



ČESKÁ REPUBLIKA  
ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl soudkyní Mgr. Věrou Pazderovou, LL.M., M.A., ve věci

žalobce: **T. P.**, nar. X  
státní příslušnost Arménie  
t. č. pobytem X  
zastoupen advokátem Mgr. Pavlem Kehlem  
sídlem Panská 895/6, Praha 1

proti

žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**  
sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7

o **žalobě proti rozhodnutí** žalované ze dne 13. 11. 2024, č. j. MV-137645-4/SO-2024,

takto:

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 13. 11. 2024, č. j. MV-137645-4/SO-2024, se ruší v rozsahu, v němž zamítá odvolání žalobce proti výroku I rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 14. 8. 2024, č. j. OAM-20305-107/ZM-2021, současně se ruší rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 14. 8. 2024, č. j. OAM-20305-107/ZM-2021, v rozsahu výroku I a věc se vrací žalované v tomto rozsahu k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 10 800 Kč k rukám advokáta Mgr. Pavla Kehla do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

1. Ministerstvo vnitra (dále jen „ministerstvo“) zamítlo rozhodnutím ze dne 14. 8. 2024 žalobcovu žádost o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty, a to (I) podle § 44a odst. 11 ve spojení s § 46 odst. 6 písm. e) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), neboť shledalo, že žalobce vykonával nelegální práci, a (II) podle § 44a odst. 11 ve spojení s § 46e odst. 1, § 37 odst. 2 písm. a) a § 56 odst. 1 písm. a) téhož zákona, neboť mělo za to, že se nepodařilo ověřit údaje uvedené v žádosti.
2. Žalovaná rozhodnutím ze dne 13. 11. 2024 zamítla žalobcovo odvolání v rozsahu, v němž směřovalo proti výroku I a v tomto rozsahu rozhodnutí ministerstva potvrdila. Současné rozhodnutí ministerstva zrušila v rozsahu výroku II.

## II. Obsah žaloby

3. Žalobce napadl rozhodnutí žalované žalobou podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).
4. Namítl, že napadené rozhodnutí odporuje skutečnému stavu, a je proto v rozporu s § 3 správního řádu. Žalobce po celou dobu svého legálního a řádně realizovaného pobytu následoval instrukce svého zaměstnavatele Leninankan s. r. o., kterému důvěřoval. Komunikoval s jeho jednatelem a vždy pro něj fakticky pracoval. Naopak pro domnělého zaměstnavatele Aronie s. r. o. ve skutečnosti nikdy nepracoval, s jejím jednatelem nikdy přímo nejednal ani s ním neuzavřel pracovní smlouvu. Jediné, co žalobce spojuje se společností Aronie je dokumentace v rámci řízení o jeho žádosti, kterou mu však předal jeho tehdejší zaměstnavatel s tím, že jsou tyto dokumenty „v pořádku“. Přestože žalobce tyto dokumenty správním orgánům předal, fakticky pro společnost Aronie nikdy nepracoval. Ve vztahu k této společnosti nebyly ani splněny předpoklady pro vznik pracovního poměru, neboť žalobce neprojevil vůli svého předchozího zaměstnavatele změnit ani před „uzavřením“ pracovní smlouvy s domnělým zaměstnavatelem neukončil s předchozím zaměstnavatelem pracovní poměr. Nemohl tak *de facto* nastoupit do nového zaměstnání. V této souvislosti žalobce poukázal také na skutečnost, že obě společnosti mají totožné sídlo, a jsou podle něj fakticky ovládány jednou osobou.
5. K uzavření pracovní smlouvy se společností Aronie nikdy nedošlo, neboť se jednalo o tzv. simulovaný úkon. Podle žalobce je podstatné, že ani po uzavření smlouvy se společností Aronie nedošlo ve vztahu k výkonu zaměstnání žalobcem k žádné změně. Žalobce fakticky obdržel mzdu od předchozího zaměstnavatele, postupoval na základě jeho nařízení a pokynů, a tedy pro něj nadále pracoval. Skutečnost, že povinné platby na sociální a zdravotní pojištění za žalobce začal odvádět domnělý zaměstnavatel je podle žalobce ryze formální. Předchozí zaměstnavatel a domnělý zaměstnavatel patrně sledovali nekalý cíl daňového zvýhodnění tím, že si zaměstnance (bez jeho vědomí) formálně „předali“.
6. Správní orgány řádně neověřily, zda žalobce pro domnělého zaměstnavatele skutečně pracoval. Tvzení o výkonu nelegální práce není pravdivé a neodpovídá realitě. Žalovaná přitom přiznala, že prohlášení společnosti Aronie nebyla ve vzájemné korelaci a že žalobcův

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

výslech nepotvrdil, že by pro zmíněnou společnost skutečně pracoval. Poté, kdy žalovaná zrušila první rozhodnutí ministerstva, nedošlo k doplnění takových podkladů rozhodnutí, které by na věci něco zásadního změnily. Protokol o kontrole u společnosti Aronie nemá sám o sobě hodnotu nesporného

důkazu a zpravidla slouží k zahájení řízení o přestupku. Společnosti Aronie nebyla dosud vyměřena pokuta ani uložena jiná forma sankce.

7. Aby bylo možné označit žalobcovo jednání za výkon nelegálního zaměstnání, musely by shromážděné podklady prokazovat faktický výkon zaměstnání pro společnost Aronie. Podklady rozhodnutí však takovou skutečnost neprokazují.
8. Závěrem žalobce upozornil, že se správní orgán neúspěšně pokoušel vyslechnout jednatele společnosti Leninankan. Nevyčerpal přitom možnosti, jak dosáhnout jeho účasti, mohl uvedené společnosti uložit pořádkovou pokutu či využít jiný donucovací prostředek. Žalobce výslech tohoto svědka navrhl, neboť se již z podstaty věci jednalo o zásadní úkon.

### III. Vyjádření žalované

9. Žalovaná odkázala na napadené rozhodnutí a obsah správního spisu. K námitce neprovedení výslechu svědka žalovaná uvedla, že jím chtěla ozřejmit okolnosti formálního skončení žalobcova pracovního poměru ke společnosti Leninankan, neboť žalobce uváděl různá data ukončení pracovního poměru. Nejednalo se tedy o úkon, který by měl objasnit výkon nelegální práce. Nemožnost provést výslech svědka ministerstvo považovala za důvod nevyhovění žádosti podle § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců (nepodařilo se ověřit údaje uvedené v žádosti).

Tento výrok však žalovaná napadeným rozhodnutím zrušila.

10. Při posuzování výkonu nelegální práce se nepředpokládá, že by měly správní orgány posuzovat, zda cizinec jednal protiprávně v omylu, a hodnotit jeho subjektivní vůli či skutečnost, že se spoléhal na svého zaměstnavatele, resp. jeho zástupce. Podstatné je pouze to, že žalobce vykonával pracovní činnost ve prospěch jiného zaměstnavatele, než který mu byl povolen. Krom toho, podle žalované nepřichází v úvahu, že by žalobce jednal v omluvitelném omylu, neboť se pouze spolehl na zástupce zaměstnavatele a nevyvinul žádnou činnost k tomu, aby se seznámil s podmínkami, za kterých může být zaměstnán. Jak sám žalobce uvedl, podepsal „nějaký papír“ a bylo mu vysvětleno, že přechází do jiné společnosti, přestože náplň jeho práce a místo výkonu práce zůstaly stejné. Tento nezáměr žalobce nelze považovat za jím tvrzený simulovaný úkon. Žalovaná je přesvědčena, že veškeré podmínky pro zamítnutí žádosti o prodloužení zaměstnanecké karty byly splněny.

### IV. Posouzení žaloby soudem

11. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v rozsahu a mezích žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu v době jeho vydání (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.). Rozhodl přitom bez jednání, neboť byly splněny podmínky pro takový postup podle § 76 odst. 1 s. ř. s.
12. Žaloba je důvodná.
13. Ministerstvo zamítlo žalobcovu žádost o prodloužení zaměstnanecké karty podle § 44a odst. Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

11 ve spojení s § 46 odst. 6 písm. e) zákona o pobytu cizinců ve znění účinném od 31. 7. 2019.

14. Podle zmíněného § 44a odst. 11 platí, že ministerstvo „*platnost zaměstnanecké karty neprodlouží, nesplňuje-li cizinec podmínky uvedené v § 42g odst. 2 písm. a), b) a c), § 42g odst. 3 větě první nebo v § 42g odst. 4 anebo je-li důvod pro zahájení řízení o zrušení platnosti zaměstnanecké karty (§ 46e)*“ (zdůraznění doplněno). Odkazovaný § 46e stanoví, že ministerstvo „*zruší platnost zaměstnanecké karty z důvodů uvedených v § 37, z důvodu uvedeného v § 46 odst. 6 písm. b), d) nebo e) a dále, jestliže cizinci nebyla uznána odborná kvalifikace příslušným uznávacím orgánem*“ (zdůraznění doplněno). Podle § 46 odst. 6 písm. e) pak ministerstvo „*zaměstnaneckou kartu nevydá, pokud cizinec vykonával nelegální práci*“ (zdůraznění doplněno).
15. Správním orgánům lze přisvědčit potud, že rozhodná právní úprava hovoří o nelegální práci jako o důvodu pro neprodloužení nebo neudělení zaměstnanecké karty výslovně, tedy bez jakýchkoliv dalších podmínek (např. požadavku na délku trvání či intenzitu). Výkon nelegální práce cizincem však musí být dostatečně prokázán, což se však správním orgánům v nynější věci nepodařilo.
16. Podle správních orgánů žalobce vykonával závislou práci pro společnost Aronie. Závislá práce je vymezena v § 2 odst. 1 zákoníku práce tak, že se jí rozumí „*práce, která je vykonávána ve vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, jménem zaměstnavatele, podle pokynů zaměstnavatele a zaměstnanec ji pro zaměstnavatele vykonává osobně.*“ Vymezením znaků závislé práce ve smyslu § 2 odst. 1 zákoníku práce se zabýval Nejvyšší správní soud ve výše zmíněném rozsudku č. j. 6 Ads 46/2013-35, v němž konstatoval, že musí být naplněny následující znaky: 1. soustavnost, 2. osobní výkon práce a 3. vztah nadřízenosti a podřízenosti mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem (kdy je práce vykonávána jménem zaměstnavatele a podle jeho pokynů). Dodal, že společným rysem všech znaků závislé práce je osobní či hospodářská závislost zaměstnance na zaměstnavateli. Uvedené znaky slouží k odlišení závislé práce od jiných ekonomických aktivit (zejména samostatného podnikání) a také od aktivit jiného charakteru (zejména mezilidské výpomoci).
17. Podle § 2 odst. 2 zákoníku práce musí být závislá práce „*vykonávána za mzdu, plat nebo odměnu za práci, na náklady a odpovědnost zaměstnavatele, v pracovní době na pracovišti zaměstnavatele, popřípadě na jiném dohodnutém místě.*“ Toto ustanovení definuje podmínky, za nichž má být závislá práce vykonávána, nejedná se však o nezbytné znaky, jako je tomu v případě výše citovaného odstavce 1. Ve vztahu k tomuto ustanovení Nejvyšší správní soud zdůraznil, že „*[p]okud správní orgány prokáží naplnění veškerých znaků plynoucích z § 2 odst. 1 zákoníku práce, půjde o výkon závislé práce i tehdy, neposkytuje-li zaměstnavatel svému zaměstnanci za jeho práci mzdu, plat či odměnu, případně nehradí-li zaměstnavatel náklady spojené s výkonem práce zaměstnance, či odmítá-li zaměstnavatel přijmout odpovědnost za práci vykonanou zaměstnancem, anebo není-li práce vykonávána v pracovní době na pracovišti zaměstnavatele nebo na jiném dohodnutém místě, jak vyžaduje § 2 odst. 2 tohoto zákona* (rozsudky ze dne 16. 1. 2020, č. j. 1 Azs 469/2019-28, bod 16, nebo ze dne 13. 10. 2016, č. j. 2 Ads 151/2015-27).

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

18. Posuzování, zda byly naplněny jednotlivé znaky, by přitom mělo vycházet z materiálního posouzení vykonávané činnosti a charakteru soukromoprávního vztahu (zda jsou smluvní strany vůči sobě fakticky v postavení dvou rovnocenných obchodních partnerů apod.). Je proto třeba zjistit povahu vykonávané práce a následně to, zda vykonávaná činnost odpovídá jejímu formálnímu vymezení. Jinými slovy, rozhodující je skutečný charakter vykonávané práce, nikoliv smluvní vymezení (viz např. rozsudky NSS ze dne 27. 12. 2011, č. j. 7 As 82/2011-71, ze dne 16. 8. 2018, č. j. 1 Ads 404/2017-31, bod 30, ze dne 15. 11. 2018, č. j. 1 Ads 437/2017-84, body 34 a 36, ze dne 2. 4. 2020, č. j. 1 Azs 72/2020-38, bod 19, ze dne 6. 5. 2020, č. j. 10 Azs 351/2019-36, bod 17, nebo ze dne 30. 9. 2020, č. j. 9 Azs 151/2020-42, bod 18).
19. Je-li výkon závislé práce prokázán, je třeba následně prokázat, že se jednalo o výkon práce nelegální ve smyslu výše citovaného § 5 písm. e) zákona o zaměstnanosti. Nelegální práci se přitom rozumí mimo jiné závislá práce vykonávaná fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah, nebo práce vykonávaná cizincem bez povolení k zaměstnání nebo některé z karet, jsou-li podle tohoto zákona vyžadovány.
20. Žalovaná se věci poprvé zabývala již v rozhodnutí ze dne 27. 9. 2023, kterým zrušila první rozhodnutí ministerstva ze dne 9. 5. 2023 z důvodu nedostatečně zjištěného skutkového stavu a vrátila mu věc k dalšímu řízení, neboť dospěla k závěru, že obsah spisu jednoznačně neprokazuje, že žalobce vykonával nelegální práci pro společnost Aronie. Shromážděné údaje o zaměstnání žalobce u společnosti Aronie nebyly podle žalované ve vzájemné korelaci, ale naopak se spíše vylučovaly, a z výsledku žalobce nebylo možné jednoznačně určit, pro kterého zaměstnavatele pracoval. Žalovaná přisvědčila také námitce, že v rámci výsledku žalobce nebylo ověřeno, kdo žalobci zadával práci a vyplácel mzdu. Dále poukázala také na to, že práce vykonávaná žalobcem se v zásadě nelišila od té, pro kterou mu byla udělena zaměstnanecká karta. Soud sdílí toto hodnocení žalované k důkazům shromážděným k okamžiku vydání jejího prvního rozhodnutí.
21. V dalším řízení ministerstvo do spisu doplnilo pouze informaci Oblastního inspektorátu práce pro Královéhradecký kraj a Pardubický kraj ze dne 13. 11. 2023 o výsledku kontroly u společnosti Aronie a protokol o této kontrole. Soud souhlasí se žalobcem, že tyto podklady, a to ani ve spojení s dříve shromážděnými podklady (které byly nedostatečné i podle samotné žalované, viz předchozí odstavec), neprokázaly, že se žalobce dopustil nelegální práce. Skutková zjištění, která je možné učinit z protokolu o kontrole ve vztahu k práci žalobce, jsou pouze kusá a nedokládají nic o vztahu podřízenosti a nadřízenosti. Protokol pouze zmiňuje, že bylo zjištěno, že má žalobce se společností Aronie uzavřenou pracovní smlouvu. Nelze z něj zjistit kdo, žalobci zadával práci a uděloval pokyny, kdo jeho práci kontroloval apod. Tyto skutečnosti jsou přitom podstatné pro materiální posouzení výkonu závislé práce vyžadovaného judikaturou (srov. výše bod 18). Přestože protokol zmiňuje závěr, že se cizinci v něm uvedení (včetně žalobce) dopustili

nelegální práce, není z něj patrné, na základě čeho byl tento závěr učiněn (formálně uzavřená Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

pracovní smlouva pro takový závěr nepochybně nepostačuje). Toto tvrzení je proto třeba (i s ohledem na povahu a smysl protokolu o kontrole) vykládat pouze jako předběžný úsudek kontrolního orgánu o zjištěných skutečnostech.

22. Přestože není vyžadováno, aby zaměstnavatel cizince byl shledán vinným z přestupku na úseku zaměstnanosti ani aby byl cizinec shledán vinným z přestupku spočívajícího ve výkonu nelegální práce, samotný protokol dostatečným důkazem o výkonu nelegální práce být nemůže, a to tím spíše nelze-li z něj (jako v tomto případě) zjistit k fakticitě výkonu práce cizince prakticky nic.
23. Lze shrnout, že vzhledem ke skutečnosti, že podklady shromážděné před prvním rozhodnutím ministerstva byly (ostatně i podle názoru samotné žalované) vzájemně rozporné a nedostatečné pro učinění závěru o výkonu nelegální práce žalobcem, a následně byly doplněny pouze o protokol o kontrole s nízkou vypovídající hodnotou, nelze považovat skutkový stav za dostatečně zjištěný. Přestože se v nynější věci jedná o řízení o žádosti, je-li správními orgány tvrzen výkon nelegální práce cizincem, musí být dostatečně prokázán, což se však správními orgány v nynější věci nepodařilo. Otázku, kdo žalobci uděloval pokyny a řídil jeho práci, nepovažuje soud za dostatečně objasněnou. Z tohoto důvodu nelze učinit závěr, ve vztahu ke které společnosti žalobce vykonával závislou práci, a tedy ani závěr, že se dopustil nelegální práce.
24. S ohledem na výše uvedené soud rozhodnutí žalované zrušil podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. v rozsahu, v němž žalovaná zamítla odvolání žalobce proti výroku I rozhodnutí ministerstva (neboť výrok II rozhodnutí ministerstva žalovaná zrušila). Zároveň soud zrušil i rozhodnutí ministerstva (§ 78 odst. 3 s. ř. s.), a to rovněž v rozsahu výroku I (neboť výrok II již zrušila žalovaná). V dalším řízení bude totiž na ministerstvu, aby skutkový stav doplnilo způsobem vyžadovaným § 3 správního řádu. V souladu s § 78 odst. 4 s. ř. s. soud vrátil v uvedeném rozsahu věc k dalšímu řízení žalované. V dalším řízení budou správní orgány vázány právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
25. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaná nebyla v řízení úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalobci soud přiznal náhradu nákladů řízení v celkové **výši 10 800 Kč**. Tato částka sestává z odměny advokáta za dva úkony právní služby po 3 100 Kč [převzetí a příprava zastoupení a sepsí žaloby podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění účinném do 31. 12. 2024 (dále jen „advokátní tarif“)], a dále ze dvou paušálních částek jako náhrady hotových výdajů po 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu, tedy celkem **6 800 Kč**. Zástupce není plátcem DPH. Náklady řízení dále zahrnují zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši **3 000 Kč** a zaplacený soudní poplatek za rozhodnutí o odkladném účinku ve výši **1 000 Kč**. Náhradu nákladů řízení je žalovaná povinna uhradit podle § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů ve spojení s § 64 s. ř. s. k rukám zástupce žalobce, a to ve lhůtě 30 dnů

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

od právní moci rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.).

**Poučení :**

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Praha 31. července 2025

**Mgr. Věra Pazderová, LL.M., M.A. v. r.**  
soudkyně

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.