



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Dvořáka a soudců JUDr. Petry Venclové, Ph.D. a JUDr. Aleše Korejtky v právní věci

žalobce: **S. S.**
zastoupený advokátem Mgr. Tomášem Císařem
sídlem Vinohradská 22, 120 00 Praha

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

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 28. 5. 2021, č. j. X

takto:

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

Odůvodnění:

1. Rozhodnutím žalované uvedeným v záhlaví tohoto rozsudku bylo podle ust. § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „*správní řád*“) zamítnuto odvolání žalobce proti prvostupňovému rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „*správní orgán I. stupně*“) ze dne 11. 1. 2021 č. j. X a toto rozhodnutí bylo potvrzeno. Prvostupňovým rozhodnutím byla žalobci zamítnuta žádost o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty podle ust. § 44a odst. 11 a ust. § 46 odst. 6 písm. e)

zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), neboť se žalobce dopustil výkonu nelegální práce ve smyslu ust. § 5 písm. e) bodu 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále jen „zákon o zaměstnanosti“).

2. Žalobce napadl rozhodnutí žalované včasnou žalobou podanou podle ust. § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) ve spojení s ust. § 172 zákona o pobytu cizinců. Podle žalobce žalovaná nedostatečně zjistila skutečný stav věci, o němž by nebyly důvodné pochybnosti. Správní orgány ve svých rozhodnutích vycházely z protokolu o kontrole Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský a Karlovarský kraj (dále jen „OIP“) ze dne 7. 2. 2020 č. j. X. Tento protokol však představuje nikoli stěžejní důkaz, ze kterého měly správní orgány vycházet, ale pouze předběžný názor OIP v první fázi kontroly. Podle tohoto předběžného názoru není konstatována ani vina žalobce, ani nebyla uložena sankce. Ke dni vydání žalovaného rozhodnutí nebylo v řízení před OIP vydáno pravomocné rozhodnutí o tom, že by se jednalo o nelegální práci, resp. o umožnění výkonu neoprávněného zaměstnání. Správní orgán I. stupně, stejně jako žalovaná, měl v nyní projednávaném případě provádět vlastní dokazování nebo řízení přerušit za účelem zjištění předběžné otázky, zda opravdu došlo k výkonu nelegální práce. Správní orgány tak pochybily, když své rozhodnutí o neprodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty opřely o protokol o kontrole OIP. Protokol o kontrole nemůže být považován za důkaz, natož za důkaz přímý, na základě kterého by bylo protiprávní jednání žalobce spočívající ve výkonu nelegální práce jednoznačně prokázáno.
3. Žalobce rovněž uvedl, že se správní orgány dostatečně nezabývaly zásahem do jeho soukromého a rodinného života a postupovaly v rozporu s ust. § 174a zákona o pobytu cizinců a rovněž v rozporu s ust. § 4 odst. 2 správního řádu, tedy nezabývaly se otázkou přiměřenosti dopadů napadeného rozhodnutí.
4. S ohledem na výše uvedené žalobce navrhl, aby soud žalované rozhodnutí zrušil a věc žalované vrátil k dalšímu řízení.
5. Žalovaná ve vyjádření k žalobě setrvala na závěrech obsažených v odůvodnění napadeného rozhodnutí, neboť námitky uváděné v podané žalobě jsou shodné s námitkami uvedenými v odvolání. Žalovaná proto navrhla, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.
6. Krajský soud přezkoumal žalované rozhodnutí v mezích žalobních bodů podle skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí správních orgánů (§ 75 odst. 1, 2 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
7. Z obsahu správního spisu krajský soud zjistil, že žalobci byla vydána zaměstnanecká karta podle ust. § 42g odst. 2 zákona o pobytu cizinců s platností od 5. 2. 2018 do 5. 2. 2020. Zaměstnanecká karta byla žalobci původně vydána na zaměstnavatele TATRA METALURGIE a.s., se sídlem Kopřivnice, s místem výkonu práce Kopřivnice, pracovní zařazení obsluha zařízení na zpracování kovů. Pracovní poměr trval do 19. 3. 2018. Dále byl žalobci rozhodnutím ze dne 28. 5. 2018 udělen souhlas se změnou zaměstnavatele na zaměstnavatele LEKON MB s.r.o. se sídlem Praha 2, na pracovní pozici „svářeč“, s místem výkonu práce Desmo Víchova nad Jizerou – Horní Sytová 65, okres Semily. Dle sdělení LEKON MB s.r.o. ze dne 1. 4. 2019 však žalobce do práce nenastoupil, neboť pracovní pozice již byla obsazená. Žalobce podal dne 14. 11. 2019 žádost o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty podle ust. § 44a odst. 9 zákona o pobytu cizinců. K žádosti

doložil pracovní smlouvu uzavřenou se zaměstnavatelem LEKON MB s.r.o. ze dne 15. 4. 2019.

8. V průběhu řízení o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty správní orgán I. stupně obdržel od OIP pro Plzeňský a Karlovarský kraj oznámení o výkonu nelegální práce žalobce. Podle protokolu o kontrole OIP ze dne 7. 2. 2020 č. j. X k výkonu nelegální práce došlo na pracovišti společnosti ASTOS MACHINERY, a.s., se sídlem v Aši. Během kontrolovaného období od září 2018 do září 2019 bylo zjištěno, že společnost LEKON MB s.r.o. umožnila žalobci minimálně v době od 15. 4. 2019 do 30. 6. 2019 výkon práce v rozporu s vydanou zaměstnaneckou kartou tím, že žalobce přidělila k zaměstnavateli ASTOS MACHINERY a.s. na pracovní pozici „strojírenský dělník“. Uvedené skutečnosti jsou dle protokolu o kontrole OIP prokázány pracovní smlouvou se zaměstnavatelem LEKON MB s.r.o. ze dne 15. 4. 2019 s dnem nástupu do práce 15. 4. 2019. Součástí pracovní smlouvy je pokyn zaměstnavatele LEKON MB s.r.o. k dočasnému přidělení žalobce jako zaměstnance k uživateli ASTOS MACHINERY a.s. s místem výkonu práce Aš, druh vykonávané práce strojírenský dělník, s datem přidělení 15. 4. 2019. Dále jsou uvedené skutečnosti dle protokolu o kontrole OIP prokázány evidencí odpracovaných směn vedenou zaměstnavatelem LEKON MB s.r.o., ze které vyplynulo, že žalobce pracoval v období od 15. 4. 2019 do 30. 6. 2019 u ASTOS MACHINERY a.s.
9. Vzhledem k tomu, že žalobce neměl povoleno vykonávat zaměstnání v Aši, ani neohlásil změnu zaměstnavatele, změnu pracovní pozice nebo zaměstnání na další pracovní pozici, dospěl správní orgán I. stupně k závěru, že vykonával práci v rozporu s vydanou zaměstnaneckou kartou. Proto svým rozhodnutím ze dne 11. 1. 2021 č. j. X žádost žalobce zamítl a neprodloužil dobu platnosti zaměstnanecké karty podle ust. § 44a odst. 11 ve spojení s ust. § 46 odst. 6 písm. e) zákona o pobytu cizinců, neboť se žalobce dopustil výkonu nelegální práce ve smyslu ust. § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti.
10. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce dne 28. 1. 2021 odvolání, ve kterém uplatnil téměř totožné námitky jako v žalobě. Žalovaná napadeným rozhodnutím odvolání podle § 90 odst. 5 správního řádu zamítla a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdila.
11. Podle žalované je spisovým materiálem dostatečně prokázáno (Protokol o kontrole OIP pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj ze dne 7. 2. 2020, ve spise pod č. j. X pracovní smlouva ze dne 15. 4. 2019, písemný pokyn o přidělení dne 15. 4. 2019, docházka za dobu od 15. 4. 2019 do 30. 6. 2019, sdělení z Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky ze dne 9. 12. 2019), že v době minimálně od 15. 4. 2019 do 30. 6. 2019 žalobce pracoval v rozporu s vydanou zaměstnaneckou kartou. Tedy žalobce se svým jednáním dopustil výkonu nelegální práce podle § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti. Zaměstnanecká karta mu byla vydána výhradně pro práci na pracovní pozici „svářeč“, k zaměstnavateli LEKON MB s.r.o., s místem výkonu práce na adrese Víchová nad Jizerou. Ve výše uvedeném období však žalobce vykonával závislou práci na pracovišti zaměstnavatele ASTOS MACHINERY, a.s., s místem výkonu práce v Aši, na pracovní pozici „strojírenský dělník“. Byl tak naplněn důvod pro zamítnutí žádosti o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty podle § 46 odst. 6 písm. e) zákona o pobytu cizinců.
12. Žalovaná dále zdůraznila, že zaměstnanecká karta je vydávána pro účely zaměstnání na konkrétním pracovním místě, a to po té, co definované pracovní místo prošlo testem trhu práce. Jednou ze zásadních podmínek výkonu práce v souladu se zaměstnaneckou

kartou je tedy dodržení stanoveného místa výkonu práce. K tomuto žalovaná odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 25. 2. 2016 č. j. 4 Azs 2/2016-31, v němž NSS uvedl: „Vydání zaměstnanecké karty podle § 42g zákona o pobytu cizinců je však podmíněno situací na trhu práce. Přitom je zjevné, že takovou situaci lze hodnotit pouze ve vztahu k určitému místu a k určité pracovní pozici.“ Pokud chtěl žalobce pracovat na pracovišti zaměstnavatele ASTOS MACHINERY, a.s., bylo jeho povinností podat správnímu orgánu I. stupně oznámení o změně zaměstnavatele, pracovního zařazení držitele zaměstnanecké karty nebo zaměstnávání u dalšího zaměstnavatele nebo na další pracovní pozici. To se však nestalo.

13. Žalovaná nesouhlasí s námitkou žalobce, že protokol o kontrole OIP není dostatečným důkazem a že je třeba vyčkat s vydáním pravomocného rozhodnutí v řízení před OIP. Protokolem o kontrole OIP je dostatečně prokázáno, že žalobce ve výše uvedené době vykonával nelegální práci. Pro zamítnutí jeho žádosti o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty z důvodu výkonu nelegální práce není třeba vydání pravomocného rozhodnutí, když je dle protokolu o kontrole jasně prokázáno, že žalobce nelegální práci vykonával. Žalobce ani sám neuvedl, že by zjištění vyplývající z protokolu o kontrole jakkoliv zpochybňoval či proti nim zákonem dovoleným způsobem brojil. V tomto tak žalovaná nemá nejmenší důvod uvedené zjištění jakkoliv zpochybňovat.
14. K námitce žalobce týkající se nevypořádání otázky přiměřenosti dopadů napadeného rozhodnutí žalovaná uvedla, že správní orgán I. stupně postupoval v souladu se zákonem. Žalobce v podaném odvolání žádné skutečnosti o případné nepřiměřenosti napadeného rozhodnutí neuvedl ani neprokázal. V tomto směru tedy správní orgán neměl co hodnotit.
15. Podle § 44a odst. 11 zákona o pobytu cizinců: *Ministerstvo platnost zaměstnanecké karty neprodlouží, nesplňuje-li cizinec podmínky uvedené v § 42g odst. 2 písm. a), b) a c), § 42g odst. 3 věte první nebo v § 42g odst. 4 anebo je-li důvod pro zahájení řízení o zrušení platnosti zaměstnanecké karty (§ 46e), a dále, jestliže Úřad práce České republiky - krajská pobočka nebo pobočka pro hlavní město Prahu vydal závazné stanovisko, že další zaměstnávání cizince nelze vzhledem k situaci na trhu práce povolit. Ustanovení § 42g odst. 3 věta druhá a § 46 odst. 6 písm. d), e) a f) se použije obdobně. Jestliže bylo v průběhu řízení o žádosti o prodloužení zaměstnanecké karty učiněno oznámení podle § 42g odst. 7, 8 nebo 10, má se za to, že cizinec žádá o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty z důvodu zaměstnávání na poslední oznámenou pracovní pozici.*
16. Podle § 46 odst. 6 písm. e) zákona o pobytu cizinců: *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 nevydává, pokud cizinec vykonával nelegální práci.*
17. Podle § 5 písm. e) zákona o zaměstnanosti se nelegální prací rozumí: *1. závislá práce vykonávaná fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah, 2. 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 vnitropodnikově 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, nebo 3. práce vykonávaná cizincem pro právnickou nebo fyzickou*

osobu bez platného oprávnění k pobytu na území České republiky, je-li podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky vyžadováno.

18. Krajský soud považuje za vhodné připomenout smysl a účel zaměstnanecké karty. Zaměstnanecká karta je vydávána pro účely zaměstnání a váže se na konkrétní místo jeho výkonu a k určité pracovní pozici. Vydání zaměstnanecké karty je rovněž podmíněno situací na trhu práce. Nejprve je třeba zjistit, zda daná pracovní pozice nemůže být obsazena občanem České republiky či občanem Evropské unie. Až teprve v případě, kdy to možné není, je možné obsadit dané místo občanem třetí země. Pokud by po vydání zaměstnanecké karty došlo ke změně buď místa výkonu či ke změně pracovní pozice, a pro tyto změny by nebyly splněny požadavky stanovené zákonem, test trhu práce pak nemůže naplnit svůj účel a došlo by k obcházení jeho podstaty. V nyní projednávaném případě žalobce neohlásil změnu zaměstnavatele, změnu pracovní pozice nebo zaměstnání na další pracovní pozici podle ust. § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců, a proto správní orgán nevydal sdělení o splnění podmínky pro zaměstnávání na pracovišti společnosti ASTOS MACHINERY a. s. Žalobce tak práci vykonával v rozporu se zaměstnaneckou kartou, která mu byla vydána za účelem zaměstnání na jiné pracovní pozici a s jiným místem výkonu práce.
19. Podle ust. § 46 odst. 6 písm. e) zákona o pobytu cizinců Ministerstvo vnitra zaměstnaneckou kartu nevydá, pokud cizinec vykonával nelegální práci. Podle žalobce měl správní orgán I. stupně provádět vlastní dokazování nebo řízení přerušit za účelem zjištění předběžné otázky, zda došlo k výkonu nelegální práce. Podle rozsudku NSS ze dne 24. 7. 2019, č. j. 6 Azs 373/2018-30 si úvahu o výkonu nelegální práce cizince může učinit správní orgán rozhodující v pobytovém řízení sám, a to aniž by se musel obrátit na příslušný správní orgán rozhodující ve věcech zaměstnanosti. Krajský soud nemá žádný racionální důvod se od závěru uvedeného v tomto rozsudku odchýlit. Je však důležité dodat, že takové posouzení správním orgánem musí mít oporu ve správním spisu. To je v tomto případě splněno, neboť protokol o kontrole OIP je součástí správního spisu a je jím dostatečně prokázáno (pracovní smlouva a písemný pokyn o přidělení ze dne 15. 4. 2019, docházka za dobu od 15. 4. do 30. 6. 2019), že žalobce pracoval v rozporu s vydanou zaměstnaneckou kartou. Žalobce přitom tyto skutečnosti nijak nepopřel. S ohledem na výše uvedené si proto v nyní projednávané věci správní orgány mohly učinit úsudek o výkonu nelegální práce ze strany žalobce samy, aniž by o tom musel rozhodovat orgán inspekce práce. Krajský soud se proto ztotožňuje se závěrem žalovaného, že žalobce vykonával práci v rozporu se zaměstnaneckou kartou, čímž vykonával nelegální práci podle § 5 písm. e) zákona o zaměstnanosti.
20. Ustanovení § 174a zákona o pobytu cizinců upravuje povinnost správního orgánu posoudit přiměřenost dopadů jejich rozhodnutí. Podle odstavce 3 téhož ustanovení však přiměřenost dopadů rozhodnutí správní orgán posuzuje pouze v případě, kdy tak zákon o pobytu cizinců stanoví. V případě udělení zaměstnanecké karty podle ust. § 42g, resp. u prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu podle ust. § 44a zákona o pobytu cizinců tuto povinnost zákon nestanovuje. I když v daném případě správní orgán nebyl povinen kritéria stanovená v ust. § 174a zákona o pobytu cizinců hodnotit, neznamená to, že by mohl zcela rezignovat na posouzení otázky přiměřenosti dopadu rozhodnutí do rodinného a soukromého života žalobce (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 6. 2020 č. j. 14 A 26/2020-40). Povinnost přiměřenosti správního

rozhodnutí pak vyplývá rovněž z ust. § 4 odst. 2 správního řádu, když zákon požaduje, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu.

21. Nicméně žalobce v průběhu správního řízení ani v řízení před soudem neuvedl, v čem konkrétně spočívá nepřiměřený zásah napadeného rozhodnutí do jeho soukromého a rodinného života. Neuvedl žádnou konkrétní osobu, vůči níž by se o takový zásah mělo jednat, ani v řízení nebyla žádná taková osoba zjištěna. Žalobce tvrzenou nepřiměřenost rozhodnutí nekonkretizoval a už vůbec nedoložil a zůstal tak v rovině obecných tvrzení. Důkazní břemeno v řízení zahájeném na základě žádosti leží primárně na žadateli. V rozsudku NSS ze dne 19. 4. 2018, č. j. 3 Azs 234/2017-28 (mutatis mutandis) NSS uvedl, že: „[b]řemeno tvrzení a důkazní o vylíčení otázek soukromého života tíží stěžovatele. Pokud ten o své situaci více neuvedl, nelze žalovanému klást k tíži, že hodnotil přiměřenost správního vyhoštění pouze v intencích toho, co mu o stěžovateli bylo známo ze správního řízení.“ Správní orgány si tak nemohly domýšlet, v čem tvrzený nepřiměřený zásah spočívá, a proto krajský soud tuto námitku týkající se nevypořádání otázky přiměřenosti ze strany správních orgánů považuje za nedůvodnou. Žalované rozhodnutí je naproti tomu v souladu s veřejným zájmem, kterým je zde ochrana pracovního trhu, přičemž neprodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty plně odpovídá zjištěným skutkovým okolnostem věci.
22. S ohledem na to, že správní orgány postupovaly v souladu s právními předpisy, vyhodnotil krajský soud žalobu jako nedůvodnou a zamítl ji podle ust. § 78 odst. 7 s. ř. s.
23. O náhradě nákladů řízení rozhodl krajský soud podle zásady úspěchu ve věci zakotvené v ust. § 60 odst. 1, 7 s. ř. s., když žalobce nebyl v soudním řízení úspěšný a žalované jako správnímu orgánu nevznikly takové náklady soudního řízení, které by přesahovaly rozsah jeho běžné úřední činnosti (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS. Běžnou úřední činnost by přesahovaly zejména náklady správního orgánu vynaložené na obranu proti žalobám zjevně šikanózním, viz např. rozsudky NSS ze dne 8. 3. 2012, č. j. 2 As 45/2012-11, ze dne 26. 10. 2011, č. j. 7 As 101/2011-66, č. 2601/2012 Sb. NSS).

Poučení:

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům řízení.

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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v ust. § 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.

V Pardubicích dne 15. prosince 2021

JUDr. Jan Dvořák v. r.
předseda senátu