



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy, soudkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudce JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobce: **A. K.**, zastoupený Mgr. Janem Blažkem, advokátem se sídlem Riegrova 223/20, Plzeň, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 9. 9. 2019, č. j. MV-109976-4/SO-2019, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 14. 1. 2020, č. j. 30 A 104/2019-57,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a řízení před správními orgány

[1] Ministerstvo vnitra rozhodnutím ze dne 10. 6. 2019, č. j. OAM-13887-13/ZM-2019, neudělilo souhlas se změnou zaměstnavatele držitele zaměstnanecké karty podle § 42g odst. 7 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), z důvodu uvedeného v § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, neboť byla zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území. Touto překážkou měl být výkon závislé práce mimo pracovněprávní vztah v období od 1. 6. 2017 minimálně do 22. 6. 2017 a výkon práce v rozporu s vydanou zaměstnaneckou kartou a rozhodnutím o povolení k zaměstnání.

[2] Žalovaná žalobcovu odvolání zamítla a prvostupňové rozhodnutí potvrdila.

II. Posouzení věci krajským soudem

[3] Žalobce brojil proti rozhodnutí žalované žalobou u Krajského soudu v Plzni, který na jejím základu rozhodnutí žalované i prvostupňové rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

[4] Krajský soud shledal důvodnou námitku nepřezkoumatelnosti rozhodnutí pro nedostatek důvodů. Podle judikatury je pojem „závažná překážka“ obsažený v § 56 zákona o pobytu cizinců neurčitým pojmem, který je správní orgán povinen vymezit ve svém rozhodnutí a na podkladě zjištěného skutkového stavu náležitě odůvodnit jeho naplnění. Výkon nelegální práce cizincem, resp. výkon práce v rozporu s povolením k zaměstnání nebo zcela bez takového povolení, je obcházením, resp. porušováním zákona. Dopouští-li se cizinec takového jednání, obecně vzato není vyloučeno, aby takové jednání bylo považováno za závažnou překážku jeho pobytu na území. Správní orgány svůj závěr o výkonu nelegální práce plně založily na protokolu o kontrole provedené Oblastním inspektorátem práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj (dále též „inspektorát práce“) č. j. 2124/6.71/17-9, sp. zn. I6/2017-182 (dále též „protokol o kontrole“). Protokol o kontrole je možné využít k důkazu i v jiných správních řízeních. Je však nutno jej v nich řádně provést k důkazu a rovněž jej jako důkaz také hodnotit, tj. v souvislosti s ostatními důkazy. Na základě samotného protokolu o kontrole nelze závěry, ke kterým správní orgány dospěly, odůvodnit.

[5] Správní orgány se měly ve svých rozhodnutích zabývat otázkou možné pracovní cesty žalobce. Poukazy žalované na to, že pracovní cestou nelze zastříti výkon nelegální práce jsou obecně sice správné, ale ve vztahu k případu žalobce neodůvodněné, neboť není postaveno najisto, že se žalobce tímto způsobem skutečně pokoušel výkon nelegální práce zastírat. K této otázce nebylo vůbec provedeno dokazování, a tento závěr správního orgánu prvního stupně ani žalované tak není vůbec odůvodněn. Bylo proto namístě se ve správním řízení vypořádat s otázkou cestovního příkazu, kterým se žalobce dle protokolu o kontrole prokázal příslušnému inspektorovi a popřípadě provést dokazování ke zjištění, zda se v daném případě jednalo skutečně o pracovní cestu, nebo zda šlo jen o fiktivní pracovní cestu zastírající výkon nelegální práce.

[6] Tytéž závěry je pak podle krajského soudu nutno uvést i ve vztahu k tvrzenému výkonu jiného druhu práce, než měl žalobce povolen. Správní orgány vůbec neprovedly úvahu ve vztahu k tomu druhu práce, který měl žalobce povolen u svého zaměstnavatele v době, kdy byl zastížen kontrolou inspektorátu práce, a jeho porovnáním s druhem práce, který v provozovně WEILER Holoubkov s.r.o. (dále jen „WEILER“) v Holoubkově fakticky vykonával. K závěru o odlišnosti dvou druhů zaměstnání (rozuměj povoleného a fakticky vykonávaného) přitom v některých případech nelze dospět pouze na základě názvu určité pracovní pozice nebo názvu tohoto druhu práce. Platí to i v tomto případě, kdy se činnosti představitelně podřaditelné pod druh práce, jenž měl žalobce povolen („manipulační dělníci ve výrobě“), v zásadě může překrývat s činností, kterou žalobce v provozovně WEILER v době kontroly fakticky vykonával („technologické úkony přímo související s výrobou obráběcích strojů“). I v tomto směru krajský soud postrádal v napadeném rozhodnutí, ale i jemu předcházejícím rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, příslušnou úvahu, na základě které by bylo možno závěry správních orgánů obou stupňů, že se v daném případě jedná o jiný druh práce, přezkoumat.

[7] Objevuje-li se pak v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně závěr, že žalobce vykonával v období od 1. 6. 2017 minimálně do 22. 6. 2017 závislou práci zcela mimo pracovněprávní vztah, krajský soud žalobci rovněž přisvědčil, že ani pro ten nelze ve spise nalézt oporu, ani není dostatečně odůvodněn.

[8] Další žalobní námitky krajský soud neshledal důvodnými.

III. Kasační stížnost

[9] Žalovaná (stěžovatelka) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost.

[10] Považuje za absurdní názor krajského soudu, podle kterého se správní orgány měly v odůvodnění svých rozhodnutí vyrovnat se skutečnostmi uvedenými v protokolu o kontrole, tedy pracovní cestou, cestovním příkazem a druhem vykonávané práce. Těmito skutečnostmi se zabýval inspektorát práce, tj. správní orgán k tomu věcně příslušný, který konstatoval, že žalobce vykonával nelegální práci. Tato skutečnost je podle stěžovatelky plně dostačující k neudělení souhlasu se změnou zaměstnavatele z důvodu zjištění závažné překážky podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Krajský soud nespécifikoval, jak by měly správní orgány uvedené skutečnosti více zjišťovat. Z protokolu o kontrole (viz citace ze stran 13 a 20 protokolu) je evidentní, že se v případě žalobce nemohlo jednat o pracovní cestu, jak uvádí krajský soud. Žalobce pracoval pro zaměstnavatele ALMAX WORK-Holding, družstvo (dále jen „ALMAX“) na pracovišti v areálu společnosti WEILER pouze na základě uzavřené rámcové smlouvy o dílo mezi těmito společnostmi. Vykonával zde i jiný druh práce. Krajský soud zmíněnou rámcovou smlouvu nezohlednil, ačkoli je podle stěžovatelky podstatná. Na rozdíl od krajského soudu je stěžovatelka toho názoru, že bylo na žalobci, aby prokázal své tvrzení, podle kterého se výkonu nelegální práce nedopustil. Stěžovatelka je přesvědčena, že její rozhodnutí je dostatečně a srozumitelně odůvodněné a vypořádává všechny relevantní námitky. Stěžovatelka nesouhlasí se závěrem soudu, že nebyl dostatečně zjištěn skutkový stav.

[11] Rozsudek krajského soudu je nesrozumitelný, neboť v bodu 32 v souvislosti s pracovní cestou odkazuje na § 93 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce. Toto ustanovení se však týká práce přesčas, nikoli pracovní cesty. Rozsudek je též vnitřně rozporný. Krajský soud vytýká správním orgánům, že své závěry opřely o protokol o kontrole, v bodech 28 a 34 rozsudku však krajský soud označil protokol o kontrole za použitelný a způsobilý podklad, ze kterého lze vycházet. Dále samotnému krajskému soudu bylo z protokolu o kontrole zřejmé, že se žalobce nacházel na jiném místě výkonu práce, než jaké měl povoleno. Následně však polemizoval o pracovní cestě a cestovním příkazu a o druhu práce vykonávané žalobcem, aniž by vzal v úvahu, že se touto otázkou zabýval inspektorát práce.

[12] Stěžovatelka navrhuje zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení.

IV. Vyjádření žalobce

[13] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatelka nevysvětlila, v čem přesně spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Neuvádí ani, jakou konkrétní právní otázku soud posoudil nesprávně. Kasační stížnost by tedy měla být odmítnuta, případně zamítnuta.

[14] Stěžovatelka rozhodla pouze na základě protokolu o kontrole. Kontrolní zjištění obsažená v protokolu však nelze zaměňovat s výroky případného rozhodnutí inspekce práce. Skutková zjištění zachycená v protokolu jsou podkladem pro navazující správní řízení, nejsou jím však případná hodnocení kontrolorů, která se v protokolu mohou rovněž nacházet. Na základě protokolu nelze dovozovat vznik jakýchkoli práv či povinností. Protokol o kontrole tak nemůže být v souzené věci dostatečným podkladem, a to tím spíše, že závěry v něm obsažené a převzaté do rozhodnutí inspekce práce odvolací orgán fakticky odmítl pro jejich neprokázání (rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 12. 12. 2018, sp. zn. S6-2018-47). Do dnešního dne nebylo na základě protokolu vydáno pravomocné rozhodnutí.

[15] Žalobce se zcela ztotožňuje se závěrem krajského soudu o nedostatečném odůvodnění rozhodnutí. Stěžovatelka se nijak nezabývala tím, že podle protokolu o kontrole žalobce při kontrole předložil cestovní příkaz, který legitimizoval jeho přítomnost na daném místě. Nelze přitom bez dalšího konstatovat výkon nelegální práce z důvodu odlišného místa výkonu práce. Správní orgány platnost cestovního příkazu nezpochybnily. Stěžovatelka pochybila rovněž při odůvodnění výroku o výkonu odlišné práce od druhu povolené práce. Žalobce na pracovišti v Holoubkově fakticky vykonával práci podřaditelnou pod jemu povolený druh práce „manipulační dělník ve výrobě“. K námitce týkající se rámcové smlouvy žalobce uvádí, že na pracovišti v Holoubkově byl na základě cestovního příkazu, nikoli na základě rámcové smlouvy. Žalobce předložil dostatek důkazů, které výkon nelegální práce jasně vyvracejí.

[16] V doplnění vyjádření ze dne 23. 3. 2020 žalobce poukázal na usnesení inspektorátu práce ze dne 16. 3. 2020, kterým bylo zastaveno přestupkové řízení vedené na základě protokolu o kontrole proti žalobcovu bývalému zaměstnavateli ALMAX, neboť odpovědnost bývalého zaměstnavatele zanikla.

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[17] Soud konstatuje, že kasační stížnost má všechny zákonem požadované formální náležitosti a je projednatelná. Důvodnost kasační stížnosti soud přezkoumal v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Soud se neztotožnil s výtkou žalobce obsaženou v jeho vyjádření, podle které kasační stížnost neobsahuje konkrétní důvody, a měla by proto být odmítnuta. Soud považuje kasační tvrzení za dostatečně konkrétní a podřaditelná pod důvody vymezené v § 103 odst. 1 s. ř. s. Přistoupil proto k věcnému projednání kasační stížnosti.

[18] Kasační stížnost není důvodná.

[19] Nejvyšší správní soud předesílá, že rozsudek krajského soudu netrpí namítanou vadou nesrozumitelnosti, resp. nepřezkoumatelnosti.

[20] Poukázal-li krajský soud v bodu 32 rozsudku v souvislosti s úvahami o možné pracovní cestě žalobce na § 93 zákoníku práce, jde o zjevnou nepřesnost. Z kontextu celého rozsudku totiž vyplývá, že krajský soud měl na mysli § 93 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. Například v bodu 30 rozsudku uvedl, že „*v současné době je možnost vyslání cizinců na pracovní cesty zakotvena v § 93 zákona o zaměstnanosti*“ a následně toto ustanovení přesně citoval. Dále v tomtéž bodu poukázal na „*§ 93 zákona o zaměstnanosti*“. Z dalšího odůvodnění pak bezpochyby plyne, že krajský soud pracoval právě s § 93 zákona o zaměstnanosti, nikoli s § 93 zákoníku práce. Popsaná chyba tak v žádném případě nemohla mít vliv na srozumitelnost rozsudku.

[21] Soud neshledal ani tvrzený vnitřní rozpor v odůvodnění napadeného rozsudku. Krajský soud nezpochybnil, že protokol o kontrole lze využít jako důkazní prostředek. V projednávané věci však dospěl k závěru, že *ze samotného* protokolu o kontrole nelze dovodit závěry, ke kterým správní orgány dospěly. Jinými slovy, podle krajského soudu nebyla zjištění vyplývající z protokolu o kontrole dostatečná pro náležité objasnění skutkového stavu věci ve smyslu § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.

[22] Stejně tak krajský soud nezpochybnil, že se žalobce v okamžiku kontroly prováděné inspektorátem práce nacházel na jiném místě výkonu práce, než jaké měl povoleno. Konstatoval však, že se stěžovatelka (potažmo ministerstvo) měla za účelem dostatečného objasnění skutkového stavu zabývat tvrzením žalobce ohledně pracovní cesty a též povahou jím fakticky

vykonávané práce. Bez objasnění těchto skutečností neměl závěr, že žalobce vykonával v daném období práci v rozporu s vydanou zaměstnaneckou kartou a rozhodnutím o povolení k zaměstnání, resp. mimo pracovněprávní vztah, dostatečnou oporu ve správním spisu.

[23] Nejvyšší správní soud na výše předestřených úvahách krajského soudu neshledává nic rozporného. Naopak, tyto úvahy jsou srozumitelné, logické a nadto (a zde již jde o věcné posouzení, které soud provádí níže) též správné.

[24] Podle § 42g odst. 1 zákona o pobytu cizinců *[z]měnu 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. Změnit zaměstnavatele je držitel zaměstnanecké karty oprávněn nejdříve 6 měsíců od právní moci rozhodnutí o vydání zaměstnanecké karty; to neplatí v případě rozvázání pracovního poměru cizince výpovědí z některého z důvodů uvedených v § 52 písm. a) až e) zákoníku práce, dohodou z týchž důvodů anebo okamžitým zrušením podle § 56 zákoníku práce nebo zrušením pracovního poměru zaměstnavatelem ve zkušební době a pokud cizinec tyto důvody současně s oznámením prokáže. Držitel zaměstnanecké karty vydané podle odstavce 2 dále není oprávněn změnit zaměstnavatele nebo nastoupit na pracovní pozici, bude-li budoucím zaměstnavatelem agentura práce. Držitel zaměstnanecké karty, který na území přicestoval na základě vládou schváleného programu, je oprávněn změnit zaměstnavatele nejdříve po uplynutí doby, na kterou byla tato zaměstnanecká karta vydána; to neplatí, pokud dřívější změnu zaměstnavatele umožňují podmínky vládou schváleného programu, na jehož základě držitel zaměstnanecké karty na území přicestoval. Držitel zaměstnanecké karty dále není oprávněn oznámit změnu zaměstnavatele po uplynutí doby uvedené v § 63 odst. 1.*

[25] Podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců dlouhodobé vízum, s výjimkou víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpení pobytu na území z důvodu podle § 33 odst. 3, ministerstvo cizinci neudělí, jestliže pobyt cizince na území není v zájmu České republiky nebo je zjištěna *jiná závažná překážka pobytu cizince na území.*

[26] Podle § 5 písm. e) bod 2. zákona o zaměstnanosti se pro účely tohoto zákona *nelegální práci* rozumí práce vykonávaná cizincem v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání nebo bez tohoto povolení, je-li podle tohoto zákona vyžadováno, nebo v rozporu se zaměstnaneckou kartou, kartou vnitropodnikově převedeného zaměstnance nebo modrou kartou vydanými podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky nebo bez některé z těchto karet; to neplatí v případě výkonu jiné práce podle § 41 odst. 1 písm. c) zákoníku práce.

[27] Ze správního spisu se podává, že žalobci byla vydána zaměstnanecká karta s dobou platnosti od 15. 3. 2017 do 14. 3. 2019 na pracovní pozici montážní dělník výrobků a zařízení zaměstnavatele ALMAX. Žalobci bylo dále vydáno rozhodnutí o povolení k zaměstnání u zaměstnavatele ALMAX na pracovní pozici „manipulační dělníci ve výrobě“ s místem výkonu práce Tylova 57, Plzeň a U Slévárny 207, Dýšina. Žalobce dne 11. 3. 2019 podal žádost o udělení souhlasu se změnou zaměstnavatele držitele zaměstnanecké karty.

[28] Ministerstvo žalobcově žádosti nevyhovělo z důvodu existence jiné závažné překážky ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Tato jiná závažná překážka měla spočívat ve výkonu závislé práce mimo pracovněprávní vztah v období od 1. 6. 2017 minimálně do 22. 6. 2017 a výkonu práce v rozporu s vydanou zaměstnaneckou kartou a rozhodnutím o povolení k zaměstnání. Uvedený závěr ministerstvo založilo na skutečnostech vyplývajících z protokolu o kontrole (a souvisejícího vyřízení námitek proti tomuto protokolu), který je součástí správního spisu.

