



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Václava Roučky a soudců JUDr. Ondřeje Szalonnáse a Mgr. Jaroslava Škopka v právní věci

žalobce: **A. K.,**
*zastoupen Mgr. Janem Blažkem, advokátem, se sídlem Riegrova 223/20,
301 00 Plzeň,*

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

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 9. 9. 2019, č. j. MV-109976-4/SO-2019,
takto:

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 9. 9. 2019, č. j. MV-109976-4/SO-2019, a jemu předcházející rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 10. 6. 2019, č. j. OAM-13887-13/ZM-2019, se zrušují a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku povinen zaplatit žalobci plnou náhradu nákladů řízení ve výši 15 342 Kč a to k rukám Mgr. Jana Blažka, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

Předmět řízení

1. Žalobce se domáhá zrušení rozhodnutí žalované ze dne 9. 9. 2019, č. j. MV-109976-4/SO-2019 (dále též: „napadené rozhodnutí“), kterým žalovaná zamítla žalobcovu odvolání a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra (dále též: „správní orgán I.

stupně) ze dne 10. 6. 2019, č. j. OAM-13887-13/ZM-2019 (dále též: rozhodnutí správního orgánu I. stupně), kterým nebyl udělen souhlas se změnou zaměstnavatele držitele zaměstnanecké karty dle § 42g odst. 7 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců (dále též: „zákon o pobytu cizinců“) z důvodu uvedeného v § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, neboť byla zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území.

Žaloba

2. Žalobce napadenému rozhodnutí vytkl, že nesprávně potvrdilo rozhodnutí správního orgánu I. stupně, které bylo samo nezákonné. Tuto nezákonnost spatřuje žalobce v tom, že k závěru, že se dopustil výkonu nelegální práce ve smyslu § 5 odst. 2 písm. e) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), dospěly správní orgány obou stupňů pouze na základě protokolu o kontrole konané Oblastním inspektorátem práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj (dále též: „OIP“) č. j. 2124/6.71/17-9, sp. zn. I6/2017-182 (dále též: „protokol o kontrole“). V této souvislosti žalobce upozornil, že správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí tvrdí jednak výkon práce mimo pracovněprávní vztah, dále pak výkon práce na místě odlišném od místa výkonu práce dle povolení k zaměstnání a konečně obecně výkon práce v rozporu se zaměstnaneckou kartou. Žalovaná ale v napadeném rozhodnutí tvrdí a odůvodňuje pouze výkon odlišného druhu práce od druhu práce uvedeného v zaměstnanecké kartě a povolení k zaměstnání, přesto ale potvrdila rozhodnutí správního orgánu I. stupně v celém rozsahu. Žalobce k tomu dodal, že výkon závislé práce mimo pracovněprávní vztah není tvrzen ani v protokolu o kontrole, ani v žádném jiném podkladu správních orgánů, ani žalovaná se o tomto důvodu ve výroku rozhodnuté ani v jeho odůvodnění nijak nezmiňuje. Pracovní smlouva žalobce je přitom součástí spisu.
3. Pokud jde o výkon práce na místě odlišném od místa výkonu práce uvedeného v zaměstnanecké kartě a povolení k zaměstnání, konstatoval žalobce, že v protokolu o kontrole není žádné zjištění, které by takový závěr potvrdilo. Fakt, že byl žalobce nalezen na místě odlišném od místa výkonu práce dle povolení k zaměstnání, ještě sám o sobě nedokládá výkon nelegální práce, neboť žalobce již samotné kontrole OIP předložil cestovní příkaz, na jehož základě byl svým zaměstnavatelem vyslán na adresu, na níž byl zastižen, na pracovní cestu. Cestovní příkaz je součástí správního spisu. Správní orgány shledaly bez dalšího, že se jednalo o zastíraný výkon práce mimo místo výkonu práce dle povolení k zaměstnání a zaměstnanecké karty, aniž by takový závěr přezkoumatelně doložily či odůvodnily. Žalobce zdůraznil, že správní orgány obou stupňů nejsou oprávněny rozhodovat o otázce výkonu nelegální práce a příslušným správním orgánem, tedy OIP, nebyla tato otázka ještě pravomocně rozhodnuta. Jde-li o výkon práce v rozporu se zaměstnaneckou kartou a povolením k zaměstnání, uvedl žalobce, že během kontroly OIP měl vykonávat „technologické úkony přímo související s výrobou obráběcích strojů.“ Žalobce přitom disponuje zaměstnaneckou kartou k zaměstnavateli ALMAX WORK-Group, družstvo na pracovní pozici „Montážní dělníci výrobků a zařízení“, respektive povolením k zaměstnání vydaným Úřadem práce ke společnosti ALMAX WORK-Holding, družstvo na pracovní pozici „Manipulační dělníci ve výrobě.“ V napadeném rozhodnutí i v jemu předcházejícím rozhodnutí správního orgánu I. stupně přitom absentuje zdůvodnění, proč správní

orgány shledaly výkon jiného druhu činnosti. Správní orgány obou stupňů se nijak nezabývaly případným rozsahem možných prací, které mohl žalobce v souladu se zaměstnaneckou kartou a povolením k zaměstnání vykonávat. Že by se žalobcem během kontroly OIP vykonávaná činnost tkvěcí v „technologických úkonech přímo souvisejících s výrobou obráběcích strojů“ těmto vymezením vymykala, není očividné. Žalovaná se omezila na konstatování činnosti, již žalobce při kontrole vykonával, a odkaz na povolený druh práce. Nedoložila, že daná činnost jasně spadá pod jiné zaměstnání s jiným označením. Zjištění obsažená v protokole o kontrole jsou navíc rozporována tím, že rozhodnutím Státního úřadu inspekce práce ze dne 12. 12. 2018, sp. zn. S6/2018/47, bylo zrušeno rozhodnutí OIP navazující na provedenou kontrolu mj. právě proto, že je třeba specifikovat, v čem spočívá rozpor mezi žalobci povolené práci a jím vykonávané práci. Dle žalobce je rovněž nedůvodný postup správních orgánů, které berou v úvahu v potaz jak zaměstnaneckou kartu, tak povolení k zaměstnání, když tyto jsou vystaveny k různým subjektům na různé druhy prací; v den kontroly, tj. 22. 6. 2017 byl žalobce na daném pracovišti na základě pracovní smlouvy a cestovního příkazu od svého tehdejšího zaměstnavatele ALMAX Work-Holding, družstvo. Dále namítl, že napadené rozhodnutí nesprávně potvrdilo rozhodnutí správního orgánu I. stupně, které chybně dospělo k závěru o výkonu práce mimo místo uvedené v zaměstnanecké kartě a povolení k zaměstnání. Žalobce rovněž namítl, že napadené rozhodnutí nesprávně potvrdilo rozhodnutí správního orgánu I. stupně, které chybně dospělo k závěru o výkonu druhu práce v rozporu se zaměstnaneckou kartou a povolením k zaměstnání. Dle žalobceva mínění správní orgány obou stupňů zcela nedostatečně nebo vůbec neodůvodnily své právní závěry, na jejichž podkladě dospěly k rozhodnutí o výkonu nelegální práce a naplnění pojmu jiné závažné překážky v pobytu na území, v čemž žalobce spatřuje porušení § 68 odst. 3 správního řádu. Žalovaná i správní orgán I. stupně také podle žalobce nesprávně vyhodnotily vlastnosti protokolu o kontrole, neboť s kontrolními zjištěními pracovaly jako s výroky rozhodnutí, o které se však v dané věci nejedná. Z těchto důvodů žalobce považuje napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné, nesprávné a nezákonné; má za to, že napadeným rozhodnutím i postupem žalované a správního orgánu I. stupně byl zkrácen na svých právech.

