



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: A. Z., X,
st. příslušnost X,
V ČR pobytem X
*zastoupený JUDr. Martinem Janákem, advokátem,
se sídlem Sedláčkova 212/11, 301 00 Plzeň,*

proti

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

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 14. 12. 2021, č. j. MV-184558-4/SO-2021,

takto:

- I. Rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 4. 11. 2021, č. j. MV-149640-4/SO-2021, se zrušuje a věc se vrací k dalšímu řízení žalované.
- II. Žalovaná je povinna do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 14 466,50 Kč, a to k rukám zástupce žalobce, JUDr. Martina Janáka, advokáta.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

Odůvodnění:

Předmět řízení

1. Žalobce se domáhá zrušení rozhodnutí žalované ze dne 14. 12. 2021, č. j. MV-184558-4/SO-2021 (dále též jen: napadené rozhodnutí), kterým žalovaná zamítla jeho odvolání a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 26. 8. 2021, č. j. OAM-1587-22/ZR-2021 (dále též jen: *rozhodnutí správního orgánu I. stupně*). Tímto rozhodnutím jednak byla žalobci dle § 46e odst. 1 ve spojení s § 46 odst. 6 písm. e) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále též jen: *ZPC*) zrušena jeho zaměstnanecká karta, neboť se dopustil výkonu nelegální práce, jednak mu byla dle § 46e odst. 2 *ZPC* stanovena lhůta k vycestování 60 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí. Věcným důvodem pro toto rozhodnutí bylo zjištění správního orgánu I. stupně, podle něhož byl žalobce od 4. 6. 2020 do 3. 8. 2020 přidělován svým zaměstnavatelem Alliance of Work Agency SE (dále též jen: *AWA*) k uživateli Daikin Industries Czech Republic s.r.o. (dále též jen: *Daikin*) na základě uzavřeného písemného pokynu, čímž došlo k porušení podmínek, za nichž mu byla vydána zaměstnanecká karta, resp. za kterých bylo učiněno oznámení o změně zaměstnavatele. Žalobce byl dle názoru správního orgánu I. stupně oprávněn vykonávat práci pouze pro zaměstnavatele HANNO CZ s.r.o. (dále též jen: *HANNO*), později pro AWA, ale nikoli pro uživatele.

Obsah žaloby

2. Žalobce má napadené rozhodnutí za nesprávné a nezákonné, přičemž navrhuje, aby jej soud zrušil a vrátil věc žalované k dalšímu řízení. V žalobě uplatnil celkem 3 širěji koncipované žalobní body.
3. V žalobním bodě nazvaném „*Nedostatek pravomoci OAMP/Komise*“ žalobce analyzoval příslušnost správního orgánu I. stupně a žalované k posouzení otázky, zda se dopustil výkonu nelegální práce. Dospěl přitom k závěru, že ani správní orgán I. stupně ani žalovaná nebyly příslušné k rozhodnutí, zda se dopustil výkonu nelegální práce, a nebyly si ani oprávněny si o této otázce učinit samostatně úsudek. V souladu s § 141 odst. 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále též 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.
4. Žádné, byť nepravomocné, rozhodnutí orgánu inspekce práce, kterým by byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku ve smyslu § 139 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, přitom 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 projednávání 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.
5. V žalobním bodě nazvaném „*Negace výkonu nelegální práce*“ žalobce nejdříve popřel, že by se výkonu nelegální práce dopustil. Vyložil, že mu byla udělena zaměstnanecká karta dle § 42g *ZPC* s platností od 20. 8. 2019 do 19. 8. 2021, a to k zaměstnavateli MS-TEK Trade s. r.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

o. Dne 9. 3. 2020 správní orgán I. stupně kladně vyřídil žádost/oznámení žalobce o změně zaměstnavatele, ke společnosti HANNO na pracovní pozici montážní dělníci ostatních výrobků, s místem výkonu práce okresy Tachov, Rokycany, Plzeň-sever, Plzeň-jih, Plzeň-město, Klatovy, Domažlice, vedenou v Evidenci volných pracovních míst (dále též jen: *EVPM*) pod číslem 17848020759. Žalobce byl od 30. 3. 2020 zaměstnán ve společnosti HANNO.

6. Společnosti HANNO a AWA uzavřely dne 8. 4. 2020 smlouvu o koupi části závodu, která byla dne 9. 4. 2020 založena do sbírky listin HANNO a AWA. V rámci převodu obchodního závodu došlo mj. k převodu některých zaměstnanců HANNO (mezi něž patřil i žalobce) na AWA, čímž došlo k přechodu práv a povinností z pracovněprávních vztahů dle § 338 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce (dále též jen: *zákoník práce*). Společnost AWA coby zaměstnavatel řádně oznámila dne 9. 4. 2020 přechod práv a povinností v souvislosti s převodem části závodu Úřadu práce ČR, Krajské pobočce v Plzni. Žalobce pak nad rámec svých zákonných povinností oznámil správnímu orgánu I. stupně, že došlo k přechodu práv a povinností v souvislosti s převodem části závodu. Toto oznámení bylo správnímu orgánu I. stupně doručeno dne 17. 4. 2020.
7. Z ustanovení § 42 g odst. 7 ZPC 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 specifikovaném jako montážní dělníci ostatních výrobků ve společnosti AWA, na kterou přešla práva a povinnosti z pracovněprávních vztahů.
8. 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 které 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. 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 předpise. Žalovaná nesprávně dovozuje, že v případě, kdy žalobce přecházel do tzv. zprostředkovatelské části nového zaměstnavatele, byl jako držitel zaměstnanecké karty povinen oznámit změnu zaměstnavatele. Takové oznámení v případě, kdy je nabyvatel závodu agentura práce, však § 42g odst. 7 ZPC 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

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

trvání pracovního poměru.

9. 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 žalované 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 závěr žalované, jež současně uznává, že systém evidence volných pracovních míst má své nedostatky a hlášenka volného pracovního místa nemá zákonem stanovenou formu, a správní orgán tak vychází pouze z předpokladu, že mezi Úřadem práce ČR a zaměstnavateli probíhá vzájemná komunikace, nemůže rovněž obstát. Vymezení pracovního místa v EVPM, resp. skutečnost, že v EVPM nejsou vedeny údaje o specifikaci volného pracovního místa, na kterém má docházet k přidělování k uživateli, je zcela zásadní, a tvrzení správního orgánu je tak ve vztahu k údajnému výkonu nelegální práce žalobcem a vzhledem ke shora uvedeným skutečnostem zcela nerelevantní.
10. V daném případě nehraje roli, zda pracovní pozice, na kterou byla platně vydána zaměstnanecká karta, bude vykonávána u společnosti AWA 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 ZPC, 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 ZPC 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 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.
11. 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 v rámci zaměstnanecké karty, 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

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

v právních předpisech a jedná se o svévolnou konstrukci správního orgánu, která je v rozporu s § 2 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále též jen: *správní řád*).

12. Žádný zákon ani jiný právní předpis nestanovuje, že evidence volných pracovních míst musí obsahovat v části věnované vlastnostem volného míst kolonku „*Agenturní práce*“, ve které bude uváděn údaj o tom, zda se jedná o výkon práce přímo pro zaměstnavatele, případně půjde o přidělení k uživateli. Takové závěry žalované, zejména odlišování kmenového a agenturního zaměstnávání v případě volného pracovního místa u zaměstnavatele, považuje žalobce za nepřijatelné a nezákonné dotváření práva správním rozhodováním. V poměrech projednávané věci je zcela nerelevantní, zda je žalobce zaměstnán u zaměstnavatele AWA jako tzv. „*kmenový zaměstnanec*“ či je u tohoto zaměstnavatele zaměstnáván tzv. „*agenturně*“ skrze přidělování k uživateli. Pokud zaměstnavatel žalobce, AWA, ode dne 4. 6. 2020 přidělil žalobce na pozici Montážní dělníci ostatních výrobků k uživateli Daikin a dále ode dne 1. 1. 2021 ke stejnému uživateli, 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.
13. Žalobce nesouhlasí se závěry žalované, podle nichž i) byl oprávněn vykonávat pracovní činnost pro společnost AWA pouze za podmínek, které byly vydefinovány v rámci volného pracovního místa uvedeného v evidenci volných pracovních míst, přičemž jednou z podmínek byl i výkon práce přímo pro zaměstnavatele, respektive ii) byl-li žalobce svým zaměstnavatelem na základě písemného pokynu přidělován k uživateli Daikin, došlo k překročení podmínek, za nichž mu byla vydána zaměstnanecká karta, neboť dané volné místo neumožňovalo přidělování žalobce k výkonu práce pro uživatele, respektive iii) pokud chtěl žalobce vykonávat práci pro uživatele, tedy být agenturně zaměstnáván, byl povinen oznámit změnu pracovního zařazení v souladu s § 42g odst. 7 ZPC, a to na volné pracovní místo v evidenci volných pracovních míst, které bylo jako agenturní definováno.
14. 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 neznalost zákona neomlouvá. 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 názorem 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.
15. Žalobce dále namítá, že správní orgán I. stupně nezkoumal přiměřenost dopadu napadeného rozhodnutí do jeho soukromého a rodinného života. Ačkoli žalobce během správního řízení v prvním stupni i v rámci řízení odvolacího tvrdil skutečnosti, které by nepřiměřenost napadeného rozhodnutí zakládaly, správní orgán I. stupně ani žalovaná se s nimi řádně nevypořádaly. Žalobce ve správním řízení předložil čestné prohlášení ze dne Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

12. 7. 2021. V něm uvedl a potvrdil, že je v ČR spokojený a žije zde již 2 roky. V blízké době by chtěl absolvovat roční kurz českého jazyka na některé z českých univerzit, jelikož by zde rád zůstal a pracoval. Ve svém odvolání ze dne 4. 10. 2021 pak dále sdělil, že v Ruské federaci již nemá žádné sociální vazby, které si začal tvořit v ČR. Investoval mnoho času a financí do zlepšování českého jazyka, absolvoval již 4 kurzy. Ze mzdy si hradí online kurzy grafiky v Ruské federaci, což by nebylo možné v jeho domovském státě s ohledem na špatnou situaci na trhu práce, kdy je problém sehnat zaměstnání, natož pak za odpovídající mzdu, ze které by byl žalobce schopen hradit své základní životní potřeby. Rozhodnutí správního orgánu I. stupně i žalované mají tak nepřiměřený dopad do jeho soukromého a rodinného života.

16. Žalovaná v napadeném rozhodnutí konstatuje, že v odvolání ze dne 4. 10. 2021 se žalobce přiznává k výkonu nelegální práce, v podání ze dne 14. 7. 2021 se žalobce přiznal, že byl nelegálně zaměstnán. Žalobce k tomuto závěru uvádí, že z žádného podání tyto závěry nijak nevyplývají. Žalovaná si protiřečí, jelikož v jiné části napadeného rozhodnutí uvádí, že v doplnění odvolání ze dne 4. 10. 2021 žalobce popřel a negoval, že by se dopustil výkonu nelegální práce.

Vyjádření žalované

17. Žalovaná ve svém vyjádření k podané žalobě především odkázala na odůvodnění napadeného rozhodnutí. Uvedla, že tím, že se novým zaměstnavatelem žalobce stala AWA, která je agenturou práce, došlo ke změně parametrů vykonávaného pracovního místa a byl popřen smysl tzv. testu trhu práce, v rámci něhož nemohlo dojít k obsazení pracovní pozice občany ČR či EU.
18. Závěr správního orgánu I. stupně o výkonu nelegální práce žalobce vychází z protokolu Oblastního inspektorátu pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj ze dne 21. 9. 2020 a opírá se o konkrétní kontrolní zjištění. Žalobce neprokázal, že by se výkonu nelegální práce v inkriminovaném období nedopustil, ani nevyvrátil závěry obsažené ve výše zmíněném protokolu.
19. K protokolu o kontrole vydanému Celním úřadem pro Plzeňský kraj ze dne 2. 3. 2021, č. j. 954/2021-6000000-61, a Vyřízení námitek proti kontrolnímu zjištění uvedenému v protokolu téhož správního orgánu ze dne 18. 2. 2021, č. j. 39194-4/2021-6000000-61, žalovaná uvedla, že z předmětného protokolu nevyplývají žádné bližší okolnosti ohledně souladu podmínek pracovních míst u původního zaměstnavatele ani místa, kam byli přiděleni. Žalovaná tak uvádí, že nelze vyvodit závěr, že tento dokument ospravedlňuje i žalobce. Správní orgán I. stupně tak zjistil stav věci ve smyslu § 3 zákona správního řádu.
20. V daném případě byly naplněny veškeré podmínky pro zrušení platnosti zaměstnanecké karty, napadené rozhodnutí bylo vydáno na základě dostatečně zjištěného stavu věci, bylo dostatečně odůvodněno a je v souladu s platnými právními předpisy.

Posouzení věci

21. Soud ve věci rozhodl bez jednání, neboť s tím oba účastníci ve smyslu § 51 odst. 1 věta první výslovně s. ř. s. souhlasili.
22. Proto soud přistoupil bez dalšího k přezkumu uplatněných žalobních bodů, 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 § Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

75 odst. 1 s. ř. s.

23. První žalobní bod se týkal nedostatku pravomoci Ministerstva vnitra a Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců rozhodovat o tom, zda se žalobce dopustil výkonu nelegální práce.
24. V projednávané věci dospěly správní orgány k závěru, že žalobce vykonával nelegální práci, neboť, zjednodušeně řečeno (podrobněji ve vztahu k této otázce viz níže v tomto rozsudku), 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.
25. 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 prací 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.“* Naplnění tohoto znaku je předpokladem aplikace právních norem obsažených v § 46e odst. 1 ZPC ve spojení s § 46 odst. 6 písm. e) ZPC, tedy právě těch norem, kterými správní orgány v projednávané věci zdůvodnily zrušení platnosti žalobcovy zaměstnanecké karty. Pro přehlednost tohoto rozsudku se sluší konstatovat, že podle § 46 odst. 6 písm. e) ZPC 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.“* Dle § 46e odst. 1 ZPC pak: *„Ministerstvo zruší platnost zaměstnanecké karty z důvodů uvedených v § 37, z důvodu uvedeného v § 46 odst. 6 písm. b), d) nebo e) a dále, jestliže cizinci nebyla uznána odborná kvalifikace příslušným uznávacím orgánem.“*
26. Jinými slovy, správní orgán si musí učinit úsudek o tom, zda se v jím řešené věci dopustil cizinec výkonu nelegální práce. 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: *„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.“*
27. 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 chybné, neboť tu dochází ke směšování pojmů o rozdílném obsahu. Ze shora citovaných ustanovení, která správní orgány v projednávané věci aplikovaly [§ 46e odst. 1 ZPC a § 46 odst. 6 písm. e) ZPC] je zjevné, že zákon zde nepodmiňuje zrušení platnosti 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 v intencích § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu nepochybně učinit úsudek sám.
28. Z toho je také patrné, že je zcela nesprávné řešení této otázky spojovat s problematikou Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

presumpce nevinoty, 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) ZPC ve spojení s § 46e odst. 1 ZPC 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. Tento žalobní bod proto není důvodný.

29. V druhém žalobním bodu rozporuje žalobce samotný závěr správních orgánů, že se dopustil výkonu nelegální práce.
30. Podle § 42g odstavce 1 ZPC: *„Zaměstnaneckou kartou se rozumí povolení k dlouhodobému pobytu oprávněující 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.“*
31. 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 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.“*
32. Podle § 35 odst. 1 zákona 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.“*
33. 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*
Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

podmínkách a informací, 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.“

34. K tomuto žalobnímu bodu je možno předeslat, co vyplývá ze správního spisu. Žalobce disponoval zaměstnaneckou kartou s dobou platnosti od 20. 8. 2019 do 19. 8. 2021, jež byla původně vydána pro výkon zaměstnání u zaměstnavatele MS-TEK Trade s.r.o. na pracovní pozici pomocní skladníci s místem výkonu práce obec Rudná. Na základě oznámení o změně podle § 42g odst. 7 ZPC došlo ke dni 21. 2. 2020 ke změně zaměstnavatele na společnost HANNO, pracovní pozice montážní dělníci ostatních výrobků s místem výkonu práce okresy Tachov, Rokycany, Plzeň-sever, Plzeň-jih, Plzeň-město, Klatovy a Domažlice s tím, že na takto vymezeném pracovním místě mohl žalobce být zaměstnán od 30. 3. 2020. Dne 25. 11. 2020 pak žalobce znovu podal oznámení o změně podle § 42g odst. 7 ZPC, přičemž sdělením ze dne 11. 12. 2020 mu správní orgán I. stupně oznámil, že byly splněny zákonné podmínky pro změnu zaměstnavatele a pracovního zařazení, a sice k zaměstnavateli AWA na pracovní pozici montážní dělníci výrobků a zařízení s místem výkonu práce Plzeňský kraj. Na této pozici mohl být žalobce zaměstnáván od 1. 1. 2021.
35. Z protokolu o kontrole Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj ze dne 21. 9. 2020, č. j. 13170/6.71/20-12, sp. zn. I6-2020-983, se podává, že dne 3. 8. 2020 byla zahájena kontrola kontrolované osoby AWA, přičemž bylo učiněno kontrolní zjištění týkající se mj. žalobce. Ve vztahu k němu inspektorát práce uvedl (citováno i s překlepy): *„tím, že cizinec vykonával práci-jednoduché pomocní montážní práce a balící činnosti u uživatele Daikin Industries Czech Republik, s.r.o., U Nové hospody 1155/1, Plzeň v době od 4. 6. 2020 do 3. 8. 2020 co je doloženo evidencí pracovní doby a mzdovými listy, na základě pracovní smlouvy uzavřené dne 3. 4. 2020 se společností HANNO CZ s. r. o., IČ 28112954, dohody o dočasném přidělení zaměstnance a písemným pokynem k dočasnému přidělení zaměstnance AP k výkonu práce u uživatele ze dne 4. 6. 2020 vystavených kontrolovanou osobou. Cizinec měl vydanou zaměstnaneckou kartu platnou od 20. 8. 2019 do 19. 8. 2021, od 30. 3. 2020 pro zaměstnavatele HANNO CZ s. r. o. IČ 28112954, což je doloženo sdělením OAMP ze dne 27. 8. 2020. Koupí části závodu včetně zaměstnanců od společnosti HANO CZ s. r. o. se faktickým zaměstnavatelem stala kontrolovaná osoba. Zaměstnanecká karta byla vydána pro zaměstnavatele HANO CZ s. r. o. na pracovní místo, které neumožňuje cizincům agenturní zaměstnávání, viz sdělení OAMP Plzeň ze dne 14. 9. 2020.“* Podle závěrů inspektorátu práce vykonával (mezi dalšími i) žalobce *„práci pro kontrolovanou osobu bez povolení k zaměstnání. Tímto jednáním kontrolovaná osoba porušila ustanovení § 89 odst. 2 zákona č. 436/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů. Tím kontrolovaná osoba umožnila cizinci výkon nelegální práce podle ustanovení § 5 písm. e) bod 2. zákona o zaměstnanosti.“*
36. Ze správního spisu dále vyplývá, že správní orgány disponují smlouvou o koupi části závodu uzavřenou dne 8. 4. 2020 mezi společnostmi HANNO a AWA, 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 HANNO) na nového zaměstnavatele (tedy AWA), a to podle § 338 a násl. zákoníku práce. Dne 9. 4. 2020 byla smlouva o koupi části závodu založena do sbírky listin obchodního rejstříku a od toho dne se tedy žalobce stal zaměstnancem společnosti AWA.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

37. Správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí vyšel z toho, že důsledkem koupi části závodu je přechod práv a povinností z pracovněprávních vztahů, společnost AWA tedy v tomto směru vstoupila do pozice společnosti HANNO. K tomuto ovšem dochází jen tehdy, pokud se v žádném směru nezmění kritéria pracovněprávního vztahu, což znamená, že držitel zaměstnanecké karty bude nadále vykonávat pracovní činnost na zcela stejném pracovním místě, pro které mu byla zaměstnanecká karta vydána. V případě, že se jakýmkoli způsobem pracovní pozice změní, je nutné správnímu orgánu podat oznámení podle § 42g odst. 7 ZPC. Samotné právní nástupnictví změnu kritérií pracovního místa vylučuje, což vyplývá z § 338 odst. 2 zákoníku práce. Z toho dle správního orgánu I. stupně plyne, že žalobce mohl být kontinuálně zaměstnáván na pozici vedené v EVPM pod č. 17 848 020 759 původně hlášené zaměstnavatelem HANNO, který nebyl ke dni 21. 2. 2020 (den podání oznámení změny zaměstnavatele ze společnosti MS-TEK Trade s.r.o.) agenturou práce, ani toto pracovní místo nebylo definováno jako agenturní. Z protokolu o kontrole inspektorátu práce však vyplývá, že nástupnická společnost AWA žalobce zaměstnávala právě jako agentura práce a ten byl jako držitel zaměstnanecké karty přidělován k uživateli, třebaže za podmínek definovaných v původně vymezeném volném místě, na které mu byla vydána zaměstnanecká karta. Právě kvůli přidělování žalobce k uživateli je však nutno na takový výkon jeho práce pohlížet jako na výkon práce v rozporu s vydanou zaměstnaneckou kartou. Uvedení toho, zda na konkrétním pracovním místě bude docházet k dočasnému přidělování k uživateli, považuje správní orgán I. stupně za jednu ze základních charakteristik volného pracovního místa, což vychází z § 35 odst. 1 zákona o zaměstnanosti a promítá se i do ZPC, jenž klade rozdílné požadavky na držitele zaměstnaneckých karet, kteří mají být zaměstnáváni přímo kmenovým zaměstnavatelem, a na ty, kteří mají být zaměstnání agenturně, tj. být přidělováni k uživatelům. Správní orgán I. stupně proto uzavřel, že žalobce byl od 4. 6. 2020 do 3. 8. 2020 dle již zmíněného protokolu o kontrole inspektorátu práce přidělován zaměstnavatelem AWA k uživateli Daikin na základě uzavřeného písemného pokynu, čímž došlo k porušení podmínek, za kterých mu byla vydána zaměstnanecká karta, resp. za kterých bylo učiněno oznámení o změně zaměstnavatele. Žalobce tak vykonával činnost v rozporu s vydanou zaměstnaneckou kartou, neboť volné místo, na které bylo učiněno oznámení o změně zaměstnavatele, neumožňovalo přidělování žalobce k výkonu práce pro uživatele. Takové jednání nutno považovat za výkon nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bod 2. zákona o zaměstnanosti. S těmito závěry se ztotožnila v napadeném rozhodnutí i žalovaná.
38. 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 AWA. Správní orgány svou negativní odpověď na tuto otázku opírají o to, že žalobce byl oprávněn vykonávat pracovní činnost pro společnost AWA pouze za podmínek, které byly definovány v rámci volného místa uvedeného v EVPM pod č. 17 848 020 759, 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 ZPC. 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.
39. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí i rozhodnutí správního orgánu I. stupně je patrné, že správní orgány činí v případě přechodu práv a povinností z pracovněprávních vztahů rozdíl mezi situacím, kdy jde o dva zaměstnavatele „přímé“, tedy nikoli agentury práce, a Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

situací, kdy dochází k převzetí zaměstnanců agenturou práce. Pak je dle názoru správních orgánů třeba rozlišovat mezi situací, kdy příslušný zaměstnanec přechází do kmenového stavu zaměstnanců agentury práce a podílí se přímo na její činnosti, a mezi situací, 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 nespátřují správní orgány z hlediska zachování totožnosti pracovního místa (tedy toho, pro které byla vydána zaměstnanecká karta) žádnou potíž, jiný závěr vyvozují 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. Skutečnost, zda v rámci volného místa bude či nebude docházet k přidělování k uživateli, patří k základnímu vymezení volného místa, neboť se nepochybně jedná o základní informaci o stanovených pracovních podmínkách ve smyslu § 37 zákona o zaměstnanosti. 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.

40. Z hlediska této argumentace má tedy klíčový význam právě ustanovení § 37 zákona o zaměstnanosti, jež vymezuje obsah evidence volných pracovních míst. Podle tohoto ustanovení platí: *„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.“* Z toho je zřejmé, že závěr žalované, podle něhož se skutečnost, zda v rámci volného místa bude či nebude docházet k přidělování k uživateli, je základní informací o stanovených pracovních podmínkách ve smyslu tohoto ustanovení (str. 13 napadeného rozhodnutí), nemůže obstát, neboť ustanovení § 37 zákona o zaměstnanosti tuto informaci ani výslovně nejmenuje, naopak uvádí, že základní charakteristika pracovního místa sestává z určení druhu práce a místa výkonu práce. Lze jistě se žalovanou 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.
41. 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) ZPC 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.
42. Na tomto závěru pak nemůže nic změnit ani argument obsažený v napadeném rozhodnutí, podle něhož má uvedené rozlišení (mezi pracovními místy tzv. agenturními a kmenovými)

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

úzkou souvislost s oprávněním posuzovat (ne)spolehlivost zaměstnavatele i uživatele vyplývající s § 178f ZPC. Tento argument je totiž příliš vágní a není jasné, kam jím žalovaná směřuje: samotná skutečnost, že citované ustanovení upravuje coby jednu z možností pro ustavení konkrétního zaměstnavatele coby nespolehlivého i takový případ, kdy byla příslušnému zaměstnavateli v posledních 4 měsících před podáním žádosti pravomocně uložena pokuta za umožnění výkonu nelegální práce [§ 178f odst. 1 písm. b) ZPC], respektive, že se za nespolehlivého zaměstnavatele považuje při splnění některé podmínky dle § 178f odst. 1 ZPC i právnická nebo fyzická osoba, k níž je cizinec dočasně přidělen agenturou práce na základě dohody mezi agenturou práce a uživatelem podle zvláštního předpisu [§ 178f odst. 2 ZPC], sotva může zdůvodnit, že by vymezení konkrétního pracovního místa jako agenturního bylo součástí jeho základní charakteristiky dle § 37 zákona o zaměstnanosti. Totéž pak platí pro skutečnost, že v samotné evidenci volných pracovních míst je obsažena kolonka týkající se agenturního zaměstnávání. Fakt, že určitý údaj obsahuje konkrétní evidence nemění nic na právní otázce, zda je příslušné vymezení součástí základní charakteristiky pracovního místa, když samotná právní norma, která tuto charakteristiku autoritativně vymezuje (§ 37 zákona o zaměstnanosti), příslušný údaj neobsahuje. Přitom je vysvětlitelné, z jakého důvodu může evidence volných pracovních míst obsahovat i údaje, které jdou pomyslně nad rámec základní charakteristiky pracovních míst: může jím být kupř. zájem na větší informovanosti potenciálních zaměstnanců, o níž také žalovaná hovoří, byť v souvislosti s ustanovením § 37 zákona o zaměstnanosti. Tento dílčí argument nemůže obstát také proto, že evidence volných pracovních míst obsahuje evidentně i řadu jiných údajů, které již vůbec nelze považovat za základní charakteristiku pracovních míst podle § 37 zákona o zaměstnanosti (např. směnnost), ačkoliv jde rovněž o údaje, které jsou pro zájemce o tato volná místa nepochybně relevantní. To z nich však ještě nečiní základní charakteristiku pracovního místa dle § 37 zákona o zaměstnanosti.

43. Soud konstatuje, že nijak nezpochybňuje účel právní úpravy obsažené v § 42g odst. 7 ZPC po jeho novelizaci provedené zákonem č. 176/2019 Sb., která fakticky omezuje agentury práce při zaměstnávání těch cizinců, kteří již disponují zaměstnaneckou kartou. Záměr zákonodárce je v tomto ohledu zcela zřejmý a se správními orgány je nutno se jednoznačně ztotožnit, pokud jde o výklad tohoto záměru. Cizinec již disponující zaměstnaneckou kartou 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 shora popsal, jejich argumenty, jimiž svůj negativní závěr zdůvodnily, neobstojí, neboť postrádají dostatečnou oporu v relevantních právních předpisech.
44. K tomuto závěru je pak třeba přičinit ještě další poznámky týkající se skutkových okolností projednávané věci. Především správní orgány netvrdí, že by žalobce v rámci svého přidělení k uživateli Daikin 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 Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

práv a povinností z pracovněprávních vztahů z jeho původního zaměstnavatele na společnost AWA v důsledku 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. Nic z obsahu správního spisu nesvědčí o tom, že by to byl žalobce, kdo by za touto změnou stál nebo ji jakkoli inicioval a že by tedy sám měnil zaměstnavatele či pracovní zařazení, jak o tom hovoří § 42g odst. 7 věta třetí ZPC. Návěti tohoto ustanovení implikuje určité volní zapojení příslušného cizince („*Držitel zaměstnanecké karty vydané podle odstavce 2 dále není oprávněn změnit zaměstnavatele...*“), 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.

45. Žalobce tedy fakticky plnil pokyny svého zaměstnavatele AWA, které v něm s ohledem na shodný druh vykonávané práce i místo jejího výkonu, které mu dovolala jeho zaměstnanecká karta, jen sotva mohly vzbudit podezření, že *de iure* vystupuje z mezí této zaměstnanecké karty, jak dovozuje žalovaná. V tomto směru soud nesdílí poněkud příliš striktní názor žalované, že bylo jen na žalobci, aby si opatřil dostatečné informace o tom, jaká jsou jeho oprávnění podle platné právní úpravy, přičemž obecná právní zásada zní, že neznalost zákona neomlouvá. Je totiž na místě přihlédnout i k realitě skutkové situace, na níž má být tato zásada uplatněna: od cizince, který v České republice pobývá 2 roky, v řízení o vydání zaměstnanecké karty (resp. při oznamování změn) byl zastoupen, takže pravděpodobně nemá příliš dobré znalosti českého jazyka, vykonává zde prakticky nekvalifikovanou pracovní činnost, a to v materiálním i teritoriálním rámci jemu vydané zaměstnanecké karty, zřejmě nelze spravedlivě očekávat, že bude sám schopen zorientovat se v tak právně delikátní otázce, zda koupě části závodu jeho předchozího zaměstnavatele a jeho přidělení k uživateli stejné práce v prakticky stejném místě znamená porušení podmínek dané zaměstnanecké karty, která ostatně nebyla ještě autoritativně zodpovězena ani Nejvyšším správním soudem. Zcela jistě se podle názoru soudu nemůže v takové situaci jednat o neznalost základních podmínek pobytu cizince na území, jak o ni hovoří rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 2. 2015, č. j. 5 A 298/2010-48, na který žalovaná v této souvislosti odkázala. Z toho rovněž vyplývá, že pokud se v projednávané věci někdo dopustil obcházení zákona, byl to nikoli žalobce, ale právě společnost AWA.
46. Na podkladě shora řečeného je proto nutno uzavřít, že podmínky oznamovací povinnosti stanovené v § 42g odst. 7 ZPC 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 následky 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 Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

zaměstnavatele, ani změně pracovní pozice.

47. Jedině tento závěr odpovídá na podkladě platného právního stavu úpravě obsažené v § 42g odst. 7 ZPC. 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.
48. Tento žalobní bod tedy soud vyhodnotil jako důvodný. Žalobce se výkonu nelegální práce nedopustil.
49. 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 svými úvahami, na nichž byla vybudována jejich rozhodnutí. 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 ZPC.
50. Pokud jde o prvou část tohoto žalobního bodu, je nutno konstatovat, že žalobce sice tvrdí, že jej měly správní orgány poučit o svém právním názoru, ale neuvádí již, podle jakého právního předpisu se domnívá, že se tak mělo stát. Je nutno tedy připomenout, že náležitý žalobní bod je spojením skutkových a právních tvrzení. Ustanovení § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. totiž žalobci ukládá povinnost uvést v žalobě konkrétní (tj. ve vztahu k žalobci a k projednávané věci individualizovaná) skutková tvrzení doprovázená (v témže smyslu) konkrétní právní argumentací, z nichž plyne, z jakých důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné (srov. k tomu obdobné závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 4 Azs 149/2004-52). Žalobce se však v této žalobní námitce omezuje pouze na skutkové tvrzení, ale právní posouzení opomíjí.
51. Nad rámec uvedeného soud pouze konstatuje, že s poučovací povinností správních orgánů počítá právní úprava obsažená v § 4 odst. 2 správního řádu, podle něhož platí: *„Správní orgán v souvislosti se svým úkonem poskytne dotčené osobě přiměřené poučení o jejich 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.“* Zde zakotvená poučovací povinnost je však 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.
52. Z tohoto výkladu vyplývá, že ani ve vztahu k žalobci nebyla dána povinnost správních
- Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

orgánů formálně jej seznamovat se svým náhledem na věc, s předběžným právním názorem na věc, tedy něčím na způsob poučovací povinnosti vyplývající z § 118a zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, pro soudy rozhodující v civilním soudním řízení. Tato dílčí námitka tedy není důvodná.

53. Konečně se soud zabýval poslední dílčí námitkou, která se týkala posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí dle § 174a ZPC.
54. Podle § 174a odst. 1 ZPC: „*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.*“
55. V projednávané věci není mezi účastníky sporu o tom, že přímo ze zákona o pobytu cizinců povinnost posoudit přiměřenost dopadů rozhodnutí správním orgánům 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.
56. Žalobce v této souvislosti poukazuje na to, že správním orgánům v průběhu správního řízení (společně s doplněním odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně) předložil čestné prohlášení, z něhož vyplývá, že je v České republice spokojený a žije zde již dva roky. V blízké době by chtěl absolvovat kurz českého jazyka, jelikož by zde rád zůstal a pracoval i nadále. Toto čestné prohlášení žalobce skutečně ke svému odvolání připojil a citovaná pasáž je obsažena v jeho bodě 12.
57. 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 zcela nezpůsobilá odůvodnit nepřiměřenost dopadů napadeného rozhodnutí žalobcovým soukromým a rodinným poměrům. Z toho vyplývá, že taková tvrzení ani fakticky není možno nějak relevantně vypořádat, neboť tu vlastně není s čím polemizovat. Skutečnost, že by žalobce rád zůstal v České republice a že má v plánu absolvovat kurz českého jazyka, vůbec nijak nesvědčí o jeho soukromých a rodinných poměrech, které by mohly být napadeným rozhodnutím jakkoli dotčeny.
58. Vypořádání, kterého se dostalo těmto tvrzením žalobci v napadeném rozhodnutí, tak plně dostojí požadavkům zákona i mezinárodním závazkům České republiky. Soud se ztotožňuje se závěrem žalované, podle níž žalobce nepředložil žádné konkrétní tvrzení ani důkazy o nepřiměřenosti napadeného rozhodnutí. Správní orgány nejsou povinny pátrat po důvodech možné nepřiměřenosti svých rozhodnutí nad rámec údajů, kterými sami disponují, nebo které jim sám účastník řízení předloží. V daném případě není ani žalobcem tvrzeno, že by žalovaná nepřihlédla k nějaké z tohoto pohledu významné skutečnosti, která jí byla dostupná, a žalobcova tvrzení obsažená v jeho čestném prohlášení byla vypořádána jako irelevantní, s čímž se soud ztotožňuje.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

59. Poslední žalobní bod namítající procesní pochybení správních orgánů tedy není důvodný.
60. 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 ZPC, ani nebyl porušen zákaz dopadající na držitele zaměstnaneckých karet obsažený v § 42g odst. 7 věty třetí ZPC, 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

61. 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. V jeho rámci se bude žalovaná znovu zabývat otázkou, zda byly splněny zákonné předpoklady pro zrušení platnosti žalobcovy zaměstnanecké karty, přičemž ve své právní úvaze bude vázána právním názorem soudu vyjádřeným v tomto rozsudku dle § 78 odst. 5 s. ř. s.
62. Výrokem II. tohoto rozsudku pak soud rozhodl o náhradě nákladů řízení. Při rozhodování o nákladech řízení se 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.“* Účastníkem, který měl ve věci plný procesní úspěch, je žalobce, neboť napadené rozhodnutí bylo soudem zrušeno.
63. Přiznaná náhrada nákladů řízení je představována uhrazeným soudním poplatkem za podanou žalobu a návrh na přiznání odkladného účinku žaloby, se kterým byl žalobce úspěšný, ve výši 4 000 Kč, odměnou za právní zastoupení žalobce za 2 úkony právní služby po 3 100 Kč: příprava a převzetí právního zastoupení dle § 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále jen „advokátní tarif“) a sepsí a podání žaloby dle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu, dále jedenkrát mimosmluvní odměnou ve výši jedné poloviny ve výši 1 550 Kč dle § 11 odst. 2 písm. b) advokátního tarifu za návrh na vydání opravného usnesení a třikrát náhradou hotových výdajů po 300 Kč, jež přísluší za každý úkon právní služby. Jelikož je zástupce žalobce plátcem daně z přidané hodnoty, byla odměna zástupce za poskytnuté úkony právní služby a náhrada hotových výdajů ve výši 8 650 Kč navýšena o daň z přidané hodnoty ve výši 21 %, tedy o 1 816,50 Kč. Po připočtení náhrady za zaplacený soudní poplatek tak celkem důvodně vynaložené náklady řízení žalobce činí 14 466,50 Kč.
64. 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 možností žalované tuto platbu realizovat).

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.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

Plzeň 26. září 2022

Mgr. Jaroslav Škopek v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.