

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera a soudkyň Veroniky Juříčkové a Jiřiny Chmelové v právní věci žalobce: **A. K.**, zastoupeného Mgr. Pavlem Maršálkem, advokátem, sídlem Vrchlického 802/46, Liberec, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 14. 12. 2023, č. j. MV-174802-4/SO-2023, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 9. 4. 2024, č. j. 30 A 6/2024-49,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobce **se odmítá** pro nepřijatelnost.
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalované se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává**.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] Ministerstvo vnitra rozhodnutím ze dne 22. 9. 2023 zamítlo žádost žalobce o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty podle § 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, neboť žalobce vykonával nelegální práci. Žalovaná rozhodnutím ze dne 14. 12. 2023 odvolání žalobce zamítla a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdila. Proti zamítavému rozhodnutí brojil žalobce žalobou.

[2] Krajský soud shrnul, že žalobci byla vydána zaměstnanecká karta s platností od 27. 5. 2021 do 26. 5. 2023 na základě pracovní smlouvy uzavřené se zaměstnavatelem MBQ s.r.o. na pozici zedník s místem práce Nádražní 24, 513 01 Semily, přičemž žalobce minimálně od 23. 6. 2021 do 1. 2. 2022 vykonával pro společnost MBQ s. r. o. závislou činnost na pracovišti ul. Opolského a Klášterní, Nová Paka. Žalobce nezpochybnil obsah zaměstnavatelem předložených výkazů práce, z nichž je patrný celkový rozsah žalobcovy práce vykonané mimo místo výkonu práce povolené v zaměstnanecké kartě.

[3] K námitce, že šlo pouze formálně o nelegální práci, přičemž ta byla zjištěna v řízení se zaměstnavatelem, v němž žalobce nebyl účastníkem a nemohl se vyjádřit, krajský soud

vedl, že výsledek řízení vedeného oblastním inspektorátem práce se zaměstnavatelem žalobce nebyl pro správní orgány v přezkoumávaném řízení zásadní. Správní orgány byly oprávněny si samy posoudit, zda žalobce vykonával práci bez povolení k zaměstnání; za tím účelem si obstaraly další důkazy. Žalobce měl možnost vyjádřit se k věci v rámci správního řízení, které se týkalo jeho osoby, žádné konkrétní návrhy na doplnění dokazování k prokázání svých tvrzení ale nepodal.

[4] Dle krajského soudu správní orgány dostatečně ozřejmily, že ani s přihlédnutím k povaze předmětu podnikání žalobcova zaměstnavatele a povaze práce žalobce nebyl žalobce oprávněn vykonávat práci na jiných místech, než která byla povolena dle zaměstnanecké karty. Krajský soud přisvědčil závěru správních orgánů, že se nejednalo o pouhé formální porušení právních předpisů. Doplnil, že tvrzení žalobce, 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, již správní orgány vyvrátily.

[5] K námitce, že se jednalo o pracovní cesty, krajský soud uvedl, že z obstaraných podkladů tato skutečnost neplyne a žalobce ji neprokázal. Z výkazů práce žalobce vyplývá, že žalobce dlouhodobě vykonával práci jinde než na místě uvedeném v zaměstnanecké kartě.

[6] Krajský soud nepřisvědčil ani námitce, že se správní orgány nezabývaly intenzitou porušení pravidel o zaměstnávání cizinců. Správní orgány se zabývaly rovněž otázkou přiměřenosti dopadu rozhodnutí správních orgánů. Žalobce sice argumentoval vazbami, které si na území ČR vytvořil, nijak je však nekonkretizoval.

[7] K námitce nedostatečně zjištěného skutkového stavu krajský soud shrnul, že okolnosti výkonu práce byly správními orgány dostatečně zjištěny a podání žalobce ve správním řízení ani žaloba neobsahují tvrzení, která by zpochybnila závěr správních orgánů o zjištěném stavu věci.

[8] Z uvedených důvodů krajský soud žalobu zamítl.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[9] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost.

[10] Z nedostatku podrobnějších úvah o vážení zájmů v otázce přiměřenosti dopadů stěžovatel dovozoval nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu.

[11] Stěžovatel dále namítal nesprávnost právního posouzení, nezohledňující nedostatečnou intenzitu porušení předpisů. Pochybení vzniklo téměř výhradně na straně stěžovatelova zaměstnavatele, jednání třetí osoby nemůže být stěžovateli dáváno k tíži. Stěžovatel měl nadále za to, že šlo pouze formálně o nelegální práci. Na práci zedníka pro stavební firmu stěžovatel zaměstnaneckou kartu měl. Nelze stěžovateli klást za vinu nelegální práci zjištěnou v řízení se zaměstnavatelem, ve kterém nebyl účastníkem řízení. Dovození závěrů z rozhodnutí oblastního inspektorátu práce pro stěžovatele bylo nesprávné. O protokolu oblastního inspektorátu práce stěžovatel nevěděl, o obraně zaměstnavatele a následném zamítnutí jeho námitek rovněž ne.

[12] Podle stěžovatele má jeho zaměstnavatel mnoho stavebních zakázek a je běžné, že zaměstnanci v průběhu měsíce mění své působiště. Úřady práce pro profese nesouvisející s dopravou neumožňují označit místem výkonu práce území ČR nebo kraje a trvají na

pokračování

označení konkrétní adresy. Chyba vytýkaná stěžovateli je tak způsobena nesprávným postupem správních orgánů. Z těchto důvodů zaměstnavatel stěžovatele v souladu se zákonem využíval pracovní cesty stěžovatele. Pro vykonání pracovní cesty byly splněny veškeré nutné předpoklady. Jestliže zaměstnavatel vyslal stěžovatele na pracovní cestu, pokynem zaměstnavatele se stěžovatel musel řídit. Na administrativní vykazování své práce stěžovatel neměl žádný vliv a pochybení nezavinil. Stěžovatel odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle níž je zaměstnavatel oprávněn zaměstnance – cizince vyslat na pracovní cestu.

[13] Stěžovatel rovněž namítal, že krajský soud neprováděl k důkazu žádné důkazní prostředky dostupné ze spisu týkající se pracovních cest stěžovatele a uzavřel, že o pracovní cesty nešlo.

[14] Ačkoli šlo jen o pochybení ve výkazu pracovní cesty jinak vzorného zaměstnance a pochybení zaměstnavatele nebylo závažné, v cizineckém řízení byl přijat nejcitelnější postih ve formě neprodloužení zaměstnanecké karty.

[15] Stěžovatel dále uvedl, že na území ČR žije přes tři roky, neměl zde žádný problém se zákonem, nebyl odsouzen za trestný čin, nebyla mu uložena sankce za přestupek, nemá nedoplatky na daních a sociálním pojištění a má k ČR vytvořeny pevné vazby. S pobytem v ČR má spojeny své dlouhodobé životní plány, chtěl by zde trvalé žít a pracovat. Stěžovatel poukázal rovněž na válečný stav vyhlášený vzhledem k vojenské invazi Ruska na Ukrajinu a s tím spojenou všeobecnou mobilizací. 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 základních lidských práv stěžovatele.

[16] Dále stěžovatel citoval judikaturu, podle níž musí být porušení pravidel o zaměstnávání cizinců prokázáno ve vyšší intenzitě, aby takové jednání mohlo být podřazeno pod pojem jiná závažná překážka pobytu cizince na území. V této souvislosti stěžovatel uvedl, že pro zaměstnavatele vykonával práci, pro kterou byl do zaměstnání přijat a k výkonu zaměstnání měl vždy povolení.

[17] Stěžovatel uvedl, že rozhodnutí je založeno na ryze formálním posouzení zákonných podmínek a je nezákonné pro rozpor s obecnými principy veřejné správy.

[18] **Žalovaná** se ve svém vyjádření ztotožnila s argumentací krajského soudu.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[19] Vzhledem k tomu, že jde o věc, v níž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce, Nejvyšší správní soud se zabýval otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Pokud tomu tak není, je namíste kasační stížnost podle § 104a s. ř. s. odmítnout jako nepřijatelnou.

[20] Výklad zákonného pojmu *přesah vlastních zájmů stěžovatele*, který je podmínkou přijatelnosti kasační stížnosti, učinil Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS. Znaky tohoto pojmu jsou naplněny v případě *rozpoznatelného dopadu řešení právní otázky nad rámec konkrétního případu*. Kasační stížnost je přijatelná v následujících typových případech: (1) kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či nebyly plně řešeny judikaturou; (2) kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně; (3) kasační

stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit judikaturní odklon; (4) pokud by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele.

[21] Takovým pochybením krajského soudu může být i nepřezkoumatelnost rozsudku. Nepřezkoumatelnost je ovšem třeba vykládat jako objektivní nemožnost rozhodnutí přezkoumat (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74, č. 1566/2008 Sb. NSS). Nepřezkoumatelnost v tomto smyslu však Nejvyšší správní soud u rozsudku krajského soudu neshledal. Krajský soud vypořádal všechny žalobní námitky v rozsahu, v jakém byly v žalobě formulovány, a svůj rozsudek dostatečně a srozumitelně odůvodnil s ohledem na okolnosti stěžovatelova případu. Nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu nelze spatřovat ve skutečnosti, že krajský soud při vypořádání námítky nepřiměřenosti dopadů neprodloužení zaměstnanecké karty odkázal na odůvodnění rozhodnutí správních orgánů. Takové řešení je v situaci, kdy se námitka opakuje (nadto takřka doslovně), možné, neboť smyslem soudního přezkumu není stále dokola podrobně opakovat již jednou vyřčené (srov. např. rozsudky NSS ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005-130, č. 1350/2007 Sb. NSS, ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006-86, ze dne 29. 5. 2013, č. j. 2 Afs 37/2012-47, a ze dne 30. 6. 2014, č. j. 8 Azs 71/2014-49).

[22] K dalšímu posouzení Nejvyšší správní soud předznamenává, že stížní námitky jsou na hraně přípustnosti (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Stěžovatel sice namítal nezákonnost posouzení stěžejní právní otázky krajským soudem, na argumentaci krajského soudu však nijak kvalifikovaně nereagoval, nýbrž (takřka doslovně) opakoval námitky uplatněné v žalobě. Řízení o kasační stížnosti před Nejvyšším správním soudem však není *jakýmsi druhým pokusem ještě jednou a z pohledu stěžovatele lépe uvážit o tomtéž* (rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2019, č. j. 1 Afs 44/2019-41).

[23] Spornou je v projednávané věci otázka, zda se stěžovatel dopustil výkonu nelegální práce tím, že práci vykonával na jiném místě, než které bylo uvedeno v zaměstnanecké kartě. Na tuto ústřední otázku již judikatura poskytuje odpověď. Má-li jít o práci rozpornou se zaměstnaneckou kartou ve smyslu § 5 písm. e) bod druhý zákona o zaměstnanosti, musí zde existovat rozpor co do druhu či místa takové práce. Rozpor se zaměstnaneckou kartou je nutné chápat v tom smyslu, že cizinec vykonává práci jinak (jinde či pro někoho jiného), než jak mu vydaná karta stanoví (srov. např. rozsudky NSS ze dne 25. 10. 2023, č. j. 6 Azs 139/2023-36, nebo ze dne 18. 4. 2023, č. j. 4 Ads 25/2023-26).

[24] K námitce stěžovatele, že práci vykonával na jiném než povoleném místě, neboť byl zaměstnavatelem vyslán na pracovní cesty, krajský soud shrnul, že z výkazů práce stěžovatele, tzv. šichtovek, zřetelně vyplynulo, že stěžovatel práci na jiném než povoleném místě vykonával dlouhodobě. K tomu správně odkázal na judikaturu, podle níž vyslání cizince na pracovní cestu musí být časově omezené a nesmí znamenat dlouhodobou (fakticky trvalou) změnu místa výkonu práce; v takovém případě by se totiž o umožnění nelegální práce cizince jednalo (rozsudek NSS ze dne 25. 7. 2013, č. j. 9 As 48/2013-46, či krajským soudem citovaný rozsudek NSS ze dne 18. 6. 2014 č. j. 3 Ads 60/2013-32). Uvedenou judikaturu, včetně pasáže, z níž přímo vyplývá závěr o nelegální práci, pokud má vyslání na dlouhodobou pracovní cestu zastírat faktický výkon práce v jiném místě, dokonce cituje sám stěžovatel v žalobě i kasační stížnosti.

pokračování

[25] K argumentu stěžovatele, že úřad práce neumožňuje jako místo výkonu práce označit území České republiky či kraje, a pochybení vytýkané stěžovateli tak způsobil správní orgán svým nesprávným postupem, již žalovaná uvedla, že tvrzení o takové správní praxi není pravdivé. Totožný argument s odkazem na žalovanou vypořádal též krajský soud. Stěžovatel tentýž argument zopakoval i v kasační stížnosti, aniž by na vypořádání žalovanou či krajským soudem jakkoli reagoval. Nejvyšší správní soud k vypořádání, které bylo stěžovateli poskytnuto, nemá co dodat; ani tato argumentace tak nezakládá přijatelnost kasační stížnosti ve smyslu § 104a s. ř. s.

[26] K námitce, že krajský soud k důkazu „neprováděl žádné důkazní prostředky dostupné ze spisu“, Nejvyšší správní soud uvádí, že krajský soud obecně není povinen důkazy provedené správním orgánem opakovat (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 12. 2021, č. j. 8 As 195/2020-77). Stěžovatel přitom v žalobě jako důkaz označil pouze rozhodnutí správních orgánů, odvolání a „nesporné skutečnosti o žalobci z průběhu správního řízení“. V kasační stížnosti ani stěžovatel neuvádí, které konkrétní důkazy a z jakých důvodů měl krajský soud opakovat.

[27] Stěžovatel dále namítal, že mu nelze klást za vinu nelegální práci zjištěnou v řízení se zaměstnavatelem, v němž nebyl účastníkem řízení, a nelze ve vztahu k němu dovozovat závěry z rozhodnutí oblastního inspektorátu práce. Judikatura potvrzuje, že protokol o kontrole (byť prováděné vůči osobě odlišné od účastníka řízení), případně jiné důkazy získané v jiném řízení, mohou být způsobilým důkazním prostředkem, přičemž skutečnosti obsažené v protokolu o kontrole provedené u zaměstnavatele cizince mohou poskytnout východisko pro další úvahy správních orgánů v řízení s cizincem. Judikatura nicméně vyžaduje, aby správní orgány za účelem zjištění relevantního skutkového stavu ve věci cizince skutečnosti zjištěné kontrolou u zaměstnavatele cizince prověřily a dokazování doplnily tak, aby dostály svým povinnostem vyplývajícím ze zásady materiální pravdy (srov. např. rozsudky NSS ze dne 11. 6. 2020, č. j. 1 Azs 82/2020-43, ze dne 19. 2. 2022, č. j. 1 Azs 156/2022-63).

[28] Již krajský soud vysvětlil, že uvedené požadavky správní orgány ve věci stěžovatele splnily, neboť si nad rámec podkladů získaných oblastním inspektorátem práce obstaraly další důkazy relevantní pro posouzení stěžovatelovy věci, zejména s ohledem na jeho argumentaci, že se při výkonu práce mimo povolené místo jednalo o pracovní cesty. Stěžovatel dostal možnost se k podkladům rozhodnutí ve své věci vyjádřit, žádné konkrétní návrhy na doplnění dokazování však před vydáním rozhodnutí nevzněl, neučinil tak ani v odvolání, ani následně v žalobě.

[29] Stěžovatel rovněž namítal, že neprodloužení zaměstnanecké karty bylo v jeho případě zcela zjevně nepřiměřené. Judikatura sice, vzhledem k povinnostem vyplývajícím pro stát z čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, setrvává na tom, že posuzování přiměřenosti dopadu rozhodnutí není omezeno pouze na rozhodnutí, u nichž to zákon o pobytu cizinců výslovně stanoví (např. rozsudky NSS ze dne 25. 8. 2015, č. j. 6 Azs 96/2015-30, ze dne 20. 9. 2018, č. j. 10 Azs 127/2018-30, ze dne 22. 1. 2020, č. j. 10 Azs 256/2019-39, či ze dne 12. 3. 2020, č. j. 9 Azs 352/2019-33), správní orgány jsou však povinny přiměřenost posuzovat pouze na základě konkrétních námitek, přičemž v otázce přiměřenosti břemeno tvrzení tíží primárně žadatele (např. rozsudky NSS ze dne 22. 1. 2020, č. j. 10 Azs 256/2019-39, ze dne 12. 3. 2020, č. j. 9 Azs 352/2019-33, ze dne 31. 3. 2021, č. j. 8 Azs 196/2020-49). Krajský soud pravdivě konstatoval, že správní orgány se otázkou přiměřenosti zabývaly, ačkoli tvrzení stěžovatele týkající se skutečností

relevantních pro posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí na stěžovatele nebyla konkretizována.

[30] K námitce nesprávného posouzení závažnosti, resp. intenzity stěžovatelova jednání, včetně argumentace judikaturou poskytující vodítka pro hodnocení intenzity porušení pravidel o zaměstnanosti, je podstatné, že výkon nelegální práce byl novelou provedenou zákonem č. 176/2019 Sb. vyčleněn jako samostatný důvod pro zamítnutí žádosti o vydání (prodloužení) zaměstnanecké karty, a není tedy namístě výkon nelegální práce cizincem podřazovat pod pojem jiné závažné překážky. Na to výslovně poukázala již žalovaná (str. 6 rozhodnutí žalované). Stěžovatelova argumentace tak není případná, neboť odkazovaná judikatura se vztahuje k právní úpravě, která v jeho věci nebyla aplikována.

[31] Námitka, že rozhodnutí je nezákonné pro rozpor s obecnými principy veřejné správy, je natolik obecná, že ji není možné považovat za korektní stížní bod (rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS).

[32] Nejvyšší správní soud shrnuje, že jeho ustálená a jednotná judikatura poskytuje dostatečnou odpověď na relevantní námitky obsažené v kasační stížnosti a že krajský soud v napadeném rozsudku výklady obsažené v judikatuře následoval. Nejvyšší správní soud neshledal ani zásadní pochybení krajského soudu, jež by mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele. Kasační stížnost proto svým významem nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, protože je ve smyslu § 104a s. ř. s. nepřijatelná.

IV. Závěr a náklady řízení

[33] Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud kasační stížnost v souladu s § 104a odst. 1 s. ř. s. pro nepřijatelnost odmítl.

[34] K odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost dochází na základě zjednodušeného věcného přezkumu (rozsudek NSS č. j. 9 As 83/2021-28, odkazující na usnesení rozšířeného senátu ze dne 25. 3. 2021, č. j. 8 As 287/2020-33). O náhradě nákladů řízení proto Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 větou první a odst. 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce v řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaná měla ve věci plný úspěch, nevznikly jí však náklady nad rámec běžné úřední činnosti, protože se jí náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Poučení: Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 20. listopadu 2024

JUDr. Filip Dienstbier, Ph.D.
předseda senátu