaměstnavatel dle jeho informací oprávněn užívat.
3. Žalovaná námítky žalobce zcela odmítla, odkázala na odůvodnění napadeného rozhodnutí a správní spisy. Napadené rozhodnutí nepovažovala za nezákonné, věcně nesprávné, vnitřně rozporné ani za nepřezkoumatelné. Zcela setrvala na závěrech, které učinila v napadeném rozhodnutí.
4. Žalobce v replice uvedl, že žalovaná ve svém vyjádření nijak nezohlednila jeho rozšířenou argumentaci, kterou učinil v žalobě. Takto žalovaná činila již v rámci správního řízení, když své rozhodnutí omezila pouze na příkaz oblastního inspektorátu práce a k argumentaci žalobce se nevyjadřovala.

III. Posouzení věci

5. Žaloba je důvodná. Rozhodnutí žalované i jemu předcházející rozhodnutí Ministerstva vnitra trpí závažnou vadou řízení, neboť skutkové závěry o výkonu závislé činnosti žalobcem nemají dostatečnou oporu v dosud zjištěném skutkovém stavu. Získané podklady totiž neuvádí nic konkrétního o výkonu závislé činnosti žalobcem v rozhodném období června 2020 a správní orgány svůj skutkový závěr dovodily ze skutkových poznatků o práci jiných zaměstnanců v jiném měsíci. Na základě stávajících podkladů pro rozhodnutí tak správní orgány nemohly (bez dalšího dokazování) dospět k závěru, že

žalobce vykonával nelegální práci a že je tedy dán důvod pro neprodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty podle § 46 odst. 6 písm. e) zákona o pobytu cizinců.

III. a) Pravomoc k posouzení otázky výkonu nelegální práce

6. Soud nepřisvědčil žalobci v tom, že by orgány státní správy na úseku pobytu cizinců nebyly oprávněny hodnotit otázku výkonu nelegální práce.
7. Žalované ani ministerstvu jistě nebyla svěřena pravomoc k tomu, aby posuzovaly přestupky dle zákona o zaměstnanosti. To však v souzené věci nečinily: neposuzovaly, zda se žalobce dopustil přestupku podle zákona o zaměstnanosti, a ani mu neukládaly žádný správní trest. Hodnotily jen, zda jsou splněny podmínky pro prodloužení platnosti zaměstnanecké karty podle zákona o pobytu cizinců. Ministerstvo dle § 165 písm. n) zákona o pobytu cizinců rozhoduje o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty. Jestliže jedna z podmínek pro zamítnutí prodloužení platnosti zaměstnanecké karty byl výkon nelegální práce cizincem, ministerstvo samo mohlo posoudit charakter činnosti cizince v rámci správního řízení a nemuselo se obracet na Státní inspekci práce či oblastní inspektorát práce za účelem zahájení přestupkového řízení.
8. Jinou věcí je, že otázku nelegální práce ministerstvo i inspekce práce hodnotí podle stejných zákonných ustanovení definujících nelegální práci [mj. závislá práce cizince v rozporu s vydanou zaměstnaneckou kartou, srov. § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti], neboť jde různé právní souvislosti stále stejné otázky – zaměstnávání cizince na pracovním trhu v ČR.
9. Správní orgány se tedy ve svých rozhodnutích vůbec přestupkem výkonu nelegální práce ve smyslu § 139 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti nezabývaly. Zcela v souladu s rozsahem své kompetence toliko posuzovaly, zda se žalobce dopustil výkonu nelegální práce, jak je ta definována v § 5 písm. e) zákona o zaměstnanosti. Jde tu o zodpovězení předběžné otázky ve smyslu § 57 správního řádu, ale nejde o to, zda byl spáchán přestupek. Součástí hypotézy § 46 odst. 6 písm. e) zákona o pobytu cizinců není spáchání přestupku výkonu nelegální práce, ale jenom samotný fakt, že cizinec nelegální práci vykonával. O této otázce si správní orgány v projednávané věci učinit úsudek mohly, a proto nepochybily, pokud tak učinily (srov. odst. 40 rozsudku KS v Plzni č. j. 77 A 110/2021-64 ze dne 30. 3. 2022). Potud lze stále použít dosavadní judikaturu vztahující se k posouzení výkonu nelegální práce jako jiné závažné překážky pobytu (srov. odst. 16 rozsudku NSS č. j. 6 Azs 373/2018-30 ze dne 24. 7. 2019).

