



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobkyně: **L. T. H. H.**, nar. X, státní příslušnost X, ubytování v ČR zajištěno na adrese X,
zastoupené Mgr. Markem Sedlákem, advokátem, Milady Horákové 1957/13, 602 00 Brno,

proti
žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, IČ 00007064, náměstí Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4,

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 19. 2. 2021, č.j. MV-200849-4/SO-2020,

takto:

- I. Rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 19. 2. 2021, č.j. MV-200849-4/SO-2020, se zrušuje a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna nahradit žalobkyni náklady řízení ve výši 11 228 Kč k rukám zástupce žalobkyně Mgr. Marka Sedláka, advokáta, do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

[I] Předmět řízení

1. Žalobkyně se žalobou ze dne 5. 3. 2021, Krajskému soudu v Plzni (dále jen „soud“)

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

doručenou do datové schránky téhož dne, domáhala zrušení rozhodnutí žalované ze dne 19. 2. 2021, č.j. MV-200849-4/SO-2020 (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž bylo podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zamítnuto její odvolání a bylo potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán I. stupně“), ze dne 11. 11. 2020, č.j. OAM-40620-29/ZM-2019 (dále jen „prvoinstanční rozhodnutí“), kterým byla podle § 46 odst. 6 písm. b) 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 žalobkynina žádost o vydání zaměstnanecké karty z důvodu nesplnění podmínky uvedené v § 42g odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců.

2. Pobyt cizinců na území ČR je upraven zákonem o pobytu cizinců. Správní řízení upravuje správní řád.

[II] Žaloba

3. Žalobkyně byla toho názoru, že napadené i prvoinstanční rozhodnutí jsou nezákonná z důvodu nesprávného výkladu a aplikace § 42g odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců.
4. Dle žalobkyně (přičemž stejná argumentace byla uplatněna v odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí), z § 42g odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců vyplývá, že obsah pracovní smlouvy se posuzuje ke dni, kdy byla správnímu orgánu jako náležitost předložena. To vyplývá z použité formulace „*je oprávněn podat*“. Ono ustanovení zároveň rozlišuje dvě různé varianty dokladu o vzniku pracovního vztahu, z nichž pouze druhá varianta obsahuje podmínku, že ve smlouvě musí být zakotveno, že mzda, plat nebo odměna nebude nižší než základní sazba měsíční minimální mzdy.
5. V případě první varianty, smlouva nebo dohoda může obsahovat ujednání o mzdě, která nebude nižší než minimální mzda stanovená nařízením vlády v období, kdy je pracovní smlouva nebo dohoda uzavřena. Pracovní smlouvou nebo dohodou o pracovní činnosti totiž ke dni jejího uzavření vzniká mezi oběma smluvními stranami vztah upravený zákoníkem práce, což znamená, že zaměstnavatel je povinen zaměstnanci vyplácet minimální mzdu ve výši stanovené aktuálním nařízením vlády bez ohledu na to, že mzda v době uzavření smlouvy byla stanovena nižší, odpovídající tehdejší výši minimální mzdy. Pokud tedy žalobkyně předložila pracovní smlouvu, v níž uvedená výše mzdy odpovídá výši minimální mzdy stanovené nařízením vlády účinným ke dni podpisu pracovní smlouvy, je pracovní smlouva platná a nadále se řídí zákoníkem práce. Správní orgán tedy ví, že bez ohledu na výši mzdy ujednané v pracovní smlouvě má žalobkyně na základě jejího uzavření právo na mzdu, která nebude nižší než minimální mzda stanovená nařízením vlády později, po uzavření pracovní smlouvy. Správní orgán nemá v takovém případě právo vyžadovat novou pracovní smlouvu nebo dodatky k pracovní smlouvě, protože výplata mzdy odpovídající aktuální minimální mzdě je žalobkyni zaručena zákonem.
6. V případě druhé varianty (která se týká smlouvy o budoucí pracovní smlouvě či dohodě o pracovní činnosti) se předkládá pouze smlouva o smlouvě budoucí, která se ještě neřídí zákoníkem práce, a proto sama o sobě cizinci do budoucna nezaručuje ze zákona vyplácení mzdy, která nebude nižší než stanovená sazba měsíční minimální mzdy. Proto musí obsahovat ujednání, které správnímu orgánu prokáže, že v budoucnu uzavřená pracovní smlouva nebo dohoda bude uzavřena v souladu se zákoníkem práce a bude cizinci zaručovat alespoň minimální mzdu. Pouze v tomto případě má správní orgán

oprávnění a povinnost vyžadovat novou smlouvu o smlouvě budoucí nebo dodatek k ní, pokud se v průběhu řízení výše minimální mzdy změní.

7. Žalobkyně konstatovala, že její věc spadá pod první variantu. Pracovní smlouva, kterou předložila, obsahovala ujednání o mzdě, které odpovídalo výši stanovené minimální mzdy ke dni uzavření pracovní smlouvy a ke dni jejího předložení správnímu orgánu. Smlouva se tedy řídí zákoníkem práce a bez ohledu na mzdu ujednanou v pracovní smlouvě, smlouva zaručuje žalobkyni mzdu, která bude odpovídat minimální výši mzdy stanovené ke dni vydání prvostupňového rozhodnutí nařízením vlády č. 347/2019 Sb. a nebude nižší. Z toho žalobkyně dovodila, že splnila podmínku uvedenou v § 42g odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců.
8. Žalobkyně dále namítala, že se žalovaná nevypořádala s otázkou retroaktivity nařízení vlády č. 347/2019 Sb., kterým se v průběhu řízení o žádosti žalobkyně změnila výše minimální mzdy. V případě tohoto nařízení vlády se jedná o nepravou retroaktivitu. To v posuzovaném případě podle žalobkyně znamená, že smlouva uzavřená mezi ní a zaměstnavatelem, bez ohledu na ujednání o výši mzdy, jí od účinnosti nařízení vlády č. 347/2019 Sb. zajišťuje minimální mzdu stanovenou tímto nařízením. Žalobkyně tedy podmínky § 42g odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců ke dni vydání prvostupňového rozhodnutí i napadeného rozhodnutí splňovala.
9. Žalobkyně navrhla, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k novému projednání a rozhodnutí.

[III] Vyjádření žalované k žalobě

10. Žalovaná ve vyjádření ze dne 21. 4. 2021 navrhla zamítnutí žaloby, když v první řadě odkázala na obsah svého spisu a na odůvodnění prvoinstančního a napadeného rozhodnutí.
11. Žalobní námitku, že se žalovaná v rámci svých úvah nevypořádala s otázkou retroaktivity nařízení vlády č. 347/2019 Sb., kterým se v průběhu řízení o žádosti žalobkyně změnila výše minimální mzdy, žalovaná označila za nedůvodnou. K tomu zopakovala, že nepřisvědčila námitce žalobkyně, že žádost se posuzuje ke dni, kdy byla správnímu orgánu předložena. Skutkový stav není správním orgánem posuzován ke dni podání žádosti, ale ke dni vydání rozhodnutí.
12. Co do námitek o nesprávném výkladu § 42g odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, žalovaná zopakovala argumentaci obsaženou v napadeném rozhodnutí, tj. argumentovala logickým výkladem předmětného zákonného ustanovení, důvodovou zprávou k zákonu č. 101/2014 Sb. a podpůrně obdobnou úpravou vydání povolení k zaměstnání cizinci v zákoně o zaměstnanosti.
13. Závěrem žalovaná uvedla, že byly splněny veškeré podmínky pro zamítnutí žalobkyniny žádosti a nevydání zaměstnanecké karty, že napadená rozhodnutí byla vydána na základě dostatečně zjištěného stavu věci, byla dostatečně a řádně odůvodněna a jsou v souladu s platnými právními předpisy. Byla rovněž toho názoru, že z její strany nedošlo k pochybení při aplikaci zákonných ustanovení a v daném případě neshledala porušení základních zásad správního řízení.

[IV] Posouzení věci soudem

14. Řízení ve správním soudnictví je upraveno zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní,

ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“ nebo „s. ř. s.“).

15. Podle § 75 odst. 1 soudního řádu správního, soud při přezkoumání rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.
16. Podle § 75 odst. 2 věty první soudního řádu správního, soud přezkoumá napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů.
17. Soud rozhodl o věci samé bez jednání, neboť žalobkyně ve smyslu § 51 odst. 1 věty druhé s. ř. s. i žalovaná vyslovily s takovým postupem souhlas.
18. Žaloba je důvodná.
19. Soud zjistil ze správního spisu následující skutečnosti. Žalobkyně podala dne 20. 6. 2019 na Velvyslanectví ČR v Hanoji žádost o vydání zaměstnanecké karty podle § 42g odst. 2 zákona o pobytu cizinců, když hodlala být zaměstnána u zaměstnavatele LAMONTEX a. s. v Chebu, a to na pozici pomocný dělník ve výrobě (jednalo se o volné pracovní místo uvedené v Centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty). Žalobkyně společně se žádostí doložila rovněž pracovní smlouvu ze dne 20. 5. 2019 na uvedené pracovní místo, a to společně se mzdovým výměrem přiznávajícím jí hodinovou mzdu 82,40 Kč a prémie a odměny ve výši 10 Kč za plnění normy. Sjednaná týdenní pracovní doba činila 38,75 hodin (dvousměnný provoz) a dnem nástupu do práce byl určen den předložení potvrzení o splnění podmínek pro vystavení zaměstnanecké karty. Pracovní smlouva byla uzavřena na dobu určitou (2 roky).
20. Prvoinstančním rozhodnutím byla žalobkynina žádost zamítnuta podle § 46 odst. 6 písm. b) zákona o pobytu cizinců, jelikož žalobkyně nesplňuje podmínku uvedenou v § 42g odst. 2 písm. b) téhož zákona.
21. Správní orgán I. stupně uvedl, že postupoval podle zákona o pobytu cizinců ve znění účinném do 30. 7. 2019 (čl. II. odst. 1 zákona č. 176/2019 Sb.). Dále konstatoval, že předložená pracovní smlouva nesplňuje podmínky dle § 42g odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, když žalobkyně má vykonávat práci za mzdu nižší než je základní sazba minimální mzdy, což prvostupňový orgán dovodil z nařízení vlády č. 347/2019 Sb. stanovujícího v době vydání rozhodnutí (resp. s účinností od 1. 1. 2020) základní sazbu měsíční minimální mzdy na úroveň 14 600 Kč, přičemž při pracovní době 38,75 hodin týdně musí být výše minimální hodinové mzdy alespoň 90,10 Kč. Předloženou pracovní smlouvu považoval prvostupňový orgán za platně uzavřenou, ovšem v době rozhodnutí nesplňující podmínku stanovenou v 42g odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Správní orgán I. stupně poukázal na svou výzvu ze dne 22. 10. 2020, v rámci které upozornil žalobkyni na nesplnění uvedené podmínky pro vydání zaměstnanecké karty, na důsledky z toho plynoucí pro posouzení žádosti a uzavřel, že do dne vydání prvoinstančního rozhodnutí se nic nezměnilo na skutkovém stavu, pokud jde o výhradu, že žalobkyně má dostávat za svou práci mzdu, která je nižší než činí základní měsíční sazba minimální mzdy.
22. Odvoláním ze dne 12. 11. 2020 žalobkyně napadla prvoinstanční rozhodnutí, o kterém žalovaná rozhodla napadeným rozhodnutím. Žalovaná zamítnutí odvolání žalobkyně a potvrzení prvoinstančního rozhodnutí odůvodnila tím, že žalobkyně, ač poučena, nedoložila do dne vydání prvoinstančního rozhodnutí listinu potvrzující splnění předmětné podmínky dle § 42g odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Žalovaná dále uvedla, že žalobkyni (společně s žádostí) předložená pracovní smlouva a mzdový výměr sice v době podání žádosti splňovaly předmětnou zákonnou podmínku, ale skutkový stav

není správním orgánem posuzován ke dni podání žádosti, ale ke dni vydání rozhodnutí (žalovaná citovala z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 3. 2016, č.j. 7 Azs 322/2015-45). Pro závěr, že se podmínka výše sjednané mzdy nevztahuje pouze k oprávnění podat žádost, svědčí i skutečnost, že nesplnění této podmínky je důvodem pro zamítnutí žádosti, nikoliv pro zastavení řízení nebo posouzení žádosti jako nepřijatelné. Žalovaná s odkazem na logický výklad § 42g odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců dovodila, že nutnost uvedení výše minimální mzdy se vztahuje na všechny tři kategorie smluv (dohod) v něm uvedených, nikoliv pouze na případ smlouvy o smlouvě budoucí, jak dovozuje žalobkyně. Sjednání výše mzdy nebo platu sice není povinnou náležitostí pracovní smlouvy stanovenou zákonem č. 262/2006 Sb., v případě jejího použití pro získání zaměstnanecké karty však musí obsahovat náležitosti vyplývající ze speciální úpravy v zákoně o pobytu cizinců. Takový záměr zákonodárce podle názoru žalované vyplývá z důvodové zprávy k zákonu č. 101/2014 Sb., kterým se mění zákon o pobytu cizinců, zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti a další související zákony [srov. zvláštní část důvodové zprávy k novelizačnímu bodu č. 10 (k § 42g)]. Žalovaná podpůrně odkázala na obdobnou úpravu vydání povolení k zaměstnání cizinci, když podle § 91 odst. 4 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále jen „zákon o zaměstnanosti“) musí pracovní smlouva, dohoda o pracovní činnosti nebo smlouva o smlouvě budoucí obsahovat kromě povinných náležitostí stanovených zákoníkem práce také mimo jiné výši mzdy, platu nebo odměny v souladu s právními předpisy.

23. Žalobkyně uplatnila pouze jeden žalobní bod, a to nezákonnost napadeného rozhodnutí z důvodu nesprávného výkladu a aplikace § 42g odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců.
24. Žalovaná nezpochybnila, že v době podání žádosti žalobkyně splňovala předmětnou podmínku, neboť mzda sjednaná v pracovní smlouvě ze dne 20. 5. 2019 odpovídala zákonným požadavkům na minimální mzdu platným a účinným v době uzavření pracovní smlouvy a následného podání žádosti (oba správní orgány se shodují v tom, že předmětná pracovní smlouva byla uzavřena platně). Podle názoru žalované (resp. správního orgánu I. stupně) žalobkyně přestala splňovat předmětnou podmínku až v průběhu správního řízení, a to poté, co podle nařízení vlády č. 347/2019 Sb. došlo k navýšení základní sazby měsíční minimální mzdy, která s účinností od 1. 1. 2020 byla stanovena na 14 600 Kč.
25. Podle § 46 odst. 6 písm. b) zákona o pobytu cizinců platí: *„Pro zaměstnaneckou kartu platí obdobně odstavec 1 věta druhá a § 55 odst. 1, § 58 odst. 3 a § 62 odst. 1 vztahující se na dlouhodobé vízum. Ministerstvo zaměstnaneckou kartu nevydá nesplňuje-li cizinec podmínku uvedenou v § 42g odst. 2, 3 nebo 4.“*
26. Podle § 42g odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců platí: *„Žádost o vydání zaměstnanecké karty je oprávněn podat cizinec, pokud uzavřel pracovní smlouvu, dohodu o pracovní činnosti nebo smlouvu o smlouvě budoucí, v níž se strany zavazují v ujednané lhůtě uzavřít pracovní smlouvu nebo dohodu o pracovní činnosti obsahující ustanovení, ze kterého vyplývá, že bez ohledu na rozsah práce měsíční mzda, plat nebo odměna cizince nebude nižší než základní sazba měsíční minimální mzdy; týdenní pracovní doba v každém základním pracovněprávním vztahu musí činit nejméně 15 hodin“*.
27. Podle § 109 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“) platí: *„Za vykonanou práci přísluší zaměstnanci mzda, plat nebo odměna z dohody za podmínek stanovených tímto zákonem, nestanoví-li tento zákon nebo*

zvláštní právní předpis jinak.“.

