



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl samosoudkyní Mgr. Helenou Konečnou ve věci

žalobce: **Y. Ch.**
zastoupen Mgr. Pavlem Maršálkem, advokátem
se sídlem Vrchlického 802/46, 460 14 Liberec

proti
žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech cizinců,**
se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3
poštovní schránka 155/SO, 140 21 Praha 4

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 12. 2023, čj. MV-174822-4/SO-2023

takto:

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

Odůvodnění:

I. Předmět řízení a rozhodnutí správního orgánu

1. Rozhodnutím označeným v záhlaví tohoto rozsudku žalovaná zamítla odvolání žalobce proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ČR, odboru azylové a migrační politiky (dále také jen „správní orgán I. stupně“), ze dne 22. 9. 2023, čj. OAM-24144-17/ZM-2023, kterým byla dle § 44a odst. 11 ve spojení s § 46 odst. 6 písm. e) zákona č. 326/1999 Sb. o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále

jen „zákon o pobytu cizinců“), zamítnuta žalobcová žádost o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty z důvodu, že vykonával nelegální práci, a odvoláním napadené rozhodnutí potvrdila. Výkon nelegální práce žalobce spočíval dle žalované i správního orgánu I. stupně v tom, že vykonával závislou práci v rozporu s platnou zaměstnaneckou kartou, neboť jako pracovník na pozici zedníka vykovával práci jinde, než na místě uvedeném v zaměstnanecké kartě.

II. Shrnutí žalobních bodů

2. Včas podanou žalobou se žalobce domáhal přezkoumání shora uvedeného rozhodnutí a navrhl jeho zrušení, neboť má zato, že napadeným rozhodnutím došlo k nezákonnému postupu a ke zkrácení jeho práv.
3. V úvodu žaloby žalobce podrobně popsal průběh správního řízení, skutečnosti zjištěné správním orgánem I. stupně v jeho průběhu a shrnul úvahy žalovaného o posouzení věci.
4. Žalobce má zato, že žalobou napadené rozhodnutí spočívá na chybném posouzení provedených důkazů a zjištěných skutečností, na nesprávném právním posouzení, je nesprávné věcně i nezákonné, dovozuje chybné závěry, opomenulo zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, je ve svých důsledcích nepřiměřeně tvrdé a restriktivní, vychází toliko z gramatické aplikace cizineckého zákona a nikoliv teleologického výkladu, je v rozporu se zásadami evropského práva a judikaturou Evropského soudního dvora a zásadou přiměřenosti dle § 174a zákona o pobytu cizinců a zasahuje do základních lidských práv žalobce.
5. K věci předně namítl, že v jeho případě by bylo možno hovořit maximálně „formálně“ o nelegální práci, která měla být zjištěna v řízení s jeho zaměstnavatelem. Žalobce však nebyl účastníkem tohoto řízení a nemohl se k němu vyjádřit. Dovození závěrů z rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Královéhradecký a Pardubický kraj (dále také jen „oblastní inspektorát práce“ nebo „OIP“) pro jeho osobu je tedy nesprávné, neboť nezná obsah předmětného spisu a nemohl proti němu cokoliv namítat. Dovození sankce pro jeho osobu ze závěru řízení, jehož nebyl účastníkem a neměl možnost se v něm vyjádřit, je proto nespravedlivé a nezákonné.
6. Žalobce uvedl, že jeho zaměstnavatel sdělil, že místo výkonu práce má dle zaměstnanecké karty tak, jak bylo zjištěno, tedy Semily, Nádražní 24. OIP však pominul povahu vykonávané práce, resp. jeho zaměstnavatelem (stavební činnost a zednické práce pro různé zákazníky), kdy zaměstnanci v průběhu měsíce mění své působišť. Žalobce vyjádřil názor, že úřady práce vydávající povolení pro zaměstnávání cizinců v zásadě neumožňují označit místem výkonu práce území České republiky, oblasti nebo kraje a trvají na označení konkrétní adresy místa. Tato zjevně nesprávná faktická praxe úřadů práce způsobuje komplikace zaměstnaným cizincům se zaměstnaneckou kartou, kteří mohou uzavřít pracovní smlouvu jen na místo označené v povolení úřadu práce, čímž je toliko pravidelné pracoviště, nejčastěji sídlo zaměstnavatele, aby dostali zaměstnaneckou kartou. Z těchto důvodů musel zaměstnavatel žalobce využívat pracovní cesty zaměstnanců (i žalobce) v souladu se zákonem č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „zákoník práce“), a zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“). Zákon nestanoví jakékoliv další podmínky, např. maximální délku pracovní cesty nebo ani žádnou povinnost oznamovat nástup na pracovní cestu nějakému státnímu úřadu. Zaměstnavatel vyslal žalobce po dohodě s ním na pracovní cestu pracovním pokynem. Pokynem zaměstnavatele se zaměstnanec musí

řídít. Svě podřízení pracovnímu pokynu a svůj souhlas s vysláním vyjádřil žalobce předem ústně před vykonáním i konkludentně nastoupením pracovní cesty podle pokynu zaměstnavatele. Písemnou formu dohody (pokynu) o pracovní cestě zákon nepředepisuje. Tímto byly splněny veškeré nutné předpoklady k vykonání pracovní cesty, které stanoví zákon. K tomu žalobce odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2014, sp. zn. 3 Ads 60/2013, v kterém Nejvyšší správní soud shrnul, že „zaměstnavatel je oprávněn svého zaměstnance – cizince vyslat na pracovní cestu ve smyslu § 42 zákoníku práce mimo místo výkonu práce, které má cizinec uvedeno v povolení k zaměstnání. Takový výkon práce na pracovní cestě nelze považovat za práci bez povolení k zaměstnání ani za práci s tímto povolením v rozporu. Nejvyšší správní soud však současně zdůrazňuje, že prostřednictvím vyslání cizince na pracovní cestu nelze zastírat faktický výkon jeho práce v jiném místě, než jaké je uvedeno v povolení k zaměstnání. Vyslání cizince na pracovní cestu musí být časově omezené (§ 42 zákoníku práce) a nesmí znamenat dlouhodobou (fakticky trvalou) změnu místa výkonu práce. V takovém případě by se totiž nepochybně o umožnění nelegální práce cizince jednalo.“

7. Žalobce je toho názoru, že v jeho případě byly splněny veškeré nutné náležitosti na pracovní cestu a kontrolující správní orgán byl ze zákona povinen posoudit zjištěný výkon práce mimo provozovnu, na kterou má zaměstnaneckou kartu, jako pracovní cestu v souladu se zákonem, obzvláště, když jsou správní orgány povinny při hodnocení důkazních prostředků a zjištění je interpretovat obvyklým způsobem a výkladem dle platných právních předpisů podle § 3 zákona č. 500/2004, správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „správní řád“), tak, aby byl spolehlivě zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti a to dle zásady materiální pravdy, podle které by měly upřednostnit výklad, který je v souladu se zákonem oproti porušování zákona. Ani četnost pracovních cest není naplněním znaku nelegální práce ve smyslu zákona o pobytu cizinců nebo zákona o zaměstnanosti. Žalobce uvedl, že OIP, žalovaná i správní orgán I. stupně konstatovaly, že on ani jeho zaměstnavatel neprokázali, že se nějaké služební cesty uskutečnily. Žalobce však byl s ostatními zaměstnanci svážen zaměstnavatelem na stavbu a nemá jak dokázat, že z bydliště jel vozidlem zaměstnavatele. Další složkou pracovních cest jsou tzv. diety, ty ale byly žalobci vypláceny ve mzdě, což je v ČR obvyklou praxí. Nároky na jakékoliv jiné náhrady mu nevznikly. Žalobce byl tedy tlačěn úvahami správních orgánů o neprokázání pracovních cest k něčemu, co v zásadě prokázat nemůže, přičemž to, co je požadováno, je v rozporu s obvyklými požadavky na zaměstnance.
8. Žalobce dále uvedl, že žije na území České republiky přes tři roky. Neměl zde žádný problém se zákonem, nebyl odsouzen za trestný čin, ani mu nebyla uložena sankce za přestupek, nemá nedoplatky na daních ani sociálním pojištění a má k České republice vytvořeny pevné vazby, má s pobytem zde spojeny své dlouhodobé životní plány a chtěl by zde trvale žít a pracovat. Případným rozhodnutím o neprodloužení povolení k dlouhodobému pobytu ve formě zaměstnanecké karty z důvodu výkonu nelegální práce by tak došlo ke zcela nepřiměřenému zásahu do jeho základních lidských práv. Dále pak, kdy vzhledem k probíhající vojenské invazi Ruské federace na Ukrajinu byl na Ukrajině dne 24. 2. 2022 vyhlášen válečný stav, došlo k podstatnému zhoršení bezpečnostní situace. Společně s ní byla v zemi vyhlášena všeobecná mobilizace, což mj. znamená, že muži (občané Ukrajiny) ve věku 18 až 60 let nesmí ze země vycestovat. Případná doprava ukrajinských občanů, na které se vztahuje mobilizace, mimo území Ukrajiny je trestným činem. Uvedené skutečnosti jsou dle žalobce obecně známé a jsou zmiňovány na webových stránkách ministerstva zahraničí i ministerstva vnitra. Zamítavé rozhodnutí by tak bylo zcela nepřiměřené a v rozporu se zásadou přiměřenosti dle § 174a zákona o pobytu cizinců.

Jsou zde důležité okolnosti na straně žalobce zvláštního zřetele hodné, které by měly vést k tomu, že se jeho žádosti vyhová a zaměstnanecká karta se prodlouží, protože jiné rozhodnutí by bylo v rozporu se zásadami lidskosti ovládajícími český právní řád a zasáhlo by i do práv třetích osob - rodiny žalobce, které na věci výkazu pracovní cesty zaměstnavatelem nenesou žádnou vinu. Jednalo by se tak o nepřiměřený zásah do osobnostních práv a práv na ochranu rodiny. K tomu žalobce odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 4. 2019, č. j. 9 Azs 66/2019-41, ve kterém tento soud uvedl, že *„porušení pravidel o zaměstnávání cizinců musí být prokázáno ve vyšší intenzitě, aby takové jednání mohlo být podřazeno pod pojem jiná závažná překážka pobytu cizince na území. Jinak řečeno, nikoliv každé porušení § 5 písm. e) bodu 2. ve spojení s § 89 odst. 2 zákona o zaměstnanosti musí být automaticky považováno za jinou závažnou překážku pobytu cizince na území podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců.“* Obdobný závěr formuloval Nejvyšší správní soud i v rozsudku ze dne 8. 8. 2019, č. j. 9 Azs 192/2019-27, v němž uvedl, že *„ač je jednání cizince, které naplňuje znaky porušování právních předpisů nebo jejich obcházení jistě jedním z primárních ukazatelů, že by zde mohla nastat závažná překážka ve smyslu citovaného ustanovení, nelze bez dalšího každé porušení právních předpisů, a to ani těch, které se dotýkají přímo podmínek pro pobyt cizince, považovat za závažnou překážku.“* Z uvedeného vyplývá, že při výkladu obdobné situace žalobce a při aplikaci právních předpisů je nutno vždy přihlížet ke konkrétním skutkovým okolnostem porušení právních předpisů, zde konkrétně ke skutkovým okolnostem výkonu nelegální práce. Chybí porovnání intenzity porušení (něčeho s něčím), objektivně šlo o stavební práce pro zaměstnavatele v rámci pracovního poměru, které nelze vykonávat v areálu zaměstnavatele. Toto nelze v napadeném rozhodnutí vystopovat, a napadené rozhodnutí je tak i z hlediska zákonné aplikace právních předpisů obtížně přezkoumatelné. Je tedy nutné, aby konkrétní okolnosti nasvědčovaly takové intenzitě případného porušení pravidel o zaměstnanosti, resp. intenzitě porušení veřejného zájmu na ochraně pracovního trhu, která by ospravedlňovala aplikaci závažných překážek bránících dalšímu pobytu cizince na území.

