



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců Mgr. Aleše Smetanky a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **Y. Ch.**, zastoupený Mgr. Pavlem Maršálkem, advokátem se sídlem Vrchlického 802/46, Liberec, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 14. 12. 2023, č. j. MV-174822-4/SO-2023, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 5. 6. 2024, č. j. 28 A 2/2024-48,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 5. 6. 2024, č. j. 28 A 2/2024-48, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí žalované ze dne 14. 12. 2023, č. j. MV-174822-4/SO-2023, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.
- III. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti v celkové výši 23.900 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce Mgr. Pavla Maršálka, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalovaná rozhodnutím ze dne 14. 12. 2023, č. j. MV-174822-4/SO-2023 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), zamítla odvolání žalobce a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále též jen „*ministerstvo*“) ze dne 22. 9. 2023, č. j. OAM-24144-17/ZM-2023 (dále jen „*prvostupňové rozhodnutí*“). Ministerstvo zamítlo 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“), žalobcovu žádost o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty z důvodu, že vykonával nelegální práci. Ta dle ministerstva spočívala v tom, že žalobce vykonával závislou činnost v rozporu s platnou zaměstnaneckou kartou, neboť jako zaměstnanec na pozici zedníka vykoval práci jinde než na místě uvedeném v zaměstnanecké kartě.

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí žalované žalobu u Krajského soudu v Hradci Králové, který ji rozsudkem ze dne 5. 6. 2024, č. j. 28 A 2/2024-48, zamítl.

[3] Krajský soud úvodem svého posouzení shrnul skutkový stav věci. Žalobci bylo uděleno povolení k dlouhodobému pobytu na základě zaměstnanecké karty (platnost od 30. 6. 2021 do 29. 6. 2023) na základě pracovní smlouvy uzavřené se zaměstnavatelem MBQ s.r.o. (dále jen „MBQ“ nebo „zaměstnavatel“) na dobu neurčitou, na pozici zedník, s místem výkonu práce Nádražní 24, 513 01 Semily. Na uvedené pracovní pozici pro tohoto zaměstnavatele žalobce po celou dobu pracoval a dne 3. 4. 2023 požádal o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty. Prvostupňový orgán zjistil, že příslušný oblastní inspektorát práce provedl dne 1. 2. 2022 u společnosti MBQ kontrolu, a to na jejím pracovišti rekonstrukce budovy kláštera Paulánů na adrese ul. Opolského a Klášterní, Nová Paka. Součástí kontrolních zjištění bylo to, že žalobce na uvedeném pracovišti vykonával pro zmíněného zaměstnavatele stavební práce, zednické práce a bourání v době od 23. 11. 2021 minimálně do dne kontroly. Oblastní inspektorát práce dospěl k závěru, že společnost MBQ umožnila žalobci výkon nelegální práce, a to pro rozpor s platnou zaměstnaneckou kartou z důvodu jiného místa výkonu práce. K žádosti prvostupňového orgánu společnost MBQ předložila výkazy práce (tzv. šichtovky) za celé období trvání zaměstnání žalobce a současně kopii interní směrnice upravující postup při vyplácení stravného v případě pracovní cesty. Následně se žalobce vyjádřil k podkladům rozhodnutí tak, že odmítl, že by se dopustil nelegální práce, neboť byl zaměstnavatelem vyslán na pracovní cesty po ústní dohodě. Zmínil rovněž okolnosti týkající se posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí do jeho soukromého a rodinného života. Správní orgány dospěly k závěru, že jsou dány důvody pro zamítnutí žalobcovy žádosti.

[4] Podle krajského soudu zásadní pro posouzení důvodnosti žaloby v projednávané věci byla 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), tudíž zda existovala překážka pro vyhovění žádosti žalobce o prodloužení platnosti jeho zaměstnanecké karty podle § 46 odst. 6 písm. e) zákona o pobytu cizinců.

[5] 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 uvedl, 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 a za tím účelem si obstaraly další důkazy relevantní pro posouzení žalobcova tvrzení, že se při jeho výkonu práce mělo jednat o pracovní cesty. Žalobce měl možnost vyjádřit se k věci v rámci s ním vedeného správního řízení, žádné konkrétní návrhy na doplnění dokazování k prokázání svých tvrzení ale nepodal.

pokračování

[6] Podle krajského soudu správní orgány dostatečně ozřejmily, že ani s přihlédnutím k povaze předmětu podnikání žalobcova zaměstnavatele a povaze práce žalobce nebyl 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. Odkázal na argumentaci žalované v napadeném rozhodnutí. 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, správní orgány vyvrátily s odkazem na jim známou praxi.

[7] Dále se krajský soud zabýval námitkou, že se u žalobce jednalo o pracovní cesty. Uvedl, že z obstaraných podkladů tato skutečnost neplyne a žalobce ji neprokázal. Interní směrnice žalobcova zaměstnavatele není relevantní. Ze sdělení zaměstnavatele žalobce vyplynula jeho praxe při realizaci „pracovních cest“. Nebylo tak povinností správního orgánu znovu vyzývat zaměstnavatele k předložení dalších podkladů. Krajský soud v dalším odkázal na odůvodnění správních orgánů a ztotožnil se s jejich posouzením, že z doložených výkazů práce žalobce *„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 nebylo prokázáno, že by šlo o pracovní cesty“* (bod 39 napadeného rozsudku).

[8] Podle krajského soudu správní orgány dospěly ke správnému závěru, že se v posuzované věci jednalo o porušení pravidel v tak vysoké míře intenzity, že takové jednání muselo být *„posouzeno jako jiná závažná překážka pobytu cizince na území, a to i při vědomí požadavků vymezených judikaturou správních soudů“* (bod 40 napadeného rozsudku). Intenzitou porušení pravidel o zaměstnávání cizinců se správní orgány dle krajského soudu zabývaly na str. 6 prvostupňového rozhodnutí, resp. str. 7 napadeného rozhodnutí.

[9] Krajský soud neshledal důvodnou ani námitku týkající se nepřiměřenosti dopadů správních rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce. Správní orgány se touto otázkou zabývaly dostatečně, jak vyplývá ze str. 7 prvostupňového rozhodnutí a str. 12 a 13 napadeného rozhodnutí. Žalobce sice argumentoval vazbami, které si na území ČR vytvořil, nijak je však nekonkretizoval.

[10] K námitce nedostatečně zjištěného skutkového stavu krajský soud uvedl, 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. Správní orgány své povinnosti vymezené v § 3 správního řádu dostály. Podle krajského soudu správní orgány neměly žádný prostor ke správnímu uvážení, neboť 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 (krajský soud odkázal na str. 9 napadeného rozhodnutí).

II. Kasační stížnost

[11] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost. V té označuje napadený rozsudek za nezákonný z důvodu nesprávného posouzení stěžejní právní otázky soudem, zda výkon nelegální práce spočívající ve skutečnosti, že stěžovatel

jako zedník nevykovoával pracovní činnost v areálu zaměstnavatele, ale na stavbách realizovaných zaměstnavatelem jinde než na místě uvedeném v zaměstnanecké kartě (vykazované jako pracovní cesty z místa výkonu práce), je dostatečně intenzivní důvod pro neprodloužení zaměstnanecké karty.

[12] Dále stěžovatel namítá, že krajský soud nesprávně hodnotil provedené důkazy a z nich učinil nesprávná skutková zjištění, a to konkrétně „*neprováděl žádné důkazní prostředky dostupné ze spisu týkající se prokázání pracovních cest žalobce vystavovaných zaměstnavatelem, když uzavřel, že o pracovní cesty nešlo*“.

[13] Podle stěžovatele následkem nesprávného posouzení jeho osobní situace krajský soud aplikoval nesprávně § 174a zákona o pobytu cizinců, čl. 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, čl. 6 odst. 2 a čl. 17 Směrnice Rady 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny. Stěžovatel má za to, že krajský soud chybějícími podrobnějšími úvahami o vážení zájmů zatížil své rozhodnutí v části přiměřenosti dopadů nepřezkoumatelností.

[14] Stěžovatel poté v kasační stížnosti obsáhle rekapituluje skutkový děj případu, který odpovídá shrnutí skutkového stavu obsaženého v napadeném rozsudku. Pouze u vymezení místa výkonu práce v centrální evidenci volných pracovních míst doplňuje, že „*[v] upřesňujících informacích pak bylo uvedeno místo výkonu práce „Semily“ + služební cesty po Libereckém a Středočeském kraji*“. Stěžovatel poté cituje část odůvodnění napadeného rozsudku, ve které krajský soud provedl posouzení věci samé.

[15] Následně stěžovatel namítá, že pochybení vzniklo téměř výhradně na straně stěžovatelova zaměstnavatele a že jednání třetí osoby mu nemůže být dáváno k tíži. Stěžovatel má 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. Dovozování 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.

[16] Podle stěžovatele má jeho zaměstnavatel mnoho stavebních zakázek a je běžné, že zaměstnanci v průběhu měsíce mění své působíště. Úřady práce pro profese nesouvisející s dopravou neumožňují označit místem výkonu práce území ČR nebo kraje a trvají na označení konkrétní adresy. Chyba vytykána 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 odkazuje na judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle níž je zaměstnavatel oprávněn zaměstnance – cizince vyslat na pracovní cestu ve smyslu § 42 zákoníku práce.

[17] Stěžovatel namítá, že jej zaměstnavatel vyslal na pracovní cestu po dohodě s ním pracovním pokynem. Stěžovatel své podřízení pracovnímu pokynu a svůj souhlas s vysláním vyjádřil předem ústně před jejím vykonáním, i konkludentně nastoupením pracovní cesty podle pokynu zaměstnavatele. Písemnou formu dohody (pokynu) o pracovní cestě zákon

pokračování

nepředeepisuje. Tímto byly splněny veškeré nutné předpoklady k vykonání pracovní cesty stěžovatele, které stanoví zákon. Těmi jsou: 1. Služební cesta musí být časově omezená (u zaměstnavatele vždy nejdéle dobou plnění zakázky, u zaměstnaných cizinců zpravidla výrazně kratší dobou, po kterou zaměstnavatel potřebuje jeho odbornost). 2. Zaměstnanec nadále vykonává práci dle pokynů svého zaměstnavatele v souladu se zaměstnaneckou kartou (toto nikdy nebylo sporováno). 3. Musí být plněny povinnosti uložené zákoníkem práce, především části sedmé, tj. poskytování cestovních náhrad (výkazy zaměstnavatel doložil do spisu). 4. Služební cesta musí odpovídat povaze vykonávané práce, pro kterou byla udělena zaměstnanecká karta (toto ověřila kontrola oblastního inspektorátu práce, když zjistila, že je stěžovatel pracuje dočasně na adrese Opolského a Klášterní, Nová Paka na právě realizované zakázce rekonstrukce budovy kláštera Paulánů). Podle stěžovatele tedy zjevně nemohlo jít o nelegální práci, ale šlo o pracovní cestu.

[18] Stěžovatel dále namítal, že krajský soud vyloučením jeho argumentace (i jeho zaměstnavatele) o řešení problému místa výkonu práce pracovními cestami nesprávně hodnotil provedené důkazy a z nich učinil nesprávná skutková zjištění. Má za to, že správní orgány jen konstatují, že žadatel a jeho zaměstnavatel neprokázali existenci služebních cest. Ale stěžovatel byl spolu s ostatními zaměstnanci svážen zaměstnavatelem na stavbu, a tudíž jak měl dokázat, že z bydlíště jel vozidlem zaměstnavatele. Další složkou pracovních cest jsou tzv. diety, ale ty byly stěžovateli vypláceny ve mzdě, což je obvyklá praxe. Nároky na jakékoliv jiné náhrady stěžovateli nevznikly. Po stěžovateli je tak požadováno prokázat něco, co on v zásadě prokázat nemůže a co je i v rozporu s obvyklými požadavky na zaměstnance. Stěžovatel rovněž zmiňuje, že od zaměstnavatele má informaci, že vytčené vady byly označeny za administrativní pochybení a že mu nebyla uložena žádná sankce. Ačkoli tedy 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.

[19] Stěžovatel dále namítá, že se správní orgány nezabývaly individuálními okolnostmi daného případu a v napadeném rozsudku zcela absentují úvahy týkající se jeho osobního stavu. Přitom zopakoval svou žalobní argumentaci týkající se nedostatečného posouzení otázky přiměřenosti. Zejména 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 trvale 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.

[20] Stěžovatel závěrem cituje 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 uvádí, že pro zaměstnavatele vykonával práci, pro kterou byl do zaměstnání přijat a k výkonu zaměstnání měl vždy povolení. Dle stěžovatele je napadené rozhodnutí založeno na ryze formálním

posouzení zákonných podmínek a je nezákonné pro rozpor s obecnými principy veřejné správy.

III. Vyjádření žalované ke kasační stížnosti

[21] Žalovaná ve svém vyjádření navrhuje kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout. Má za to, že stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje téměř totožné námitky jako v řízení před krajským soudem, a proto odkázala na odůvodnění napadeného rozhodnutí. Současně odkazuje na odůvodnění napadeného rozsudku, neboť se závěry krajského soudu se ztotožňuje.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[22] Nejvyšší správní soud nejdříve hodnotil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas (§ 106 odst. 2 soudního řádu správního – dále jen „s. ř. s.“), osobou oprávněnou (§ 102 věta první s. ř. s.), proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je řádně zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4 věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

[23] Ve věcech, o kterých v řízení před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce, se Nejvyšší správní soud po posouzení přípustnosti kasační stížnosti zabývá otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje zájmy stěžovatele, a je tedy přijatelná (§ 104a s. ř. s.). Pokud by tomu tak nebylo, musela by být kasační stížnost odmítnuta pro nepřijatelnost.

[24] Institut nepřijatelnosti a jeho dopady do soudního řízení Nejvyšší správní soud podrobně vyložil již v usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS, v němž interpretoval neurčitý právní pojem „*přesah vlastních zájmů stěžovatele*“ obsažený v § 104a s. ř. s. O přijatelnou kasační stížnost se dle právě uvedeného usnesení může jednat v následujících typových případech: (1) kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či nebyly plně řešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu; (2) kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně; (3) kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit judikaturní odklon; (4) v napadeném rozhodnutí krajského soudu existuje zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele. O zásadní pochybení půjde především tehdy, pokud krajský soud: a) nerespektoval ustálenou a jasnou judikaturu a nelze navíc vyloučit, že k tomuto nerespektování nebude docházet i v budoucnu; b) v jednotlivém případě hrubě pochybil při výkladu hmotného či procesního práva. Tato kritéria přijatelnosti kasační stížnosti jsou použitelná i po novele § 104a odst. 1 s. ř. s., která s účinností od 1. 4. 2021 rozšířila okruh případů, v nichž kasační soud posuzuje přijatelnost kasační stížnosti (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2024, č. j. 3 Ads 147/2023-28).

[25] V nyní posuzované věci, ač stěžovatel ve své kasační stížnosti žádné důvody přijatelnosti ve smyslu § 104a s. ř. s. výslovně netvrdil, Nejvyšší správní soud shledal, že

pokračování

kasační stížnost je přijatelná, a to z důvodu, že krajský soud zásadně pochybil, a zasáhl tak do hmotněprávního postavení stěžovatele tím, že chybně hodnotil skutkové okolnosti případu při zodpovězení stěžejní otázky, zda se stěžovatel dopustil nelegální práce. Nejvyšší správní soud proto přistoupil k hodnocení důvodnosti kasační stížnosti.

[26] Kasační stížnost je důvodná.

[27] Nejvyšší správní soud nejprve posoudí přezkoumatelnost napadeného rozsudku, neboť případnou nepřezkoumatelností rozsudku je povinen se podle § 109 odst. 4 s. ř. s. zabývat z úřední povinnosti. Obecně platí, že meritorní přezkum napadeného rozsudku je možný pouze za předpokladu, že rozsudek je srozumitelný a vychází z důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku jeho rozhodnutí (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, nebo ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-76). Nepřezkoumatelnost ovšem není projevem nenaplněné subjektivní představy účastníka řízení o tom, jak měl krajský soud rozhodnout, resp. jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn, ale je objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, a ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35).

[28] Takovými vadami napadený rozsudek netrpí. Z jeho odůvodnění lze vyrozumět důvody, proč soud rozhodl, jak je uvedeno ve výroku rozsudku, a rozsudek tedy lze věcně přezkoumat. Jeho závěry jsou srozumitelné a krajský soud v něm reagoval na podstatu žalobních námitek, byť někde jen implicitně tím, že se ztotožnil s posouzením správních orgánů. Nejvyšší správní soud proto shledal napadený rozsudek přezkoumatelným.

[29] Stěžovatel namítá, že krajský soud „*neprováděl žádné důkazní prostředky dostupné ze spisu týkající se prokázání pracovních cest žalobce vystavovaných zaměstnavatelem, když uzavřel, že o pracovní cesty nešlo*“. Nejvyšší správní soud ze spisu krajského soudu ověřil, že stěžovatel žádné důkazní návrhy, které by šly nad rámec obsahu správního spisu, v řízení před krajským soudem neučinil. Uvedená námitka tedy zřejmě směřovala k důkazním prostředkům, které byly obsaženy ve správním spisu. Dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu v řízení před správními soudy se obsahem správního spisu, tzn. i písemnostmi, které jsou v něm obsaženy jako podklady pro rozhodování správního orgánu, nedokazuje (srov. např. rozsudek ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud proto neshledal, že by krajský soud v této souvislosti zatížil řízení jinou vadou řízení, která by mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[30] Dále se Nejvyšší správní soud bude zabývat otázkou, zda za skutkových okolností daného případu obстоjí závěr správních orgánů, aprobovaný krajským soudem, že se stěžovatel, zaměstnaný na pracovní pozici zedník, dopustil výkonu nelegální práce tím, že práci vykonával pro svého zaměstnavatele na místech jednotlivých stavebních zakázek (nacházejících se i mimo okres Semily), přestože měl jako místo výkonu práce uvedenu konkrétní adresu „*N. 24, 513 01 Semily*“. Závěr o výkonu nelegální práce totiž byl důvodem pro neprodloužení zaměstnanecké karty stěžovatele.

[31] Podle § 42g odst. 1 věta první zákona o pobytu cizinců *zaměstnaneckou kartou se rozumí povolení k dlouhodobému pobytu opravňující cizince k přechodnému pobytu na území*

delšímu než 3 měsíce a k výkonu zaměstnání na pracovní pozici, na kterou byla zaměstnanecká karta vydána, nebo která byla oznámena za splnění podmínek uvedených v odstavcích 7 až 10, a to ode dne uvedeného v oznámení [...].

[32] Podle § 42g odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců žádost o vydání zaměstnanecké karty je oprávněn podat cizinec, pokud je účelem jeho pobytu na území zaměstnání na jedné z pracovních pozic uvedených v centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty.

[33] Podle § 42g odst. 7 věta první zákona o pobytu cizinců změnu zaměstnavatele, pracovního zařazení nebo zaměstnání na další pracovní pozici u téhož nebo u jiného zaměstnavatele je držitel zaměstnanecké karty vydané podle odstavce 2 povinen oznámit ministerstvu nejméně 30 dnů před takovou změnou [...].

[34] Podle § 42g odst. 12 písm. b) zákona o pobytu cizinců cizinec je povinen v žádosti o vydání zaměstnanecké karty uvést údaje k pracovní pozici vedené podle zákona o zaměstnanosti v centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty, na kterou žádá o vydání zaměstnanecké karty.

[35] Podle § 44a odst. 11 ve spojení s § 46 odst. 6 písm. e) zákona o pobytu cizinců ministerstvo platnost zaměstnanecké karty neprodlouží, pokud cizinec vykonával nelegální práci.

[36] Nelegální práci se dle § 5 písm. e) bodu 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném v rozhodné době (dále jen „zákon o zaměstnanosti“) rozumí práce vykonávaná cizincem v rozporu se zaměstnaneckou kartou.

[37] Podle § 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.

[38] Podle § 37 zákona o zaměstnanosti 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.

[39] Podle § 37a odst. 1 zákona o zaměstnanosti 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. Podle odst. 2 téhož ustanovení volným pracovním místem obsaditelným držitelem zaměstnanecké karty se rozumí pracovní místo, které nebylo obsazeno do 30 dnů od jeho oznámení krajské

pokračování

pobočce Úřadu práce [...]. Podle odst. 4 téhož ustanovení 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 [...].

[40] Z právě citované právní úpravy lze dovodit, že zaměstnanecká karta opravňuje cizince k výkonu práce na pracovní pozici, která je uvedena v centrální evidenci volných pracovních míst (§ 42g odst. 1 věta první a § 42g odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců). Centrálně evidované volné pracovní místo je v zákoně o zaměstnanosti vymezeno několika údaji, mezi které patří (vedle identifikačních údajů zaměstnavatele) také „základní charakteristika pracovního místa“, přičemž tato základní charakteristika je tvořena dvěma údaji – *druhem práce a místem výkonu práce*. Z toho vyplývá, že místo výkonu práce je jedním ze základních údajů vymezujících pracovní pozici, na kterou je vydávána zaměstnanecká karta a na kterém je tedy cizinec oprávněn práci vykonávat. Je zavedenou praxí, že chce-li cizinec vykonávat práci na jiném místě, musí změnu místa výkonu práce oznámit ministerstvu.

[41] V obecné rovině lze souhlasit se správními orgány i krajským soudem, že cizinec bude vykonávat práci v rozporu se zaměstnaneckou kartou mj. v případě, kdy ji vykonává v rozporu se svým pracovním zařazením či na jiné pracovní pozici než je ta uvedená v zaměstnanecké kartě, což zpravidla bude i tehdy, pokud cizinec bude vykonávat práci na místě odlišném od místa výkonu práce, na které mu byla vydána zaměstnanecká karta, nebo od místa výkonu práce, které cizinec ministerstvu předem oznámil dle § 42g odst. 7 věta první zákona o pobytu cizinců.

[42] Na druhou stranu právě uvedený závěr nelze uplatňovat automaticky a bez zohlednění konkrétních okolností posuzovaného případu tak, že jakýkoli výkon práce na místě odlišném od evidovaného místa výkonu práce je třeba považovat za výkon nelegální práce, což je důvodem, pro který ministerstvo neprodlouží platnost zaměstnanecké karty. A právě takovýto paušalizující a formální přístup zvolily správní orgány v případě stěžovatele a krajský soud jejich postup nesprávně aproboval (jak bude podrobněji popsáno níže).

[43] Nejvyšší správní soud předesílá, že na posuzovaný případ nelze aplikovat rozsáhlou a ustálenou judikaturu vztahující se k řešení případů žádostí cizinců do 30. 7. 2019 o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty, kteří vykonávali nelegální práci, na níž poukazoval stěžovatel ve své žalobní argumentaci a opakoval ji i v kasační stížnosti. Zákon o pobytu cizinců, ve znění do 30. 7. 2019 (tj. před účinností novelizace tohoto zákona provedené zákonem č. 176/2019 Sb.) totiž nestanovil povinnost ministerstva rozhodnout negativně v případě jakékoli nelegální práce [jak to činí relevantní znění zákona o pobytu cizinců v § 44a odst. 11 odkazem na § 46 odst. 6 věta druhá písm. e)], nýbrž jen tehdy, pokud nelegální práce při posouzení všech individuálních okolností naplnila neurčitý právní pojem „jiné závažné překážky“ pobytu cizince na území [srov. tehdejší znění § 44a odst. 3 věta druhá ve spojení s § 35 odst. 3 ve spojení s § 37 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců]. Z uvedeného je rovněž patrné, že konstatuje-li krajský soud správnost závěrů správních orgánů o vysoké intenzitě porušení pravidel stěžovatelem, které muselo být posouzeno jako „jiná závažná překážka pobytu cizince na území“ (srov. výše bod [8] tohoto rozsudku), činí tak nepřiléhavě.

[44] Právě uvedená změna právní úpravy však nic nemění na tom, že i na činnost ministerstva a žalované v rámci řízení o pobytových oprávněních cizinců dle zákona o pobytu cizinců (v platném znění) se nadále aplikují základní zásady činnosti správních orgánů obsažené v hlavě II správního řádu. Podle § 2 odst. 3 správního řádu *správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká, a může zasahovat do těchto práv jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu*. Podle odst. 4 téhož ustanovení *správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly*. Z uvedeného vyplývá, že správní orgán je povinen při své činnosti s respektem k zásadě legality uplatňovat svou pravomoc a šetřit práva a oprávněné zájmy dotčených osob přiměřeně okolnostem konkrétního řešeného případu.

[45] Ve stejném duchu se Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudku ze dne 22. 10. 2024, č. j. 10 Azs 154/2024-51, v němž konstatoval, že *„i v [...] případech, kdy musí platit jednoznačná a předvídatelná pravidla, nelze zákonnou úpravu vykládat zcela formalisticky, bezhodnotově a nezohledňovat konkrétní skutkové okolnosti každého jednotlivého případu. Rovněž v těchto věcech je proto namíste zvažovat přiměřenost dopadů správního rozhodnutí do osobní a právní sféry dotčeného jednotlivce.“*. Dále uvedl, že zásada vyjádřená v § 2 odst. 3 správního řádu *„stanoví správnímu orgánu povinnost dbát přiměřenosti zvoleného řešení k okolnostem případu, tzn. vážit hodnoty, které jsou v konkrétním případě „ve hře“*. Neprodloužení zaměstnanecké karty má přitom na stěžovatele nezanedbatelné dopady. Nejde pouze o ztrátu povolení vykonávat na území České republiky závislou práci, ale také o ztrátu pobytového oprávnění (jedná se o tzv. duální zaměstnaneckou kartu).“. V témže rozsudku Nejvyšší správní soud poukázal na nálezk Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. I. ÚS 1956/19, v němž byl vyjádřen závěr, že: *„právo jako nástroj společenské regulace proto musí plnit svůj racionální společenský účel. Excesivní výkon veřejné moci jen proto, aby bylo dosaženo litery zákona, představuje ad absurdum robotické pojetí automatizace státní správy.“*.

[46] V každém jednotlivém případě je třeba při posouzení, zda ze strany cizince došlo k výkonu nelegální práce či nikoli, zohlednit účel ochrany pracovního trhu před nelegální prací cizinců. Takový účel Nejvyšší správní soud vyložil např. v rozsudku ze dne 29. 9. 2020, č. j. 2 Ads 83/2019-26, bod [24], následovně: *„Zaměstnávání cizinců má sloužit k „dokrytí“ potřeb pracovních sil tam, kde to zájem českého hospodářství jako celku (ne nezbytně však zájem jednotlivých zaměstnavatelů) vyžaduje. Proto je zaměstnávání cizinců podrobena přísné regulaci jak z hledisek strukturálních, tak z hledisek prostorových – smyslem a účelem regulace je vpustit na český pracovní trh jen takové profese, na taková místa, v takových počtech a v takovém čase, v nichž to pomůže celkovému ekonomickému výkonu země a zároveň to nepovede ke snížení dostupnosti zaměstnání pro občany EU a úrovně pracovních odměn, jichž v ČR dosahují. Obecně vzato má být český trh práce od prostředí mimo EU v jistém smyslu izolován tak, aby úroveň odměn za práci zde byla pokud možno co nejvyšší. Zaměstnavatelé si mají konkurovat v rámci tohoto pracovního trhu převážně „přeplácením“ a vzájemným „přetahováním“ zde dostupných potenciálních zaměstnanců, zvyšováním produktivity práce a technologickými inovacemi, a pokud možno ne angažováním zaměstnanců z ciziny ochotných pracovat za nižší odměnu než zdejší potenciální zaměstnanci. Pokud by bylo možné získat povolení k zaměstnání pro určitý druh práce a určité místo výkonu práce, kde je nedostatek pracovních sil pro práci daného druhu, a s takto uděleným povolením bez další regulace pracovat v jiných profesích či na jiných místech,*

pokračování

s vyšší nezaměstnaností a nedostatkem pracovních příležitostí, nemohl by být tento smysl a účel pravidel zaměstnávání cizinců podle zákona o zaměstnanosti naplněn.“

[47] V případě stěžovatele krajský soud vymezil skutkový základ posuzovaného případu tak, že stěžovateli byla vydána zaměstnanecká karta za účelem zaměstnání u společnosti MBQ na pracovní pozici zedník na místo výkonu práce Nádražní 24, 513 01 Semily, ovšem kontrolou bylo zjištěno, že po dobu několika měsíců stěžovatel vykonával práci pro svého zaměstnavatele „na pracovišti v ul. Opolského a Klášterní, Nová Paka“. Podle krajského soudu stěžovatel nezpochybnil jeho zaměstnavatelem předložené výkazy práce, z nichž je patrný celkový rozsah jím vykonané práce mimo povolené místo výkonu práce (viz bod 31. napadeného rozsudku). Krajský soud poté v obecné rovině konstatoval, že se správní orgány dostatečně zabývaly i povahou stěžovatelovy práce a předmětu podnikání jeho zaměstnavatele a ozřejmily, že i tak stěžovatel nebyl oprávněn pracovat na jiných místech než povolených zaměstnaneckou kartou. Krajský soud poté jen odkázal na str. 7 a 8 rozhodnutí žalované, kde se žalovaná měla věnovat „testu trhu práce a jeho vlivu na projednávaný případ“, a s žalovanou se plně ztotožnil (viz bod 36. napadeného rozsudku).

[48] Nejvyšší správní soud s tímto posouzením krajského soudu nesouhlasí, neboť z obsahu správního spisu naopak vyplývá, že se správní orgány povahou stěžovatelovy práce a předmětu podnikání jeho zaměstnavatele dostatečně nezabývaly a že jejich závěr o nelegální práci stěžovatele je ryze formální a nepřiměřený okolnostem nyní posuzovaného případu.

[49] Nejvyšší správní soud ze správního spisu zjistil následující skutečnosti, které krajský soud zcela pominul, ač mají zásadní význam pro posouzení, zda v případě stěžovatele ob stojí závěr správních orgánů o tom, že se stěžovatel dopustil výkonu nelegální práce. V žádosti ministerstva ze dne 7. 6. 2023, kterou je zaměstnavatel stěžovatele žádán o předložení docházkových listů, samo ministerstvo vymezilo stěžovatelovo místo výkonu práce „*N. 24, Podmoklice, 513 01 Semily + Liberecký a Středočeský kraj*“. V odpovědi na tuto žádost datované 14. 6. 2023 zaměstnavatel poskytl výkazy práce, kopii interní směrnice o poskytování a účtování cestovních náhrad a rovněž kopii dopisu adresovaného ministerstvu ze dne 21. 7. 2022 obsahujícího vyjádření zaměstnavatele k proběhlé kontrole inspektorátu práce na jedné ze staveb.

[50] Z předložených výkazů práce za celé období trvání zaměstnání stěžovatele u daného zaměstnavatele vyplývá, že stěžovatel postupně pracoval na různých stavbách převážně v Libereckém kraji (Turnov, Liberec, Jilemnice), ale v některých případech i v Královohradeckém kraji (Hořice, Nová Paka), ve Středočeském kraji (Rudná, Plaňany, Brodce) a Ústeckém kraji (Štětí). Z poskytnuté interní směrnice mimo jiné vyplývá, že upravuje pracovní cesty a je závazná pro všechny zaměstnance působící u daného zaměstnavatele, a dále že za souhlas zaměstnance s pracovní cestou se považuje i jeho nástup na pracovní cestu, že každý zaměstnanec je povinen vyplnit formulář pracovní cesty nebo podepsaný výkaz práce, že pracovní příkaz neobsahující předepsané náležitosti nebude proplacen a konečně že v případech odvozu do místa výkonu práce je povoleno vyplatit stravné na základě výkazu práce a není dána povinnost vyplnit cestovní příkaz.

[51] Zaměstnavatel v předloženém vyjádření ke kontrole předně uvádí, že na adrese Semily, Nádražní 24, kterou mají všichni u tohoto zaměstnavatele zaměstnaní cizinci zapsanou jako místo výkonu práce, se nachází provozní centrála této společnosti a žádné

stavební práce tam neprobíhají. Zaměstnavatel je stavební firmou, která na základě poptávky vykonává činnost v drtivé většině u smluvního partnera obvykle na jeho nemovitostech, a je naprosto běžné, že jeho zaměstnanci (nejen cizinci) v průběhu měsíce mění své působišť, což vyplývá i z charakteru jejich druhu práce. Zaměstnanci jezdí denně do míst staveb služebními vozy svého zaměstnavatele a dle mínění zaměstnavatele se jedná o služební cesty. Zaměstnavatel žádá ministerstvo o radu, jak má postupovat, pokud by měl hlásit dočasnou změnu místa výkonu práce, jak mu sdělil oblastní inspektorát práce. Žádný takový formulář nedohledal a úřad práce mu také nebyl schopen jeho otázky zodpovědět, i když uznal, že na inzerátech, které jsou podkladem pro vydání zaměstnanecké karty, se jasně uvádí, že v rámci zaměstnání jsou obsaženy také služební cesty po okolních krajích. Navíc stavební zakázky často nemají adresu nebo nelze předem odhadnout, na jaké stavbě bude daný cizinec převážně pracovat.

[52] Stěžovatel ve vyjádření k podkladům rozhodnutí ze dne 31. 8. 2023 mj. poukazuje na skutečnosti týkající se povahy a okolností výkonu jeho práce sdělené zaměstnavatelem.

[53] Ministerstvo v prvostupňovém rozhodnutí vyšlo z výkazů práce, z nichž dovodilo, že stěžovatel pracoval i na pracovištích (u stejného zaměstnavatele) mimo okres Semily. K interní směrnici však nepřihlédlo, neboť *„nabylo dojmu, že se účastník řízení (resp. jeho zaměstnavatel) snaží výkon závislé práce v rozporu s vydanou zaměstnaneckou kartou skrýt pod pojem pracovní cesta“*. K vyjádření zaměstnavatele rovněž nepřihlédlo, aniž by uvedlo konkrétní důvody. Pouze se vyjádřilo k argumentaci stěžovatele, který poukazoval na povahu vykonávané práce, přičemž uvedlo, že z povahy jeho práce *„je více než očekávatelné, že účastník řízení bude měnit své pracovní působišť. Z tohoto důvodu by pak mohl být vyslán na pracovní cesty. Na základě shora popsanych skutečností je jednoznačně prokázáno, že se v případě účastníka řízení o pracovní cesty nejednalo“* (str. 8 prvostupňového rozhodnutí).

[54] Žalovaná se v napadeném rozhodnutí vyjádřením zaměstnavatele k charakteru jeho stavební činnosti a praxi u hlášení místa výkonu práce u jeho zaměstnanců – cizinců nezabývala. Nelze souhlasit ani s konstatováním krajského soudu, že se žalovaná dostatečně zabývala povahou stěžovatelovy práce a předmětu podnikání jeho zaměstnavatele. Na krajským soudem odkazovaných str. 7 a 8 napadeného rozhodnutí se lze v tomto ohledu dočíst toliko, že si cizinec má být vědom toho, k čemu jej zaměstnanecká karta opravňuje a že v projednávaném případě zaměstnanecká karta stěžovatele opravňovala *„výhradně k výkonu práce pro zaměstnavatele MBQ s. r. o. na místo výkonu práce N. 24, 213 01 Semily“*. Dle žalované test trhu práce proběhl na pracovní místo v obci Semily, nacházející se v okrese Semily v Libereckém kraji, nikoli na pracovní místo v jiných okresech. Tím podle žalované došlo *„ke změně parametrů v evidenci volných pracovních míst a k rozporu s vydanou zaměstnaneckou kartou“*.

[55] Dle zjištění Nejvyššího správního soudu správní spis neobsahuje žádný podklad o tom, že by test trhu práce na pracovní pozici „zedník“, kterou u zaměstnavatele zastává stěžovatel, byl proveden pouze pro „obec Semily“, jak tvrdí žalovaná. Naopak z vyjádření zaměstnavatele vyplývá, že předmětné pracovní místo od počátku charakterizoval pro účely zveřejnění v evidenci volných pracovních míst jako pracovní pozici s pracovními cestami i po okolních krajích. Tomu ostatně odpovídá i popis volného pracovního místa založený ve správním spisu, které zastával stěžovatel a k němuž žádal o prodloužení zaměstnanecké karty. V něm se uvádí, že předmětné volné pracovní místo bylo zařazeno do evidence

pokračování

volných pracovních míst již 26. 4. 2018 a v upřesňující informaci je uvedeno „*místo výkonu práce Semily + služební cesty po Libereckém a Středočeském kraji*“ (tuto skutečnost krajský soud ve vymezení skutkového základu věci zcela pominul). Ostatně takto popisuje předmětné pracovní místo zastávané stěžovatelem i ministerstvo na str. 2 prvostupňového rozhodnutí. Ve správním spisu není žádný důkaz o tom, že by předmětné pracovní místo bylo na počátku, kdy stěžovatel v roce 2021 žádal o udělení zaměstnanecké karty, popsáno odlišně. Správní orgány neučinily dotaz u příslušného úřadu práce ani neopatřily jiné podklady pro své rozhodnutí, ze kterých by vyplývalo, že test trhu práce na volné pracovní místo „zedník“ dlouhodobě nabízené daným zaměstnavatelem (společností MBQ) byl proveden pouze pro obec a okres Semily. Přitom je obecně známou skutečností, že povaha pracovní pozice „zedník“ předznamenává, že faktické místo výkonu práce se bude v praxi měnit v závislosti na tom, kde zaměstnavatel bude aktuálně realizovat svou stavební zakázku a kde bude konkrétní zaměstnanec potřebný. V neposlední řadě ze správního spisu vyplývá i to, že stěžovatel byl svým zaměstnavatelem umísťován na stavby ve stále stejné oblasti v okruhu místa výkonu práce sjednaného v pracovní smlouvě, byť v různých krajích (stěžovatel tak nepůsobil ve vzdálenějších regionech, jako např. v jižních Čechách nebo na Moravě). Nezdá se proto příliš pravděpodobné, že by se v dané oblasti (Středočeského, Ústeckého a Královohradeckého kraje) situace na pracovním trhu v případě pracovní pozice „zedník“ zásadně odlišovala od kraje Libereckého. Závěr žalované, že ve stěžovatelově případě tím, že byl svým zaměstnavatelem vyslán na stavby mimo okres Semily, došlo ke změně parametrů v evidenci volných pracovních míst, nemá nejmenší oporu ve správním spisu.

[56] V návaznosti na výše uvedené Nejvyšší správní soud nesouhlasí se správními orgány, že by v případě stěžovatele byl porušen smysl a účel pravidel zaměstnávání cizinců. V posuzovaném případě totiž nic nenasvědčuje tomu, že by v místech, kde stěžovatel dočasně na stavbách realizovaných svým zaměstnavatelem vykonával práci na pozici zedníka, byla situace na trhu práce natolik odlišná od okresu Semily, kde se nachází administrativní centrála jeho zaměstnavatele, jejíž adresa byla uvedena jako místo výkonu práce ve stěžovatelově pracovní smlouvě a rovněž i v evidenci volných pracovních míst nahlášené zaměstnavatelem příslušnému úřadu práce.

[57] Lze připustit, že zaměstnavatel mohl místo výkonu práce uvést obecněji (správní orgány tvrdily, že je jim z úřední činnosti známo, že takové obecné vymezení místa výkonu práce možné je, aniž by ovšem toto své tvrzení blíže upřesnily, resp. doložily, že takovou tvrzenou praxi zastává i úřad práce příslušný v případě stěžovatelova zaměstnavatele). Nicméně stěžovatel na takové vymezení místa výkonu práce neměl žádný faktický vliv, a proto mu tuto okolnost nelze klást k tíži v řízení o jeho pobytovém oprávnění.

[58] Nejvyšší správní soud se dále neztotožňuje s posouzením krajského soudu v otázce pracovních cest, neboť na rozdíl od něj neshledal posouzení správních orgánů jako náležitě odůvodněné a s dostatečnou oporou ve skutkových okolnostech projednávaného případu.

[59] Krajský soud sice přiléhavě poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2014, č. j. 3 Ads 60/2013-32, ovšem jeho závěry nesprávně aplikoval na okolnosti stěžovatelova případu. Nejvyšší správní soud v uvedeném rozsudku konstatoval následující: „[...] *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.“.

[60] Z další judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že vysílá-li zaměstnavatel cizince na pracovní cestu, tj. mimo sjednané místo výkonu práce a místo uvedené v povolení k zaměstnání, není k výkonu práce na jiném místě třeba žádat o nové povolení k zaměstnání a takový výkon práce nelze bez dalšího považovat za práci v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 8. 2013, č. j. 1 As 67/2013-42, č. 2949/2014 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 25. 7. 2013, č. j. 9 As 48/2013-46). V právě zmíněném rozsudku č. j. 1 As 67/2013-42 Nejvyšší správní soud označil za absurdní takový výklad správního orgánu, že by nelegální prací byla „*dokonce i jednodenní pracovní cesta mimo místo výkonu práce cizince*“.

[61] Nejvyšší správní soud nesouhlasí s názorem krajského soudu, že by působením stěžovatele na různých místech staveb realizovaných jeho zaměstnavatelem bylo fakticky trvalou změnou místa výkonu práce. Takovýto závěr nemá dostatečnou oporu v obsahu správního spisu. Správní orgány i krajský soud pominuly vyjádření zaměstnavatele, že tento rozvážel své zaměstnance služebním vozem na jednotlivé stavby a že dle jeho mínění šlo o pracovní cesty. Přestože zaměstnavatel doložil interní směrnici o pracovních cestách, správní orgány k ní odmítly přihlédnout (ministerstvo „*nabylo dojmu*“, že zaměstnavatel se snažil skrýt nelegální práci pod pracovní cesty) a krajský soud tento postup aproboval s odůvodněním, že obsah směrnice „*nemůže změnit požadavky právních předpisů upravujících pracovní cesty a náležitosti podkladů s tím spojených*“. Takovéto odůvodnění správních orgánů i krajského soudu je nepřesvědčivé. Samotná skutečnost, že zaměstnavatel od svých zaměstnanců důsledně nevyžadoval vyplnění cestovní příkazy či případně o pracovních cestách nevedl řádnou evidenci, bez dalšího nevyklučuje, že své zaměstnance (včetně stěžovatele) na pracovní cesty skutečně vysílal (zejména v případech staveb realizovaných v jiném kraji než Libereckém). Povaha jeho podnikatelské činnosti (realizace stavební činnosti) i pracovní pozice stěžovatele (zedník) to nevyklučují, ba spíše se to nabízí. Zaměstnavatel správním orgánům opakovaně sdělil, že jím inzerované volné pracovní místo ve svém popisu přímo obsahovalo informaci o pracovních cestách a že tuto skutečnost měl připustit i příslušný úřad práce. Správní orgány toto vyjádření zaměstnavatele nevyvrátily (např. dotazem u příslušného úřadu práce či upřesňujícími dotazy u zaměstnavatele). Pouze vyjádřily své pochyby o „věrohodnosti“ zaměstnavatelem předložené interní směrnice, které ovšem nedostatečně odůvodnily. Krajský soud na jedné straně konstatuje, že ze sdělení zaměstnavatele vyplynula jeho praxe při realizaci „pracovních cest“, na druhé straně se sdělenou praxí více nezabývá a pouze odkazuje na neuspokojivé odůvodnění správních orgánů, proč se dle jejich názoru o pracovní cesty nemohlo jednat.

[62] Nejvyšší správní soud nesouhlasí s krajským soudem, že by stěžovatel nemohl správním orgánům důvodně vytýkat nedostatečné zjištění skutkového stavu. Byť v řízeních o žádosti je skutečně důkazní břemeno na straně žadatele, tak i v tomto typu správních řízení

pokračování

se uplatní zásada materiální pravdy vyjádřená v § 3 správního řádu, která správním orgánům ukládá činit vše potřebné k řádnému zjištění skutkového stavu. Je-li skutkový stav nejasný nebo mezerovitý, musí se správní orgán postarat o odstranění nejasností a mezer dokazováním. Správní orgány hodnotí podklady podle své úvahy, přitom ale jsou povinny pečlivě přihlídnout ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci (§ 50 odst. 4 správního řádu). Zaměstnavatel i stěžovatel (coby zaměstnanec) shodně uvedli, že stěžovatel byl svým zaměstnavatelem vyslán na pracovní cesty na jednotlivé stavby, což lze učinit i na základě ústního ujednání a zákon to u cizinců nevylučuje, zvláště pokud by se mělo jednat o jednodenní pracovní cesty, jak vyplývá z vyjádření zaměstnavatele, neboť ten uvedl, že své pracovníky odvážel na stavbu služebním autem. Pokud tato plausibilní tvrzení stěžovatele, podložená vyjádřením zaměstnavatele, chtěly správní orgány odmítnout, byly povinny shromáždit takové podklady, které by poskytovaly dostatečnou oporu pro závěr, že se o pracovní cesty ve skutečnosti nejednalo. Takové podklady ovšem ve správním spisu obsaženy nejsou.

[63] Ostatně Nejvyšší správní soud již dříve ve své rozhodovací praxi konstatoval, že *správnímu orgánu nelze přisvědčit, že by měl uskutečnění pracovní cesty prokazovat cizinec. Pokud správní orgány uzavřely, že cizinec vykonával nelegální práci, musí se tento jejich závěr zakládat na spolehlivě zjištěném skutkovém stavu věci, nikoliv na konstatování, že cizinec neprokázal opak* (srov. rozsudek ze dne 25. 11. 2020, č. j. 6 Azs 271/2019-31, bod [19]).

[64] Nejvyšší správní soud uzavírá, že v nyní projednávané věci správními orgány doposud zjištěný skutkový stav nepředstavuje dostatečný podklad pro závěr, že se stěžovatel dopustil nelegální práce, resp. tento závěr je v rozporu s podklady ve spisu obsaženými. Ze správního spisu vyplývá, že stěžovatel po celou dobu platnosti jeho zaměstnanecké karty vykonával pracovní pozici zedníka pro stejného zaměstnavatele, a to na stavbách realizovaných tímto jeho zaměstnavatelem. Nejvyšší správní soud považuje za nepřiměřený závěr o tom, že se stěžovatel dopustil nelegální práce pouze pro to, že některé stavby, na které jej jeho zaměstnavatel vyslal, se nacházely mimo okres Semily, v němž měl v pracovní smlouvě a v popisu volného pracovního místa v evidenci úřadu práce uvedeno místo výkonu práce, a to adresou administrativní centrály jeho zaměstnavatele.

[65] Pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že s ohledem na právě uvedený finální závěr se již pro předčasnost nezabýval kasační argumentací směřující proti posouzení otázky přiměřenosti neprodloužení zaměstnanecké karty, neboť takové posouzení je relevantní pouze v případě, že ob stojí posouzení správních orgánů o tom, že se stěžovatel dopustil výkonu nelegální práce, k čemuž (alespoň prozatím) nedošlo.

V. Závěr

[66] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadený rozsudek je nezákonný, a proto jej zrušil dle § 110 odst. 1, věty první s. ř. s. (výrok I. tohoto rozsudku). Věc však krajskému soudu nevrátil k dalšímu řízení, jelikož dospěl k závěru, že povaha věci umožňuje, aby o žalobě sám rozhodl, tudíž současně rozhodl o zrušení rozhodnutí žalované dle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 1 s. ř. s. a věc podle § 78 odst. 4 s. ř. s. vrátil žalované k dalšímu řízení (výrok II. tohoto rozsudku).

[67] Dle § 78 odst. 5 s. ř. s. ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. je žalovaná v dalším řízení vázána právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v odůvodnění tohoto rozsudku. To znamená, že žalovaná je povinna při posouzení žádosti stěžovatele o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty hodnotit otázku, zda se stěžovatel dopustil nelegální práce, nejen čistě formálně, nýbrž také materiálně, tedy z hlediska smyslu a účelu aplikované zákonné regulace, a to na základě náležitě zjištěného skutkového stavu.

[68] V případě, že Nejvyšší správní soud ruší rozsudek krajského soudu a současně ruší i rozhodnutí správního orgánu, je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.).

[69] Jelikož stěžovatel dosáhl zrušení napadeného rozsudku i rozhodnutí žalované, měl z procesního hlediska plný úspěch ve věci a náleží mu dle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. náhrada nákladů řízení vůči žalované, která úspěšná nebyla.

[70] Důvodně vynaložené náklady v řízení o žalobě a řízení o kasační stížnosti tvoří v první řadě zaplacené soudní poplatky za žalobu a návrh na přiznání odkladného účinku (celkem 4.000 Kč) a za kasační stížnost a návrh na přiznání odkladného účinku (celkem 6.000 Kč). Stěžovatel byl v řízení právně zastoupen, tudíž má rovněž právo na náhradu nákladů právního zastoupení, které tvoří odměna a náhrada hotových výdajů jeho zástupce. V řízení o žalobě je odměna určena za dva úkony právní služby učiněné jeho zástupcem, konkrétně za (i) převzetí a přípravu zastoupení, a (ii) sepsí žaloby ze dne 24. 1. 2024, a za další úkon, za který náleží odměna ve výši jedné poloviny (návrh na přiznání odkladného účinku) [§ 11 odst. 1 písm. a) a d), § 11 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 7 a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif) – dále jen „advokátní tarif“], tedy celkem ve výši 7.750 Kč (2,5 x 3.100 Kč). Náhrada hotových výdajů (režijní paušál) činí 300 Kč za každý z těchto tří úkonů právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), což je celkem 900 Kč. Odměna za zastupování v řízení o kasační stížnosti je určena za jeden úkon právní služby, a to za sepsí kasační stížnosti ze dne 24. 6. 2024, včetně návrhu na přiznání odkladného účinku (§ 11 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 7 a § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu), a jeden úkon, za který náleží odměna ve výši jedné poloviny dle § 11 odst. 2 písm. a) cit. vyhlášky (návrh na přiznání odkladného účinku), tedy celkem ve výši 4.650 Kč. Náhrada hotových výdajů (režijní paušál) činí 600 Kč za uvedené úkony právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Zástupce stěžovatele není plátcem DPH. Celková výše náhrady nákladů řízení tudíž činí 23.900 Kč. Tuto částku je žalovaná povinna zaplatit stěžovateli k rukám jeho zástupce Mgr. Pavla Maršálka, advokáta. Ke splnění této povinnosti stanovil Nejvyšší správní soud přiměřenou lhůtu 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (výrok III. tohoto rozsudku).

pokračování

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 27. února 2025

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu