



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

žalobce: N. U., narozený dne X,
státní příslušnost Kosovská republika,
bytem X,
zastoupený Mgr. et Mgr. Janem Jungem, advokátem,
sídlem Štěpánská 615/24, 110 00 Praha,

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 16. 9. 2021, č. j. MV-127159-4/SO-2021

takto:

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 16. 9. 2021, č. j. MV-127159-4/SO-2021 se zrušuje a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky ze dne 7. 6. 2021, č. j. OAM-19688-15/ZM-2021 se zrušuje.
- III. Žalovaná je povinna zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 20 456 Kč k rukám zástupce žalobce Mgr. et Mgr. Jana Junga, advokáta, do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

I.

Vymezení věci

1. Žalobce se žalobou ze dne 16. 10. 2021, doručenou Krajskému soudu v Plzni (dále jen „soud“) téhož dne, domáhal zrušení rozhodnutí žalované ze dne 16. 9. 2021, č. j. MV-127159-4/SO-2021 (dále jen „napadené rozhodnutí“).
2. Napadeným rozhodnutím žalovaná zamítla odvolání žalobce a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále též jen „prvostupňový orgán“) ze dne 7. 6. 2021, č. j. OAM-19688-15/ZM-2021 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), jímž byla dle § 44a odst. 11 ve spojení s § 46 odst. 6 písm. e) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), zamítnuta žalobcova žádost o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty, neboť cizinec vykonával nelegální práci.

II.

Žaloba

3. Žalobce v úvodu zrekapituloval předmět správního řízení, jakož i odvolací důvody, které uplatnil vůči prvostupňovému rozhodnutí. Akcentoval přitom, že se žalovaná nedostatečně vypořádala s uplatněnými odvolacími důvody, zejména při výkonu závislé činnosti pro jeho zaměstnavatele, a dále že žalovaná pečlivě nevyhodnotila řešený stav věci a své rozhodnutí postavila toliko na prvostupňovém rozhodnutí.
4. Žalobce namítal, že žalovaná odůvodnění svého rozhodnutí staví na rekapitulaci procesního postupu prvostupňového orgánu, s nímž se žalovaná plně ztotožnila. Podle žalobce žalovaná nedostatečně pracuje s obsáhlým a pečlivým zdůvodněním odvolacího návrhu žalobce, kde žalobce vymezil nesporná fakta, ve kterých zřetelně označil, kdy a jakou závislou pracovní činnost pro svého zaměstnavatele přímo vykonával. Žalobce přitom poukázal na dopady celosvětové pandemie viru SARS-SOV-2. Ovšem odůvodnění napadeného rozhodnutí dle názoru žalobce zcela postrádá řádné vypořádání s jednotlivými odvolacími důvody.
5. Podle žalobce vyjádření zaměstnavatele, které obsahovalo náznak možnosti výkonu jiné pracovní činnosti, ve vazbě na vyjádření zmocněného zástupce před vydáním rozhodnutí, mohlo vést prvostupňový orgán k vydání zamítavého rozhodnutí v řešené věci. Obsahem svého odvolání však žalobce osvětluje, jak a kdy a co pro svého zaměstnavatele vykonával a že především jako svou závislou činnost vykonával pro svého zaměstnavatele pouze a jen činnost prodáváče klenotů nebo nevykonával žádnou závislou pracovní činnost, jelikož většinu doby platnosti svého pobytového oprávnění byla činnost zaměstnavatele zcela omezena, kdy z důvodu SARS-COV-2 musel mít zaměstnavatel uzavřen svůj kamenný obchod. Prvostupňový orgán řádně a dopodrobna neprověřil, co přesně a kde a kdy a za jakou úplatu žalobce pro svého zaměstnavatele vykonával. I přes skutečnost, že žalobce na takový procesní nedostatek poukázal a řádně označil důkazy pro podporu tohoto pochybení, nepřipustila žalovaná pochybení prvostupňového orgánu.
6. Žalobce poukázal na to, že již ve svém odvolání namítal, že prvostupňový orgán především nepostupoval v souladu s § 3 správního řádu, když měl důsledněji prověřit např. platnost znění pracovní smlouvy žalobce a/nebo nařídit výslech žalobce. Žalovaná na to nereagovala a pouze uvedla, že prvostupňový orgán dostatečně zjistil stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Na podporu svých námitek žalobce odkázal na rozsudek

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 Azs 125/2004 – 54, v němž je obsažena právní věta: „*Skutkový stav, který je založen na dedukcích a úvahách správního orgánu o účelovosti tvrzení účastníka řízení, aniž jsou řádně zhodnoceny veškeré důkazy účastníkem nabízené, nelze považovat za prokázaný.*“

7. Žalobce dále poukázal na, dle svých slov, dvě podstatné okolnosti, které žalovaná nezohlednila. První je v odvolání uvedený podnět a definice závislé pracovní činnosti ve smyslu zákoníku práce, přičemž právě takovou jedinou pro svého zaměstnavatele vykonával a doposud vykonává, vždy na pozici, pro kterou mu bylo vydáno duální pobytové oprávnění, a za takovou závislou pracovní činnost je odměňován. Žalobce doplnil, že v jedné části svého odvolání používá definici HPP a následně v další části svého odvolání doplňuje, jak jeho HPP přesně opisuje tyto náležitosti, a to co do účelu HPP dle zákoníku práce, tak dále co do účelu a nutnosti vymezení tzv. závislé činnosti dle zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů. To ovšem žalovaná v odůvodnění svého rozhodnutí neřešila. Dále žalobce uvedl definici závislé pracovní činnosti z hlediska daní z příjmu a rovněž nejčastější znaky a okolnosti indikujícími vztah závislé pracovní činnosti fyzické osoby a osoby, od níž jí plyne příjem, a dále že definici závislé pracovní činnosti doplňuje „*Pokyn č. D-285 k aplikaci § 6 odst. 1 a 2 zákona o daních z příjmů a vymezení tzv. závislé činnosti*“. V poměrech projednávané věci měla žalovaná řešit především následující otázky: a) kdo je plátcem příjmu žalobce, b) jaké je konkrétní a přesné zaměstnání žalobce, c) jakou za konkrétní výkon závislé pracovní činnosti žalobce pobíral odměnu a především v jaké výši, s ohledem na odvedené daně z příjmů žalobce, d) případně jaké byly zaměstnavatelem žalobci poskytnuty pracovní pomůcky, e) případně jaký je skutečný pracovní vztah mezi žalobcem a jeho zaměstnavatelem, resp. jak byl žalobcem za sledované období vykonáván (např. s ohledem na SARS-CoV-2). Žalobce poté citoval z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2019, č. j. 2 Afs 435/2017 – 49, který obsahuje definici závislé pracovní činnosti. Pokud by tyto žalobcem uvedené ukazatele byly prvostupňovým orgánem pečlivě prověřeny, nemohlo by v řešené věci býti nikdy rozhodnuto v neprospěch žalobce. Ovšem prvostupňový orgán takto nepostupoval, své rozhodnutí postavil pouze na vyjádření zaměstnavatele a zaměstnance, resp. na z kontextu vytržených a použitých částech těchto prohlášení. Následně žalovaná nereflektovala na tyto v odvolání označené skutečnosti.
8. Druhou okolností, kterou žalobce správním orgánům vytkl, je doba, po kterou prvostupňový orgán chybně hodnotil výkon závislé pracovní činnosti žalobce jako nelegální práci, kdy na takové pochybení žalovaná opět řádně nereagovala. Jedna část textu odůvodnění prvostupňového rozhodnutí uvádí, že snad celé hodnocené období měl žalobce pracovat nelegálně, a druhá část textu, kterou následně použila i žalovaná do odůvodnění svého rozhodnutí, uvádí, že žalobce měl nelegálně pracovat minimálně 67 dnů. Tyto domněnky však nejsou žalovanou nijak prověřeny. K první variantě domnělého nelegálního výkonu práce žalobce připomněl již dříve namítané, tedy že od srpna 2019 do února 2020 vykonával osobně svou závislou pracovní činnost prodavače klenotů, na jediném místě výkonu práce a za smluvní základní mzdu 20.000,- Kč. V období březen 2020 až květen 2021 žalobce nevykonával žádnou závislou pracovní činnost pro zaměstnavatele, jelikož provozovna zaměstnavatele byla z důvodu celosvětové epidemie SARS-CoV-2 zcela uzavřena. Pracovní poměr žadatele nebyl nikdy ukončen a žalobce byl prostřednictvím zaměstnavatele po celou dobu evidován jako stálý zaměstnanec, ve státním dotačním programu ANTIVIRUS. Za sledované období, kdy žalobce podával svou žádost o prodloužení zaměstnanecké karty, tento vykonával závislou pracovní činnost 5 měsíců v

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

kamenném obchodě svého zaměstnavatele jako prodavač klenotů. Dále žalobce pro svého zaměstnavatele, po celou dobu sledovaného období fakticky nevykonával žádnou závislou pracovní činnost, jelikož k tomu neměl podmínky. Sdělení zaměstnavatele, že v místě svého pobytu, po dobu lockdownu nahodile vytvářel v době svého volna a zcela zdarma pro svou rodinu obchodní činnost, nemůže být nikým bráno jako závislá pracovní činnost. Navíc žalobce ve svém vyjádření před vydáním prvostupňového rozhodnutí o tomto prvostupňový orgán informoval, čímž se snažil osvětlit skutečný stav jeho věci. K druhé variantě nelegálního výkonu práce žalobce namítal, že pokud by správní orgány shledaly nelegální výkon práce žalobce za shora uvedené období, tak do 10. 5. 2021 měl z důvodu posledního lockdownu zaměstnavatel žalobce povinnost mít zavřeno, čili od 19. 4. 2021 do 10. 5. 2021 žalobce stále ještě nevykonával žádnou závislou pracovní činnost pro svého zaměstnavatele. V období od 10. 5. 2021 do 24. 6. 2021 (celkem 44 dnů) žalobce pro svého zaměstnavatele již opět působil jako prodavač klenotů v kamenném obchodě, kdy tuto závislou pracovní činnost pro svého zaměstnavatele vykonává žalobce dodnes.

9. Závěrem žalobce uvedl, že výše popsané zřetelně poukazuje na nedostatečný procesní postup správních orgánů při prokazování nelegální práce žalobce, tudíž rozhodnutí žalované neobstojí. Proto žalobce navrhl zrušení napadeného rozhodnutí a věc vrátit žalované k dalšímu řízení.

III.

Vyjádření žalované k žalobě

10. Žalovaná ve vyjádření k žalobě datovaném a doručeném soudu dne 22. 11. 2021 navrhla zamítnutí žaloby.
11. Žalovaná uvedla, že žalobci byla vydána zaměstnanecká karta pro zaměstnavatele GLAMOUR DIAMOND s.r.o. na pozici prodavač klenotů, místo výkonu práce Stará Louka 2076/72, Karlovy Vary. Žalobce nebyl oprávněn vykonávat pracovní činnost na jiné pozici, než pro kterou mu byla vydána zaměstnanecká karta. Testování trhu práce je základem pro to, aby volné pracovní místo mohlo být zařazeno do Centrální evidence volných pracovních míst. Smyslem testu je nejprve zjistit, zda dané místo může být obsazeno občanem České republiky, čímž je chráněn trh práce. Teprve pokud dané místo nelze obsadit občanem České republiky, případně Evropské unie, je možno obsadit dané místo občanem třetí země. Pokud žalobce vykonával práci na pozici obchodní zástupce, to znamená v rozporu s vydanou zaměstnaneckou kartou, pak se ve smyslu § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti dopustil výkonu nelegální práce. Citovaná definice výkonu nelegální práce je jasná a srozumitelná a prvostupňový orgán se rozbořením podmínek výkonu obou pracovních činností zabýval podrobně v odůvodnění svého rozhodnutí.
12. Dle žalované vyjádření zaměstnavatele ze dne 19. 4. 2021 je ve správním spisu vedeno pod č. 7 a je v něm doslova uvedeno, že žalobce je od 5. 8. 2019 zaměstnán na pozici obchodní zástupce pro oblast jihovýchodní Evropy. Tato jeho činnost jako jednoho z mála nebyla z důvodu pandemie přerušena. Dále je zde uvedeno, že žalobce je evidován v dotačním programu ANTIVIRUS. Jeho pracovní náplň jako obchodního zástupce je přílohou vyjádření. Obdobně je situace popsána i v dalším vyjádření zaměstnavatele ze dne 7. 5. 2021. Dále je z faktické situace zřejmé, že obchod v místě výkonu práce žalobce byl v době nouzového stavu uzavřen, a ten nemohl na pozici, na kterou mu byla vydána zaměstnanecká karta, pracovat. Žalovaná nepochybuje, že byl zaměstnavatelem řádně vyplácen podle předložených mzdových listů, to však neprokazuje, že v inkriminované

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

době nevykonával nelegální práci.

13. Závěrem žalovaná uvedla, že správní orgány vycházely z vyjádření zaměstnavatele, která jsou jasná a srozumitelná a není zřejmé, proč a jakým směrem by mělo být vedeno další dokazování k popření jednoznačných informací osoby kompetentní, tj. zaměstnavatele. Žalovaná k tomu ještě poznamenala, že v daném případě není řešena otázka, zda se jedná o výkon závislé či samostatné práce. V obou případech jde o výkon zaměstnání, tedy závislé práce, avšak na různých pracovních pozicích.

IV.

Replika žalobce

14. Žalobce podal dne 15. 12. 2021 k vyjádření žalované repliku. V úvodu upozornil na trend, kdy zaměstnavatel svým „prohlášením“ anebo „vyjádřením“ by měl prakticky udat svého zaměstnance. Poté připustil, že zaměstnavatel svým vyjádřením celému případu nepomohl, když, byť v dobré víře v zachování pobytového oprávnění svého zaměstnance, chtěl přispět v maximální možné míře. Zaměstnavatel, resp. jeho osoby ovládající, jsou přímá rodina žalobce, kde by bylo zcela proti lidskému rozumu, aby sdělením „rodinných příslušníků“ došlo k zániku platného pobytového oprávnění žalobce. Žalobce je pro firmu jak rodinou osob ovládajících, tak především platným zaměstnancem.
15. Žalobce dále namítal, že se snažil osvětlit smysl vyjádření zaměstnavatele, když vysvětloval, jak chronologicky k celé věci došlo, a dokládal důkazy pro své vyjádření. Správní orgány ovšem takové vysvětlení nebraly na jakoukoliv váhu. Žalobce rovněž namítal, že v jakýchkoliv jiných správních řízeních v pobytovéch věcech jsou sdělení a prohlášení pouze doplňujícími důkazy, když správní orgány upozorňují na nižší váhu takových důkazů. Ovšem v předmětné věci postavil správní orgán své rozhodnutí pouze a jen na prohlášení zaměstnavatele. V momentě, kdy ve správním řízení podléhajícím dispoziční zásadě získá správní orgán důkaz, který není založen samotným žadatelem, měl by takový důkaz stavět minimálně na roveň důkazům předloženým samotným žadatelem a současně by měl daleko pečlivěji prošetřit skutečnosti, které sděluje kdokoliv jiný než účastník řízení, zvláště když se nejedná o důkaz poskytnutý jiným správním nebo státním orgánem. Na tento procesní nedostatek se snažil žalobce již poukázat ve svém odvolání, když naopak žalovaná ve svém rozhodnutí zcela abstrahovala jakékoliv sdělení k takové odvolací námitce.
16. Závěrem své repliky žalobce uvedl, že smysl svého žalobního návrhu opírá o procesní nedostatky při přezkumu jeho odvolacího návrhu žalovanou, ale že nemalou váhu přikládá i co do smyslu a jasně vymezených charakteristik pracovního poměru.

V.

Průběh řízení a ústní jednání

17. 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 16. 9. 2021 a zástupci žalobce doručeno téhož dne, přičemž předmětná žaloba byla soudem doručena dne 16. 10. 2021. Soud dále konstatuje, že žaloba byla podána osobou k tomu oprávněnou (žalobce byl adresátem napadeného rozhodnutí), proti žalované, která je pasivně legitimována, jako odvolací orgán, který vydal žalobou napadené rozhodnutí. Žaloba byla podána po vyčerpání řádných opravných prostředků (proti napadenému

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

rozhodnutí nebylo odvolání přípustné) a obsahuje všechny požadované formální náležitosti. Soud proto mohl přistoupit k věcnému přezkoumání žaloby.

18. Protože žalobce nesouhlasil s rozhodnutím soudu bez jednání (č. l. 25), soud konal dne 29. 11. 2022 jednání.
19. Žalobce při jednání setrval na své dosavadní argumentaci, kterou zrekapituloval. Přitom zejména akcentoval, že odpověď zaměstnavatele o tom, že žalobce zastává pozici obchodního zástupce, z níž jediné vycházely správní orgány, byla nepřesná, když zaměstnavatel byl zmaten formulací položené otázky a situací, ve které se nacházel (uzavřená prodejna v důsledku restrikcí spojených s pandemií koronaviru). Správní orgány se oproti své běžné praxi zcela spolehly na vyjádření zaměstnavatele, aniž by jej jakkoli prověřovaly, přestože žalobce v řízení namítal, že jde o vyjádření nepřesné. Tím zatížily svá rozhodnutí procesní vadou nedostatečně zjištěného skutkového stavu. V podrobnostech pak žalobce odkázal na podanou žalobu.
20. Žalovaná se z účasti na jednání písemně omluvila s tím, že setrvává na svém vyjádření k žalobě, včetně návrhu na zamítnutí žaloby.
21. Soud při jednání konstatoval obsah prvostupňového rozhodnutí a poté napadeného rozhodnutí, což ve spojení s obsahem správního spisu považoval za dostačující pro posouzení žalobních námitek. Žalobce s ohledem na soudem vymezený předmět sporu na provedení dalších důkazů netrval, resp. při jednání žádné další důkazní návrhy neučinil.

VI.

Posouzení věci soudem

22. V souladu s § 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „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 přihlédnout z úřední povinnosti (srov. § 76 s. ř. s.).
23. Po přezkoumání skutkového a právního stavu posuzované věci soud dospěl k závěru, že žaloba **je důvodná**.
24. Vzhledem k tomu, že správní spis poskytoval dostatečný podklad pro posouzení žalobních námitek a pro rozhodnutí předmětné věci, soud pro nadbytečnost neprováděl žádné dokazování. Ostatně žádné důkazní návrhy, které by šly nad rámec správního spisu, učiněny nebyly. Soud níže uvádí podstatný obsah správního spisu.
25. Žalobce pobýval na území České republiky na základě dlouhodobého pobytu vydaného formou zaměstnanecké karty platné od 10. 7. 2019 do 9. 7. 2021 podle § 42g odst. 2 zákona o pobytu cizinců na volné pracovní místo uvedené v centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty pod č. 15 495 340 758 pro zaměstnavatele GLAMOUR DIAMOND s.r.o. (dále jen „*Glamour*“) na pracovní pozici prodavač klenotů (CZ-ISCO-52233).
26. Dne 23. 3. 2021 žalobce podal žádost o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty podle § 44a odst. 9 zákona o pobytu cizinců. K žádosti přiložil mj. pracovní smlouvu uzavřenou se zaměstnavatelem Glamour, kde se jako druh práce uvádí: „*Zaměstnanec bude vykonávat práci prodavače klenotů v zahraničí, kód profese podle klasifikace zaměstnání CZ-ISCO-52233*“.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

– *prodávач klenotů / obchodní zástupce firmy v zahraničí, kód profese CZ-ISCO-33220 – Obchodní zástupci. Pracovní činnost je přesně stanovena v dokumentu náplně práce, který tvoří samostatnou přílohu této pracovní smlouvy*“. Jako místo výkonu práce je uvedena provozovna zaměstnavatele Glamour na adrese Karlovy Vary, Stará Louka 2076/72, PSČ 36001. Jako den nástupu do práce je uvedeno 5. 8. 2019. Pracovní poměr byl uzavřen na dobu neurčitou. Za vykonanou práci byla stanovena měsíční mzda 20 000 Kč s možností stanovení mimořádné odměny až 5 000 Kč. Délka pracovní doby byla určena na 40 hodin týdně a rozvržena do pětidenního pracovního týdne.

27. Součástí spisového materiálu je souhlasné závazné stanovisko Úřadu práce České republiky ze dne 31. 3. 2021 vydané ve věci prodloužení platnosti zaměstnanecké karty žalobci pro druh práce 52233 - prodávач drobného zboží, klenotů, nábytku a bytových doplňků.
28. Dne 14. 4. 2021 prvostupňový orgán adresoval zaměstnavateli Glamour žádost o sdělení informací, v níž uvedl, že ve věci žádosti žalobce o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty žádá o sdělení: „*Zda cizinec vykonává práci na pracovní pozici CZ-ISCO 33220 – Obchodní zástupci, a pokud ano, tak co je konkrétně jeho náplň práce na této pozici*“.
29. Dne 21. 4. 2021 prvostupňový orgán obdržel vyjádření zaměstnavatele Glamour ze dne 19. 4. 2021, ve kterém se uvádí, že žalobce je jedním z rezidentních zaměstnanců společnosti. Na hlavní pracovní poměr je zaměstnán na pozici obchodního zástupce pro oblast jihovýchodní Evropy. Jeho pracovní náplň jako obchodního zástupce, CZ-ISCO-33220, byla přiložena.
30. Dne 26. 4. 2021 byla do správního spisu založena fotokopie pracovní smlouvy mezi zaměstnavatelem Glamour a žalobcem podepsané dne 15. 4. 2019, která byla prvostupňovým orgánem pořízena ze spisu OAM-27894-ZM-2019 a ve které se jako druh práce uvádí „*Zaměstnanec bude vykonávat práci prodávачe klenotů, kód profese podle klasifikace zaměstnání CZ-ISCO-52233 – prodávач klenotů. Pracovní činnost je přesně stanovena v dokumentu náplně práce, který tvoří samostatnou přílohu této pracovní smlouvy*.“ Jako místo výkonu práce je uvedena provozovna zaměstnavatele Glamour na adrese Karlovy Vary, Stará Louka 2076/72, PSČ 36001. Jako den nástupu do práce je uvedeno 1. 6. 2019. Pracovní poměr byl uzavřen na dobu neurčitou. Za vykonanou práci byla stanovena měsíční mzda 20 000 Kč s možností stanovení mimořádné odměny až 5 000 Kč. Délka pracovní doby byla určena na 40 hodin týdně a rozvržena do pětidenního pracovního týdne.
31. Dne 28. 4. 2021 byl žalobce vyrozuměn o možnosti seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí a vyjádřit se k nim. Dne 5. 5. 2021 zmocněný zástupce žalobce nahlédl do správního spisu. V následném vyjádření ze dne 7. 5. 2021 žalobce uvedl, že zaměstnavatel Glamour je společnost ryze rodinného charakteru. Jeho obchodní činností je nákup a prodej šperků, klenotů, hodinek a diamantů po celém světě. Každý ze zaměstnanců či statutárních zástupců je v podstatě „*prodávач klenotů*“, a to buď v kamenném obchodě v sídle firmy, nebo nepřímou na dohodnutých obchodních schůzkách kdekoli po světě. Z tohoto důvodu bylo pracovní místo žalobce zadáno na pozici prodávачe klenotů, kterou jako svůj hlavní pracovní výkon zastává. V platné pracovní smlouvě ze dne 5. 8. 2019 byla jeho pracovní pozice rozšířena o CZ-ISCO-33220 – obchodní zástupce (pro zahraniční trh), a to pouze pro úpravu vztahů mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem. Žalobce nastoupil jako prodávач klenotů v provozovně zaměstnavatele Glamour. V době

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

lockdownu vyvolaného pandemií SARS-CoV-2, kdy byla veškerá prodejní činnost formou prodeje zboží z kamenného obchodu uzavřena, odcestoval do země původu za sjednáváním dalších budoucích obchodů. Tuto činnost vykonával nad rámec činnosti přímého prodeje zboží, jelikož šlo o budoucí obchodní činnost v souladu s jeho pracovní náplní jakožto obchodního zástupce, kterou má vedle své pracovní náplně prodáváče klenotů postavenou naroveň. V závěru byl vyzdvižen přínos na obchodních výsledcích společnosti i přes těžkosti vyvolané pandemií.

32. Poté prvostupňový orgán žádost o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty bez dalšího zamítl shora specifikovaným prvostupňovým rozhodnutím z důvodu, že žalobce vykonával nelegální práci. V odůvodnění rozhodnutí konstatoval, že žalobce byl minimálně od 19. 4. 2021, tedy od vyjádření zaměstnavatele, bez zaměstnanecké karty či souhlasu se změnou pracovního zařazení zaměstnán na pozici CZ-ISCO-33220 – obchodní zástupci.
33. Dne 29. 6. 2021 žalobce napadl prvostupňové rozhodnutí odvoláním, které odůvodnil podáním ze dne 16. 7. 2021. Namítal, že a) prvostupňový orgán nepřihlédl k tvrzeným skutečnostem a označeným důkazům, b) neúplně zjistil skutkový stav, neboť neprovedl potřebné důkazy, c) na základě neúplně provedených důkazů dospěl k nesprávným skutkovým zjištěním, d) existují další skutečnosti a důkazy, které dosud nebyly uplatněny, e) rozhodnutí spočívá na nesprávném právním posouzení věci, f) uvážení prvostupňového orgánu je procesně i fakticky chybné a odůvodnění rozhodnutí je nepřezkoumatelné. Poukázal na skutečnost, že zaměstnavatel v pracovní smlouvě sice rozšířil druh vykonávané práce a uvedl i pozici obchodního zástupce, avšak nekonkretizoval, za jakých podmínek, kdy, kde a za jakou odměnu bude práci obchodního zástupce vykonávat. Žalobce tvrdil, že nikdy nevykonával závislou pracovní činnost na jiném místě než v obchodě zaměstnavatele, pobíral stálou mzdu, která koresponduje s pracovní smlouvou, tj. 20 000 Kč měsíčně, předpokládaná mzda obchodního zástupce je vyšší, v období od srpna 2019 do února 2020 vykonával svou závislou pracovní činnost za smluvní základní mzdu 20 000 Kč, v období od března 2020 do května 2021 nevykonával žádnou závislou činnost, jelikož provozovna zaměstnavatele byla z důvodu celosvětové epidemie uzavřena. Jeho pracovní poměr nebyl ukončen a byl prostřednictvím zaměstnavatele po celou dobu evidován jako stálý zaměstnanec ve státním dotačním programu ANTIVIRUS. Od června 2021 plně a osobně vykonává svou závislou pracovní činnost v provozovně zaměstnavatele. Nikdy pro svého zaměstnavatele nevykonával práci obchodního zástupce, k takové pracovní činnosti mu nebyl poskytnut pracovní prostor a nebylo mu poskytnuto žádné finanční plnění. Jako důkaz přiložil mzdové listy za roky 2019 až 2021. Žalobce dále namítal, že prohlášení zaměstnavatele nemůže být dle § 53 odst. 5 správního řádu považováno samo o sobě za důkaz o skutečnostech v něm uvedených. Ani následně přiložené dokumenty popisující náplň práce nemohou jako důkazní prostředek obstát, neboť neprokazují, jakou skutečnou závislou pracovní činnost pro zaměstnavatele vykonával. Podle názoru žalobce byl dotaz prvostupňového orgánu adresovaný zaměstnavateli formulován „podbízivě“. Zaměstnavatel z obavy, aby v důsledku 14 měsíčního pobytu žalobce v zemi původu nebyl ukončen jeho pobyt z důvodu neplnění účelu pobytu, chybně uvedl, že je zaměstnán jako obchodní zástupce. Jeho hlavní pracovní poměr nebyl nikdy přerušen a za závislou pracovní činnost prodáváče klenotů mu byla vyplácena mzda.
34. Odvolání žalobce proti prvostupňovému rozhodnutí žalovaná napadeným rozhodnutím

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

zamítla jako nedůvodné a prvostupňové rozhodnutí potvrdila. Žalovaná své napadené rozhodnutí odůvodnila zejména tím, že žalobci byla vydána zaměstnanecká karta na volné pracovní místo uvedené v centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty pod č. 15 495 340 758 pro zaměstnavatele Glamour na pracovní pozici prodavač klenotů (CZ-ISCO-52233). Zaměstnání na další pozici u téhož zaměstnavatele, tedy na pozici obchodního zástupce, žalobce prvostupňovému orgánu neoznámil, a pokud tuto činnost pro zaměstnavatele vykonával, dopustil se výkonu nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti. Podle předložené pracovní smlouvy ze dne 5. 8. 2019 měl žalobce pro zaměstnavatele vykonávat práci prodavače klenotů a obchodního zástupce. Vzhledem k rozporu tohoto ustanovení smlouvy s vydanou zaměstnaneckou kartou, o jejíž prodloužení žalobce žádal, prvostupňový orgán učinil dotaz u jeho zaměstnavatele. Tento dotaz ze dne 14. 4. 2021 byl formulován v souladu se zjištěním vyplývajícím z předložených dokladů a odpověď zaměstnavatele ze dne 19. 4. 2021 je formulována jasně a srozumitelně, takže nepřipouští jiný výklad. Je v ní konkrétně uvedeno, že žalobce je od 5. 8. 2019 zaměstnán na pozici obchodního zástupce. Prvostupňový orgán nevycházel pouze z tohoto prohlášení zaměstnavatele. Součástí spisového materiálu je i pracovní smlouva ze dne 5. 8. 2019 s uvedením zmiňované pozice obchodního zástupce, kterou žalobce jako zaměstnanec společnosti podepsal a musel být tedy s jejím obsahem seznámen. Žalovaná rovněž poukázala na vyjádření žalobce ze dne 7. 5. 2021, z něhož usoudila, že i podle vyjádření žalobce tento pracovní činnost jako obchodní zástupce pro zaměstnavatele vykonával, tudíž jeho následná prohlášení o absenci této pracovní činnosti jsou pouze účelová. Podstatou posouzení, zda šlo o výkon nelegální práce, je její povaha, ne skutečnost, jak byla v účetnictví zaměstnavatele a mzdových listech vedena. K vyjádření žalobce ze dne 7. 5. 2021 se prvostupňový orgán vyjádřil na str. 4 prvostupňového rozhodnutí. Žalovaná rovněž konstatovala, že protiprávní jednání žalobce je třeba považovat za závažné, neboť právní úprava podmínek zaměstnávání cizinců úzce souvisí s ochranou pracovního trhu České republiky. Poté žalovaná uzavřela, že prvostupňový orgán zjistil stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti ve smyslu § 3 správního řádu, a své rozhodnutí řádně odůvodnil.

35. V návaznosti na výše shrnutá procesní stanoviska účastníků a na zrekapitulovaný obsah správního spisu soud konstatuje, že v posuzované věci je podstatou sporu otázka, zda v případě žalobce byl dán zákonný důvod pro neprodloužení zaměstnanecké karty ve smyslu § 44a odst. 11 ve spojení s § 46 odst. 6 písm. e) zákona o pobytu cizinců, tedy zda žalobce vykonával nelegální práci u zaměstnavatele Glamour. Žalobce ve své žalobě namítal nezákonnost napadeného rozhodnutí, kterou spatřuje v prvé řadě v nedostatečně zjištěném skutkovém stavu, neboť dle jeho názoru správní orgány svůj finální závěr vystavěly pouze na vyjádření zaměstnavatele, který se vyjádřil k pracovní pozici žalobce nepřesně, když reagoval na žádost o informaci „podbízivě“ formulovanou prvostupňovým orgánem. Žalobce rovněž namítal porušení zásady materiální pravdy dle § 3 správního řádu, neboť správní orgány nezohlednily specifické okolnosti žalobcova případu, zejména že zaměstnavatel žalobce je rodinnou firmou a že se jednalo o období, kdy byl chod zaměstnavatele i výkon práce žalobce zásadním způsobem ovlivněn pandemií viru SARS-CoV-2 a z toho plynoucími lockdowny a uzavřením „kamenných“ prodejen. Žalobce rovněž namítal, že prvostupňový orgán řádně neproověřil, co přesně a kde a kdy a za jakou úplatu žalobce pro svého zaměstnavatele vykonával.
36. Vzhledem k tomu, že žalobce rovněž namítal, že odůvodnění napadeného rozhodnutí Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

postrádá řádné vypořádání s jednotlivými odvolacími námitkami, soud se nejprve zabýval otázkou přezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Z povahy věci totiž vyplývá, že meritorně, tedy z hlediska zákonnosti, lze přezkoumat pouze takové rozhodnutí, které je přezkoumatelné.

37. V této souvislosti soud nejprve 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 dále vyplývá, že: *„Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů tak má místo zejména tehdy, opomene-li správní orgán či soud na námitku účastníka zcela (tedy i implicitně) reagovat (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012 – 45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016 – 64).“* (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 7. 2022, č. j. 7 As 342/2020 – 30, bod [10]).
38. Byť lze přisvědčit žalobci, že odůvodnění napadeného rozhodnutí je z hlediska odvolacích námitek značně stručné až strohé, tak přesto z něj lze, ve spojení s prvostupňovým rozhodnutím, dovodit, na základě jakých důvodů žalovaná dospěla ke svému rozhodnutí, resp. jaké stanovisko zaujala k stěžejním odvolacím námitkám žalobce. Soud proto shledal napadené rozhodnutí způsobilé pro soudní přezkum z hlediska jeho zákonnosti.
39. Soud tak mohl přistoupit k věcnému posouzení žaloby, tj. k posouzení stěžejní otázky, zda byl v případě žalobce dán zákonný důvod pro neprodloužení zaměstnanecké karty, tedy zda žalobce vykonával nelegální práci u zaměstnavatele Glamour. Soud přitom vyšel zejména z následující relevantní právní úpravy a judikatury Nejvyššího správního soudu.
40. 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.*
41. 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.*
42. Podle § 42g odst. 1 věta první zákona o pobytu cizinců platí, že *zaměstnaneckou kartou se rozumí povolení k dlouhodobému pobytu opravňující cizince k přechodnému pobytu na území delšímu než 3 měsíce a k výkonu zaměstnání na pracovní pozici, na kterou byla zaměstnanecká karta vydána, nebo která byla oznámena za splnění podmínek uvedených v odstavcích 7 až 10, a to ode dne uvedeného v oznámení.*
43. Podle § 42g odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců platí, že *žádost o vydání zaměstnanecké*

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

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.

44. 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.
45. 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.
46. 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 věty 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.
47. Podle § 46 odst. 6 věty druhé písm. e) zákona o pobytu cizinců platí, že ministerstvo zaměstnaneckou kartu nevydává, pokud cizinec vykonával nelegální práci.
48. Podle § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti je nelegální prací mj. práce vykonávaná cizincem v rozporu se zaměstnaneckou kartou.
49. 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 cizince k výkonu práce na takové, v centrální evidenci volných pracovních míst evidované, pracovní pozici (srov. výše citovaný § 42g odst. 1 věta první a § 42g odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců). Chce-li cizinec vykonávat práci na další pracovní pozici, byť u téhož zaměstnavatele, musí takovou změnu oznámit ministerstvu.
50. V návaznosti na právě uvedené má soud v obecné rovině za to, že cizinec bude vykonávat práci v rozporu se zaměstnaneckou kartou mj. v případě, kdy ji vykonává na jiné pracovní pozici (vymezené zejména osobou zaměstnavatele, druhem práce a místem výkonu práce), než na kterou byla zaměstnanecká karta vydána, příp. kterou 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

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

okolností posuzovaného případu tak, že jakoukoli odchylku ve formálním označení některé z charakteristik pracovní pozice (např. druhu práce uvedeného v pracovní smlouvě či ve vyjádření zaměstnavatele k dotazu příslušného správního orgánu, jak tomu bylo v soudem posuzovaném případě žalobce) od údajů evidovaných pro danou pracovní pozici je třeba považovat za nelegální práci, a tedy za důvod, pro který ministerstvo neprodlouží platnost zaměstnanecké karty dle § 44a odst. 11 a § 46 odst. 6 věta druhá písm. e) zákona o pobytu cizinců ve spojení s § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti. Takovýto zjednodušující a paušalizující přístup je podle názoru soudu nesprávný, zvláště pokud mu předchází nedostatečně zjištěný skutkový stav ohledně skutečného výkonu práce a skutečné pracovní náplně daného cizince, jako tomu bylo v soudem posuzovaném případě žalobce (v podrobnostech viz níže).

51. Ze základních zásad činnosti správních orgánů obsažených v § 2 správního řádu 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. Dále pak podle § 3 správního řádu platí, že *nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2.*
52. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 2. 2022, č. j. 7 Azs 405/2021 – 34 upozornil, že zásada materiální pravdy se uplatní i v řízeních zahájených na základě žádosti cizince o pobytové oprávnění podle zákona o pobytu cizinců. Nejvyšší správní soud v uvedeném rozsudku judikoval následující: *„Není přitom sporné, že předmětné pobytové řízení bylo zahájeno na základě žádosti žadatele (žalobce), který má předložit všechny potřebné doklady, resp. tvrdit relevantní informace (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 Azs 12/2015 - 38, ze dne 16. 10. 2017, č. j. 6 Azs 302/2017 - 27). I takové řízení je však založeno na zásadě materiální pravdy (§ 3 správního řádu). Naplnění této zásady znamená zjistit stav věci tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný k tomu, aby bylo rozhodnutí správního orgánu v souladu se zásadou legality, zásadou zákazu zneužití pravomoci a správní úvahy, zásadou proporcionality, zásadou ochrany dobré víry, zásadou nestranného přístupu a zásadou legitimního očekávání (srv. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2011, č. j. 5 As 42/2011 - 112, ze dne 31. 7. 2007, č. j. 4 Azs 44/2007 - 124, ze dne 27. 2. 2008, č. j. 6 Ads 35/2007 - 92, ze dne 27. 12. 2011, č. j. 7 As 82/2011 - 81, ze dne 24. 6. 2013, č. j. 5 As 160/2012 - 44, ze dne 25. 7. 2019, č. j. 1 Azs 181/2018 - 29. V posledně uvedeném rozsudku Nejvyšší správní soud dodal, že „ani případné nesplnění povinnosti součinnosti účastníka řízení označit důkazy na podporu svých tvrzení dle § 52 správního řádu totiž nezabavuje správní orgán povinnosti zjistit podstatný skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Pokud měl správní orgán pochybnosti o věrohodnosti žalobcových tvrzení, vhodným nástrojem k jejich odstranění mohl být zejména účastnický výslech žalobce.“ (srov. bod [15] cit. rozsudku).*
53. V poměrech nyní posuzované věci, soud po seznámení se s obsahem správního spisu souhlasí s žalobcem v tom, že správní orgány nedostatečně zjistily skutkový stav věci potřebný pro jejich rozhodnutí. Správní orgány skutečně svůj finální závěr, že žalobce vykonával u zaměstnavatele Glamour nelegální práci, vystavěly výhradně na vyjádření tohoto zaměstnavatele ze dne 19. 4. 2021 (žalovaným ve vyjádření k žalobě odkazované „další vyjádření zaměstnavatele ze dne 7. 5. 2021“ je ve skutečnosti vyjádřením žalobce – pozn. soudu). Přitom ale žalobce v dalším průběhu správního řízení poukazoval na

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

nesprávnost a nepřesnost takového vyjádření, resp. vysvětloval specifické okolnosti daného případu a důvody, pro které byla odpověď jeho zaměstnavatele formulována způsobem, který dle tvrzení žalobce neodpovídá skutečnosti. Byť si to žalobcem sdělené okolnosti případu nepochybně žádaly, správní orgány zcela rezignovaly na jakékoli další zjišťování skutkového stavu věci a plně se spokojily s jedním jediným písemným a stručně formulovaným vyjádřením žalobcova zaměstnavatele. V tomto ohledu správní orgány nedostály zásadě materiální pravdy ve smyslu § 3 správního řádu, neboť v kontextu žalobcem sdělených informací a námitek uplatněných ve správním řízení byl jimi zjištěný skutkový stav dalek toho, aby o něm neexistovaly důvodné pochybnosti.

54. Soud rovněž souhlasí s názorem žalobce, že již samotná formulace dotazu učiněného prvostupňovým orgánem vůči zaměstnavateli Glamour mohla být za daných okolností případu pro společnost Glamour zavádějící, resp. matoucí. Přestože žalobcova evidovaná pracovní pozice byl prodavač klenotů, přičemž v předložené pracovní smlouvě byl druh práce vymezen jako prodavač klenotů/obchodní zástupce, tak dotaz prvostupňového orgánu směřoval pouze k tomu, zda žalobce vykonává práci na pracovní pozici obchodní zástupce, nikoli tedy i na pracovní pozici prodavač klenotů. To vše bez jakéhokoli bližšího vysvětlení, když prvostupňový orgán ve svém dotazu adresovaném společnosti Glamour pouze uvedl, že činí dotaz ve věci žalobce o prodloužení doby platnosti jeho zaměstnanecké karty. Na základě skutečností sdělených žalobcem (které správní orgány nikterak nezpochybily, resp. je ani neprověřovaly) je třeba vzít v potaz to, že v dané době (duben 2021) se zaměstnavatel Glamour potýkal s více než rok trvajícími restrikcemi v souvislosti s pandemií viru SARS-CoV-2, a to včetně dlouhodobého uzavření „kamenné prodejny“, kde měl žalobce místo výkonu práce. Dle soupisu mzdových listů žalobce za období 2019 až 2021 předložených žalobcem v rámci předmětného správního řízení (a založených ve správním spisu) žalobce v uvedeném období pobíral sjednanou mzdu, nicméně z důvodu překážky na straně zaměstnavatele neměl v období od poloviny března 2020 do května 2021 odpracovány žádné dny. Navíc žalobce uvedl, že v dané době byl z důvodu uzavření provozovny zaměstnavatele mimo území ČR, když pobýval v zemi původu, kde se měl podílet na sjednávání obchodů pro svého zaměstnavatele, ovšem nad rámec své činnosti jako prodavač klenotů a zcela zdarma. V neposlední řadě bylo žalobcem upozorňováno na to, že se v případě jeho zaměstnavatele jedná o rodinnou firmu, přičemž žalobce je blízkým příbuzným vlastníků a jednatelů dané firmy (ve správním spisu je založen výpis z obchodního rejstříku společnosti Glamour, z něhož je patrné, že se příjmení žalobce shoduje s příjmeními společníků i jednatelů společnosti Glamour). Uvedené souvislosti pak skutečně mohly vést zaměstnavatele Glamour k tomu, že formuloval své vyjádření způsobem, který neodpovídal skutečnému působení a výkonu práce žalobce v této rodinné firmě. Soud na tomto místě upozorňuje, že v žádném případě nechce omlouvat případné zkreslené či nepravdivé vyjádření zaměstnavatele Glamour (byť by bylo motivováno dobrým úmyslem neublížit žalobci z hlediska jeho pobytového statusu), ovšem takovéto případné selhání zaměstnavatele Glamour nelze bez dalšího klást k tíži žalobce, zvláště pokud správní orgány nezjišťovaly skutečný stav věci, včetně toho, zda si žalobce vůbec byl vědom, že jej jeho zaměstnavatel začal označovat jako obchodního zástupce, resp. že došlo k úpravě pracovní smlouvy v označení druhu práce, když v ostatních podstatných parametrech zůstala pracovní smlouva nezměněna.

55. Navíc soud nesouhlasí se správními orgány ani v jejich přesvědčení o jednoznačnosti uvedeného vyjádření zaměstnavatele Glamour. Ani uvedené vyjádření totiž nevylučuje verzi žalobce, tedy že až do okamžiku zavedení restrikcí v maloobchodní činnosti na

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

území České republiky vyvolané pandemií viru SARS-CoV-2 žalobce jako prodavač klenotů v dané provozovně působil, poté z důvodu překážek na straně zaměstnavatele tuto práci nevykonával, aby se zase k této práci vrátil v červnu 2021 (je obecně známou skutečností, že v květnu 2021 definitivně skončila omezení v maloobchodní činnosti na území ČR). V mezidobí pak skutečně mohl žalobce fakticky pobývat mimo území ČR (v zemi svého původu) a pro svého zaměstnavatele tam příležitostně sjednávat obchodní příležitosti, tedy do jisté míry působit jako obchodní zástupce, což je činnost blízká prodavači, zvláště v době, kdy prodej v „kamenných“ obchodech byl na území ČR zakázán, či zásadně omezen. Soud i na tomto místě upozorňuje, že tímto nepotvrzuje pravdivost verze předkládané žalobcem, neboť pro takovéto hodnocení neposkytuje správní spis dostatečné podklady. Ovšem byly to správní orgány, kdo měl v průběhu správního řízení uvedené skutečnosti zvážit a prověřit tak, aby o zjištěném skutkovém stavu neexistovaly důvodné pochybnosti, což se však nestalo, čímž správní orgány závažně pochybily. Nabízelo by se zejména výsledkům zástupce zaměstnavatele Glamour, jiných zaměstnanců tohoto zaměstnavatele, a případně i výsledkům samotného žalobce.

56. Správním orgánům je tak třeba vytknout, že se upnuly na formální rozdíly v obecném popisu pracovní pozice „prodavači“ (CZ-ISCO-52233) a pracovní pozice „obchodní zástupci“ (CZ-ISCO-33220), aniž by jakkoli zjišťovaly skutečnou pracovní náplň žalobce, myšleno tu, kterou žalobce skutečně v průběhu svého pracovního poměru u zaměstnavatele Glamour vykonával (jak ji žalobce v průběhu správního řízení i tvrdil), nikoli tu, kterou zaměstnavatel Glamour předložil písemně společně s výše uvedeným vyjádřením ze dne 19. 4. 2021, které bylo žalobcem opakovaně zpochybněno. Správní orgány se musejí zabývat fakticitou výkonu práce žalobcem u zaměstnavatele Glamour, když doposud z jejich strany nebyl ani zjišťován důvod, pro který zaměstnavatel v pracovní smlouvě rozšířil původní označení druhu práce prodavač klenotů o obchodního zástupce, resp. zda vůbec, příp. do jaké míry se žalobci změnila faktická náplň práce (z porovnání jednotlivých verzí pracovní smlouvy vyplývá, že ostatní údaje v pracovní smlouvě, včetně místa výkonu práce či výše mzdy, zůstaly nezměněny). K tomu soud poznamenává, že dostatečně určité vymezení druhu práce je nepochybně podstatnou náležitostí pracovní smlouvy (srov. § 34 odst. 1 písm. a) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů – dále jen „zákoník práce“), přičemž dle komentářové literatury v pracovní smlouvě lze sjednat i více než jeden druh práce (příp. tak lze učinit alternativně), což bude praktické zejména v malých firmách (srov. komentář k § 34 zákoníku práce, ASPI ID: KO262_2006CZ). V kontextu časového rámce předmětného případu, tj. období protiepidemických opatření v podobě uzavření „kamenných“ obchodů, je třeba zvážit i případnou možnost dočasného převedení zaměstnance na jinou práci ve smyslu § 41 odst. 4 zákoníku práce, podle kterého *zaměstnavatel může převést zaměstnance i bez jeho souhlasu na dobu nezbytné potřeby na jinou práci, než byla sjednána, jestliže to je třeba k odvrácení mimořádné události, živelní události nebo jiné hrozící nehody nebo k zmírnění jejich bezprostředních následků, a to na nezbytně nutnou dobu.*
57. Soud na tomto místě odkazuje na aktuální rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 8. 2022, č. j. 1 Azs 106/2022 – 45, v němž byl rovněž řešen případ, kdy správní orgány neprodloužily cizinci zaměstnaneckou kartu z důvodu výkonu nelegální práce, kterou spatřovaly v rozdílech mezi vykonávaným a evidovaným druhem práce. Nejvyšší správní soud v uvedeném rozsudku zrušil rozsudek zdejšího soudu, jakož i rozhodnutí správních orgánů, a to z důvodu nedostatečně zjištěného skutkového stavu ze strany správních orgánů, neboť ty se v souzené věci vůbec nezabývaly fakticitou práce, když mj. nebyl

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

postaven najisto ani dôvod toho, proč zaměstnavatel změnil formální označení pracovního místa uvedené v pracovní smlouvě uzavřené s cizincem. Nejvyšší správní soud přitom formuloval následující právní závěr: „Definování druhu práce je tak otázkou její naplně, stanoveného souboru úkolů a povinností, které s ní souvisí, nikoliv formálního označení. V opačném případě se nabízí obrovský prostor pro obcházení zákona či disimulaci určitého jednání.“ (srov. bod [27] cit. rozsudku). Rovněž připomenul (s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 9. 2020, č. j. 2 Azs 51/2020 – 32), že „je povinností správních orgánů, aby za účelem posouzení otázky naplnění znaků vytykánych jednání („nelegální práce“) obstaraly dostatek podkladů“, přičemž upozornil, že: „Bez dostatečného zjištění skutkového stavu se v projednávané věci nabízí větší řada možností, jak posuzovat konkrétní okolnosti a s tím i související právní otázky; ať už půjde o to, zda stěžovatelka nese odpovědnost za omyl, formální pochybení její zaměstnavatelky či její omyl [...], či, a to zejména, zda vůbec je v souzené věci možné mluvit o nelegální práci.“ (srov. bod [29] cit. rozsudku).

58. V nyní posuzované věci má soud, stejně jako Nejvyšší správní soud v posledně citovaném rozsudku, za to, že bylo povinností správních orgánů opatřit si dostatek podkladů a na základě nich dostatečně zjistit skutkový stav potřebný k posouzení stěžejní otázky, zda se žalobce za všech jím uvedených okolností případu skutečně dopustil nelegální práce. Této povinnosti však správní orgány v posuzovaném případě nedostály, čímž zatížily své rozhodnutí podstatnou vadou, která mohla mít za následek nezákonnost napadeného, resp. i prvostupňového rozhodnutí.
59. V případě žalobce zcela nepochybně hraje důležitou roli i časový rámeček, v němž se měla správními orgány dovozovaná nelegální práce žalobce odehrát, tedy období pandemie viru SARS-CoV-2, kterou správní orgány zcela pominuly, přestože na to žalobce v průběhu správního řízení rovněž poukazoval. Ostatně stejného názoru je i Nejvyšší správní soud, který na závěr svého posouzení v již citovaném rozsudku ze dne 18. 8. 2022, č. j. 1 Azs 106/2022 – 45, bod [31] uvedl následující: „Soud neodhlédl od toho, že souzená věc je specifická krom svých okolností (viz výše) i časovým rámcem, v němž se udála. Jednalo se totiž o období, v němž propukla pandemie viru SARS-CoV-2, která sebou nesla obrovské zásahy do výkonu služeb [...]. Hospodářská situace a situace na trhu práce pro sektory zasažené výše zmíněnou pandemií mohla přispět k formálním či administrativním pochybením zaměstnavatelů. Stěžovatelka pak zajisté není právním profesionálem zběhlým v klasifikacích pracovních pozic dle mezinárodních standardů [...]. To je nutno vést v patrnosti při posuzování specifických okolností dané věci. Ne každé formální pochybení nutně vede k porušení zákona, přičemž je na správních orgánech, aby důsledně objasnilo, proč právě v souzené věci tomu tak bylo (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2020, č. j. 7 Azs 62/2020 - 36).“. Soud je přesvědčen o tom, že uvedené závěry se dají vztáhnout i na situaci prodáváče klenotů v „kamenném“ obchodu provozovaném rodinou žalobce, kterýžto obchod byl v důsledku pandemie viru SARS-CoV-2 opakovaně uzavřen, resp. jehož provoz byl dlouhodobě omezen přijatými restrikcemi dopadajícími i na maloobchodní prodejní činnost.
60. Pro účely dalšího posouzení věci soud opakuje, že nikoli jakákoli nesrovnalost v údajích charakterizujících pracovní pozici (včetně druhu práce) evidovaných pro účely zaměstnanecké karty bude bez dalšího představovat nelegální práci. Podle názoru soudu je vždy nutno posoudit konkrétní okolnosti výkonu práce, a to z hlediska míry odlišnosti mezi realitou a povoleným druhem práce (popř. místem výkonu práce či osoby zaměstnavatele), a to z hlediska účelu právní úpravy regulující zaměstnávání cizinců. K

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

účelu ochrany pracovního trhu před nelegální prací se vyslovil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 9. 2020, č. j. 2 Ads 83/2019 – 26 následovně: „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. [...] 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.“ (srov. bod [24] cit. rozsudku).

61. Pro úplnost soud uvádí, že si je vědom skutečnosti, že v současnosti nelze přímo aplikovat rozsáhlou a ustálenou judikaturu vztahující se k řešení případů žádostí cizinců do 30. 7. 2019 o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty, kteří podle názoru správních orgánů 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].
62. Soud přesto z důvodů výše popsaných nesouhlasí s takovou argumentační logikou (se kterou přicházejí v nyní projednávané věci správní orgány), podle níž výkon práce v rozporu s jakýmkoli z údajů vymezujících pracovní pozici povolenou v zaměstnanecké kartě představuje bez dalšího (tedy bez ohledu na konkrétní okolnosti případu) nelegální práci. I podle stávající právní úpravy jsou správní orgány povinny posoudit zjištěné konkrétní okolnosti každého případu a zaujmout závěr, zda případný rozdíl mezi údajem o zaměstnavateli, druhu a místě výkonu práce v zaměstnanecké kartě a skutečně vykonávanou prací naplňuje pojem nelegální práce, a to prizmatem účelu zákona o zaměstnanosti, tj. „dokrytí“ potřeb pracovních sil tam, kde to pomůže celkovému ekonomickému výkonu země a současně to nepovede ke snížení dostupnosti zaměstnání pro občany EU a úrovně jejich pracovních odměn.
63. Správní orgány musejí i v případě žalobce náležitě uvážit, zda a jak případná odlišnost v druhu práce vykonávané po určitou dobu žalobcem mimo území ČR (tj. pokud se prokáže, že žalobce v daném období skutečně působil jako obchodní zástupce společnosti Glamour) mohla poškodit účel zákona o zaměstnanosti, a to v poměrech projednávané věci, když žalobce měl vydanou zaměstnaneckou kartu na pracovní pozici prodáváče klenotů pro téhož zaměstnavatele a se stejným místem výkonu práce, ovšem v období, kdy daná provozovna byla převážně uzavřená z důvodu protiepidemických opatření a kdy žalobce měl dočasně odcestovat do země původu. Jen takovým postupem budou moci správní orgány dostát své povinnosti posoudit věc žalobce přiměřeně okolnostem konkrétního případu.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

64. Závěrem soud uvádí, že považoval za nadbytečné se blíže zabývat zbylými dílčími námitkami a argumentací žalobce, jelikož měl tu stěžejní za důvodnou.

VII.

Rozhodnutí soudu

65. Vzhledem k tomu, že žaloba byla důvodná, soud ve výroku I. tohoto rozsudku napadené rozhodnutí zrušil pro shora popsanou nezákonnost, resp. vady řízení (§ 78 odst. 1 ve spojení s § 76 odst. 1 písm. b) a c) s. ř. s.).
66. 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.).
67. 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.). V dalším průběhu správního řízení správní orgány zejména doplní skutkový stav tak, aby mohly řádně posoudit, zda se v případě žalobce vzhledem ke všem okolnostem případu skutečně jednalo o nelegální práci, a tedy zda existoval zákonný důvod pro zamítnutí žalobcovy žádosti o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty.

VIII.

Náklady řízení

68. Výrokem III. tohoto rozsudku soud rozhodl o nákladech řízení. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. má právo na náhradu nákladů ten účastník, který byl v řízení plně úspěšný. V tomto řízení byl procesně úspěšný žalobce a náleží mu proto náhrada nákladů řízení v celkové výši 20 456 Kč.
69. Podle obsahu soudního spisu (zástupce žalobce náklady řízení nevyčíslil ve lhůtě tří dnů, v níž se tak při jednání konaném dne 29. 11. 2022 zavázal učinit) náklady žalobce tvoří jednak zaplacený soudní poplatek za správní žalobu a návrh na přiznání odkladného účinku (celkem 4 000 Kč), dále pak odměna za 4 úkony právní služby podle § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“), a to (i) převzetí právního zastoupení, (ii) sepis žaloby, (iii) sepis repliky ze dne 15. 12. 2021 a (iv) účast na soudním jednání konaném dne 29. 11. 2022. Podle § 7 bodu 5 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu činí výše odměny za jeden úkon právní služby 3 100 Kč (4 x 3 100 = 12 400 Kč). Dále soud přiznal náhradu hotových výdajů dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu ve výši 300 Kč za každý úkon (4 x 300 = 1 200 Kč). Soud rovněž přiznal z odměny advokáta žalobce DPH ve výši 2 856 Kč (21 % z částky 13 600 Kč), neboť právní zástupce žalobce je plátcem DPH.
70. Ke splnění povinnosti nahradit náklady řízení bylo žalované určeno platební místo podle § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“) ve spojení s § 64 s. ř. s. Lhůta k plnění nákladů řízení byla stanovena podle § 160 odst. 1 *in fine* o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. s přihlédnutím k možnostem žalované tuto platbu realizovat.

Poučení:

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

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 29. listopadu 2022

Mgr. Lukáš Pišvejc
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.