4. Žalobce dále správním orgánům vytkl nedostatky v odůvodnění jejich rozhodnutí. Správní orgán I. stupně se v odůvodnění omezil na konstatování, že byl shledán výkon nelegální práce, která byla spatřována v tom, že žalobce vykonával práci v rozporu se zaměstnaneckou kartou i povolením k zaměstnání. Správní orgány obou stupňů vycházely z jediného podkladu, a to protokolu o kontrole, jehož závěry byly navíc zpochybněny rozhodnutím Státního úřadu inspekce práce ze dne 12. 12. 2018, č. j. 4910/1.30/18-4, sp. zn. S6-2018-47. Správní orgány obou stupňů svá tvrzení ani neodůvodnily ani nedoložily. Tím dle žalobce porušily povinnosti jim stanovené v § 68 odst. 3 správního řádu a zatížily svá rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti.
5. Dále se žalobce zabýval vlastnostmi protokolu o kontrole. Vyšel z teoretického vymezení povahy protokolu o kontrole, který není aktem, jímž jsou kontrolované osobě ukládány povinnosti či zakládána nebo deklarována práva, nejde ani o rozhodnutí. Z obsahového hlediska může protokol o kontrole obsahovat pouze ta zjištění, jež mají podklad v obdržených informacích a dokumentech. Zachycené

skutkové zjištění je toliko podkladem pro následující správní řízení, což ale neplatí o případná hodnocení těchto zjištění ze strany kontrolorů, která se v něm také mohou nacházet. Podle žalobce nelze na základě protokolu o kontrole či kontrolních zjištění dovozovat vznik jakýchkoli práv či povinností v jiných správních řízeních než v těch, která navazují na provedenou kontrolu. Listiny a jiné dokumenty, které byly podkladem pro vyhotovení protokolu o kontrole, nemohou být použity v jiném správním řízení, zvláště pokud v něm nebyly řádně provedeny k důkazu. Proto nemůže být protokol o kontrole podkladem pro závěr správních orgánů o tom, že na straně žalobce existují závažné překážky, to tím spíše, že byl navíc zpochybněn rozhodnutím Státního úřadu inspekce práce ze dne 12. 12. 2018, č. j. 4910/1.30/18-4, sp. zn. S6-2018-47.

6. Konečně dle žalobce žalovaný i správní orgán I. stupně porušily v průběhu řízení i zásadu presumpce neviny, když se žalobcem jednají jako s osobou vinnou přestupkem výkonu nelegální práce dle § 139 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, ačkoli spáchání takového přestupku nebylo žalobci nikdy prokázáno, ani s ním nebyl příslušným orgánem konfrontován. Porušena byla i zásada legality a zásada souladu rozhodnutí s veřejným zájmem, který v daném případě žalobce shledává v zájmu, aby počet volných míst, na která se dlouhodobě nedaří obsadit, byl co nejmenší. Správní orgány postupovaly vůči žalobci v rozporu s požadavky § 6 odst. 2 správního řádu represivně tak, že prodloužily celkovou dobu řízení a zvýšily jeho ekonomickou náročnost.
7. Z výše uvedených důvodů považuje žalobce napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné a nezákonné a navrhnul, aby jej soud zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení žalovanému.

Vyjádření žalované

8. Žalovaná ve svém vyjádření k žalobě odkázala na odůvodnění napadeného rozhodnutí. Odmítá návrh žalobce na provedení důkazu rozhodnutím Státního úřadu inspekce práce ze dne 12. 12. 2018, sp. zn. S6/2018/47, neboť s ohledem na datum jeho vydání ho měl žalobce předložit ještě v průběhu prvoinstančního řízení nebo v rámci odvolacího řízení. Jde-li o žalobcovo tvrzení, že správní orgány opírají svá rozhodnutí o závěry OIP uvedené v protokolu o kontrole, přičemž takový postup nemůže obstát, poukázala žalovaná na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 11. 10. 2019, č. j. 57 A 68/2019-38. Podle přesvědčení žalované byly v daném případě splněny veškeré podmínky pro zamítnutí dané žádosti, napadené rozhodnutí bylo vydáno na základě dostatečně zjištěného skutkového stavu věci, bylo dostatečně a řádně odůvodněno a je v souladu s platnými právními předpisy. S ohledem na výše uvedené žalovaná navrhla, aby soud žalobu **zamítl jako nedůvodnou**.

Replika žalobce

10. **Ve své replice žalobce** považoval za vhodné se vyjádřit zejména k námitce žalované, týkající se tvrzení potřeby odmítnout důkaz žalobce. K uvedenému sdělil, že ustanovení s.ř.s. týkající se dokazování, jsou promítnutím zásady plné jurisdikce do správního soudnictví. Dle této zásady soud nesmí být soud při rozhodování omezen ve skutkových otázkách jen zjištěním správních orgánů. Správní soud je oprávněn provést v řízení důkazy, které nebyly provedeny ve správním řízení, a tím upřesnit

skutkový stav věci. To za podmínky, aby se skutkový stav vztahoval ke dni rozhodnutí správního orgánu. Dále může soud rozhodnout o neprovedení důkazů pro nadbytečnost, to však musí řádně odůvodnit. Faktu, že skutkový stav věci nebyl žalovanou zjištěn řádně, svědčí mimo jiné i to, že žalovaná, respektive správní orgán I. stupně obdržely protokol o kontrole č.j. 2124/6.74/17-9, sp. zn. 16-2017-182 již dne 24. 2. 2018, tedy ještě před podáním žádosti žalobce. Před podáním žádosti, dne 25. 1. 2019, pak správní orgán I. stupně obdržel i další dokument od OIP (Vyřízení námitek). Žádost byla podána následně až dne 11. 3. 2019. Žalobce upozornil na to, že v době, kdy byl správnímu orgánu I. stupně zaslán výše zmíněný dokument Vyřízení námitek, bylo již v dané věci vydáno rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce (dále jen „SÚIP“) sp. zn. S6/2018/47 ze dne 12. 12. 2018, tj. výše uvedený navržený důkaz žalobce. Žalobci není zřejmé, proč rozhodnutí SÚIP, jako doposud poslední rozhodnutí ve věci, nebylo správnímu orgánu I. stupně zasláno a byly mu od OIP zaslány pouze dokumenty starších dat. Dále pak žalobci není zřejmé, proč si správní orgán I. stupně, když rozhodoval na základě dokumentů od OIP, po zahájení řízení v této věci nijak neověřil stav řízení vedeného u OIP. V případě, kdy by tento důkaz nebyl soudem proveden, nebylo by možno skutkový stav v době rozhodnutí správního orgánu řádně zjistit, a tedy ani učinit zákonné rozhodnutí. Žalobce i nadále setrval na svém návrhu zrušit napadené rozhodnutí a vrátit jej zpět žalované k dalšímu řízení.

Posouzení věci krajským soudem

11. Soud rozhodoval ve věci bez nařízení jednání, neboť byly dány podmínky pro takový postup dle § 76 odst. 1 písm. b) s.ř.s.; soud neshledal potřebu provádět ve věci dokazování navrženým listinným důkazem, neboť vada napadeného rozhodnutí je zjevná i bez tohoto důkazu a jeho provedení by tak bylo nadbytečné.
12. Krajský soud při přezkoumávání rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů, kterými bylo rozhodnutí správního orgánu řádně a včas napadeno (§ 75 odst. 1 a 2 s.ř.s.).
13. Žaloba **byla** shledána důvodnou.
14. Soud měl k dispozici správní spis, ze kterého vyplývá, že správní řízení bylo zahájeno žalobcovou žádostí o udělení souhlasu se změnou zaměstnavatele držitele zaměstnanecké karty dle § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců ze dne 11. 3. 2019. S žádostí byla doložena pracovní smlouva uzavřená dne 22. 2. 2019 mezi společností Pokrov International a.s. jako zaměstnavatelem a žalobcem jako zaměstnancem od 15. 3. 2019 na 2 roky, s pracovní pozicí Montážní dělníci výrobků a zařízení, 37,5 hodinovou týdenní pracovní dobou, měsíční mzdou ve výši 13 350 Kč a místem výkonu práce Plzeňský kraj. Rovněž byla doložena dohoda o rozvázání pracovního poměru uzavřená dne 22. 2. 2019 mezi ALMAX WORK-Group, družstvo jako zaměstnavatelem a žalobcem jako zaměstnancem, ze které vyplývá, že pracovní poměr byl ukončen ke dni 14. 3. 2019 podle § 49 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce. Dále bylo doloženo číslo volného pracovního místa 15633150792 evidované v Centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty k zaměstnavateli Pokrov International a.s. na pracovní pozici Montážní dělníci výrobků a zařízení (CZ ISCO 821) na místo výkonu práce Plzeňský kraj. Ze správního spisu rovněž vyplývá, že žalobci byla zaměstnanecká karta vydána k ALMAX WORK-Group, družstvu s dobou platnosti od 15. 3. 2017 do 14. 3. 2019, na pracovní pozici Montážní dělníci výrobků a zařízení (CZ_ISCO 821), s místy výkonu práce Tylova 57, Plzeň a U Slévárny 207, Dýšina a dále disponoval povolením k zaměstnání vydaným Úřadem práce České republiky - krajské pobočky pro Plzeňský kraj k ALMAX WORK-Holding, družstvu na pracovní pozici Manipulační dělníci ve výrobě (CZ_ISCO 93291), na místo výkonu práce tamtéž. Tato povolení jsou evidována v materiálech cizinecké evidence.
15. Součástí spisového materiálu je i Protokol o kontrole OIP, č. j. 2124/6.71/17-19, sp. zn. 16-2017-182, vystavený dne 7. 11. 2017. Z něho vyplývá, že kontrolovaná osoba – zaměstnavatel ALMAX WORK-Holding, družstvo, umožnila žalobci v provozovně nacházející se v areálu obchodní firmy WEILER Holoubkov, minimálně v době od 1. 6. 2017 do 22. 6. 2017 výkon nelegální práce podle ustanovení § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti. Výkon nelegální práce spočíval v provádění technologických úkonů přímo souvisejících s výrobou obráběcích strojů v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání. *Ve správním spise se rovněž nachází dokument s názvem Vyřízení námitek nadřízeným vystavený OIP dne 27. 11. 2017. K námitce, že není pravdou, že by cizinci, mezi nimiž je i žalobce, vykonávali práci v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání, se uvádí, že*

„kontrolní zjištění vychází z obsahu povolení k zaměstnání, které bylo jmenovaným cizincům vydáno místně příslušnou krajskou pobočkou Úřadu práce České republiky, ve kterém byl jako druh vykonávané práce uveden *„manipulační dělník ve výrobě“ a místo výkonu práce Tylova 57, Plzeň a U Slévárny 207, Dýšina. Jmenovaní však byli inspektory práce zjištěni v provozovně obchodní formy WEILER Holoubkov, nacházející se na adrese 338 01 Holoubkov 1, což je místo výkonu práce odlišné od místa výkonu práce uvedeného v povolení k zaměstnání, při výkonu jiné práce, než je práce manipulačního dělníka.*“

16. Přípisem ze dne 2. 4. 2019 vyzval správní orgán I. stupně účastníka řízení ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu k uplatnění možnosti seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí a k případnému vyjádření se k těmto podkladům před vydáním rozhodnutí. Dne 9. 4. 2019 se zástupkyně žalobce seznámila s podklady pro vydání rozhodnutí, avšak práva vyjádření se k nim již nevyužila, ačkoliv sdělila, že tak učiní do 23. 4. 2019.
17. Správní orgán I. stupně rozhodnutím ze dne 10. 6. 2019, č. j. OAM-13887-13/ZM-2019 neudělil žalobci požadovaný souhlas se změnou zaměstnavatele podle § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců z důvodu uvedeného v § 56 odst. 1 písm. j) téhož zákona, neboť byla zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území. Dne 24. 6. 2019 podal žalobce odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, o němž žalovaný rozhodl tak, že napadené rozhodnutí potvrdil a odvolání zamítl.
18. Soud se v rámci vypořádání žalobních námitek nejprve zabýval tvrzenou nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost je závažnou vadou správního rozhodnutí, která, jak už vyplývá z jejího označení, brání tomu, aby takové rozhodnutí mohlo být po věcné stránce přezkoumáno soudem. Tato vada se vyskytuje ve dvou obecných formách, jež vyplývají z § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a sice nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost a nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. Nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost napadeného rozhodnutí bude dána např. tehdy, nebude-li z něj vůbec možno zjistit, jak správní orgán rozhodl, ať už pro úplnou absenci výroku nebo jeho vnitřní rozpornosti (k tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 6 A 127/2002-28), případně zásadní nesrozumitelnosti odůvodnění (k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2003, č. j. 7 A 547/2002-24). I přes určité vady, jimiž je rozhodnutí zatíženo, se však o nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost jednat nebude tehdy, je-li nedostatky možno odstranit výkladem rozhodnutí jako celku, a to v kontextu proběhlého řízení, obsahu správního spisu a podání účastníků (k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2006, č. j. 1 Afs 38/2006-72). Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je způsobena především nedostatkem skutkových důvodů rozhodnutí, např. pokud se správní orgán nezabýval všemi relevantními okolnostmi věci (k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75), není-li zřejmé, z jakých skutkových závěrů žalovaný vycházel, z jakých podkladů učinil své skutkové závěry a jakými úvahami se řídil při jejich hodnocení (k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2007, č. j. 6 Ads 87/2006-36).
19. Z obsahu uplatněné námítky nepřezkoumatelnosti, která má dle žalobce spočívat v tom, že se správní orgán I. stupně pouze omezil na konstatování faktu, že byl

shledán výkon nelegální práce, aniž by tento závěr byl zdůvodněn či doložen jinak než protokolem o kontrole OIP, vyplývá, že žalobce namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů.

20. Napadené rozhodnutí, stejně jako jemu předcházející rozhodnutí správního orgánu I. stupně vychází ze závěru, že v žalobcově případě je dána jiná závažná překážka pobytu cizince na území ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) cizineckého zákona, kterou správní orgány obou stupňů shledaly ve výkonu nelegální práce podle § 5 písm. e) bod 2. zákona o zaměstnanosti. Soud proto nejprve zkoumal, zda výkon nelegální práce může v obecné rovině představovat jinou závažnou překážku pobytu cizince na území dle citovaného § 56 odst. 1 písm. j) cizineckého zákona. Pokud by tomu tak totiž nebylo, bylo by napadené rozhodnutí i jemu předcházející rozhodnutí správního orgánu I. stupně zatíženo vadou, která by sama o sobě musela vést ke kasaci obou rozhodnutí.
21. Nejvyšší správní soud dovodil, že pojem „závažná překážka“ vymezený v § 56 cizineckého zákona je neurčitým pojmem, který je správní orgán povinen vymezit ve svém rozhodnutí a na podkladě zjištěného skutkového stavu náležitě právně odůvodnit jeho naplnění (např. v rozsudcích ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011 - 69, ze dne 8. 8. 2012, č. j. 3 As 15/2012 - 29, ze dne 30. 1. 2013, č. j. 9 As 117/2012 - 35, ze dne 29. 5. 2013, č. j. 3 As 14/2013 - 28, a ze dne 27. 9. 2013, č. j. 4 As 114/2013 - 35).
22. Podle § 5 písm. e) bod 2. zákona o zaměstnanosti se pro účely zákona o zaměstnanosti rozumí nelegální prací *„práce vykonávaná cizincem v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání nebo bez tohoto povolení, je-li podle tohoto zákona vyžadováno, nebo v rozporu se zaměstnaneckou kartou, kartou vnitropodnikové převedeného zaměstnance nebo modrou kartou vydanými podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky nebo bez některé z těchto karet; to neplatí v případě výkonu jiné práce podle § 41 odst. 1 písm. c) zákoníku práce.“*
23. Výkon nelegální práce cizincem, resp. výkon práce v rozporu s povolením k zaměstnání nebo zcela bez takového povolení, je obcházením, respektive porušováním zákona. Dopouští-li se cizinec takového jednání, obecně vzato není vyloučeno, aby takové jednání bylo považováno za vážnou překážku jeho pobytu na území. O tom, že výkon nelegální práce může v konkrétním případě naplnění pojmu „závažná překážka“ ve smyslu upraveném v § 56 odst. 1 písm. j) cizineckého zákona představovat, pak svědčí i rozhodovací praxe správních soudů, k tomu např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 12. 2017, č. j. 11 A 168/2017-47. Je však nutno trvat na tom, aby závěr správních orgánů o tom, že se příslušný cizinec skutečně dopustil nelegální práce, byl řádně a přezkoumatelně odůvodněn i ve vztahu k tomu, že rozsah, ve kterém se takové činnosti cizinec dopustil, konstituuje skutečně závažnou překážku jeho dalšího pobytu na území České republiky. I tento závěr je však nutno dostatečně přesvědčivě odůvodnit.
24. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí vyplývá, že žalovaná, stejně jako správní orgán I. stupně, s jehož závěry se žalovaná ztotožnila, vyšly ze zjištění, že žalovaný byl zastížen kontrolou OIP uskutečněnou dne 22. 6. 2017 u kontrolované osoby ALMAX WORK-Holding, družstvo ve výrobní hale v areálu obchodní společnosti

WEILER Holoubkov s. r. o. Protokol o této kontrole ze dne 7. 11. 2017, č. j. 2124/6.71/17-19, ve vztahu k žalobci shrnuje na str. 13, že žalobce disponuje rozhodnutím Úřadu práce České republiky-krajské pobočky v Plzni č. j. PMA-123/2017-za, jímž mu bylo vydáno povolení k zaměstnání, dle kterého bude plnit úkoly vyplývající z předmětu činnosti ALMAX WORK-Holding, družstvo, přičemž druh práce je: „93291 Manipulační dělníci ve výrobě“ s místem výkonu práce Tylova 57, Plzeň a U Slévárny 207, Dýšina. Z protokolu dále vyplývá, že žalobce dne 1. 6. 2017 uzavřel s kontrolovanou osobou pracovní smlouvu se sjednaným druhem práce „manipulační dělník ve výrobě“ s místem výkonu práce Tylova 57, Plzeň a U Slévárny 207, Dýšina. Dle záznamu na straně 10 však žalobce inspektorovi provádějícímu kontrolu sdělil, že v Holoubkově pracuje v lakovně od 1. 6. 2017, protože je tam vyslán na základě cestovního příkazu. Inspektorovi dle protokolu o kontrole rovněž cestovní příkaz předložil, ten byl vydán kontrolovanou osobou, pracovní cesta do Holoubkova měla být zahájena dne 1. 6. 2017 v 6.00 hodin a skončit dne 30. 6. 2017. Na straně 26 pak protokol o kontrole konstatuje, že žalobce *„prováděl technologické úkony přímo související s výrobou obráběcích strojů v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání.“* Uzavírá, že *„tímto jednáním kontrolovaná osoba umožnila výkon nelegální práce podle ustanovení § 5 písm. e) bod 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti ve znění pozdějších předpisů.“* Z vyřízení námitek nadřízeným ze dne 27. 11. 2017, č. j. 2124/6.71/17-21, sp. zn. I6-2017-182, pak vyplývá, že ve vztahu k žalobci bylo kontrolou zjištěno, že se nacházel na jiném místě výkonu práce, než je místo výkonu práce uvedené v povolení k zaměstnání, při výkonu jiné práce, než je práce manipulačního dělníka.

25. Správní orgán I. stupně se v odůvodnění svého rozhodnutí opřel o zjištění vyplývající z protokolu o kontrole, citoval některá ustanovení cizineckého zákona upravující zaměstnaneckou kartu a konstatoval, že žalobce měl vydanou zaměstnaneckou kartu ke společnosti ALMAX WORK-Group, družstvo na pozici montážní dělník s místem výkonu práce Tylova 57, Plzeň a U Slévárny 207, Dýšina, dále měl vydané rozhodnutí o povolení k zaměstnání k zaměstnavateli ALMAX WORK-Holding, družstvo na pozici 93291 manipulační dělníci ve výrobě s místem výkonu práce Tylova 57, Plzeň a U Slévárny 207, Dýšina. Kontrolou OIP byl žalobce zastižen při výkonu práce pro WEILER Holoubkov s.r.o. na adrese Holoubkov 1, což je místo výkonu práce, kam žalobce zaměstnaneckou kartu vydanou neměl, neměl tam ani udělený souhlas se změnou zaměstnavatele nebo pracovního zařazení držitele zaměstnanecké karty či souhlas se zaměstnáním na další pracovní pozici u téhož nebo jiného zaměstnavatele. Správní orgán I. stupně na podkladu těchto úvah dospěl k závěru, že *„bylo dostatečně prokázáno, že v průběhu vydané zaměstnanecké karty s platností od 15. 3. 2017 do 14. 3. 2019 na pracovní pozici montážní dělník, žadatel od 1. 6. 2017 minimálně do 22. 6. 2017 pracoval na jiném místě výkonu práce, tedy na adrese Holoubkov 1 (...), na které neměl vydané pracovní povolení k zaměstnání a ani vydanou zaměstnaneckou kartu.“* Poté se již správní orgán věnoval otázce, zda je v daném případě naplněna „jiná závažná překážka pobytu cizince na území“ ve smyslu citovaného § 56 odst. 1 písm. j) cizineckého zákona, přičemž uzavřel, že *„výkon závislé práce mimo pracovněprávní vztah minimálně v období od 1. 6. 2017 minimálně do 22. 6. 2017 a výkon práce v rozporu s vydanou zaměstnaneckou kartou a rozhodnutím o povolení k zaměstnání byl shledán*

jako závažná překážka pobytu cizince na území, která prodloužení zaměstnanecké karty (správní orgán zde zřejmě omylem vynechal slovo „brání“- pozn. soudu).“ Závěrem odůvodnění svého rozhodnutí dodal správní orgán I. stupně, že „vychází z výsledku protokolu inspektorátu práce, ze kterého je patrné, že cizinec pracoval nelegálně mimo vydané povolení k zaměstnání a vydané zaměstnanecké karty, z čehož je patrné, že žadatel předpisy porušil.“

26. V napadeném rozhodnutí žalovaná uvedla, že se se závěry správního orgánu I. stupně ztotožňuje. Výklad pojmu „jiná závažná překážka pobytu cizince na území“ provedla prostřednictvím citací judikatury Nejvyššího správního soudu a uzavřela, že tento pojem je naplněn i výkonem nelegální práce. Ten je dle jejího názoru v daném případě u žalobce prokázán. Naopak žalovaná vytkla žalobci, že v rozporu s § 52 správního řádu neprokázal svá tvrzení, že se výkonu nelegální práce nedopustil. Žalovaná dále s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2013, č. j. 9 As 48/2013-46 uzavřela na straně 8 odůvodnění napadeného rozhodnutí, že žalobce prokazatelně vykonával jiný druh práce, než na jaký měl vydané povolení k zaměstnání a zaměstnaneckou kartu, respektive že „v posuzovaném případě bylo dostatečným způsobem prokázáno, že účastník řízení vykonával jiný druh práce na jiném místě výkonu práce v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání a vydanou zaměstnaneckou kartou, a dopustil se tak výkonu nelegální práce.“
27. Na podkladě těchto zjištění je tedy nutno konstatovat, že žalobcova námitka nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí je důvodná.
28. Žalovaná se stejně jako správní orgán I. stupně ve svém závěru opřela o shora citované závěry obsažené v protokole o kontrole. Podle § 12 písm. h) zákona č. 255/2012 Sb., kontrolní řád, obsahuje protokol o kontrole mj. „kontrolní zjištění, obsahující zjištěný stav věci s uvedením nedostatků a označení právních předpisů, které byly porušeny, včetně uvedení podkladů, z kterých tato kontrolní zjištění vycházejí.“ Žalobce se mylí, pokud se domnívá, že protokol o kontrole není možno použít jako důkaz v jiném správním řízení, než v tom, které bezprostředně navazuje na provedenou kontrolu. Podle § 51 odst. 4 správního řádu: „V řízení navazujícím na výkon kontroly, ve kterém je účastníkem řízení kontrolovaná osoba, není třeba provádět protokolem o kontrole, který je podkladem rozhodnutí o přestupku, dokazování.“ Správní řád tedy s využitím protokolu o kontrole i v jiných řízeních, tj. těch, která nenavazují na provedenou kontrolu, počítá. Podle § 51 odst. 1 správního řádu lze ostatně k důkazu užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Přisvědčit však žalobci lze potud, že ze samotného protokolu o kontrole nevyplývají nikomu (tj. kontrolované osobě a tím méně někomu dalšímu) práva či povinnosti, k tomu srov. již nálezy Ústavního soudu ze dne 9. června 1999, č. j. II. ÚS 318/98. Z těchto východisek vyplývá, že protokol o kontrole je možné využít k důkazu i v jiných správních řízeních; je však nutno jej v nich řádně provést k důkazu a rovněž jej jako důkaz také hodnotit, tj. v souvislosti s ostatními důkazy. Z toho důvodu v tomto případě neobstojí odkaz žalované na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 11. 10. 2019, č. j. 57 A

