



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Filipa Dienstbiera, soudce JUDr. Tomáše Langáška a soudkyně Mgr. Veroniky Baroňové v právní věci žalobce: **V. T. N.**, zastoupeného JUDr. Janem Jiříčkem, advokátem se sídlem Legionářů 947/2b, Praha 8, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 3. 7. 2019, č. j. MV-67750-4/SO-2019, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 19. 11. 2019, č. j. 25 A 145/2019 – 39,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovaná **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovaná **j e p o v i n n a** uhradit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 4.114 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce JUDr. Jana Jiříčka, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] Dne 7. 2. 2019 zamítlo Ministerstvo vnitra (prvostupňový správní orgán) žalobcovu žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání z důvodu zjištění jiné závažné překážky pobytu cizince na území s odkazem na § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 a § 37 odst. 2 písm. b) v návaznosti na § 56 odst. 1 písm. j) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) spočívající ve výkonu nelegální práce, neboť žalobce (zaměstnanec společnosti ASEI Co s. r. o., se sjednaným a povoleným místem výkonu práce na adrese Pražská

třída 233, Hradec Králové) pracoval v jiném místě než uvedeném v povolení k zaměstnání. Žalobcovo odvolání žalovaná zamítla.

[2] Proti rozhodnutí žalované brojil žalobce u Krajského soudu v Ostravě. Krajský soud shledal žalobu důvodnou, rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení.

[3] Krajský soud uvedl, že správní orgány jsou oprávněny učinit si úsudek o výkonu nelegální práce, shledal ovšem důvodnou námitku, že správní orgány dostatečně nezjistily skutkový stav stran toho, zda žalobce vykonával nelegální práci, či zda byl toho času ve shodě se svou pracovní smlouvou toliko na pracovní cestě. Krajský soud konstatoval, že bylo povinností správních orgánů dostatečně zjistit, zda žalobce vykonával nelegální práci či nikoliv. Jelikož skutečnost případného vyslání na pracovní cestu je pro toto zjištění zásadní, měl ji zjišťovat a dokazovat správní orgán.

[4] Správní orgány uvedly, že nelze využít případné pracovní cesty k dlouhodobému či pravidelnému obcházení místa výkonu práce uvedeného v povolení k zaměstnání. Tato úvaha, sama o sobě správná, však dle soudu již *prima facie* nepřiléhá na případ žalobce, který dle zjištění inspektorátu práce pracoval na adrese Brničko 1032, Uničov (adrese odlišné od místa výkonu práce dle povolení k zaměstnání) ve dnech 1. – 4. 8. a 11. – 18. 9. 2017, tedy dle žádných měřítek dlouhodobě či pravidelně, jak pro závěr o zneužívání či obcházení místa výkonu práce, a tedy výkon nelegální práce, požadoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 7. 2013, č. j. 9 As 48/2013-46. Rovněž z provedeného výsledku žalobce nezjistilo Ministerstvo vnitra více, než že žalobce pracoval taktéž v Kolíně a Pardubicích. Z výsledku, ani z jiných provedených důkazů, se však již nepodává, o jak dlouhou dobu výkonu práce v řečených městech šlo, či zda k němu docházelo opakovaně. Bez dalších zjištění tak lze po skutkové stránce uzavřít pouze, že žalobce v době od 28. 3. 2017 do 18. 9. 2017 dvakrát po dobu 4 a 9 dnů pracoval v místě odlišném od místa výkonu práce podle povolení k zaměstnání; tedy není zřejmé, zda a případně proč žalovaná považuje toto za jednání pravidelné či dlouhodobé. Za tohoto stavu z odůvodnění napadeného rozhodnutí neplyne vztah mezi skutkovými zjištěními a právními závěry, což jej zatěžuje vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[5] Proti rozsudku krajského soudu podala žalovaná (stěžovatelka) kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[6] Stěžovatelka namítá, že v projednávaném případě se jedná o řízení zahájené na žádost a je tak ovládáno zásadou dispoziční. Bylo tak na žalobci, aby správním orgánům poskytl veškeré relevantní informace potřebné k posouzení předmětné žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. Žalobce se vyjadřoval k podkladům pro vydání rozhodnutí, netvrdil však, že důvodem pro výkon práce na jiném místě, než pro které měl povolení úřadu práce, bylo vyslání na pracovní cestu. Žalobce tuto skutečnost obecně namítal v podaném odvolání, avšak nijak ji nekonkretizoval a neprokázal. Stěžovatelka je toho názoru, že břemeno důkazní ve vztahu k případnému vyslání na služební cestu leželo na žalobci.

[7] Stěžovatelka dále cituje z protokolu o kontrole č. j. 16665/10.72/17-6 ze dne 23. 1. 2018 vyhotoveného Oblastním inspektorátem práce pro Moravskoslezský kraj a Olomoucký kraj a vyřízení námitek nadřízeným ze dne 4. 4. 2018, které jsou součástí spisového materiálu, z nichž je dle jejího názoru zřejmé, že u zaměstnavatele ASEI Co. s. r. o. docházelo k využívání pracovních cest k dlouhodobému a pravidelnému obcházení místa výkonu práce uvedeného v povolení k zaměstnání. Na žalobcův případ tak přiléhá úvaha obsažená v rozsudku č. j. 9 As 48/2013 - 46.

pokračování

[8] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že dispoziční zásada se uplatní při předkládání podkladů vyžadovaných pro zpracování žádosti o prodloužení pobytu. Správní orgán otevřel v rámci řízení otázku, zdali žalobce vykonával nelegální práci, čímž změnil charakter tohoto řízení, neboť v praktické rovině je takové řízení rovno řízení o zrušení platnosti pobytu. Pro tuto část řízení tak musí být užito zásady oficiality. K protokolu o kontrole žalobce uvádí, že nebyl účastníkem řízení, kterého se protokol týká, nemohl se tak k němu vyjádřit ani jej rozporovat. Názor inspektorátu práce je tedy pro řízení žalobce irelevantní a není možné ho užít jako řádný důkazní prostředek. Stěžovatelka se v kasační stížnosti nijak nevyjádřila ke klíčové části rozsudku krajského soudu, totiž k dlouhodobosti a pravidelnosti práce mimo místo výkonu práce.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[10] Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[11] Dle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců: „*Dlouhodobé vízum [...] ministerstvo cizinců neudělí, jestliže [...] je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území*“. Naplnění podmínek tohoto ustanovení je dle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 a § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, také důvodem pro nevyhovění žádosti o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu.

[12] Judikatura Nejvyššího správního soudu setrvává na názoru, že jednání cizince, které naplňuje znaky porušování právních předpisů nebo jejich obcházení (včetně výkonu nelegální práce) je jedním z primárních ukazatelů, že mohla nastat závažná překážka pobytu na území ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Vždy je však třeba hodnotit intenzitu a závažnost jednání cizince v kontextu skutkových okolností daného případu (viz např. rozsudek ze dne 25. 4. 2019, č. j. 4 Azs 95/2019 - 36, či ze dne 23. 10. 2019, č. j. 9 Azs 235/2019 - 33).

[13] Dle § 89 odst. 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti: „*Cizinec může být přijat do zaměstnání a zaměstnáván, má-li platné povolení ke zaměstnání vydané krajskou pobočkou Úřadu práce a platné oprávnění k pobytu na území České republiky.*“

[14] Dle § 42 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce: „*Pracovní cestou se rozumí časově omezené vyslání zaměstnance zaměstnavatelem ke výkonu práce mimo sjednané místo výkonu práce. Zaměstnavatel může vyslat zaměstnance na dobu nezbytné potřeby na pracovní cestu jen na základě dohody s ním. Zaměstnanec na pracovní cestě koná práci podle pokynů vedoucího zaměstnance, který ho na pracovní cestu vyslal.*“

[15] Z 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, či krajským soudem citovaný rozsudek ze dne 25. 7. 2013, č. j. 9 As 48/2013 - 46). Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 9 As 48/2013 - 46 dále uvedl, že vyslání cizince na pracovní cestu musí být časově omezené (§ 42 zákoníku práce) a nesmí znamenat dlouhodobou (fakticky trvalou) změnu místa výkonu práce. Institutu vyslání na pracovní cestu nelze používat dlouhodobě či pravidelně a zneužívat jej tak k obcházení místa výkonu práce uvedeného v povolení k zaměstnání. Dále soud konstatoval, že „*dlouhodobý či pravidelně se opakující výkon práce mimo místo uvedené v povolení ke zaměstnání či zásadní změna druhu*

povolené pracovní činnosti by nepochybně nemohly být hodnoceny jinak, než jako práce nelegální ve smyslu § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti...

[16] Z výše uvedeného plyne, že pro bezpodmínečný závěr o tom, že žalobce v projednávané věci vykonával nelegální práci, by ze shromážděných podkladů muselo vyplývat, že se jednalo o dlouhodobý či pravidelně se opakující výkon práce mimo místo uvedené v povolení k zaměstnání. Pokud tato kritéria nejsou prokazatelně splněna, nelze vyloučit, že se mohlo jednat o pracovní cestu.

[17] Krajský soud správně konstatoval, že závěry o dlouhodobosti či pravidelnosti výkonu práce mimo místo uvedené v povolení k zaměstnání ze správního spisu učinit nelze. Z protokolu o kontrole zaměstnavatele ASEI Co s. r. o., provedené na pracovišti společnosti UNEX Slévárna s. r. o., Brníčko 1032, Uničov, vyplývá, že dle předložené evidence docházky za měsíce červen až říjen 2017 pracoval žalobce na pracovišti Brníčko 1032, Uničov ve dnech 1. - 4. 8. a 11. - 18. 9. 2017.

[18] Stěžovatelka v kasační stížnosti namítá, že u zaměstnavatele žalobce, společnosti ASEI Co s. r. o., docházelo k využívání pracovních cest k dlouhodobému a pravidelnému obcházení místa výkonu práce uvedeného v povolení k zaměstnání ve smyslu závěrů rozsudku č. j. 9 As 48/2013 - 46, což vyplývá ze správního spisu. Nejvyšší správní soud konstatuje, že i pokud by tomu tak skutečně bylo, nejednalo by se o okolnost rozhodnou pro projednávanou věc. Předmětem řízení před správními orgány byla žalobcova žádost o prodloužení povolení k pobytu. Ze shromážděných podkladů by tak muselo plynout, že zaměstnavatel vysílal právě žalobce na pracovní cesty dlouhodobě či opakovaně, nikoliv pouze skutečnost, že tak zaměstnavatel činí u jiných svých zaměstnanců - cizinců. To mohla být pro posouzení žalobcovy žádosti toliko indicie, kterou měly správní orgány ve vztahu k žalobci potvrdit či vyvrátit.

[19] Stěžovatelce nelze ani přisvědčit, že by měl uskutečnění pracovní cesty prokazovat žalobce. Pokud správní orgány uzavřely, že žalobce vykonával nelegální práci, musí se tento jejich závěr zakládat na spolehlivě zjištěném skutkovém stavu věci, nikoliv na konstatování, že cizinec neprokázal opak. Závěr o naplnění jiné závažné překážky pobytu cizince na území není sankcí za nedoložení potřebných dokladů a musí se opírat o řádně zjištěný skutkový stav. V projednávané věci však z podkladů nevyplývá dostatečně spolehlivě, že by žalobce skutečně vykonával nelegální práci, tvrzení správních orgánů tak nemá oporu ve spise, resp. není zřejmé, proč správní orgány dovodily závěr o nelegální práci, jak správně uvedl krajský soud. Ani odpověď žalobce v průběhu jeho výslechu na otázku: „*Kde tuto práci (u zaměstnavatele ASEI Co s. r. o. – pozn. NSS) vykonáváte?*“ „*Není to na jednom místě, Kolín, Pardubice, Uničov. Kam mě firma pošle.*“, bez dalšího neprokazuje, že by se v případě žalobce jednalo o obcházení povoleného místa výkonu práce pomocí zneužívání institutu vyslání na pracovní cestu, neboť se jedná pouze o obecné tvrzení, jak správně zhodnotil krajský soud. Nejvyšší správní soud podotýká, že výslech žadatele o prodloužení pobytového oprávnění vede správní orgán, a to za účelem zjištění skutečného stavu věci. Má-li tedy správní orgán podezření např. na výkon nelegální práce, je na něm, aby vhodně zvolenými otázkami v průběhu výslechu toto podezření potvrdil či vyvrátil, nebo alespoň získal k této problematice podrobnější informace. V projednávané věci se však správní orgán spokojil s obecnou odpovědí, na niž nenavázal podrobnějšími či doplňujícími otázkami. Jde tak pouze k jeho úzi, že skutkový stav pro jeho závěry nebyl zjištěn dostatečně.

IV. Závěr a náklady řízení

[20] Stěžovatelka se svými námitkami neuspěla. Jelikož Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozsudku ani z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

pokračování

[21] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka ve věci neměla úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalobci jako úspěšnému účastníku náleží právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

[22] Náklady spočívají v odměně advokáta za jeden úkon právní služby – vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)] ve výši 3.100 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], a paušální částce ve výši 300 Kč za jeden úkon právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Protože advokát je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady o částku odpovídající dani, kterou je povinen odvést, tj. 21 % z částky 3 400 Kč, tedy o 714 Kč. Náklady řízení tedy celkově představují částku 4.114 Kč, kterou je žalovaná povinna uhradit ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám žalobcova zástupce JUDr. Jana Jiříčka, advokáta. Žalobce si ve vyjádření ke kasační stížnosti nárokoval náhradu nákladů řízení za dva úkony právní služby, tyto však nijak nekonkretizoval a ze spisu nevyplývá, že by jeho zástupce provedl jiný úkon, než podání vyjádření k věci. Nejvyšší správní soud tak přiznal náklady řízení za jeden úkon právní služby, jak je uvedeno výše.

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

V Brně dne 25. listopadu 2020

JUDr. Filip Dienstbier
předseda senátu