III. b) Skutkový stav věci

10. Ministerstvo tedy zaměstnaneckou kartu neprodlouží, pokud cizinec vykonával nelegální práci [§ 44a odst. 11 ve spojení s § 46 odst. 6 písm. e) zákona o pobytu cizinců]. V souzené věci však bylo otázkou, na základě jakých podkladů či vlastních skutkových zjištění může správní orgán usoudit na výkon nelegální práce.
11. Správní orgán je podle § 3 i § 50 odst. 3 správního řádu povinen postupovat v řízení tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonů s požadavky uvedenými v § 2 správního řádu (tedy zjistit zejména okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu a pro soulad rozhodnutí se zákonem). Je tedy jeho povinností si v souladu s § 50 odst. 2 správního řádu opatřit podklady k vydání rozhodnutí, a to při veškeré potřebné součinnosti účastníků řízení. Z toho vyplývá, že především správní orgán je odpovědný za zjištění skutkového stavu a

tedy i opatřování podkladů pro jeho dostatečné zjištění. Účastník řízení nemusí relevantní důkazy pro zjištění skutkového stavu dokládat, musí je nicméně označit (§ 52 správního řádu). Je pak na správním orgánu, aby dostal své zákonné povinnosti a označené relevantní důkazy obstaral.

12. Ve věci sice šlo formálně o řízení o žádosti, nicméně důvod zamítnutí této žádosti spočívá právě v ochraně veřejného zájmu (výkon nelegální práce je negativní jev ohrožující pořádek v oblasti zaměstnávání cizinců). Bylo tedy na správních orgánech, aby zjistily všechny rozhodné skutečnosti údajného výkonu nelegální práce žalobcem. To se v souzené věci nestalo:
13. Závěr ministerstva o výkonu nelegální práce žalobcem nespočíval na vlastním dokazování ministerstva, ale pouze na tzv. jiných podkladech ve smyslu § 50 odst. 1 správního řádu, konkrétně na podkladech získaných od jiných správních orgánů. Ministerstvo bylo oprávněno vycházet z rozhodnutí jiných správních orgánů a učinit je podkladem svého rozhodnutí, muselo by však jít o podklady, které mu umožní si učinit názor na problém v celé jeho šíři, anebo v její části, pokud budou dalšími podklady či důkazy doplněny.
14. **Prvním z těchto pokladů** byl příkaz Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj č. j. 22381/6.30/20-3 ze dne 18. 12. 2020. Podle jeho výrokové části se měl zaměstnavatel žalobce dopustit přestupku mimo jiné tím, že zastřeně zprostředkoval zaměstnání žalobce v období od 1. 6. do 30. 6. 2020 společnosti NOVARES CZ Janovice s. r. o. K podrobnostem výkonu práce žalobcem výroková část či odůvodnění tohoto příkazu nic bližšího neuvádí. Podle odůvodnění příkazu oblastního inspektorátu práce byl jeho podkladem protokol o kontrole provedené dne 25. 6. 2020. Tento protokol není součástí správního spisu.
15. Ministerstvo na str. 4 rozhodnutí uvedlo, že žalobce byl jmenovitě uveden v blíže neurčeném protokolu oblastního inspektorátu práce v souvislosti s tím, že byl jakožto zaměstnanec minimálně v období od 1. 6. 2020 do 30. 6. 2020 zastřeně zprostředkován k zaměstnání do společnosti NOVARES CZ Janovice s. r. o. Soudu není zřejmé, jak k tomuto závěru ministerstvo dospělo, neboť žádný protokol, ve kterém by byl žalobce jmenovitě uveden, ve správních spisech založen není.
16. Z příkazu oblastního inspektorátu práce tedy výslovně vyplývá toliko to, že jiný správní orgán než ministerstvo vnitra usoudil o přestupku zaměstnavatele žalobce na základě důkazů, jejich obsah výslovně nepopisuje. Tento podklad soud hodnotí tak, že z něj nevyplývá nic konkrétního k okolnostem závislé práce žalobcem. Na jeho základě lze nanejvýš pojmout *podezření*, že žalobce nelegální práci vykonával, protože patrně existují nějaké důkazy o tom, že způsobem zaměstnávání žalobce se sám jeho zaměstnavatel FUTURE CONCEPT s. r. o. dopustil přestupku. K tomu soud dodává, že vázanost rozhodnutím podle § 57 odst. 3 správního řádu se vztahuje pouze na tu část výrokové části příkazu, jímž inspektorát práce konstatoval vinu konkrétní osoby konkrétním přestupkem. Nevztahuje se na skutková zjištění a právní kvalifikaci vztahující se k žalobci, který nebyl obviněným z přestupku a v tomto řízení nevystupoval v žádné procesně relevantní roli.
17. **Druhým pokladem** pro rozhodnutí ministerstva byl protokol o kontrole celního úřadu provedené dne 9. 7. 2020. Ten obsahuje konkrétní skutkové poznatky celního úřadu a jeho úvahy o tom, že činnost zaměstnavatele žalobce hodnotit jako zastřené agenturní zaměstnávání. V tomto protokolu však žalobce nebyl jmenovitě uveden.

18. Z tohoto příkazu tedy plyne výslovně toliko to, že jiný správní orgán než ministerstvo vnitra usoudil o možném přestupku zaměstnavatele žalobce na základě konkrétních skutkových a právních úvah o jednání zaměstnavatele žalobce. O jednání samotného žalobce celní úřad neusoudil nic, protože kontrole nebyl přítomen. Tento podklad soud hodnotí tak, že z něj nevyplyvá nic konkrétního k okolnostem závislé práce žalobcem. Na jeho základě lze nanejvýš pojmout *podezření*, že zaměstnanci přítomní kontrole (tj. nikoliv žalobce) vykonávali nelegální práci, protože existují důkazy o tom, že způsobem jejich zaměstnávání se sám jejich zaměstnavatel společnost FUTURE CONCEPT s. r. o. dopustil přestupku.
19. **Třetím a posledním podkladem** pro rozhodnutí ministerstva byla evidence odpracovaných hodin žalobcem za měsíc červenec 2020. Ta byla celním úřadem předložena ministerstvu spolu s rámcovou smlouvou o dílo a fakturou za odvedenou práci dne 12. 9. 2020.
20. Tento podklad soud hodnotí tak, že z něj k okolnostem závislé práce vykonávané žalobcem plyne toliko to, že odpracoval prakticky celý červenec 2020. O ostatních okolnostech závislé práce nelze usoudit nic, tím méně tak o okolnostech práce vykonávané v červnu 2020. Na jeho základě (v kombinaci s pracovní smlouvou) lze nanejvýš pojmout *podezření*, že žalobce mohl vykonávat závislou práci pro FUTURE CONCEPT s. r. o. i v červnu 2020.
21. Žádný další podklad či důkaz, který by vypovídal o činnosti žalobce v červnu 2020, ve spisu obsažen není. Soud tyto podklady hodnotí tak, že žádný sám o sobě nevypovídá o tom, že žalobce v období od 1. 6. 2020 do 30. 6. 2020 vykonával závislou práci v rozporu se zaměstnaneckou kartou.
22. Nevypovídá o tom ani vzájemná souvislost těchto podkladů, protože nepředstavuje ucelený a logický řetězec. Ve své podstatě stojí úvaha správních orgánů na tom, že žalobce vykonával v červnu 2020 pro FUTURE CONCEPT s. r. o. nelegální práci, protože to bez bližšího odůvodnění konstatoval inspektorát práce, a protože žalobce prokazatelně vykonával závislou práci pro FUTURE CONCEPT s. r. o. v červenci 2020, kdy podezření na nelegální práci vyslovil i celní úřad ve vztahu k jiným zaměstnancům.
23. Tato souvislost přesahuje pouhou míru podezření a umožňuje učinit si pravděpodobnostní skutkový závěr o tom, že FUTURE CONCEPT s. r. o. je problematický zaměstnavatel uplatňující stejný *modus operandi* hodnocený různými správními orgány jako zastřené agenturní zaměstnávání, resp. nepovolené prostředkování výkonu nelegální závislé práce. Tento pravděpodobnostní závěr lze vztáhnout i k tomu, že výkon práce žalobcem v červenci 2020 nebyl odlišný od výkonu práce jeho kolegy v témž měsíci a nebyl odlišný ani od výkonu práce v červnu 2020.
24. Správní řád v § 3 vyžaduje, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Přesvědčení, že důkaz byl bez důvodných pochybností podán, může vyhovovat i pravděpodobnostní důkaz, jestliže je takový závěr logicky a konsistentně zdůvodněn na základě zkušenostních vět nebo průběhu dokazování. Pravděpodobnostní závěry (úsudky) tedy nelze bez dalšího vyřadit ze zjišťování skutkového stavu.
25. Skutková zjištění učiněná v souzené věci však pro rozhodnutí nedostačovala, neboť výsledný pravděpodobnostní závěr (zjevně) nelze považovat za dostatečně spolehlivý, tedy prostý důvodných pochybností. Ministerstvo v souzené věci neví, co žalobce dělal v červnu 2020 a pouze se domnívá, že dělal to, co celní úřad popsal v červenci 2020 u jiných zaměstnanců. Tato domněnka je sice z pohledu soudu rozumná, rozumně však

nebylo vyloučeno, že mohl také dělat cokoliv jiného. K tomu přistupuje to, že skutkový stav bylo možné bez větších problémů plně zjistit doplněním dalších podkladů či důkazů. To ministerstvo neučinilo a spolehlo se na podklady, které jsou ve své podstatě prostředecné povahy a poskytnuté jinými orgány.

26. Celkově má soud za to, že ministerstvo vnitra zaměřilo své rozhodnutí příliš na zaměstnavatele žalobce, z jehož strany docházelo k zastřenému zprostředkování zaměstnání zaměstnanců pro společnost NOVARES CZ Janovice s. r. o. Dále také na vztahy mezi společnostmi, které sídlily či sídlí v místě výkonu práce žalobce. Dále již do hloubky nezkoumaly, zda a jak žalobce vykonával závislou práci a zda se skutečně osobně dopouštěl výkonu nelegální práce. Správní orgány své pravděpodobnostní závěry omezily pouze na příkaz oblastního inspektorátu práce a evidenci odpracovaných hodin za jiný měsíc.
27. Za toho stavu věci soud dospěl k závěru, že skutkový stav, který ministerstvo vnitra vzalo za základ napadeného rozhodnutí, dosud nemá oporu ve správním spisu. Bylo třeba doplnit dokazování k tomu, co žalobce skutečně osobně dělal v červnu 2020.

III. c) Výkon nelegální práce

28. Protože soud shledal skutková zjištění správních orgánů nedostatečná, nebyl důvod se dále zabývat tím, zda činnost žalobce bylo vskutku možné hodnotit jako závislou práci cizince v rozporu s vydanou zaměstnaneckou kartou. Správní orgány nejprve musí učinit nepochybná skutková zjištění, na něž teprve budou uplatňovat odpovídající právo. Nejde tedy o samostatnou otázku způsobilou odděleného posouzení (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 7 Afs 212/2006-74 ze dne 19. 2. 2008, č. 1566/2008 Sb. NSS).
29. Soud tak jen předesílá, že by bylo záhodno, aby se správní orgány zabývaly i tím, nakolik lze skutková zjištění o výkonu práce cizinci popsaná v protokolu o kontrole provedené celním úřadem hodnotit jako výkon nelegální práce, který je v rozporu se zákonem o zaměstnanosti a zákonem o pobytu cizinců. Podstata věci se totiž zatím jeví tak, že v souladu se zaměstnaneckou kartou měli cizinci vykonávat správnou práci na správném místě. Tuto práci však vykonávali ve prospěch společnosti NOVARES CZ Janovice s. r. o., možná podle pokynů jejích zaměstnanců přítomných na pracovišti. Nešlo však o libovůli těchto cizinců, ale pokyn jejich zaměstnavatele FUTURE CONCEPT s. r. o., který se tak pokoušel obejít zákonná pravidla zprostředkování zaměstnání. Pokud o tom zaměstnání cizinci nevěděli, potažmo nebyli schopni rozpoznat protiprávnost takového jednání, lze se rozumně ptát, zda účel zákonné úpravy zaměstnání cizinců byl skutečně ohrožen i z jejich strany, nebo zda byli zaměstnavatelem jen zneužiti jako levná a nahraditelná pracovní síla se slabou právní ochranou.

IV. Závěr

30. Správní orgány zatížily svá rozhodnutí vadou řízení spočívající v nedostatečně zjištěném skutkovém stavu. Soud proto napadené rozhodnutí zrušil a zároveň zrušil i rozhodnutí Ministerstva vnitra, neboť bylo zatíženo stejnou vadou řízení (§ 78 odst. 1, 3 s. ř. s.).
31. V dalším řízení správní orgány zjistí, co konkrétně žalobce dělal v červnu 2020, kde a za jakých podmínek, tedy mimo jiné i to, kdo konkrétně mu dal pokyn vykonávat závislou práci na tomto místě, kdo ji kontroval a zda žalobce mohl rozpoznat, či zaměstnanec mu pokyny dává. V dalším řízení jsou právní orgány vázány názorem soudu, že uvedené okolnosti výkonu práce žalobcem jsou významné pro posouzení věci (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

32. Procesně úspěšný žalobce má vůči neúspěšné žalované právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení (§ 60 odst. 1 věta první s. ř. s.).
33. Náhrada nákladů řízení před soudem se skládá ze zaplacených soudních poplatků ve výši 4 000 Kč (za žalobu a návrh na přiznání odkladného účinku žalobě), odměny za tři úkony právní služby po 3 100 Kč podle § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu (převzetí a příprava zastoupení, žaloba jako podání ve věci samé, replika k vyjádření žalované), jeden úkon právní služby po 1 550 Kč podle § 11 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 11 odst. 3 advokátního tarifu (návrh na přiznání odkladného účinku žalobě) a paušální náhradu nákladů po 300 Kč za každý z výše uvedených úkonů právní služby.
34. Zástupkyně žalobce je plátekyní daně z přidané hodnoty, a částka náhrady se proto zvyšuje o částku 2 530,50 Kč odpovídající dani v sazbě 21 %, kterou je zástupkyně povinna odvést z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů.
35. Celkově tedy náhrada nákladů řízení dosahuje výše 18 580,50 Kč. Tuto částku je žalovaná povinna uhradit k rukám zástupkyně žalobce JUDr. Andrey Grivalské, advokátky do 30 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů od jeho doručení u Nejvyššího správního soudu. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 31. srpna 2022

Mgr. Jaroslav Škopek v.r.
předseda senátu