9. Dle žalobce správní orgány nesprávně aplikovaly ustanovení zákona o pobytu cizinců, když sice lze zdánlivě dovodit, že se snad snažily aplikovat jím citované části tohoto zákona, současně ovšem platí, že ani právní aplikace zákona o pobytu cizinců neodpovídá zákonným požadavkům a požadavkům dobré správy. Takové rozhodnutí, které je vystaveno na ryze formálním posouzení zákonných podmínek pro zamítnutí žádosti o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty, je nezákonné pro rozpor s obecnými principy veřejné správy. Splnění podmínek je vždy třeba posuzovat s ohledem na konkrétní skutečnosti ve vztahu k žadateli a na konkrétní okolnosti případu. Současně pak platí, že se správní orgány nezabývaly individuálními okolnostmi daného případu, přičemž v napadeném rozhodnutí zcela abscentují úvahy týkající se osobního stavu žalobce.
10. Závěrem žalobce shrnul, že v jeho případě správní orgány nezjistily stav věci, o němž nejsou ve smyslu § 3 správního řádu důvodné pochybnosti a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2 téhož zákona, čímž učinily napadená rozhodnutí nezákonnými. Výkon nelegální práce musí být správním orgánem postaven vždy najisto a musí být přičitatelný přímo účastníku řízení, tj. skutkový stav musí být zjištěn bez důvodných pochybností v souladu s ustanovením § 3 zákona správního řádu.

III. Vyjádření žalované k žalobě

11. V písemném vyjádření k žalobě žalovaná odkázala na odůvodnění napadeného rozhodnutí a navrhla zamítnutí žaloby. Konstatovala, že skutkový stav a průběh správního řízení od podání žádosti do vydání pravomocného rozhodnutí je dostatečně popsán v napadeném rozhodnutí. Proto plně odkázala na odůvodnění napadeného rozhodnutí, jelikož dle jejího názoru žaloba nepřináší žádnou novou argumentaci.

IV. Posouzení věci krajským soudem

12. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů v řízení podle části třetí hlavy druhé dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Učinil tak bez nařízení jednání postupem za podmínek stanovených v ustanovení § 51 odst. 1 věty druhé s. ř. s. Po prostudování předloženého správního spisu dospěl soud k následujícím skutkovým zjištěním a právním závěrům, přičemž žalobu důvodnou neshledal.
13. Úvodem krajský soud předesílá, že není smyslem soudního přezkumu podrobně opakovat již jednou vyřčené, a proto se může soud v případech shody mezi názorem soudu a odůvodněním žalobou napadeného rozhodnutí odkazovat na toto odůvodnění (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, čj. 8 Afs 75/2005-130, publikovaný pod č. 1350/2007 Sb. NSS, či rozsudky téhož soudu ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006-86, a ze dne 29. 5. 2013, čj. 2 Afs 37/2012-47; všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Současně lze podotknout, že povinnost posoudit všechny žalobní námitky neznamena, že správní orgán (jakož i správní soud) je povinen reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit, neboť jeho úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2014, čj. 7 As 126/2013-19). Anebo jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 4. 2014, čj. 7 Afs 85/2013: „...přestože je třeba z hlediska ústavních principů důsledně trvat na povinnosti dostatečného odůvodnění rozhodnutí, nemůže být tato povinnost chápána dogmaticky. Rozsah této povinnosti se totiž může měnit podle povahy rozhodnutí a musí být posuzován s ohledem na okolnosti každého jednotlivého případu. Podstatné podle názoru Nejvyššího správního soudu je, aby se správní soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi stěžejními námitkami účastníka řízení, což může v některých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek.“ K tomu lze poukázat také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 2017, čj. 7 Ads 74/2017-31, dle něhož „není povinností správního soudu reagovat na každý dílčí argument uplatněný v podání a ten obsáhle vyvrátit; úkolem soudu je uchopit obsah a smysl argumentace a vypořádat se s ní (podpůrně srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 201/04, I. ÚS 729/2000, I. ÚS 116/05, IV. ÚS 787/06, III. ÚS 989/08, III. ÚS 961/09, IV. ÚS 919/14, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, čj. 9 As 221/2014-43).“

Skutkový stav věci

14. Žalobce měl na území České republiky uděleno povolení k dlouhodobému pobytu na základě zaměstnanecké karty, a to od 30. 6. 2021 do 29. 6. 2023. Zaměstnanecká karta mu byla vydána k zaměstnavateli MBQ s. r. o., IČ 24247677, na pracovní pozici „zedníci“ (kromě zedníků ohnivzdorného zdiva), (CZ-ISCO 71121), na místo výkonu práce Nádražní 24, Semily - Podmoklice, které je součástí Centrální evidence volných pracovních míst obsaditelných držitelé zaměstnanecké karty (dále jen „EVPM“) pod č. 14 200 550 711. Na uvedené pracovní pozici pro tohoto zaměstnavatele žalobce po celou dobu pracoval a dne 3. 4. 2023 požádal o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty k zaměstnání.

Ke své žádosti předložil pracovní smlouvu ze dne 5. 3. 2021 uzavřenou na dobu neurčitou, v níž je jako místo výkonu práce uvedeno: „Nádražní 24, 513 01 Semily“.

15. Ve správním spise je dále založen protokol OIP ze dne 1. 6. 2022, č. j. 1845/8.71/22- 14, sp. zn. 18-2022-207, o kontrole provedené dne 1. 2. 2022 u společnosti MBQ s. r. o., na pracovišti rekonstrukce budovy kláštera Paulánů na adrese ul. Opolského a Klášterní, Nová Paka. Žalobce na uvedeném pracovišti vykonával pro zmíněného zaměstnavatele stavební práce, zednické práce a bourání v době od 23. 11. 2021 minimálně do dne kontroly, tzn. do dne 1. 2. 2022. OIP dospěl k závěru, že společnost MBQ s. r. o. umožnila žalobci výkon závislé práce v rozporu s platnou zaměstnaneckou kartou z důvodu jiného místa výkonu práce. Tím mu umožnila výkon nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti. Proti protokolu o kontrole podala společnost MBQ s. r. o. dne 22. 6. 2022 námitky. Ty byly zamítnuty dne 15. 7. 2022 pod č. j. 1845/8.71/22-17, sp. zn. 18-2022-207.
16. Dne 7. 6. 2023 vyžádal správní orgán I. stupně od zaměstnavatele žalobce docházkové listy nebo jiné obdobné doklady o evidenci pracovní doby za celou dobu trvání zaměstnání žalobce, a v případě, byl-li vyslán na služební cestu, poskytnutí cestovních příkazů. Zaměstnavatel žalobce následně předložil výkazy práce (tzv. šichtovky) za celé období trvání zaměstnání žalobce a současně ve svém podání uvedl, že přikládá kopii interní směrnice, kde v čl. 2.1 odkazuje na postup při vyplácení stravného v případě pracovní cesty. Tato interní směrnice nazvaná Poskytování a účtování cestovních náhrad v čl. 2.1 uvádí definici pracovní cesty, za jaké situace může být zaměstnanec na pracovní cestu vyslán, v jaké formě musí být cestovní příkaz vyplněn a jakým způsobem dochází k proplácení finančních nároků spojených s pracovní cestou. Dále je pak v tomtéž článku uvedeno, že pokud je zaměstnanci poskytnuto služební auto nebo odvoz do místa výkonu práce, je povoleno vyplatit stravné na základě výkazu práce (tzv. šichtovky) a není povinen vyplňovat po návratu z pracovní cesty cestovní příkaz.
17. Dne 9. 8. 2023 správní orgán I. stupně vyzval žalobce ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu k seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí a k případnému vyjádření se k těmto podkladům. Žalobce svého práva využil a ve svém následném vyjádření uvedl obdobné skutečnosti, jako namítá nyní v žalobě. Konkrétně, že mu je kladena za vinu nelegální práce v řízení vedeném OIP, ve kterém nebyl účastníkem a že on sám o uvedeném protokolu nic nevěděl a nezná ani obsah předmětného spisu. Vytkl OIP, že opomenul povahu vykonávané práce s tím, že je naprosto běžné, že zaměstnanci mění své působišť. Poukázal na problém úřadů práce vydávajících povolení pro zaměstnávání cizinců, kdy není možno označit místem výkonu práce území České republiky, oblasti nebo kraje, ale trvá se na označení konkrétní adresy místa. Dále namítal, že se v předmětné problematice zaměňují 2 pojmy, a to místo výkonu práce a pravidelné pracoviště. Odkázal na to, že zaměstnavateli nezbyvá než zaměstnance vysílat na pracovní cesty, přičemž zákon nestanoví žádné konkrétní podmínky pro jejich realizaci. Na tyto pracovní cesty může být vyslán po ústní dohodě se zaměstnavatelem, neboť písemnou formu zákon nepředepisuje. Služební cesty jsou v daném případě časově omezené a většinou krátkodobějšího charakteru a k vyplácení cestovních náhrad dochází doložením výkazů práce. Podle žalobce byly naplněny veškeré náležitosti k jeho vyslání na pracovní cestu. Protokol dle jeho názoru OIP spočívá v chybném posouzení provedených důkazů. Závěrem svého vyjádření uvedl, že vytčené vady spočívaly v administrativních pochybeních ve výkazu pracovní cesty jinak vzorného zaměstnance, proto by nemělo dojít k zamezení jeho pobytu na území a výkonu

zaměstnání. Dále zmínil okolnosti týkající se posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí do jeho soukromého a rodinného života, tj. absence jeho protiprávního jednání, délka jeho pobytu na území, plán usadit se v České republice a negativní důsledky ve vztahu k jeho osobě související s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invází vojsk Ruské federace.

18. Správní orgán I. stupně rozhodnutím ze dne 22. 9. 2023, čj. OAM-24144-17/ZM-2023, rozhodl tak, jak je uvedeno v části I. tohoto rozsudku. Odvolání žalobce proti uvedenému rozhodnutí pak žalovaná žalobou napadeným rozhodnutím zamítla a prvostupňové rozhodnutí potvrdila.

Právní závěry

19. Dle ustanovení § 42g odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců žádost o vydání zaměstnanecké karty je oprávněn podat cizinec, pokud uzavřel pracovní smlouvu, dohodu o pracovní činnosti nebo smlouvu o smlouvě budoucí, v níž se strany zavazují v ujednané lhůtě uzavřít pracovní smlouvu nebo dohodu o pracovní činnosti obsahující ustanovení, ze kterého vyplývá, že bez ohledu na rozsah práce měsíční mzda, plat nebo odměna cizince nebude nižší než základní sazba měsíční minimální mzdy; týdenní pracovní doba v každém základním pracovněprávním vztahu musí činit nejméně 15 hodin.
20. Dle ustanovení § 42g odst. 2 písm. c) téhož zákona žádost o vydání zaměstnanecké karty je oprávněn podat cizinec, pokud má odbornou způsobilost pro výkon požadovaného zaměstnání a tato podmínka vyplývá z charakteru zaměstnání nebo ji stanoví mezinárodní smlouva, zejména
 1. má požadované vzdělání; v odůvodněných případech, zejména v případě důvodných pochybností, zda cizinec má požadované vzdělání nebo zda toto vzdělání odpovídá charakteru zaměstnání, je na žádost ministerstva povinen prokázat, že jeho zahraniční vzdělání bylo uznáno příslušným orgánem České republiky,
 2. má požadovanou odbornou kvalifikaci, pokud je podle zvláštního právního předpisu vyžadována, a
 3. splňuje podmínky pro výkon regulovaného povolání, jde-li o takové povolání.
21. Dle ustanovení § 42g odst. 3 stejného zákona žádost o vydání zaměstnanecké karty je dále oprávněn podat cizinec, kterému bylo vydáno na danou pracovní pozici povolení k zaměstnání, je-li podle zákona o zaměstnanosti vyžadováno, a cizinec splňuje podmínku uvedenou v odstavci 2 písm. b). Cizinec, který v postavení společníka, člena statutárního orgánu nebo jiného orgánu obchodní korporace plní pro tuto právnickou osobu úkoly vyplývající z předmětu její činnosti, není k plnění těchto úkolů oprávněn podat žádost o vydání zaměstnanecké karty, přestože mu bylo za tímto účelem vydáno povolení k zaměstnání. Žádost o vydání zaměstnanecké karty dále není oprávněn podat cizinec, kterému bylo vydáno povolení k zaměstnání podle § 96 odst. 1 zákona o zaměstnanosti.
22. Dle ustanovení § 42g odst. 4 téhož zákona cizinec uvedený v § 98 zákona o zaměstnanosti je oprávněn žádost o vydání zaměstnanecké karty podat, pokud splňuje podmínku uvedenou v odstavci 2 písm. b).
23. Dle § 44a odst. 9 písm. a) téhož zákona platnost zaměstnanecké karty lze při splnění podmínek uvedených v § 42g odst. 2 písm. b) a c), § 42g odst. 3 nebo 4 opakovaně prodloužit na dobu, na kterou byla uzavřena pracovní smlouva nebo dohoda o pracovní činnosti, vždy však nejdéle na

dobu 2 let; v případě cizince, kterému byla vydána zaměstnanecká karta podle § 42g odst. 3, se platnost zaměstnanecké karty prodlouží na dobu odpovídající době uvedené v rozhodnutí o prodloužení povolení k zaměstnání. Žádost o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty se podává ministerstvu. K žádosti je cizinec povinen předložit náležitosti podle § 31 odst. 1 písm. a) a d).

24. Dle ustanovení § 44a odst. 11 stejného zákona Ministerstvo platnost zaměstnanecké karty neprodlouží, nesplňuje-li cizinec podmínky uvedené v § 42g odst. 2 písm. a), b) a c), § 42g odst. 3 věta 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), jde-li o důvody uvedené v § 178f odst. 1 písm. a) a c) až f), a dále § 46 odst. 6 písm. 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 posledně oznámenou pracovní pozici.
25. Dle ustanovení § 46 odst. 6 písm. e) stejného zákona pro zaměstnaneckou kartu platí obdobně odstavec 1 věta druhá a § 55, § 58 odst. 3 a § 62 odst. 1 vztahující se na dlouhodobé vízum. Ministerstvo zaměstnaneckou kartu nevydává, pokud cizinec vykonával nelegální práci.
26. Dle ustanovení § 35 odst. 1 zákona o zaměstnanosti zaměstnavatel může oznámit příslušné krajské pobočce Úřadu práce volná pracovní místa a jejich charakteristiku (§ 37). Volnými pracovními místy se rozumí nově vytvořená nebo uvolněná pracovní místa, na která zaměstnavatel zamýšlí získat zaměstnance nebo je hodlá obsadit dočasně přidělenými zaměstnanci agentury práce.
27. Dle ustanovení § 37 téhož zákona platí, že krajská pobočka Úřadu práce vede evidenci volných pracovních míst, která obsahuje identifikační údaje zaměstnavatele, základní charakteristiku pracovního místa, to je určení druhu práce a místa výkonu práce, předpoklady a požadavky stanovené pro zastávání pracovního místa, základní informace o pracovních a mzdových podmínkách a informaci, zda se jedná o pracovní místo vyhrazené nebo vhodné pro osobu se zdravotním postižením. Dále evidence obsahuje informaci o tom, zda jde o zaměstnání na dobu neurčitou nebo určitou a jeho předpokládanou délku. Evidence může dále obsahovat zejména informace o možnostech ubytování, dojíždění do zaměstnání a další informace, které zaměstnavatel požaduje zveřejnit (pozn.: zvýraznění doplnil soud).
28. Ustanovení § 37a odst. 1, 2 a 4 stejného zákona upravuje, že centrální evidence volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty a centrální evidence volných pracovních míst obsaditelných držiteli modré karty, vedené ministerstvem, obsahují údaje uvedené v § 37. Volným pracovním místem obsaditelným držitelem zaměstnanecké karty se rozumí pracovní místo, které nebylo obsazeno do 30 dnů od jeho oznámení krajské pobočce Úřadu práce, s výjimkou pracovních míst úředníků územních samosprávných celků a služebních míst státních zaměstnanců. Podmínkou pro zařazení volného pracovního místa do centrální evidence volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty je souhlas zaměstnavatele a současně to, že je toto volné pracovní místo krajskou pobočkou Úřadu práce nabízeno a zveřejněno alespoň po dobu 30 dnů od jeho oznámení krajské pobočce Úřadu práce podle odstavce 2. Krajská pobočka Úřadu práce může s ohledem na situaci na trhu práce zkrátit dobu podle věty první až na 10 dnů.

29. Ze shora citovaných ustanovení vyplývá, že zaměstnavatel, který hodlá uzavřít pracovní smlouvu s příslušníkem třetí země, je povinen nejprve pracovní místo nabídnout na trhu práce prostřednictvím krajské pobočky Úřadu práce České republiky. Pro účely evidence volných pracovních míst zaměstnavatel uvede k nabízenému pracovnímu místu zákonem stanovené údaje (§ 37 zákona o zaměstnanosti), tzv. charakteristiku pracovního místa. Pokud není o takové místo v době 30 dnů projevem zájem a neobsadí jej uchazeč z České republiky či Evropské unie, a pokud s tím zaměstnavatel souhlasí, lze místo zaevidovat v centrální evidenci volných míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty a nabídnout je cizinci ze třetí země. Evidenci a v ní obsaženou charakteristiku pracovních míst nemohou správní orgány měnit. Nabídka pracovního místa po dobu 30 dnů prostřednictvím krajské pobočky Úřadu práce České republiky (výjimečně po dobu zkrácenou na 10 dnů) představuje tzv. test trhu práce, který musí bez dalšího řádně proběhnout, aby mohlo být místo následně obsazeno cizincem ze třetí země. Požadavek na řádně proběhlý test trhu práce je současně zajištěn tím, že pracovní místo bude cizincem ze třetí země obsazeno za totožných podmínek a při dodržení totožných požadavků na konkrétní pracovní místo obsažených v evidenci jako u uchazečů z České republiky a Evropské unie, kteří mají při obsazování pracovních míst před uchazeči ze třetích zemí přednost. Zaměstnávání cizinců je možné pouze tehdy, není-li dostatek vlastních zdrojů pracovních sil. Vždy se posuzuje konkrétní situace, a to jak z hlediska určitého místa, tak z hlediska místních poměrů, druhu pracovních pozic a časového období. Nejen v České republice, ale i ve všech členských státech EU, je přístup k zaměstnávání cizinců obecně poměrně restriktivní. Proto jsou povolení k zaměstnání vydávána jen pro konkrétního zaměstnavatele a ve vztahu k přesně vymezenému místu výkonu práce, druhu práce, a to i na určitý čas. Na každé volné pracovní místo je tak vydáváno samostatné povolení k zaměstnání a nepostačuje, že cizinec už jiné povolení má. Výkon jiného druhu práce cizincem, než který je v povolení zaměstnání uveden, je proto nutné považovat za výkon práce bez platného povolení k zaměstnání. Platí, že výkon práce mimo místo uvedené v povolení k zaměstnání je výkonem nelegální práce.
30. Zaměstnanecké karta je typem povolení k pobytu, který cizince opravňuje jednak k pobytu a jednak k výkonu zaměstnání. Jejím zakotvením do zákona o pobytu cizinců byla transponována směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/98/EU ze dne 13. 12. 2011, o jednotném postupu vyřizování žádostí o jednotné povolení k pobytu a práci na území členského státu pro státní příslušníky třetích zemí a o společném souboru práv pracovníků ze třetích zemí oprávněně pobývajících v některém členském státě.
31. Mezi účastníky řízení nebylo sporu o tom, že žalobce byl držitelem zaměstnanecké karty s platností od 30. 6. 2021 do 29. 6. 2023, která mu byla vydána za účelem zaměstnání ve společnosti MBQ s. r. o. na pracovní pozici zedník (kromě zedníků ohnivzdorného zdiva) na místo výkonu práce Nádražní 24, 513 01 Semily. Sporné nebylo ani to, že žalobce minimálně od 23. 11. 2021 do kontroly dne 1. 2. 2022 vykonával pro společnost MBQ s. r. o. závislou činnost na pracovišti v ul. Opolského a Klášterní, Nová Paka. Žalobce nikterak nezpochybnil ani obsah jeho zaměstnavatelem předložených výkazů práce, z nichž je patrný celkový rozsah jeho práce vykonané mimo v zaměstnanecké kartě povolené místo výkonu práce (viz strana 3 prvoinstančního rozhodnutí, resp. strana 5 rozhodnutí žalované).
32. Zásadní pro posouzení důvodnosti žaloby v projednávané věci byla proto otázka, zda výkon práce mimo místo uvedené v povolení k zaměstnání ve shora zjištěném rozsahu byl

v rozporu s vydanou zaměstnaneckou kartou, a byl tedy nelegální prací (či nikoli), a zda zde tedy existovala překážka pro vyhovění žádosti žalobce o prodloužení platnosti jeho zaměstnanecké karty podle § 46 odst. 6 písm. e) zákona o pobytu cizinců.

33. Podle § 93 zákona o zaměstnanosti *cizinec, který je držitelem zaměstnanecké karty může být zaměstnavatelem vyslán na pracovní cestu podle § 42 zákoníku práce, jestliže to odpovídá povaze jím vykonávané práce, pro kterou byla udělena zaměstnanecká karta.*
34. Žalobce namítal, že v jeho případě by bylo možno hovořit maximálně „formálně“ o nelegální práci, jež měla být zjištěna v řízení s jeho zaměstnavatelem, kterého navíc nebyl účastníkem a nemohl se k tomu vyjádřit.
35. K tomu krajský soud uvádí, že výsledek řízení vedeného OIP se zaměstnavatelem žalobce nebyl pro správní orgány v přezkoumávaném řízení zásadní. Ty totiž jsou oprávněny si v tomto řízení samy posoudit, zda žalobce vykonával práci bez povolení k zaměstnání, či nikoliv (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2019, č. j. 6 Azs 373/2018-30, nebo rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 28. 2. 2019, č. j. 30 A 10/2017-66). Správní orgány rozhodující ve věci žalobce si této skutečnosti byly dobře vědomy (viz druhý odstavec na straně 6 prvoinstančního rozhodnutí, resp. poslední odstavec na straně 9 rozhodnutí žalované), a nutno zdůraznit, že při svých úvahách nevycházely pouze z podkladů zjištěných v řízení vedeném OIP se zaměstnavatelem žalobce, ani mechanicky nepřevzaly závěry tohoto řízení. Obstaraly si totiž od zaměstnavatele žalobce další podklady jako důkazy relevantní pro posouzení věci, zejména s ohledem na jeho argumentaci o tom, že se při jeho výkonu práce mimo povolené místo mělo jednat o pracovní cesty. Žalobce se pak mohl k věci vyjádřit v rámci správního řízení vedeného s jeho osobou. Žádné konkrétní návrhy na doplnění dokazování k prokázání svých tvrzení však nepodal, a to ani ve vyjádření se k podkladům před vydáním rozhodnutí po seznámení se s nimi, ani v odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí. Správním orgánům tak nelze vytýkat porušení principu dobré správy.
36. Správní orgány se dostatečně zabýval i povahou žalobcovy práce a předmětu podnikání jeho zaměstnavatele a ozřejmily, že i tak žalobce nebyl oprávněn pracovat na jiných místech, než která byla povolena zaměstnaneckou kartou. Krajský soud v tomto směru odkazuje zejména na stranu 7 a 8 rozhodnutí žalované, kde se mimo jiné věnovala testu trhu práce a jeho vlivu na projednávaný případ. S tímto hodnocením se krajský soud plně ztotožňuje. Ve shodě se správními orgány je stejného názoru, že se v případě žalobce zjištěných a spolehlivě prokázaných pochybení nejednalo pouze o formální porušení právních předpisů, jak se celou situaci snaží on sám interpretovat. Žalovaná se k této žalobcově námitce vyjádřila na straně 12 napadeného rozhodnutí. Nutno souhlasit s tím, že pokud byla v průběhu řízení o žádosti žalobce o prodloužení zaměstnanecké karty prokázána nelegální práce, nelze postup správních orgánů hodnotit jako přehnaný formalismus, ale je nutné jej vnímat jako interpretaci příslušných právních předpisů.
37. Žalobce se mýlí, pokud má zato, že úřady práce vydávající povolení pro zaměstnávání cizinců nemohou označit místem výkonu práce území České republiky, oblasti nebo kraje a trvají na označení konkrétní adresy místa. Jak správní orgán I. stupně, tak žalovaná tuto domněnku žalobce vyvrátily (strana 8 prvoinstančního rozhodnutí a strana 7 rozhodnutí žalované) s odkazem na jim známou praxi, že u pracovních pozic v EVPM jsou jako místa výkonu práce běžně uváděny nejen konkrétní adresy, ale i obce, kraje nebo celá Česká republika, o čemž se lze přesvědčit i náhledem do EVPM.

38. K námitce týkající se otázky pracovních cest (dle § 42 odst. 1 zákoníku práce a § 93 zákona o zaměstnanosti) krajský soud uvádí, že žalobce neprokázal a ze shromážděných podkladů založených ve správním spise neplyne, že by se v případě výkonu jeho práce mimo povolené místo mělo jednat o pracovní cesty. Interní směrnice jeho zaměstnavatele není relevantní doklad pro posouzení této otázky, resp. její obsah nemůže změnit požadavky právních předpisů upravujících pracovní cesty a náležitosti podkladů s tím spojených. Správní orgán I. stupně vyzval zaměstnavatele žalobce, aby mu za tím účelem předložil podklady, které považoval za relevantní. Ze sdělení zaměstnavatele žalobce vyplynula jeho praxe při realizaci „pracovních cest“, jakož i skutečnost, že zaslal všechny podklady, které v souvislosti s tím má a považuje za důležité. Za této situace nebylo povinností správního orgánu znovu vyzývat zaměstnavatele žalobce k předložení nějakých dalších podkladů. Důkazní břemeno bylo v ten okamžik na žalobci, který se s podklady předloženými jeho zaměstnavatelem měl možnost seznámit a také seznámil. Jak je však uvedené již výše, žalobce žádné důkazy k prokázání svých tvrzení v průběhu správního nenavrl, nemůže tedy správním orgánům důvodně vytýkat nedostatečné zjištění skutkového stavu.
39. Správní orgán I. stupně se otázce pracovních cest podrobně věnoval na straně 4, 5 a 9 svého rozhodnutí, žalovaná pak zejména na straně 10 jejího rozhodnutí. Žalobce zjištěný skutkový stav nijak nezpochybnil, a to ani pokud jde o místo a dobu faktického výkonu práce. Krajský soud souhlasí s odůvodněním žalované a správního orgánu I. stupně a dodává, že jejich názory potvrzuje i rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 Ads 60/2013, z něhož plyne, že *vyslání cizince na pracovní cestu musí být časově omezené (§ 42 zákoníku práce) a nesmí znamenat dlouhodobou (fakticky trvalou) změnu místa výkonu práce. V takovém případě by se totiž nepochybně o umožnění nelegální práce cizince jednalo. Z výkazů práce doložených zaměstnavatelem žalobce, tzv. šichtovek, zcela jasně vyplývá, že žalobce dlouhodobě vykonával práci jinde, než na místě uvedeném v zaměstnanecké kartě, a tedy v rozporu s ní. V jeho případě tedy nebylo prokázáno, že by šlo o pracovní cesty.*
40. Dle krajského soudu správní orgány obou stupňů dospěly ke správnému závěru, že se v posuzované věci jednalo o porušení pravidel v tak vysoké míře intenzity, že takové jednání mohlo (a muselo) být posouzeno jako jiná závažná překážka pobytu cizince na území, a to i při vědomí požadavků vymezených judikaturou správních soudů. Intenzitou porušení pravidel o zaměstnávání cizinců se správní orgán I. stupně zabýval např. na straně 6 svého rozhodnutí, žalovaná pak na straně 7 svého rozhodnutí.
41. Důvodnou neshledal krajský soud ani námitku týkající se nepřiměřenosti dopadů rozhodnutí správních orgánů do soukromého a rodinného života žalobce ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců. Správní orgány se otázkou přiměřenosti rozhodnutí zabývaly dostatečně, a to včetně současné situace v zemi jeho původu vyvolané ozbrojeným konfliktem. V tomto směru lze zcela odkázat na stranu 7 prvoinstančního rozhodnutí a strany 12 a 13 rozhodnutí žalované, kde jsou jejich závěry týkající se této otázky přehledně uvedeny. Rovněž s těmito závěry se krajský soud ztotožňuje a plně na ně v podrobnostech odkazuje. Nutno dodat, že v souvislosti s posouzením dopadů rozhodnutí do žalobcova soukromého a rodinného života ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců provedl (byť implicitně) správní orgán I. stupně i žalobcem požadovaný test proporcionality, a to mezi zájmem žalobce na setrvání na území České republiky a veřejným zájmem na dodržování právních předpisů (viz zejména druhá polovina strany 7 prvoinstančního rozhodnutí). Žalovaná se k této otázce vyjádřila na straně 6 a 7 jejího rozhodnutí s poukazem na

judikaturu a dodatkem, že úmyslem zákonodárce bylo akcentovat výkon nelegální práce jako vysoce nežádoucí. Námitka nepřezkoumatelnosti rozhodnutí ohledně posouzení této otázky tedy není důvodná. V obecné rovině naopak zůstala v tomto směru samotná tvrzení žalobce, který sice argumentuje např. „vazbami, které si zde vytvořil“, nikterak je ovšem ani nekonkretizuje, ani nedokládá. K takovým obecným argumentům ovšem přihlédnout nelze.

42. Nutno připomenout, že zákon o pobytu cizinců stanoví nejen práva, ale i povinnosti cizinců na území České republiky. V případě pobytu na základě zaměstnanecké karty je jednou z povinností cizince nedopustit se výkonu nelegální práce, jehož důsledkem je zamítnutí žádosti o její prodloužení. Žalobce si musel a měl být vědom toho, že když se dopustí výkonu nelegální práce, bude jeho žádost o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty zamítnuta. Přesto se výkonu nelegální práce dopustil, a proto je v jeho případě logickým a přiměřeným důsledkem nevyhovění jeho žádosti. O prodloužení zaměstnanecké karty se tradičně žádá po uplynutí její platnosti, tedy po uplynutí určité doby pobytu na území České republiky. Tudíž pokud žalobce akcentuje, že v České republice pobývá přes tři roky, nejde o skutečnost, která by sama o sobě způsobovala nemožnost nevyhovění jeho žádosti, resp. dokládala nepřiměřenost správních rozhodnutí.
43. K žalobní námitce, že ve věci byl skutkový stav zjištěn nedostatečně, nutno konstatovat, že skutkový stav musí být v souladu s ustanovením § 3 správního řádu správními orgány zjištěn tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti, a to ve vztahu k těm skutečnostem, které jsou potřebné pro vydání rozhodnutí. Jestliže byly okolnosti výkonu práce žalobce v daném případě správním orgánem zjištěny v úplnosti a dostatečně pro vydání rozhodnutí a žalobce je chtěl zpochybnit, měl k tomu nabídnout relevantní tvrzení, podpořená náležitými důkazy. Žádné podání žalobce ve správním řízení ani žaloba sama však žádné takové konkrétní tvrzení, které by zpochybnilo závěr správních orgánů o zjištěném skutkovém stavu, neobsahují. Správní orgány tak své povinnosti vymezené ustanovením § 3 správního řádu dostály.
44. Závěrem lze dodat, že v daném případě správní orgány neměly žádný prostor ke správnímu uvážení, jak po nich žalobce ve zcela obecné rovině i v žalobě požadoval. Již ve svém rozhodnutí žalovaná s poukazem na judikaturu správně uvedla, že obsah na věc dopadajících ustanovení zákona o pobytu cizinců neumožňuje správní uvážení pro případ zmírnění možné „tvrdomi zákona“, tedy že zde nebyl prostor pro poměřování závažnosti výkonu nelegální práce, které se žalobce dopustil, a ohrožení zájmů ČR, resp. ochrany trhu práce (viz strana 9 rozhodnutí).
45. Krajský soud na základě výše uvedeného uzavírá, že napadené rozhodnutí bylo vydáno na základě dostatečně zjištěného skutkového stavu, přičemž správní orgány přezkoumatelně, zákonným způsobem a dostatečně odůvodnily, proč žalobci doba platnosti zaměstnanecké karty nebyla prodloužena.

V. Závěr a náklady řízení

46. S ohledem na shora uvedené, kdy krajský soud žádnou ze žalobních námitek neshledal důvodnou, žalobu jako nedůvodnou zamítl v souladu s ustanovením § 78 odst. 7 s. ř. s.
47. Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaná náhradu nákladů nenárokovala a ze

spisu ani nevyplývá, že by jí v průběhu řízení před krajským soudem nějaké náklady nad běžnou úřední činnost vznikly.

Poučení

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům (§ 54 odst. 5 s. ř. s.). Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, který o ní také rozhoduje.

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.

Hradec Králové 5. června 2024

Mgr. Helena Konečná v. r.
samosoudkyně