68/2019-38, neboť ve zmiňovaném případě nevyplývala ze samotného protokolu o kontrole potřeba dalšího zjišťování skutkového stavu.

29. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí rovněž vyplývá, že žalobce má pravdu, pokud konstatuje, že závěr správních orgánů obou stupňů o tom, že vykonával jinou než jemu povolenou práci, resp. ji vykonával na jiném místě, než na kterém to měl povoleno, se opírá výlučně o závěry obsažené v protokolu o kontrole. Jak je však patrné z jeho shora rekapitulovaného obsahu a z vyřízení námitek proti kontrolnímu zjištění, kontrola OIP konstatovala jednak, že se žalobce nacházel na jiném místě výkonu práce, než jaké měl povoleno v zaměstnanecké kartě, resp. v povolení k zaměstnání (což je očividné), současně ovšem protokol o kontrole konstatoval, že žalobce kontrolující osobě tvrdil, že se nachází na pracovní cestě, a současně předložil cestovní příkaz vydaný svým zaměstnavatelem; dále pak protokol o kontrole uvádí, že žalobce vykonával jinou práci (konkrétně „technologické úkony přímo související s výrobou obráběcích strojů“), než jakou měl povolenu (konkrétně „manipulační dělníci ve výrobě“); v tomto směru je nutno vyjít z toho druhu práce, který měl žalobce povolený ve vztahu k zaměstnavateli, pro kterého vykonával práci v době kontroly, tj. ALMAX WORK-Holding, družstvo.
30. Je tedy patrné, že ze samotného protokolu o kontrole nelze závěry, ke kterým správní orgány dospěly, odůvodnit. Správní orgány se měly ve svých rozhodnutích zabývat otázkou možné pracovní cesty žalobce. Možnost vyslání cizinců na pracovní cestu nejprve dovodil ve své judikatuře Nejvyšší správní soud, na rozsudek ze dne 25. 7. 2013, č. j. 9 As 48/2013-46, ostatně žalovaná poukazuje v napadeném rozhodnutí, nijak však jeho závěry nereflexuje. V současné době je možnost vysílání cizinců na pracovní cesty zakotvena v § 93 zákona o zaměstnanosti, který stanoví: *„Cizinec, který je držitelem modré karty, zaměstnanecké karty, karty unitropodnikově převedeného zaměstnance nebo mu bylo vydáno povolení k zaměstnání, může být zaměstnavatelem vyslán na pracovní cestu podle § 42 zákoníku práce, jestliže to odpovídá povaze jím vykonávané práce, pro kterou byla udělena modrá karta, zaměstnanecká karta, karta unitropodnikově převedeného zaměstnance nebo povolení k zaměstnání.“*. Poukazy žalované na to, že pracovní cestou nelze zastříti výkon nelegální práce jsou obecně sice správné, ale ve vztahu k případu žalobce neodůvodněné, neboť není postaveno na jisto, že se žalobce tímto způsobem skutečně pokoušel výkon nelegální práce zastírat, k této otázce nebylo vůbec provedeno dokazování a tento závěr správního orgánu I. stupně ani žalované tak není vůbec odůvodněn. Bylo proto na místě se ve správním řízení vypořádat s otázkou cestovního příkazu, kterým se žalobce dle protokolu o kontrole prokázal příslušnému inspektorovi a popřípadě provést dokazování ke zjištění, zda se v daném případě jednalo skutečně o pracovní cestu, nebo zda šlo jen o fiktivní pracovní cestu zastírající výkon nelegální práce. Využít k tomu lze především judikaturou dovozená hlediska a hlediska obsažená v již zmiňovaném § 93 zákona o zaměstnanosti. S ohledem na to, že o existenci cestovního výkazu hovoří sám protokol o kontrole, o který se správní orgány obou stupňů ve svých závěrech opírají, je závažnou vadou, že se touto otázkou vůbec nezabývaly ze své úřední povinnosti.

31. Tytéž závěry je pak nutno uvést i ve vztahu k tvrzenému výkonu jiného druhu práce, než měl žalobce povolen. Správní orgány vůbec neprovedly úvahu ve vztahu k tomu druhu práce, který měl žalobce povolen u svého zaměstnavatele v době, kdy byl zastižen kontrolou OIP, a jeho porovnáním s druhem práce, který v provozovně WEILER Holoubkov s.r.o. v Holoubkově fakticky vykonával. K závěru v otázce porovnání dvou druhů práce (rozuměj povoleného a fakticky vykonávaného) přitom v některých případech nelze dospět pouze na základě názvu určité pracovní pozice nebo názvu tohoto druhu práce. Platí to i v tomto případě, kdy se činnosti představitelně podřaditelné pod druh práce, jenž měl žalobce povolen, nazvaný „manipulační dělníci ve výrobě“ v zásadě může překrývat s činností, kterou žalobce v provozovně WEILER Holoubkov s.r.o. v době kontroly fakticky vykonával, tj. „technologické úkony přímo související s výrobou obráběcích strojů“. I v tomto směru soud postrádá v napadeném rozhodnutí, ale i jemu předcházejícím rozhodnutí správního orgánu I. stupně příslušnou úvahu, na základě které by bylo možno závěry správních orgánů obou stupňů, že se v daném případě jedná o jiný druh práce, přezkoumat.
32. Tuto vadu napadeného rozhodnutí nelze zhojit způsobem, kterým se tak pokusila učinit žalovaná, když uvedla, že žalobce v rozporu s § 52 správního řádu neprokázal svá tvrzení o tom, že se výkonu nelegální práce nedopustil. Jsou to naopak správní orgány, které dospěly k závěru, že se žalobce výkonu nelegální práce dopustil, a proto je i na nich, aby tyto své závěry řádně odůvodnily. V tomto směru není ani přílehlavý odkaz žalované v napadeném rozhodnutí na rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 2. 5. 2019, č. j. 52 A 3/2019-71. V projednávaném případě totiž bylo na správních orgánech, které svůj závěr o výkonu nelegální práce žalobcem opřely o jediný důkaz, tedy o protokol o kontrole, v němž se však současně nachází zmínka o tom, že žalobce tvrdil, že je na daném místě na pracovní cestě a současně se prokázal i cestovním příkazem svého zaměstnavatele, aby se správní orgány s touto skutečností samy vyrovnaly v odůvodnění svých rozhodnutí. Tuto skutečnost neměly ze své úřední povinnosti přehlédnout, neboť je jejich povinností v souladu s § 3 správního řádu postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. V dané věci se tak však nestalo, neboť samotný protokol o kontrole, ze kterého správní orgány obou stupňů ve svých závěrech vycházejí, zakládá pochybnost, zda se žalobce na místě výkonu práce nenacházel v souladu s právem, tj. na pracovní cestě dle § 93 zákoníku práce.
33. Napadené rozhodnutí neobsahuje způsobilé odůvodnění závěru žalované, že žalobce prokazatelně vykonával jiný druh práce, než na jaký měl vydané povolení k zaměstnání a vydanou zaměstnaneckou kartu, respektive že „*v posuzovaném případě bylo dostatečným způsobem prokázáno, že účastník řízení vykonával jiný druh práce na jiném místě výkonu práce v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání a vydanou zaměstnaneckou kartou, a dopustil se tak výkonu nelegální práce.*“ Objevuje-li se pak v rozhodnutí správního orgánu I. stupně závěr, že žalobce vykonával v období od 1. 6. 2017 minimálně do 22. 6. 2017 závislou práci zcela mimo pracovněprávní vztah, je rovněž nutno žalobci přisvědčit, že ani pro ten nelze ve spise nalézt oporu, ani není dostatečně odůvodněn.

34. Správním orgánům na druhou stranu nelze vytýkat, jak činí žalobce, že vyšly z protokolu o kontrole, neboť se jedná o způsobilý podklad ve správním řízení, jak už soud ostatně shora konstatoval. Správní orgány však zatížily svá rozhodnutí vadou, když přehlédly, že sám protokol o kontrole nemůže být jediným podkladem pro jimi učiněný závěr o tom, že se žalobce dopustil výkonu nelegální práce. Správní orgány měly doplnit své dokazování, resp. v případě pochybností o vykonávaném druhu práce alespoň provést přezkoumatelnou správní úvahu, kterou by své závěry podepřely či vysvětlily. V tomto směru tedy není skutkový stav, ze kterého správní orgány obou stupňů vycházely, zjištěn v té míře, kterou vyžaduje § 3 správního řádu, tedy tak, aby o něm nebyly pochybnosti. Tato žalobní námitka je tedy důvodná. Totéž tím samým platí i o námitce porušení § 68 odst. 3 správního řádu, neboť napadené rozhodnutí nedostatečně reaguje na žalobcem uplatněnou odvolací námitku, že se výkonu nelegální práce nedopustil. Tato odvolací námitka nebyla řádně vypořádána, což souvisí s nedostatečně zjištěným skutkovým stavem. Odstranění této vady bude do značné míry záviset na tom, jakým způsobem se podaří správním orgánům v dalším průběhu řízení zhojit právě nedostatky týkající se zjištěného skutkového stavu.
35. Soud se dále zabýval námitkou porušení zásady presumpce neviny respektive nepřislušnosti žalované a správního orgánu I. stupně k posuzování otázky výkonu nelegální práce. Především je třeba to, že správní orgány obou stupňů v tomto řízení o žádosti o udělení souhlasu se změnou zaměstnavatele držitele zaměstnanecké karty posuzovaly otázku existence jiné závažné překážky pobytu cizince na území. Připomenout je možno i ustálenou rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu (srovnej rozsudek ze dne 24. 7. 2019, č. j. 6 Azs 373/2018-30), podle níž jsou při posuzování otázky, zda cizinec plní účel povoleného pobytu, správní orgány rozhodující ve věcech pobytu cizinců oprávněny samy hodnotit charakter vykonávané výdělečné činnosti cizince a činit si o této otázce vlastní úsudek bez nutnosti obracet se dle § 57 odst. 1 písm. a) správního řádu s podnětem k zahájení řízení na příslušný správní orgán rozhodující ve věcech zaměstnanosti. Tak je tomu i v posuzovaném případě, kdy správním orgánům obou stupňů nic nebrání udělat si samostatně úsudek o tom, zda žalobce vykonával jiný druh práce, než který měl povolen, resp. pracoval na jiném místě, než na kterém měl výkon práce povolen. Nejedná se tu o posouzení předběžné otázky ve smyslu § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu, neboť se nejedná o otázku, zda byl spáchán trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt a kdo za něj odpovídá, ani o otázku osobního stavu. Správní orgány totiž v tomto řízení autoritativně nerozhodovaly o přestupku výkonu nelegální práce, jak je jeho skutková podstata definována § 139 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 5 písm. e) bod 2. zákona o zaměstnanosti, ale fakticky posuzovaly, zda byl plněn účel vydané zaměstnanecké karty. Klíčovou otázkou tu tedy je, zda žalobce vykonával právě tu práci, kterou měl povolenu (a na místě, na kterém ji měl povolenu), nikoli otázka, zda se jednalo o přestupek nelegální práce. Závěr správních orgánů, že žalobce pracoval v rozporu s podmínkami stanovenými ve vydané zaměstnanecké kartě, resp. povolení k zaměstnání, není podmíněn předchozím rozhodnutím o přestupku nelegální práce [byť byl-li by žalobce za takový přestupek již pravomocně postižen, správní orgány by z takového rozhodnutí vycházely právě ve smyslu § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu]. Správní orgány v tomto směru tedy spíše nadbytečně konstatovaly, že skutečnosti, které

shledaly, jsou nelegální prací, ale tento závěr nemá na zákonnost jejich rozhodnutí vliv. Tím, že k takovému závěru v konkrétním případě dospějí, se tedy ani nemohou dopustit porušení zásady presumpce neviny, neboť otázka postižení žalobce za přestupek je otázkou zcela jiného řízení. Ostatně, jak bylo shora konstatováno, tyto skutkové závěry na podkladě dosavadního obsahu správního spisu ani neobstojí a nejsou ani přezkoumatelně odůvodněny. Jak už soud konstatoval, příslušná úvaha o problému, zda žalobce vykonával práci v jiném místě, než v jakém ji měl povolenu, resp. jiný druh práce, než který měl povolen, musí vycházet z náležitě zjištěného skutkového stavu a být přezkoumatelně odůvodněná.

36. Pokud jde o žalobcovy námitky týkající se porušení dalších základních zásad činnosti správních orgánů (zásada legality dle § 2 odst. 1 správního řádu, zásada souladu přijatých řešení s veřejným zájmem dle § 2 odst. 4 správního řádu a zásada procesní efektivity dle § 6 odst. 2 správního řádu), je třeba uvést, že tyto základní zásady slouží jako obecná východiska činnosti správních orgánů a jsou na řadě míst správního řádu konkretizovány. Tento žalobní bod žalobce formuloval velmi obecně, a proto ani soudu nezbyvá, než na podobné míře obecnosti konstatovat, že je logické, že pokud je shledáno porušení zásady náležitého zjištění skutkového stavu dle § 3 správního řádu, respektive porušení § 68 odst. 3 správního řádu v podobě nedostatečného odůvodnění skutkových závěrů, došlo *eo ipso* i k porušení zásady legality, neboť je-li porušeno ustanovení konkretizující určitou povinnost správního orgánu, je porušeno i obecnější ustanovení tuto povinnost zahrnující, stále se však jedná o stejné pochybení správního orgánu, které již bylo shora identifikováno. K žalobcem vzneseným námitkám je pak možno konstatovat, že existence veřejného zájmu na obsazování volných pracovních pozic tak, aby počet těch míst, která se dlouhodobě nedaří obsazovat, byl co nejnižší, ještě sám o sobě neznamená, že bude odhlédnuto od pravidel, kterými se má toto obsazování v případě cizinců řídit. V daném případě je tedy nutno nejprve postavit na jisto skutkový stav věci. Teprve na základě náležitě zjištěného skutkového stavu věci bude možno učinit přezkoumatelný závěr, zda žalobce respektoval podmínky jemu udělené zaměstnanecké karty, resp. pracovního povolení, nebo zda právní předpisy obcházel či porušoval. Zásada zákonnosti totiž nedopadá výlučně na procesní postup správních orgánů, ale má i svůj hmotněprávní aspekt. Zmiňuje-li žalobce, že proti němu správní orgány postupovaly represivně v rozporu s § 6 odst. 2 správního řádu, bylo na něm, aby přesně konkretizoval jednání správních orgánů, v němž takový postup spatřuje, a rovněž kvantifikoval „*zvýšenou ekonomickou náročnost daného řízení*“, o níž hovoří, a toto své tvrzení rovněž náležitě doložil. Zůstává-li daná námitka v této obecné podobě, uzavírá soud, že porušení § 6 odst. 2 správního řádu v postupu správních orgánů neshledal.
37. Jelikož soud shledal žalobu důvodnou co do námitky nedostatečně zjištěného skutkového stavu a nepřezkoumatelnosti z nedostatku důvodů, rozhodl podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. o zrušení napadeného rozhodnutí. Skutkový stav, ze kterého správní orgány při rozhodování vyšly, totiž nemá oporu ve spisech a vyžaduje zásadní doplnění, a to za účelem postavení na jisto, zda se žalobce v době kontroly provedené OIP na pracovišti v Holoubkově nacházel na pracovní cestě nebo nikoli. Je také nutno se zabývat otázkou druhu práce, který žalobce v Holoubkově v době

kontroly OIP vykonával, a jeho vztahu k druhu práce, jehož výkon měl povolen. Současně je patrné, že tyto důvody pro kasaci napadeného rozhodnutí se ve stejné míře vztahují i na rozhodnutí správního orgánu I. stupně, neboť žalovaný se se závěry správního orgánu I. stupně ztotožnil na základě stejných podkladů. Soud proto zároveň rozhodl o zrušení rozhodnutí správního orgánu I. stupně podle § 78 odst. 3 s. ř. s., neboť v případě zrušení pouze napadeného rozhodnutí by žalovaná stejně musela ke zrušení rozhodnutí správního orgánu I. stupně přikročit, takže by takový postup soudu odporoval zásadě efektivity soudního přezkumu správních rozhodnutí. Spolu s tím soud podle § 78 odst. 4 s. ř. s. vyslovil, že se věc vrací k dalšímu řízení žalované. Správní orgány jsou v dalším řízení vázány právním názorem soudu v tomto rozsudku vysloveným, a to na základě § 78 odst. 5 s. ř. s.

Náklady řízení

38. Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má právo na plnou náhradu nákladů řízení ve věci plně úspěšný žalobce, a to vůči podlehnuvší žalované.
39. Náklady řízení spočívají v zaplaceném soudním poplatku za žalobu ve výši 3 000 Kč, za návrh na přiznání odkladného účinku žaloby ve výši 1 000 Kč a odměně advokáta stanovené podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále jen „advokátní tarif“). Zástupce žalobce, advokát, je plátcem daně z přidané hodnoty, proto se částka odměny zvyšuje o DPH vypočtenou podle zákona č. 235/2004 Sb. za použití sazby platné v době rozhodnutí soudu, tj. 21 %. Sazba za jeden úkon právní služby ve věcech žalob projednávaných podle soudního řádu správního činí podle § 9 odst. 4 písm. d) a § 7 advokátního tarifu 3 100 Kč a podle § 13 odst. 1, 4 advokátního tarifu má advokát za jeden úkon právní služby nárok na paušální částku 300 Kč. Odměna advokáta sestává ze tří úkonů právní služby, a to jednoho úkonu podle § 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu (převzetí a příprava věci), dvou úkonů podle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu za podání žaloby a repliky, tj. 9 300 Kč. K odměně za tři úkony právní služby přísluší tzv. režijní paušál ve výši 3 x 300 Kč dle § 13 odst. 1, 4 advokátního tarifu, tedy 900 Kč. Náhrada za daň z přidané hodnoty činí 2 142 Kč. Žalobcem důvodně vynaložené náklady řízení tak činí 16 342 Kč a v této výši je soud uložil žalované žalobci nahradit k rukám jeho zástupce dle § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. K plnění byla dle § 160 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. stanovena s ohledem na technické možnosti žalovaného správního orgánu třicetidenní lhůta.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

V Plzni dne 14. ledna 2020

JUDr. Václav Roučka v.r.

předseda senátu