28. Podle § 109 odst. 2 zákoníku práce platí: *„Mzda je peněžité plnění a plnění peněžité hodnoty (naturální mzda) poskytované zaměstnavatelem zaměstnanci za práci, není-li v tomto zákoně dále stanoveno jinak.“.*
29. Podle § 111 odst. 1 zákoníku práce platí: *„Minimální mzda je nejnižší přípustná výše odměny za práci v základním pracovněprávním vztahu podle § 3. Mzda, plat nebo odměna z dohody nesmí být nižší než minimální mzda. Do mzdy a platu se pro tento účel nezahrnuje mzda ani plat za práci přesčas, příplatek za práci ve svátek, za noční práci, za práci ve ztíženém pracovním prostředí a za práci v sobotu a v neděli.“.*
30. Podle § 111 odst. 2 zákoníku práce platí: *„Výši základní sazby minimální mzdy a dalších sazeb minimální mzdy odstupňovaných podle míry vlivů omezujících pracovní uplatnění zaměstnance a podmínky pro poskytování minimální mzdy stanoví vláda nařízením, a to zpravidla s účinností od počátku kalendářního roku s přihlédnutím k vývoji mezd a spotřebitelských cen. Základní sazba minimální mzdy činí nejméně 7 955 Kč za měsíc nebo 48,10 Kč za hodinu; další sazby minimální mzdy nesmí být nižší než 50 % základní sazby minimální mzdy.“.*
31. Podle § 111 odst. 3 zákoníku práce platí: *„Nedosáhne-li mzda, plat nebo odměna z dohody minimální mzdy, je zaměstnavatel povinen zaměstnanci poskytnout doplatek a) ke mzdě ve výši rozdílu mezi mzdou dosaženou v kalendářním měsíci a příslušnou minimální měsíční mzdou nebo ve výši rozdílu mezi mzdou připadající na 1 odpracovanou hodinu a příslušnou minimální hodinovou mzdou; použití hodinové nebo měsíční minimální mzdy se sjedná, stanoví nebo určí předem, jinak se pro účely doplatku použije minimální hodinová mzda, b) k platu ve výši rozdílu mezi platem dosaženým v kalendářním měsíci a příslušnou minimální měsíční mzdou, nebo c) k odměně z dohody ve výši rozdílu mezi výší této odměny připadající na 1 hodinu a příslušnou minimální hodinovou mzdou.“.*
32. Podle § 112 odst. 1 zákoníku práce platí: *„Zaručenou mzdou je mzda nebo plat, na kterou zaměstnanci vzniklo právo podle tohoto zákona, smlouvy, vnitřního předpisu, mzdového výměru nebo platového výměru (§ 113 odst. 4 a § 136).“.*
33. Podle § 112 odst. 2 zákoníku práce platí: *„Nejnižší úroveň zaručené mzdy a podmínky pro její poskytování zaměstnancům, jejichž mzda není sjednána v kolektivní smlouvě, a pro zaměstnance, kterým se za práci poskytuje plat, stanoví vláda nařízením, a to zpravidla s účinností od počátku kalendářního roku s přihlédnutím k vývoji mezd a spotřebitelských cen. Nejnižší úroveň zaručené mzdy nesmí být nižší než částka, kterou stanoví tento zákon v § 111 odst. 2 jako základní sazbu minimální mzdy. Další nejnižší úrovně zaručené mzdy se stanoví diferencovaně podle složitosti, odpovědnosti a namáhavosti vykonávané práce tak, aby maximální zvýšení činilo alespoň dvojnásobek nejnižší úrovně zaručené mzdy. Podle míry vlivů omezujících pracovní uplatnění zaměstnance může vláda stanovit nejnižší úroveň zaručené mzdy podle věty druhé a třetí až o 50 % nižší.“.*
34. Podle § 112 odst. 3 zákoníku práce platí: *„Nedosáhne-li mzda nebo plat bez mzdy nebo platu za práci přesčas, příplatku za práci ve svátek, za noční práci, za práci ve ztíženém pracovním prostředí a za práci v sobotu a v neděli příslušné nejnižší úrovně zaručené mzdy podle odstavce 2, je zaměstnavatel povinen zaměstnanci poskytnout doplatek a) ke mzdě ve výši rozdílu mezi mzdou dosaženou v kalendářním měsíci a příslušnou nejnižší úrovní zaručené měsíční mzdy, nebo ve výši rozdílu mezi mzdou připadající na 1 odpracovanou hodinu a příslušnou hodinovou sazbou nejnižší úrovně zaručené mzdy; pro účely doplatku se*

použije nejnižší úroveň hodinové mzdy, jestliže se předem nesjedná, nestanoví nebo neurčí použití nejnižší úrovně zaručené měsíční mzdy, nebo b) k platu ve výši rozdílu mezi platem dosaženým v kalendářním měsíci a příslušnou nejnižší úrovní zaručené mzdy.“.

35. Podle § 113 odst. 1 zákoníku práce mzda se sjednává ve smlouvě nebo ji zaměstnavatel stanoví vnitřním předpisem anebo určuje mzdovým výměrem.
36. Výše základní sazby minimální mzdy a podmínky pro její poskytování; nejnižší úroveň zaručené mzdy a podmínky pro její poskytování zaměstnancům, jejichž mzda není sjednána v kolektivní smlouvě, a pro zaměstnance, kterým se za práci poskytuje plat; vymezení ztíženého pracovního prostředí pro účely odměňování a výše příplatku ke mzdě za práci ve ztíženém pracovním prostředí byly a jsou upraveny nařízením vlády č. 567/2006 Sb., o minimální mzdě, o nejnižších úrovních zaručené mzdy, o vymezení ztíženého pracovního prostředí a o výši příplatku ke mzdě za práci ve ztíženém pracovním prostředí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nařízení č. 567/2006 Sb.“).
37. Podle § 2 nařízení č. 567/2006 Sb., ve znění účinném od 1. 1. 2019 do 31. 12. 2019, platilo: „*Základní sazba minimální mzdy pro stanovenou týdenní pracovní dobu 40 hodin činí 79,80 Kč za hodinu nebo 13 350 Kč za měsíc.*“.
38. Podle § 3 nařízení č. 567/2006 Sb., ve znění účinném od 1. 1. 2019 do 31. 12. 2019, pak nejnižší úrovně zaručené mzdy pro stanovenou týdenní pracovní dobu 40 hodin činí pro 1. skupinu prací 79,80 Kč za hodinu nebo 13 350 Kč za měsíc.
39. Podle nařízení č. 567/2006 Sb., ve znění účinném od 1. 1. 2020 do 31. 12. 2020, platilo, že základní sazba minimální mzdy pro stanovenou týdenní pracovní dobu 40 hodin činí 87,30 Kč za hodinu nebo 14 600 Kč za měsíc (§ 2), resp. že nejnižší úrovně zaručené mzdy pro stanovenou týdenní pracovní dobu 40 hodin činí pro 1. skupinu prací 87,30 Kč za hodinu nebo 14 600 Kč za měsíc (§ 3).
40. Soud připomíná, že podstata sporu nyní souzené věci je stejná, jako tomu bylo ve věcech sp. zn. 57 A 7/2021 či sp. zn. 57 A 10/2021, rovněž rozhodovaných zdejším soudem. Senát 77 neseznal, že by tu byl důvod odchytil se od závěrů vyjelených v rozsudcích ze dne 9. 4. 2021, č.j. 57 A 7/2021-36, resp. ze dne 20. 4. 2021, č.j. 57 A 10/2021-33, kteréžto byly potvrzeny i Nejvyšším správním soudem v rozsudcích ze dne 2. 9. 2021, č.j. 1 Azs 116/2021-29, resp. ze dne 1. 10. 2021, č.j. 6 Azs 131/2021-27.
41. V souzené věci je jádrem sporu výklad podmínky pro vydání zaměstnanecké karty dle § 42g odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců.
42. Ustálenou judikaturu ohledně základního interpretačního přístupu soudů k výkladu právních předpisů shrnul Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 12. 10. 2016, č.j. 3 Ads 258/2015-27 (rozhodnutí kasačního soudu jsou k dispozici na www.nssoud.cz) následovně: „*Z judikatury Nejvyššího správního soudu i ustálené judikatury Ústavního soudu vyplývá, že k výkladu právních předpisů a jejich institutů nelze přistupovat pouze z hlediska textu zákona, ale především podle jejich smyslu. Jazykový výklad může představovat pouze prvotní přiblížení se k obsahu právní normy, jehož nositelem je interpretovaný právní předpis; k ověření správnosti či nesprávnosti výkladu, popř. k jeho doplnění či upřesnění, potom slouží ostatní interpretační přístupy (srovnej například rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2005, č.j. 1 Afs 86/2004-54, publikovaný pod č. 792/2006 Sb. NSS, nebo náleží Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97).“.* Soud rovněž odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2020, č.j. 5 Azs 135/2020-38, ve kterém se mj. konstatuje: „*Nejvyšší správní soud podotýká, že*

předmětem žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání je posouzení, zda v konkrétním případě účastník řízení splňuje podmínky pro výkon zaměstnání na území České republiky. Ustanovení § 46 odst. 6 zákona o pobytu cizinců je přitom třeba vykládat nejenom jazykovým výkladem, ale je nutné aplikovat také ostatní výkladové metody (především teleologický výklad) a zohlednit všechny okolnosti konkrétního případu ve vzájemných souvislostech.“.

43. Jen s gramatickým výkladem si podle názoru soudu nelze v případě § 42g odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců vystačit již proto, že dikce zákona umožňuje výklady předkládané oběma stranami sporu, tedy jak výklad předkládaný žalobkyní (že podmínka kladoucí požadavek na ustanovení, že mzda cizince nebude nižší než základní minimální mzda, se vztahuje pouze k poslednímu z uváděných smluvních typů, tj. smlouvě o smlouvě budoucí), tak i výklad předkládaný stranou žalovanou (uvedená podmínka se vztahuje na všechny tři smluvní typy uvedené v předmětném zákonném ustanovení).
44. Smysl uvedeného zákonného požadavku není výslovně uveden v důvodové zprávě k zákonu č. 101/2014 Sb., kterým byla do zákona o pobytu cizinců zavedena právní úprava zaměstnanecké karty. Soud spatřuje primární význam daného požadavku v tom, že cizinec bude mít na území České republiky garantován dostatečný příjem, a tedy prostředky pro pobyt na území České republiky, čímž bude zajištěna finanční soběstačnost zaměstnaného cizince během jeho pobytu na území [i v případě jiných pobytových oprávnění cizinec společně se žádostí prokazuje finanční prostředky na území České republiky, např. ve výši existenčního minima na každý den pobytu nebo měsíčního příjmu dosahujícího částky životního minima – srov. např. § 13, § 46 odst. 7 písm. b) nebo § 71 odst. 1 zákona o pobytu cizinců].
45. Dále, zákonný požadavek podle soudu směřuje i k tomu, aby zaměstnanému cizinci bylo zachováno právo na rovné zacházení ve srovnání se zaměstnanci, kteří jsou státními příslušníky České republiky [v úvodu obecné části uvedené důvodové zprávy se uvádí, že předloženým návrhem zákona je zajišťována zejména implementace směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/98/EU ze dne 13. prosince 2011 o jednotném postupu vyřizování žádostí, o jednotné povolení k pobytu a práci na území členského státu pro státní příslušníky třetích zemí a o společném souboru práv pracovníků ze třetích zemí oprávněně pobývajících v některém členském státě (dále jen „směrnice 2011/98/EU“), která v čl. 12 stanovuje uvedené právo na rovné zacházení].
46. Soud je toho názoru, že při výkladu podmínky vyjevené v § 42g odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců je povinností správních orgánů zkoumat její materiální, nikoliv formální naplnění. Stejný přístup zdůraznil Nejvyšší správní soud i v rozsudku ze dne 21. 1. 2021, č.j. 1 Azs 483/2020-58, v němž provedl výklad § 71 odst. 1 zákona o pobytu cizinců určujícího, co se považuje za doklad o zajištění prostředků k trvalému pobytu na území [toto ustanovení navazuje na § 70 odst. 2 písm. d) zákona o pobytu cizinců, podle kterého je cizinec povinen k žádosti o povolení k trvalému pobytu předložit mimo jiné doklad o zajištění prostředků k trvalému pobytu na území]. Kasační soud zdůraznil následující (zvýraznění podtržením provedl krajský soud): *„Primárním účelem je tedy posoudit, zda žadatel materiálně splňuje podmínku zajištění dostatečnosti prostředků (...). Nejvyšší správní soud má naopak za to, že správní orgány by měly při zkoumání splnění zajištění prostředků k trvalému pobytu, jako jedné z podmínek pro udělení příslušného pobytového oprávnění, zkoumat primárně faktický stav a posuzovat, zda je tato podmínka v*

materiálním smyslu naplněna.“.

47. Soud má za to, že správní orgány obou stupňů (v souzené věci) hodnotily naplnění podmínky dle § 42g odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců pouze po formální, nikoliv po materiální stránce. Na jedné straně považovaly předmětnou pracovní smlouvu jako platně uzavřenou (a navíc v době uzavření pracovní smlouvy a následného podání žádosti též splňující požadavek na ujednání o mzdě, která nebyla nižší než základní sazba měsíční minimální mzdy), na druhé straně ovšem neměly předmětnou podmínku za naplněnou z důvodu změny právního předpisu určujícího výši minimální mzdy, ke které došlo až v průběhu správního řízení, což bylo jediným důvodem pro nevydání zaměstnanecké karty žalobkyni.
48. Ze shora citované pracovněprávní úpravy vyplývá, že zákoník práce poskytuje všem zaměstnancům (cizince nevyjímaje) ochranu, aby v základním pracovněprávním vztahu obdrželi za vykonanou práci odměnu alespoň ve výši minimální mzdy. Minimální mzda je univerzálním nástrojem ochraňujícím zaměstnance všech zaměstnavatelů před nepřiměřeně nízkým oceněním jejich práce. U zaměstnanců odměňovaných mzdou, pokud pracují u zaměstnavatelů, u kterých neprobíhá kolektivní vyjednávání nebo v kolektivní smlouvě nejsou mzdy sjednány, a také u zaměstnanců odměňovaných platem, se minimální mzda neuplatňuje bezprostředně, ale prostřednictvím nejnižších úrovní zaručené mzdy. Přitom platí, že nejnižší měsíční a hodinová úroveň zaručené mzdy je shodná s měsíční a hodinovou výší minimální mzdy. Zákon pro případy, kdy by mzda nedosáhla výše příslušné sazby minimální (resp. zaručené) mzdy, stanovuje zaměstnavateli povinnost poskytnout zaměstnanci doplatek do výše minimální (resp. zaručené) mzdy, přičemž tento doplatek se pokládá za součást mzdy. Každý zaměstnanec (včetně cizinců) podléhá ochraně zákoníku práce a má zákonný nárok nejen na mzdu sjednanou v pracovní smlouvě (popř. určenou mzdovým výměrem), ale též na doplatek do výše minimální (resp. zaručené) mzdy.
49. Měla-li žalobkyně uzavřenu platnou pracovní smlouvu (což správní orgány nezpochybily), měla nárok na mzdu sjednanou v pracovní smlouvě (která v době předložení žádosti o zaměstnaneckou kartu ze dne 20. 6. 2019 přesahovala tehdy platnou výši minimální, resp. zaručené mzdy, což je rovněž nesporné) a poté, co s účinností od 1. 1. 2020 došlo k navýšení minimální, resp. zaručené mzdy, by dále měla nárok na doplatek ve výši rozdílu mezi sjednanou mzdou a minimální (zaručenou) mzdou. Pokud tedy soud bude v posuzovaném případě posuzovat naplnění podmínky dle § 42g odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců v materiálním smyslu, pak ji musí mít za naplněnou, neboť žalobkyně i v době vydání prvoinstančního rozhodnutí fakticky měla na základě uzavřené pracovní smlouvy garantovanu mzdu (včetně případného doplatku) ve výši, která nebyla nižší než aktuálně předepsaná základní sazba měsíční minimální mzdy.
50. Soud tu pak odkazuje na nálezy Ústavního soudu ze dne 10. 3. 2011, sp. zn. I. ÚS 3244/09, v němž Ústavní soud připomněl, že *„ve své konstantní judikatuře již mnohokrát prokázal, že netoleruje orgánům veřejné moci a především obecným soudům formalistický postup za použití v podstatě sofistického odůvodňování zřejmé nespravedlnosti. Zdůraznil přitom mj., že obecný soud není absolutně vázán doslovným zněním zákona, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit, pokud to vyžaduje účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku, a že povinnost soudů nalézat právo neznamena pouze vyhledávat přímé a výslovné pokyny v zákonném textu, ale též povinnost zjišťovat a formulovat, co je*

konkrétním právem, i tam, kde jde o interpretaci abstraktních norem a ústavních zásad [srov. např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 21/96 ze dne 4. 2. 1997 (N 13/7 SbNU 87; 63/1997 Sb.) nebo nálezy sp. zn. Pl. ÚS 19/98 ze dne 3. 2. 1999 (N 19/13 SbNU 131; 38/1999 Sb.)].“.

51. Prizmatem závěrů Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu soud hodnotí posouzení otázky naplnění podmínky dle § 42g odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, které v posuzovaném případě provedly správní orgány, jako nepřipustně formalistický postup vedoucí k nespravedlnosti. Soud nesdílí názor žalované, že by správní orgány měly v případě platně uzavřených a v řízení o žádosti o zaměstnaneckou kartu řádně doložených pracovních smluv dogmaticky trvat na existenci výslovného ujednání o mzdě v takové výši, která nebude ke dni vydání prvoinstančního rozhodnutí nižší než aktuálně předepsaná základní sazba měsíční minimální mzdy. Jak již bylo uvedeno výše, každá platně uzavřená pracovní smlouva (ve spojení s pracovněprávní ochranou poskytovanou zaměstnancům zákoníkem práce) zakládá zaměstnanci nárok na mzdu (včetně nároku na doplatek mzdy) do výše aktuálně platné sazby minimální (resp. zaručené mzdy). Pokud v průběhu uzavřeného pracovněprávního vztahu (po uzavření pracovní smlouvy) dojde k navýšení minimální (resp. zaručené) mzdy a stávající výše mzdy sjednaná v pracovní smlouvě (popř. určená mzdovým výměrem) by byla nižší, jako tomu bylo i v případě žalobkyně, tak zaměstnanci (žalobkyni) vznikne s účinností od změny relevantní právní úpravy (v posuzovaném případě od 1. 1. 2020) vedle stávající mzdy i nárok na doplatek, a to bez ohledu na případnou změnu pracovní smlouvy (resp. mzdového výměru). Smysl podmínky dle § 42g odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců je tak naplněn uzavřením a doložením platné pracovní smlouvy, z níž je zřejmá ujednaná výše mzdy alespoň ve výši minimální (resp. zaručené) mzdy. Žalovanou odkazovaná důvodová zpráva hovoří o tom, že z předkládané pracovní smlouvy „*musí vyplývat*“, že mzda nebude nižší než základní sazba měsíční minimální mzdy (v podstatě je tam opsán text zákona), nikoliv že záměrem zákonodárce bylo, že pracovní smlouva bude muset povinně obsahovat speciální ujednání o mzdě, která nebude nižší než mzda minimální.
52. Pokud jde o žalovanou namítaný logický výklad (dle žalované, jestliže se ve smlouvě o smlouvě budoucí musí strany zavázat v ujednané lhůtě uzavřít pracovní smlouvu nebo dohodu o pracovní činnosti obsahující ustanovení, ze kterého vyplývá, že bez ohledu na rozsah práce měsíční mzda, plat nebo odměna cizince nebude nižší než základní sazba měsíční minimální mzdy, tím spíše tato podmínka platí pro samotnou pracovní smlouvu nebo dohodu o pracovní činnosti), pak v očích soudu logický výklad nemůže převážet nad výkladem podle smyslu a účelu zákona, resp. výkladem teleologickým a systematickým, jak jsou uvedeny shora.
53. To platí i o odkazu žalované na dle jejího názoru obdobnou právní úpravu vydání povolení k zaměstnání cizinců obsaženou v § 91 odst. 4 zákona o zaměstnanosti. Podle ní, pracovní smlouva, dohoda o pracovní činnosti nebo smlouva o smlouvě budoucí musí obsahovat kromě povinných náležitostí stanovených zákoníkem práce také dobu trvání základního pracovněprávního vztahu, výši mzdy, platu nebo odměny, délku sjednané týdenní pracovní doby a výměru dovolené v souladu s právními předpisy. Podle důvodové zprávy k zákonu č. 222/2017 Sb., kterým byl mj. novelizován zákon o zaměstnanosti a kterým byl do tohoto zákona vložen předmětný § 91 odst. 4, se jedná „*o úpravu provedenou v souvislosti s transpozicí směrnice 2014/36/EU*“. Zatímco směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2014/36/EU ze dne 26. 2. 2014 v čl. 5 a 6 klade požadavky na obsahové náležitosti pracovní smlouvy (včetně požadavku na uvedení odměny za práci), tak směrnice 2011/98/EU [která byla předobrazem pro právní úpravu

zaměstnanecké karty, včetně předmětného ustanovení § 42g odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců] žádné požadavky na obsahové náležitosti pracovní smlouvy uzavírané s cizincem nekladla. Navíc, i díkce § 91 odst. 4 zákona o zaměstnanosti přímo hovoří o požadavku na obsahové náležitosti nad rámec povinných náležitostí stanovených zákoníkem práce (mezi které řadí i ujednání o výši mzdy, kterou ale blíže nevymezuje tak, že nebude nižší než minimální mzda), zatímco díkce § 42g odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců hovoří o „*ustanovení, ze kterého vyplývá*“, že měsíční mzda nebude nižší než základní sazba měsíční minimální mzdy. Tudíž jisté odlišnosti v obou právních úpravách jsou patrné. Dále pak požadavky na pracovní smlouvu obsažené v zákoně o zaměstnanosti nevystavují žadatele (cizince) o povolení k zaměstnání právní nejistotě, zda jeho žádost nepřestane splňovat v průběhu řízení o povolení zákonné požadavky, a to pouze proto, že před vydáním rozhodnutí o žádosti dojde ke změně právní úpravy, jako tomu je v případě výkladu podmínky dle § 42g odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců zastávaného žalovanou, resp. prvostupňovým orgánem. Soud pro úplnost dodává, že v posuzovaném případě pracovní smlouva žalobkyně obsahovala údaj o výši mzdy, jakož i další předepsané obsahové náležitosti dle § 91 odst. 4 zákona o zaměstnanosti.

54. Soud zdůrazňuje, že nezpochybňuje princip, podle kterého správní orgány rozhodují podle skutkového stavu v době vydání rozhodnutí, nikoliv v době podání žádosti. Z výše popsaných důvodů má však soud předmětnou podmínku (požadavek na to, aby mzda žalobkyně nebyla nižší než základní sazba měsíční minimální mzdy) v materiálním smyslu za splněnou i ke dni vydání prvoinstančního rozhodnutí. Pokud žalovaná v dané souvislosti odkazovala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 3. 2016, č.j. 7 Azs 322/2015-43, soud poznamenává, že v tomto rozsudku Nejvyšší správní soud také upozornil, že „*uvedené obecné pravidlo pro určení, k jakému okamžiku má být zkoumán rozhodný skutkový stav, ovšem nelze absolutizovat*“.
55. Ze shora popsaných důvodů soud dospěl k závěru, že správní orgány v posuzovaném případě nesprávně vyložily a aplikovaly § 42g odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, když při posouzení předmětné zákonné podmínky nezkoumaly smysl a účel tohoto zákonného požadavku a upřednostnily formální hledisko před hlediskem materiálním. Uvedená pochybení vedla k nesprávnému závěru, že v případě žádosti žalobkyně o zaměstnaneckou kartu nebyla předmětná zákonná podmínky naplněna.
56. Soud *obiter dictum* uvádí, že se jeho posouzení neocitá v rozporu s posouzením provedeným v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2021, č.j. 10 Azs 177/2020-32, jímž byla zamítnuta kasační stížnost žalobce směřující proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 7. 5. 2020, č. j. 62 A 46/2019-36. V uvedené věci sice soudy též přezkoumávaly zamítnutí žádosti o vydání zaměstnanecké karty z důvodu nesplnění podmínky dle § 42g odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, ovšem, jak je patrné z odůvodnění obou rozsudků, soudy se výkladem předmětného zákonného ustanovení blíže nezabývaly. Žalobce totiž v řízení nenamítal nezákonnost napadeného rozhodnutí spočívající v nesprávném výkladu a aplikaci § 42g odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, ale napadal postup správních orgánů, které mu podle jeho názoru neumožnily, aby dostatečným způsobem uplatňoval svá práva a oprávněné zájmy (srov. zejména bod [7] předmětného rozsudku krajského soudu, kde se uvádí: „*Klíčovou otázkou v nyní posuzované věci je, zda prvostupňový správní orgán zkrátil žalobce na jeho právech tím, že mu neposkytl dostatečný prostor k odstranění vad žalobcem podané žádosti*“; dále bod [9] předmětného rozsudku kasačního soudu, kde se uvádí: „*Stěžejní v dané věci bylo posouzení, zda byl stěžovateli dán dostatečný prostor k doložení potřebných dokumentů*“).

V kasační stížnosti pak žalobce namítal toliko nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Z důvodu vázanosti krajského soudu žalobními body (srov. § 75 odst. 2 s. ř. s.), resp. kasačního soudu důvody kasační stížnosti (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.) oba rozsudky neobsahují výklad § 42g odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, neboť žalobce v tomto ohledu nesprávnost nenamítal. V tomto spatřuje soud zásadní odlišnost od nyní projednávané věci, kde žalobkyně již v odvolání a posléze i v žalobě namítala nezákonnost napadených správních rozhodnutí spočívající v nesprávném výkladu a aplikaci § 42g odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Ačkoliv tedy rozhodnutí správních orgánů o zamítnutí žádosti o vydání zaměstnanecké karty pro nesplnění § 42g odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců ve věci řešené u Krajského soudu v Brně pod sp. zn. 62 A 46/2019 obstála, tak v nyní projednávané věci podle názoru soudu žalobkyní napadená rozhodnutí obstát nemohou, neboť jsou soudem přezkoumávána i z hlediska žalobní námitky o nesprávném výkladu a aplikaci § 42g odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců.

57. S ohledem na shora uvedené soud zrušil napadené rozhodnutí žalované dle § 78 odst. 1 s. ř. s. pro nezákonnost [shora popsaná nesprávná aplikace § 42g odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců]. 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] Náklady řízení

58. Žalobkyně, která měla ve věci plný úspěch, má podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. proti žalovanému správnímu orgánu, který ve věci úspěch neměl, právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem ve výši 11 228 Kč, skládající se ze zaplaceného soudního poplatku za žalobu ve výši 3 000 Kč, a dále z odměny advokáta za dva úkony právní služby v plné výši, tj. po 3 100 Kč/úkon, a z náhrady hotových výdajů za dva úkony právní služby po 300 Kč/úkon podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d) a § 13 odst. 1 a 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů. Za úkony právní služby oceněné plnou výší se považují převzetí a příprava zastoupení a podání žaloby.
59. Odměna advokáta a náhrada advokáta byly dále navýšeny o částku 1 428 Kč odpovídající dani, kterou je advokát povinen z odměny a z náhrad odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů (§ 57 odst. 2 s. ř. s.).
60. Ke splnění povinnosti nahradit náklady řízení bylo žalované určeno platební místo podle § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. a stanovena pariční lhůta podle § 160 odst. 1 část věty za středníkem o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. (s přihlédnutím k možnostem žalovaného tuto platbu realizovat).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 29. 3. 2023

Mgr. Jaroslav Škopek v.r.
předseda senátu