[29] Z protokolu o kontrole vyplývá, že v průběhu kontroly prováděné vůči společnosti ALMAX (žalobcův zaměstnavatel) byli dne 22. 6. 2017 ve výrobní hale společnosti WEILER

v Holoubkově zastižení zaměstnanci společnosti ALMAX (mezi nimi též žalobce), kteří zde společně s kmenovými zaměstnanci společnosti WEILER v halách „montáž“ a „lakovna“ zajišťovali „výrobu výrobního programu“ společnosti WEILER. Žalobce při této kontrole inspektorovi sdělil, že byl do lakovny vyslán svým zaměstnavatelem od 1. 6. 2017 na základě cestovního příkazu. Současně inspektorovi předložil cestovní příkaz vydaný zaměstnavatelem, kterým byl vyslán z místa bydliště na pracovní cestu do Holoubkova. Z protokolu dále plyne, že žalobce v době kontroly prováděl „*technologické úkony přímo související s výrobou obráběcích strojů*“.

[30] Nejvyšší správní soud nemá (shodně s krajským soudem) pochyb o tom, že protokol o kontrole (byť prováděné vůči osobě odlišné od účastníka řízení) může být způsobilým důkazním prostředkem. Podle § 51 odst. 1 správního řádu lze totiž k provedení důkazů užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Protokol o kontrole je v dané věci nutno považovat za standardní listinný důkaz ve smyslu § 53 správního řádu.

[31] Podle § 3 správního řádu, nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2 správního řádu. Zásada materiální pravdy vyjádřená v citovaném ustanovení správního řádu správními orgány 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, zejména důkazy, podle své úvahy. Pečlivě přitom musí přihlídnout ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci (§ 50 odst. 4 správního řádu).

[32] Shora uvedené pro nyní souzenou věc znamená, že učinily-li správní orgány závěr o existenci jiné závažné překážky pobytu žalobce na území, bylo jejich povinností v řízení shromáždit a provést důkazy v takovém rozsahu a obsahu, které by takový závěr odůvodňovaly. Současně bylo povinností správních orgánů přihlídnout ke všemu, co v řízení vyšlo najevo, a řádně se vypořádat též s tvrzeními žalobce, kterými zpochybňoval závěry správního orgánu.

[33] V nyní projednávané věci správní orgány však svým povinností při zjišťování skutkového stavu nedostály.

[34] Jak již soud zdůraznil shora, správní orgány své závěry plně založily na protokolu o kontrole. Z něj je však v zásadě možno dovodit jen tolik, že žalobce fakticky vykonával práci na jiném místě a jím vykonávaná činnost byla formálně označena jinak, než práce, kterou měl úřadem práce povolenu. Skutečnosti obsažené v protokolu o kontrole tak jistě mohly poskytnout dobré východisko pro další úvahy správních orgánů. Pokud ovšem správní orgány hodlaly vycházet ze závěru, že se žalobce dopustil výkonu nelegální práce, musely tuto skutečnost v řízení dostatečně prokázat. Sám protokol o kontrole tuto skutečnost neprokazuje, resp. obsahuje tvrzení, která bylo nutno za účelem správného zjištění skutkového stavu v nynější věci dále řádně prověřit.

[35] Přitom žalobce již v průběhu kontroly předložil cestovní příkaz a jasně tvrdil, že nejde o výkon nelegální práce, neboť je vyslán na pracovní cestu. Stejně tak v odvolání žalobce namítal, že „*z jednorázového pobytu zaměstnance na adrese odlišné od místa výkonu práce ovšem nelze v žádném případě usoudit, že došlo ke změně místa výkonu práce, a tedy k porušení jakéhokoli předpisu*“. Správní orgány toto žalobcovo tvrzení (které se snažil doložit cestovním příkazem) nijak nekonfrontovaly se zjištěními vyplývajícími z protokolu o kontrole. Nedostály tak své povinnosti přihlídnout ke všemu, co v řízení vyšlo najevo (§ 50 odst. 4 správního řádu), v důsledku čehož nedostatečně zjistily skutkový stav.

[36] Stěžovatelčino kasační tvrzení, podle kterého je „*evidentní, že se v případě žalobce nemůže jednat o pracovní cestu*“, je proto přinejmenším předčasné, neboť pro takový závěr správní spis neposkytuje dostatečnou oporu. Argumentuje-li stěžovatelka v kasační stížnosti existencí rámcové smlouvy, na jejímž základu měl žalobce vykonávat práci u společnosti WEILER, je k tomu jednak třeba uvést, že jde o argumentaci neobsaženou v rozhodnutí stěžovatelky (ani v prvostupňovém rozhodnutí). Na správnosti shora uvedených závěrů tak nemůže nic změnit, neboť, jak již soud mnohokrát uvedl, nedostatek odůvodnění rozhodnutí správních orgánů nelze napravovat prostřednictvím vyjádření k žalobě či jiným návrhům, resp. prostřednictvím kasační stížnosti (srov. rozsudky NSS ze dne 13. 10. 2004, č. j. 3 As 51/2003-58, či ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 80/2008-68, č. 1787/2009 Sb. NSS). Současně soud zdůrazňuje, že stěžovatelkou zmiňovaná rámcová smlouva o dílo (kterou podle jejího názoru krajský soud nezohlednil) není součástí správního spisu a správní orgány z ní v nyní souzené věci nevycházely. Nejvyššímu správnímu soudu proto není zřejmé, jakým způsobem ji měl krajský soud při svém rozhodování zohlednit.

[37] Kasační soud pak plně přisvědčuje závěru krajského soudu, že skutkový stav byl zcela nedostatečně zjištěn též ve vztahu k tvrzenému výkonu jiného druhu práce. Stěžovatelka tento závěr krajského soudu v kasační stížnosti nijak konkrétně nezpochybnila, namítá pouze obecně, že skutkový stav byl prokázán dostatečně. Nejvyšší správní soud proto v téže míře obecnosti konstatuje, že ani ve vztahu k závěru o výkonu jiného druhu práce neposkytuje správní spis dostatek podkladů.

[38] Nejvyšší správní soud souhlasí s obecnými východisky týkajícími se objasňování skutkového stavu správním orgánem, která vyplývají ze stěžovatelkou citované judikatury (např. rozsudky NSS ze dne 20. 6. 2018, č. j. 3 Azs 133/2017-27, či ze dne 7. 3. 2007, č. j. 3 As 32/2006-52). Není pochyb o tom, že správní orgán může odmítnout provedení určitého důkazu, je-li nadbytečný, a že povinnost řádného objasnění skutkového stavu je korigována zásadou procesní ekonomie. Obecně tedy není nutno trvat na natolik podrobném objasnění skutkového stavu, které by nemělo pro rozhodnutí ve věci své opodstatnění. V nyní posuzované věci, jak vyplývá ze shora uvedeného, však správní orgány na objasnění skutečností podstatných pro rozhodnutí ve věci téměř rezignovaly. Spokojily se pouze se skutečnostmi zachycenými v protokolu o kontrole, které ovšem nejsou způsobitelné skutkově podepřít jimi vyslovené závěry. Nadto nelze pominout, že správní orgány ani adekvátně nereagovaly na vše, co v řízení vyšlo najevo (otázka předložení cestovního příkazu) ani na tvrzení vnesená do řízení žalobcem (že se nelegální práce nedopustil, neboť byl na pracovní cestě). Některé závěry (zejména týkající se povahy žalobcem vykonávané práce) pak oporu ve správním spisu nenacházejí vůbec.

[39] Krajský soud tedy správně uzavřel, že skutkový stav nebyl doposud dostatečně zjištěn tak, aby mohl odůvodňovat rozhodnutí o neudělení souhlasu se změnou zaměstnavatele držitele zaměstnanecké karty z důvodu existence jiné závažné překážky pobytu žalobce na území.

VI. Závěr a náklady řízení

[40] Soud dospěl s ohledem na shora uvedené k závěru, že kasační stížnost není důvodná, proto ji podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

[41] Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Úspěšnému žalobci soud přiznal náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, kterou představuje odměna advokáta (§ 35 odst. 2 s. ř. s.) za jeden úkon právní služby ve výši 3.100 Kč, tj. za vyjádření ke kasační stížnosti, podle § 11 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) a § 7 bodem 5. vyhlášky č. 177/1996 Sb.,

o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), a paušální náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč za jeden úkon právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), tedy 3.400 Kč, které je třeba navýšit o DPH ve výši 21 %, tedy celkem 4.114 Kč, které je žalobci povinen v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. uhradit neúspěšný účastník, tedy stěžovatelka, a to k rukám jeho zástupce ve lhůtě do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku. Za doplnění vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 23. 3. 2020 soud žalobcovu zástupci odměnu nepřiznal, neboť v tomto vyjádření byla pouze doplněna argumentace již obsažená ve vyjádření prvním.

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

V Brně dne 11. června 2020

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu