



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Karla Ulíka a Mgr. Josefa Straky ve věci

žalobce: **A. C.**
státní příslušník Ruské federace
bytem X

zastoupený JUDr. Irenou Strakovou, advokátkou
sídlem Karlovo náměstí 287/18, 120 00 Praha 2

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 19. 9. 2018, č. j. MV-87691-4/SO-2017,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění

I. Průběh správního řízení

1. Žalobce pobýval na území České republiky na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci (dále jen „modrá karta“) s

platností od 18. 2. 2015 do 17. 2. 2017. Modrá karta byla žalobci vydána na pozici programátora počítačových aplikací u zaměstnavatele D. O. (dále jen „D.“) s místem výkonu práce X.

2. Dne 25. 11. 2016 žalobce požádal Ministerstvo vnitra (dále jen „ministerstvo“) o prodloužení platnosti modré karty ve vztahu k volnému pracovnímu místu č. X. K žádosti předložil pracovní smlouvu uzavřenou dne 11. 3. 2015 se zaměstnavatelem s dodatkem č. 1 ze dne 4. 1. 2016. Podle bodu 1 pracovní smlouvy měla být práce vykonávána v provozovně zaměstnavatele na adrese X. Podle bodu 18 pracovní smlouvy *„Konat práci jiného druhu nebo na jiném místě než je sjednáno v této pracovní smlouvě je zaměstnanec povinen jen výjimečně v případech stanovených zákoníkem práce [...]“*
3. Ministerstvo při zjištění skutkového stavu vycházelo zejména z písemností, které si opatřilo v rámci jiného řízení o žádosti o vydání modré karty u téhož zaměstnavatele.
4. V rámci jiného správního řízení byla dne 19. 4. 2016 na adrese X provedena pobyťová kontrola. Podle protokolu o pobyťové kontrole se na uvedené adrese nachází rodinný dům, který je z přední strany označen cedulemi „K. A.“ a „S. h.“ a poštovní schránkou „D. O.“. Zadní vchod a zvonek jsou rovněž označeny nápisem „D. O.“. Na místě byl zastížen pouze pan I. S., syn předsedy D., který uvedl, že v domě jsou kancelářské prostory D., o jehož činnosti nic neví. Předmětnou kancelář představoval závěsem oddělený prostor, vedle něhož se nacházely stojany s oděvy do second handu a průchod do kadeřnictví. Na místě byla pořízena fotodokumentace, která je součástí správního spisu.
5. V rámci jiného správního řízení byl dne 7. 11. 2016 vyslechnut předseda D., pan A. S.. Svědek S. uvedl, že D. formálně sídlí v Praze a má dvě provozovny, jednu ve V. D. a druhou v K.. Předmětem činnosti D. je poskytování služeb v oblasti informačních technologií. Dále svědek uvedl, že dům v K. patří jeho manželce, která mu prostory pronajímá. Zaměstnanci pracují na vlastních noteboocích převážně z domova, do provozovny v K. pouze dojíždějí podle potřeby. V provozovně zaměstnanci nemají vlastní pracovní stůl. D. spolupracuje především se státy s časovým posunem, a proto zaměstnanci pracují hlavně v nočních hodinách. D. poptává IT specialisty s místem výkonu práce na obou provozovnách, což je uvedeno ve smlouvě i na Úřadu práce. Se zaměstnanci pan S. komunikuje hlavně elektronicky, případně se s nimi schází v Praze nebo v K.. Práci jim zadává sám, kontroluje rovněž i její kvalitu. Pracovní doba je podle smlouvy osmihodinová, ale ve skutečnosti je pracovní doba volná. Podstatné pouze je, aby byly pracovní úkoly splněny v řádných termínech.
6. Součástí správního spisu je výpis z Centrální evidence volných pracovních míst obsaditelných držiteli modré karty (dále jen „Centrální evidence“) ze dne 25. 1. 2017 k volnému pracovnímu místu č. X. Jako místo výkonu práce je uveden X.
7. Výzvou ze dne 25. 1. 2017 byl žalobce vyrozuměn o možnosti seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí.
8. Ministerstvo rozhodnutím ze dne 31. 3. 2017, č. j. OAM-273-15/MK-2016 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), žalobcovu žádost zamítlo a platnost modré karty neprodloužilo podle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 a § 46f odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 204/2015 Sb. (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), neboť údaje podstatné

pro posouzení žádosti uvedené v předložených náležitostech neodpovídaly skutečnosti. V odůvodnění uvedlo, že místo výkonu práce je jedním z podstatných definičních znaků volného pracovního místa obsaditelného držiteli modré karty. Pokud by zaměstnavatel nabízel pracovní místo občanům České republiky nebo jiného členského státu Evropské unie s tím, že mohou pracovat z domova, a nikoliv v K., s velkou pravděpodobností by bylo pracovní místo obsazeno. Jelikož bylo pracovní místo nabízeno za podmínek, které neodpovídají skutečnosti, musí být proveden nový zátěžový test trhu práce, a teprve poté může být místo nabídnuto držitelům modré karty. Ve skutečnosti žalobce vykonával práci z domova, což je v rozporu s údaji uvedenými v Centrální evidenci a předložené pracovní smlouvě. Vzhledem k tomu nelze žalobcovu modrou kartu prodloužit.

9. Proti prvostupňovému rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaná napadeným rozhodnutím zamítla. Ztotožnila se přitom se závěry prvostupňového rozhodnutí.

II. Obsah žaloby a vyjádření žalované

10. Žalobce v žalobě předně namítá, že vydáním napadeného rozhodnutí žalovaná porušila § 2 odst. 1 a 4, § 3, § 50 odst. 2 a 3 a § 52 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).
11. Žalobce dále nesouhlasí se závěrem, že údaje o pracovním místě neodpovídají skutečnosti. Způsob vymezení místa výkonu práce není v rozporu s právním řádem. Odkazuje přitom na § 317 zákona č. 252/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“) a na vybrané části komentáře k § 34 a 34a zákoníku práce (BĚLINA, M. In: BĚLINA, M. a kol. *Zákoník práce*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2012).
12. Žalobce dále namítá, že v průběhu řízení nebyl informován o výsledku svědka S., a byl tak zkrácen na právu garantovaném čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a § 49 odst. 1 správního řádu.
13. Žalovaná s žalobou nesouhlasí a navrhuje její zamítnutí. Žalovaná ve vyjádření k žalobě uvádí, že ministerstvo zjistilo skutkový stav věci dostatečně, přičemž žalobce v průběhu správního řízení nenavrhl provedení žádných dalších důkazů, které by mohly prokázat, že skutečně vykonával práci v tvrzeném místě. Žalovaná nepopírá, že zákoník práce umožňuje vykonávat práci i mimo pracoviště zaměstnavatele. Pro posouzení žádosti o prodloužení platnosti modré karty je ovšem podstatné, aby skutečné místo výkonu práce odpovídalo údajům o místě výkonu práce v Centrální evidenci.

III. Posouzení věci soudem

14. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas (§ 172 odst. 1 zákona o pobytu cizinců), osobou k tomu oprávněnou a obsahuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud při přezkumu napadeného rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalované (§ 75 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Vady, k nimž by bylo nutné přihlédnout z moci úřední, soud neshledal.
15. Soud rozhodoval bez nařízení jednání, jelikož účastníci ani na výzvu soudu nesdělili, že by s rozhodnutím věci bez jednání nesouhlasili, a proto se jejich souhlas s takovým postupem presumuje (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).
16. Soud předesílá, že namítané porušení § 2 odst. 1 a 4, § 3, § 50 odst. 2 a 3 a § 52 správního

řádu nelze považovat za samostatné žalobní body ve smyslu § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Žalobce porušení těchto ustanovení v žalobě prezentoval jako důsledek napadeného rozhodnutí („rozhodnutím byla porušena následující ustanovení“). K porušení těchto ustanovení pouze obecně namítal, že žalovaná nepostupovala v souladu se zákony, nezjistila stav věci způsobem, o němž nejsou důvodné pochybnosti a v rozsahu, který je nezbytný vzhledem ke konkrétním okolnostem případu, a dále, že si neopatřila dostatečné podklady pro své rozhodnutí. Podle ustálené judikatury je žalobním bodem ve vztahu k žalobci a k projednávané věci individualizované skutkové tvrzení doprovázené konkrétní právní argumentací, ze které plyne, z jakých důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné. *„Líčení skutkových okolností nemůže být toliko typovou charakteristikou určitých ‚obvyklých‘ nezákonností, nýbrž zcela jasně individualizovaným, a tedy od charakteristiky jiných konkrétních skutkových dějů či okolností jednoznačně odlišitelným popisem. [...] Žalobce je [...] povinen vylíčit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl žalovaný vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti. Právní náhled na věc se přitom nemůže spokojit toliko s obecnými odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtkami“* (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 – 58, zvýraznění doplněno soudem, srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2018, č. j. 10 Azs 65/2017 – 75).

17. Těmto požadavkům ovšem výše uvedená obecná tvrzení žalobce nedostála. Jedná se pouze o citaci ustanovení správního řádu, která měla být porušena, aniž by žalobce uvedl konkrétní skutečnosti, o něž své tvrzení o nezákonnosti rozhodnutí opírá. Není přitom na soudu, aby nahrazoval procesní aktivitu žalobce a dohledával ve správním spisu konkrétní nezákonnosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 – 78, bod 31). Uvedená tvrzení žalobce nelze považovat ani za zárodek žalobního bodu, který by bylo možné následně v průběhu řízení dotvořit v řádný žalobní bod, neboť jde o tvrzení natolik obecná, že umožňují, aby k nim byl následně přiřazován téměř libovolný počet dalších skutečností. To by vedlo k tomu, že by žaloba byla pouze formální náležitostí pro řízení před soudem a veškeré skutečnosti a namítaná pochybení by žalobce mohl uplatnit kdykoliv během soudního řízení, což zákon nepřipouští. Těmito tvrzeními se tedy soud dále samostatně nezabýval.
18. Jádrem sporu je v posuzované věci otázka, zda náležitosti předložené k žalobcově žádosti o prodloužení platnosti modré karty odpovídaly skutečnosti, konkrétně zda tvrzené místo výkonu práce korespondovalo s faktickým místem výkonu práce.
19. Soud považuje za nezbytné nejprve stručně shrnout postup při zaměstnávání cizinců s modrou kartou. Modrá karta představuje povolení k dlouhodobému pobytu cizince, který není občanem Evropské unie, za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci (srov. § 42i odst. 1 zákona o pobytu cizinců). Zaměstnavatel, který zamýšlí zaměstnávat na volném pracovním místě cizince na základě modré karty, je povinen oznámit takovéto volné pracovní místo včetně jeho základní charakteristiky krajské pobočce Úřadu práce [§ 86 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění zákona č. 137/2016 Sb. (dále jen „zákon o zaměstnanosti“)]. Základní charakteristikou volného pracovního místa se rozumí mj. určení místa výkonu práce (§ 37 zákona o zaměstnanosti). Volné pracovní místo je obsaditelné držitelem modré karty po provedení tzv. testu trhu

práce, tedy pokud místo nebylo obsazeno po 30 dnech, kdy bylo Úřadem práce zveřejněno a nabízeno pro potenciální zájemce z řad domácí pracovní síly (§ 37a odst. 3 zákona o zaměstnanosti).

20. Ve věci není sporné, že v Centrální evidenci bylo místo výkonu práce uvedeno na adrese X v provozovně D.. Stejným způsobem bylo místo výkonu práce vymezeno v pracovní smlouvě, kterou žalobce předložil ministerstvu jako jednu z náležitostí žádosti o prodloužení platnosti modré karty [srov. § 44a odst. 11 ve spojení s § 42j odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců].
21. Správní orgány dospěly na základě protokolu o pobytové kontrole a protokolu o výsledku svědka S. k závěru, že žalobce ve skutečnosti nevykonával práci v provozovně D., ale ze svého domova. Práci tudíž fakticky vykonával z jiného místa, než které bylo uvedeno v Centrální evidenci a pracovní smlouvě. Žalobce v průběhu správního řízení ani v žalobě nepředestřel žádná konkrétní tvrzení, která by tento závěr hodnověrně vyvracela. Soud proto shledal, že uvedený skutkový závěr správních orgánů obстоjí.
22. Soud dává správním orgánům rovněž za pravdu, že vymezení místa výkonu práce je okolností, která významně ovlivňuje úvahy uchazečů o zaměstnání. Lze důvodně předpokládat, že pokud by zaměstnavatel při oznámení volného pracovního místa krajské pobočce Úřadu práce uvedl, že práce programátora počítačových aplikací bude vykonávána z domova zaměstnance, poptávka po tomto pracovním místě by se ze strany domácí kvalifikované pracovní síly zvýšila. Zaměstnavatel ovšem v Centrální evidenci uvedl jako místo výkonu pouze svou provozovnu v K. [což je malá obec v okrese R., kde podle údajů ČSÚ ke dni 1. 1. 2020 žilo 573 obyvatel (viz www.czso.cz)]. Jelikož údaj o místě výkonu práce uvedený v Centrální evidenci a pracovní smlouvě neodpovídal skutečnosti, bylo na místě žalobcovu žádost o prodloužení platnosti modré karty zamítnout podle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 a § 46f odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců a volné pracovní místo opakovaně podrobit tzv. testu trhu práce podle § 37a odst. 3 zákona o zaměstnanosti. Z těchto okolností je zřejmé, že uváděné místo výkonu práce představovalo podstatný údaj pro posouzení žádosti žalobce ve smyslu § 46f odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců.
23. Pokud jde o žalobcovu námitku, že způsob vymezení místa výkonu práce není v rozporu s právním řádem, soud konstatuje, uvedená skutečnost není pro posouzení věci nijak relevantní. Správní orgány nerozporovaly, že by formální vymezení místa výkonu práce na adrese X neodpovídalo požadavkům na charakteristiku volného pracovního místa ve smyslu § 37 zákona o zaměstnanosti. Podstatné je, že faktické místo výkonu práce bylo odlišné od formálně bezvadně vymezeného místa výkonu práce v Centrální evidenci a pracovní smlouvě. Vzhledem k tomu je odkaz žalobce na části komentáře k zákoníku práce týkající se vymezení místa výkonu práce v pracovní smlouvě a pravidelného pracoviště pro účely cestovních náhrad zcela bez souvislosti s posuzovanou věcí.
24. Stejně tak nepřipadný je odkaz žalobce na § 317 zákoníku práce, který upravuje specifika pracovněprávních vztahů zaměstnanců pracujících mimo pracoviště zaměstnavatele s vlastní rozvrhnutou pracovní dobou. Z pracovní smlouvy ani jejího dodatku nevyplývá, že by si žalobce se zaměstnavatelem dohodl možnost vykonávat práci mimo jeho provozovnu (viz body 1 a 18 pracovní smlouvy). Uvedené ustanovení se proto na posuzovanou věc vůbec neaplikuje. Nutno podotknout, že správní orgány možnost sjednání práce mimo pracoviště zaměstnavatele – tedy i z domova zaměstnance – nevyloučily (viz str. 3 prvostupňového rozhodnutí a str. 3 vyjádření k žalobě).

25. Nedůvodnou soud shledal rovněž žalobní námitku, že byl žalobce zkrácen na svých procesních právech, jelikož nebyl v průběhu řízení informován o výsledku svědka S.. K výsledku svědka S. totiž došlo v rámci jiného správního řízení o žádosti o vydání modré karty u téhož zaměstnavatele ještě předtím, než žalobce vůbec podal žádost o prodloužení platnosti modré karty. V posuzované věci byla do správního spisu založena pouze kopie protokolu o výsledku svědka, s jejímž obsahem se žalobce mohl seznámit a případně ji v průběhu řízení jakkoli konfrontovat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2016, č. j. 2 As 33/2016 – 53). Jednalo se tedy o důkaz listinou, nikoliv o důkaz svědeckou výpovědí. V takovém případě nebylo ministerstvo povinno zvlášť vyrozumívat žalobce o provádění důkazu mimo ústní jednání podle § 51 odst. 2 správního řádu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2013, č. j. 1 As 157/2012 – 40). Plně postačovalo, pokud měl žalobce možnost seznámit se s touto listinou poté, co byl v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu poučen o možnosti seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí.
26. K přípustnosti využití protokolů o výsledku svědků v jiných správních řízeních žalovaná v napadeném rozhodnutí přílehlavě odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2018, č. j. 4 Azs 249/2017 – 36, podle kterého *„nelze po správních orgánech spravedlivě požadovat, aby přehlížely skutečnosti známé jim z úřední činnosti, popřípadě vyplývající z paralelně vedených správních řízení. Využití informací z jiných správních řízení má nicméně své výše nastíněné limity, které musí být dodrženy s tím, že využívání protokolů o výsledku svědků z jiného správního řízení nesmí být libovolné a nesmí pravidelně nahrazovat důkaz svědeckou výpovědí. Podle Nejvyššího správního soudu však správní orgány v nyní projednávané věci splnily podmínky pro využití protokolů o výsledku svědka z jiného správního řízení jakožto důkazu listinou a skutečnosti z těchto protokolů plynoucí mohly správní orgány pro své závěry využít“* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2018, č. j. 4 Azs 248/2017 – 37, ze kterého tento rozsudek vycházel). Žalobce neuvedl žádné konkrétní skutečnosti, které by osvědčovaly nezbytnost nového provedení výsledku svědka S., respektive na základě kterých by bylo možné důvodně předpokládat, že případný nový výsledek svědka by mohl vést k jiným skutkovým závěrům. Nutno zdůraznit, že žalobce v průběhu správního řízení ani v žalobě neprojevil s obsahem výpovědi svědka S. nesouhlas, zároveň nijak blíže neosvětlil, jak by se konkrétně mohly změnit v jeho prospěch skutkové závěry správních orgánů, pokud by se výsledku zúčastnil. Za těchto okolností soud považuje z hlediska ochrany práv žalobce za dostatečné, že měl přístup k informacím plynoucím z výsledku svědka ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu a že s nimi mohl v průběhu správního řízení polemizovat. Správní orgány proto nepochybily, pokud v řízení o žalobcově žádosti neprovedly výsledek svědka S. a vycházely pouze z protokolu o výsledku provedeném v jiném správním řízení, který provedly jako důkaz listinou (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2008, č. j. 2 Afs 24/2007 – 119).
27. Pro úplnost soud podotýká, že zákon o pobytu cizinců nestanoví povinnost nařizovat v řízení o žádosti o prodloužení platnosti modré karty ústní jednání. Ze správního spisu rovněž nevyplývá, že by ústní jednání bylo nezbytné ke splnění účelu řízení a uplatnění žalobcových práv. Sám žalobce navíc nařízení ústního jednání v průběhu správního řízení ani nenavrhoval. Neobstojí tak tvrzení žalobce, že správní orgány postupovaly v rozporu s § 49 odst. 1 správního řádu.

IV. Závěr a náklady řízení

28. S ohledem na výše uvedené soud neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle §

78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

29. O nákladech řízení účastníků soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť nebyl ve věci úspěšný. Procesně úspěšné žalované žádné náklady nad rámec její běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku 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 nejbližze 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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 5. ledna 2021

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu