



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Jana Čížka a soudců Mgr. Ing. Lenky Bursíkové a JUDr. Bc. Kryštofa Horna v právní věci

žalobce: **V. Y.**, narozen X
státní příslušník Ukrajiny
bytem X

zastoupen advokátem JUDr. Vratislavem Vlčkem
sídlem Běluňská 258/68, Praha 9

proti

žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
sídlem náměstí Hrdinů 3, Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 3. 5. 2021, č. j. MV-56847-5/SO-2021,

takto:

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Ministerstvo vnitra rozhodnutím ze dne 12. 2. 2021, č. j. OAM-59128-15/ZM-2020, zamítlo žalobcovu žádost o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty podle § 44a odst. 10 ve spojení s § 46e 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, ve znění zákona č. 165/2020 Sb. (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), neboť byla zjištěna jiná závažná překážka žalobcova pobytu na území.
2. Žalovaná v záhlaví označeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) k žalobcově odvolání změnila výrok rozhodnutí ministerstva tak, že *„žádost se zamítá a doba platnosti zaměstnanecké karty se podle § 44a odst. 11 ve spojení s § 46 odst. 6 písm. e) zákona č. 326/1999 Sb., neprodlužuje, neboť účastník řízení vykonával nelegální práci“*.

3. Žalobce se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), domáhá zrušení napadeného rozhodnutí i rozhodnutí ministerstva.

Obsah žaloby a vyjádření k žalobě

4. Žalobce nesouhlasí se závěrem žalované, podle které pojem „pracovní zařazení“ nelze chápat jen jako pracovní pozici ve smyslu druhu práce a že jde o pojem zaměnitelný s pojmem „pracovní pozice“, který zahrnuje jednak druh práce, tak místo výkonu práce. Právě tento nesprávný závěr vedl žalovanou ke konstatování, že žalobce vykonával práci v rozporu s vydanou zaměstnaneckou kartou na jiné adrese a že toto jednání je výkonem nelegální práce. Daný závěr žalované nemá oporu v platné právní úpravě a je důsledkem nepřipustného extenzivního výkladu právní normy. Neexistuje žádný důvod, proč by se pojem „změna pracovního zařazení“ obsažený v § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců měl vykládat též jako změna místa výkonu práce a nikoli pouze jako změna druhu práce (pracovní pozice), což vyplývá nejen ze samotné formulace obsažené v tomto ustanovení, ale i z tradičního výkladu pojmu pracovní zařazení [k tomu žalobce poukazuje na § 62 odst. 3 a § 73a odst. 2 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“)]. Z § 103 odst. 2 písm. a) bodu 1 zákoníku práce pak lze dovodit, že pojem pracovní zařazení je naopak ještě užší nežli pojem druh práce. V oblasti pracovního práva tak není dána žádná souvislost mezi pojmem pracovní zařazení a místo výkonu práce (coby další podstatné náležitosti pracovní smlouvy). Místo výkonu práce je odlišným pojmem od pracovního zařazení i z hlediska požadavků oficiálního tiskopisu žádosti o zaměstnaneckou kartu, který rovněž tyto tradiční kategorie rozlišuje. Ani samotná zaměstnanecká karta neobsahuje údaj o místě výkonu práce. Žalobce tak nemohl vykonávat práci v rozporu s vydanou zaměstnaneckou kartou.
5. Pokud tedy žalobce vykonával v daném období závislou práci pro společnost DEVAMA pliz s.r.o. (dále jen „Devama“) na základě pracovní smlouvy ze dne 10. 10. 2018 ve znění dodatku ze dne 1. 10. 2019, na pracovní pozici svářeče kovu a nerez, a to v provozovně zaměstnavatele na adrese Okružní 600, Zruč nad Sázavou a v období od října X do ledna X v provozovně téhož zaměstnavatele na adrese Rybářská 56, Kolín, nepostupoval v rozporu s vydanou zaměstnaneckou kartou. Šlo o řádná místa výkonu práce žalobce podle § 34 odst. 1 písm. b) zákoníku práce. Žalobce nezměnil zaměstnavatele, pracovní zařazení ani nepřijal zaměstnání na další pracovní pozici u svého ani u jiného zaměstnavatele. Žalobce proto ani nebyl povinen tuto skutečnost oznamovat ministerstvu ve smyslu § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců.
6. Žalovaná ve vyjádření k žalobě zopakovala závěry vyslovené v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Doplnila, že inspektoráty práce a Státní úřad inspekce práce, kteří u zaměstnavatelů kontrolují dodržování povinností vyplývajících z právních předpisů, považují za výkon nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bodu 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), právě i výkon práce v rozporu s vydanou zaměstnaneckou kartou, konkrétně v rozporu s místem výkonu práce. Pokud cizinec hodlá vykonávat práci na jiném místě výkonu práce, než pro které mu byla vydána zaměstnanecká karta, je povinen tuto změnu ministerstvu podle § 42g odst. 7 a 8 zákona o pobytu cizinců v předstihu oznámit. Pokud tak cizinec neučiní a změní místo výkonu práce, jedná se o výkon nelegální práce. Žalovaná považuje údaj o místě výkonu práce za podstatný údaj, který charakterizuje danou pracovní pozici, tj. pracovní zařazení [tento údaj musí být uveden jak v pracovní smlouvě, tak u dané volné pracovní pozice v Centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty (dále též „centrální evidence“)]. Zaměstnanecká karta je cizinci vydávána na konkrétní pozici uvedenou v této evidenci (kde je uvedeno i konkrétní místo výkonu práce). Cizinec je proto povinen v případě změny místa výkonu práce oznámit změnu pracovního zařazení držitele zaměstnanecké karty, ke které je povinen doložit nové/odlišné číslo pracovní pozice v centrální evidenci. Změna místa výkonu práce je podstatnou změnou pracovní pozice

(pracovního zařazení). Pojem pracovní zařazení je třeba chápat tak, že zahrnuje i údaj o místě výkonu práce, který je jedním z definičních znaků pracovního místa. Žalovaná dodala, že oznámení změny pracovního zařazení, kdy dochází ke změně místa výkonu práce, je zavedený postup.

7. Žalovaná navrhuje zamítnutí žaloby.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

8. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Jde tedy o žalobu věcně projednatelnou.
9. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalované (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Vady, k nimž by byl soud povinen přihlédnout i bez námítky, neshledal.
10. Soud rozhodl o žalobě v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez jednání. Účastníci řízení udělili s tímto postupem souhlas *implicitě*, neboť na výzvu soudu ve stanovené lhůtě nesdělili, že s rozhodnutím věci bez jednání nesouhlasí. Důkazy listinami navržené žalobcem soud neprováděl, neboť tyto listiny jsou již součástí správního spisu, kterým se v řízení před správními soudy dokazování neprovádí.

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

11. Žalobce dne 14. 10. 2020 požádal o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty pro pracovní místo vedené v evidenci pod číslem 9 954 410 728 u zaměstnavatele Devama s pracovním zařazením svářeč a místem výkonu práce Okružní 600, Zruč nad Sázavou od 1. 1. 2021 do 31. 12. 2023.
12. Dne 14. 10. 2020 ministerstvo požádalo Úřad práce České republiky – krajskou pobočku v Příbrami o závazné stanovisko k otázce, zda lze další zaměstnávání žalobce na daném pracovním místě vzhledem k situaci na trhu práce povolit. Dne 5. 11. 2020 úřad práce podal ministerstvu souhlasné závazné stanovisko, neboť s přihlédnutím k situaci na trhu práce nezjistil skutečnosti, které by odůvodňovaly vydání nesouhlasného stanoviska. Téhož dne ministerstvo obdrželo od Státního úřadu inspekce práce informaci o výsledku kontroly u společnosti Devama v sídle společnosti J.M.KAPA, s.r.o. (dále jen „J.M.KAPA“) na adrese Rybářská 56, Kolín. Kontrolou na místě a předloženými doklady bylo zjištěno, že společnost Devama pronajímá pracovní sílu jiné právnické osobě, aniž by přitom byly dodrženy podmínky pro zprostředkování zaměstnání podle § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti. Zprostředkování zaměstnání se kontrolovaná osoba snažila zastít uzavřením smlouvy o dílo. Dále bylo zjištěno, že žalobce vykonával závislou činnost v rozporu se zaměstnaneckou kartou. Z přiloženého protokolu o kontrole ze dne 23. 1. 2020 k osobě žalobce vyplynulo, že Devama umožnila žalobci na pracovišti J.M.KAPA výkon práce od 1. 1. 2020 v rozporu se zaměstnaneckou kartou č. 000572875, neboť žalobce má vydanou zaměstnaneckou kartu pro místo výkonu práce Okružní 600, Zruč nad Sázavou, přičemž dne 23. 1. 2020 byl výkon práce zjištěn na pracovišti Rybářská 56, Kolín.
13. Dne 4. 2. 2021 se žalobce seznámil s podklady pro rozhodnutí. Při seznámení uvedl, že podá žádost o změnu místa výkonu práce.
14. Prvostupňovým rozhodnutím ministerstvo žalobcovu žádost zamítlo a platnost zaměstnanecké karty neprodloužilo, neboť zjistilo jinou závažnou překážku pobytu žalobce na území podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Ministerstvo konstatovalo, že žalobce v období říjen 2019 až leden 2020 vykonával výdělečnou činnost na pracovišti J.M.KAPA na adrese Rybářská 56, Kolín, tedy práci s jiným místem výkonu, než pro které mu byla vydána

zaměstnanecká karta. K této činnosti neměl vydané platné povolení k zaměstnání, zaměstnaneckou kartu, kartu vnitropodnikově převedeného zaměstnance, modrou kartu a ani na výzvu správního orgánu nedoložil doklady, které by ho k výkonu takové činnosti opravňovaly. Tím se dopustil soustavného výkonu nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti. Výkon nelegální práce je podle ministerstva třeba obecně pokládat za závažnou překážku dalšího pobytu žalobce na území. K žádosti o změnu místa výkonu práce avizované při seznámení s podklady ministerstvo uvedlo, že oznámení o změně pracovního zařazení měl žalobce podat třicet dní před tím, než taková změna nastala.

15. Žalobce dne 8. 3. 2021 podal proti prvostupňovému rozhodnutí odvolání, v němž uvedl, že v daném období vykonával práci pro společnost Devama na základě pracovní smlouvy ze dne 10. 10. 2018, ve znění dodatku ze dne 1. 10. 2019, na adrese Okružní 600, Zruč nad Sázavou, a v období od října X do ledna X (zřejmě míněno od října X do ledna X, *pozn. soudu*) též v provozovně zaměstnavatel na adrese Rybářská 56, Kolín. Jde o řádná místa výkonu práce podle § 34 odst. 1 písm. b) zákoníku práce. Žalobce neměnil zaměstnavatele ani pracovní zařazení, nepřijal ani další pracovní pozici u svého či jiného zaměstnavatele. Nebyl proto tuto skutečnost povinen oznamovat ministerstvu. Žalobce byl až do vyhledání právní pomoci postupem ministerstva zmaten, a proto podal oznámení o změně pracovního zařazení u zaměstnavatele, které je však bezpředmětné, protože ke změně pracovního zařazení nikdy nedošlo. K odvolání žalobce přiložil výpis zaměstnavatele z rejstříku živnostenského podnikání s uvedením výčtu provozoven, smlouvu o nájmu provozovny ze dne 29. 4. 2016, pracovní smlouvu ze dne X, dodatek k pracovní smlouvě ze dne X a vzor žádosti o zaměstnaneckou kartu. Podle dodatku k pracovní smlouvě ze dne X se pracovní smlouva uzavřená dne X doplňuje tak, že místem výkonu práce je Rybářská 56, Kolín a další místa v České republice, ve kterých bude mít zaměstnavatel provozovnu.
16. Napadeným rozhodnutím žalovaná změnila rozhodnutí ministerstva, jak je uvedeno v bodu 2 tohoto rozsudku. Konstatovala, že žalobce vykonával závislou práci v rozporu s vydanou zaměstnaneckou kartou, konkrétně na jiném místě výkonu práce. Žalobci byl tedy umožněn (minimálně od X do X) ze strany společnosti Devama výkon nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti. Žalovaná uvedla, že podle účinného znění zákona o pobytu cizinců je již sám výkon nelegální práce důvodem zamítnutí žádosti o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty [§ 44a odst. 11 ve spojení s § 46 odst. 6 písm. e) tohoto zákona]. Přistoupila proto ke změně výrokové části prvostupňového rozhodnutí, neboť zjištěný skutkový stav podle jejího názoru nebyl podřazen pod správné ustanovení zákona. Žalovaná dále konstatovala, že spisový materiál obsahuje podklady, které bez důvodných pochybností prokazují, že žalobce vykonával nelegální práci. Korigovala však dobu zjištěného výkonu nelegální práce. Ministerstvo totiž uvedlo, že žalobce vykonával nelegální práci v období říjen X až leden X, ačkoli z protokolu o kontrole ve vztahu k žalobci plyne, že šlo pouze o období od X minimálně do X (byť kontrolovaným obdobím byl říjen X – leden X).
17. K odvolacím námitkám žalovaná uvedla, že změna či další místo výkonu práce cizince jakožto držitele zaměstnanecké karty jsou samozřejmě možné, cizinec je ovšem povinen tuto změnu oznámit podle § 42g odst. 7 a 8 zákona o pobytu cizinců. Samotné uzavření dodatku k pracovní smlouvě bez dalšího neznamená, že cizinec může okamžitě začít na novém místě výkonu práce pracovat. Kromě povinnosti změnu ohlásit je též nutné, aby se daná pracovní pozice (s novým místem výkonu práce) nacházela v centrální evidenci. Na závěru o výkonu nelegální práce nemůže nic změnit to, zda žalobce konal práci na adrese Rybářská 56, Kolín pro společnost Devama, či pro společnost J.M.KAPA. Pracovní zařazení je definováno minimálně podstatnými náležitostmi pracovní smlouvy, což je právě i místo nebo místa výkonu práce. Obdobně v evidenci obsahují jednotlivá volná pracovní místa pracovní pozice, které jsou definovány i místem výkonu práce jako jedním z klíčových znaků dané pracovní pozice. Též úřad práce v závazných stanoviscích uvádí místo výkonu práce, považuje ho tedy za podstatný a

neoddělitelný znak konkrétní pracovní pozice. Účelem žalobcova pobytu na území je zaměstnání na jedné z pracovních pozic uvedených v centrální evidenci. Pojem pracovní zařazení nelze chápat jen jako pracovní pozici ve smyslu druhu práce, jak dovozuje žalobce. Pojem pracovní zařazení obsahuje jak druh práce (někdy též zjednodušeně označovaný jako pracovní pozice), tak i místo výkonu práce. Skutečnost, že žalobce podal oznámení na novou pracovní pozici (to, že se jedná o novou, resp. odlišnou pracovní pozici dokládá i vlastní číslo, pod kterým je vedena v evidenci), nemůže mít vliv na zjištěný skutkový stav (k výkonu nelegální práce již došlo). Podání oznámení však pro žalobce znamená, že může být od 5X zaměstnáván na pracovní pozici u zaměstnavatele Devama s místem výkonu práce Rybářská 56, Kolín, a to do právní moci rozhodnutí.

Posouzení žaloby

18. Podle § 42g odst. 1 zákona o pobytu cizinců se zaměstnaneckou kartou 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. Cizince, u kterého je podle zákona o zaměstnanosti vyžadováno povolení k zaměstnání nebo který je uveden v § 98 zákona o zaměstnanosti, opravňuje zaměstnanecká karta k pobytu na území za účelem zaměstnání.
19. Podle § 42g odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců je žádost o vydání zaměstnanecké karty 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.
20. Podle § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců je držitel zaměstnanecké karty vydané podle odstavce 2 povinen oznámit ministerstvu změnu zaměstnavatele, pracovního zařazení nebo zaměstnání na další pracovní pozici u téhož nebo u jiného zaměstnavatele nejméně 30 dnů před takovou změnou.
21. Podle § 44a odst. 11 zákona o pobytu cizinců ministerstvo platnost zaměstnanecké karty neprodlouží, nesplňuje-li cizinec podmínky uvedené v § 42g odst. 2 písm. a), b) a c), § 42g odst. 3 věta první nebo v § 42g odst. 4 anebo je-li důvod pro zahájení řízení o zrušení platnosti zaměstnanecké karty (§ 46e), a dále, jestliže Úřad práce České republiky – krajská pobočka nebo pobočka pro hlavní město Prahu vydal závazné stanovisko, že další zaměstnávání cizince nelze vzhledem k situaci na trhu práce povolit. Ustanovení § 42g odst. 3 věta druhá a **§ 46 odst. 6 písm. d), e) a f) se použije obdobně**. Jestliže bylo v průběhu řízení o žádosti o prodloužení zaměstnanecké karty učiněno oznámení podle § 42g odst. 7, 8 nebo 10, má se za to, že cizinec žádá o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty z důvodu zaměstnávání na poslední oznámenou pracovní pozici.
22. Podle § 46 odst. 6 písm. e) zákona o pobytu cizinců pro zaměstnaneckou kartu platí obdobně odstavec 1 věta druhá a § 55 odst. 1, § 58 odst. 3 a § 62 odst. 1 vztahující se na dlouhodobé vízum. **Ministerstvo zaměstnaneckou kartu nevydává, pokud cizinec vykonával nelegální práci.**
23. Podle § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti se 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.
24. Podle § 63 odst. 1 zákona o pobytu cizinců platnost zaměstnanecké karty zaniká nejpozději uplynutím 60 dnů ode dne, kdy cizinec skončil poslední pracovněprávní vztah splňující podmínky

podle § 42g odst. 2 písm. b) na pracovní pozici, na kterou byla vydána zaměstnanecká karta nebo povolení k zaměstnání anebo která byla oznámena za splnění podmínek uvedených v § 42g odst. 7 až 10; to neplatí, pokud se jedná o cizince uvedeného v § 98 zákona o zaměstnanosti. Podle § 63 odst. 3 téhož zákona se odstavec 1 nepoužije, jestliže cizinec před uplynutím doby uvedené v odstavci 1 učiní oznámení podle § 42g odst. 7 nebo podá žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za jiným účelem v souladu s podmínkami stanovenými tímto zákonem.

25. Mezi účastníky řízení není sporu o tom, že žalobci byla vydána zaměstnanecká karta s platností od X do X na základě pracovní smlouvy uzavřené se zaměstnavatelem Devama dne X na volné pracovní místo vedené v evidenci pod č. X na pozici X s místem práce Okružní 600, Zruč nad Sázavou. Sporné není ani to, že žalobce minimálně od X do X vykonával pro společnost Devama závislou činnost na pracovišti Rybářská 56, Kolín. Stežejní pro posouzení důvodnosti podané žaloby je proto otázka, zda výkon práce na pracovišti v Kolíně byl v rozporu s vydanou zaměstnaneckou kartou, a byl tedy nelegální prací, či nikoli, a zda zde tedy existovala překážka pro vyhovění jeho žádosti o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty podle § 46 odst. 6 písm. e) zákona o pobytu cizinců.
26. K vlivu výkonu nelegální práce na posouzení žádosti o zaměstnaneckou kartu (či její prodloužení) soud pouze pro pořádek vytýká před závorku, že zákonodárce se rozhodl s účinností od 1. 8. 2019 (novela provedená zákonem č. 176/2019 Sb.) výkon nelegální práce vymezit jako samostatný důvod pro zamítnutí takové žádosti, a proto již není nutno zkoumat, zda nelegální výkon závislé práce dosahuje takové intenzity, že se jedná o závažnou překážku pobytu cizince na území, tj. že naplňuje hypotézu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Neuplatní se již tedy ani závěry NSS vyslovené např. v rozsudcích ze dne 23. 10. 2019, č. j. 9 Azs 235/2019 – 33, ze dne 9. 10. 2019, č. j. 10 Azs 250/2019 – 25, ze dne 21. 10. 2020, č. j. 6 Azs 275/2019 – 43, či ze dne 16. 9. 2019, č. j. 5 Azs 166/2019 – 27, na jejichž základu bylo nutno zkoumat nejen samotnou existenci nelegální práce, ale též další okolnosti související s výkonem nelegální práci (zejména její délku). Pokud tedy správní orgány zjistí výkon nelegální práce, nemohou žádosti vyhovět. Podle rozsudku NSS ze dne 24. 7. 2019, č. j. 6 Azs 373/2018 – 30, si úvahu o výkonu nelegální práce cizince může učinit správní orgán rozhodující v bytovém řízení sám, a to aniž by se musel obrátit na příslušný správní orgán rozhodující ve věcech zaměstnanosti.
27. Soud dále zdůrazňuje, že oprávnění k pobytu na území České republiky udělené cizinci zpravidla není samoučelné. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 12. 2011, č. j. 7 As 82/2011 – 81, konstatoval, že zákon o pobytu cizinců „*stojí na principu, že pobyt cizince na území České republiky musí být odůvodněn, např. dlouhodobým zaměstnáním, podnikáním, studiem, a tyto činnosti musí být skutečně na území České republiky vykonávány*“. Účel, pro který byl cizinci povolen pobyt, musí být skutečně naplněn.
28. Podle § 42g odst. 2 zákona o pobytu cizinců může cizinec žádat o zaměstnaneckou kartu, pouze pokud je účelem jeho pobytu na území zaměstnání na jedné z pracovních pozic uvedených v **centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty** a podmínkou pobytu, resp. dokladem o účelu pobytu, je pracovní smlouva, dohoda o pracovní činnosti nebo smlouva o smlouvě budoucí. Obecně platí, že zaměstnanecká karta vydaná podle § 42g zákona o pobytu cizinců opravňuje jejího držitele pouze k výkonu práce na volném pracovním místě, na které byla vydána. Pokud hodlá cizinec změnit zaměstnavatele nebo být zaměstnán na jiné pozici uvedené v Centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty, musí nejdříve ministerstvu takovou změnu oznámit.
29. Podle § 37a odst. 2 zákona o zaměstnanosti lze přitom volné pracovní místo obsadit státním příslušníkem třetího státu teprve poté, co proběhne *test trhu práce* – pouze v případě, kdy je „*otestováno*“, že dané místo nelze obsadit občanem České republiky nebo Evropské unie, přichází v úvahu možnost obsadit dané místo občanem třetí země. Pokud jsou při zadání testu výchozí podmínky diametrálně odlišné od podmínek, které jsou posléze obsahem

pracovněprávního vztahu, pak test trhu práce nemůže splnit svůj účel a podstatu a dochází tak k jeho obcházení.

30. Mezi zásadní okolnosti, na základě kterých dochází k testování volné pracovní pozice a které také definují konkrétní volné pracovní místo vedené v centrální evidenci, přitom patří též určení druhu práce a místo jejího výkonu (srov. rozsudek NSS ze dne 25. 2. 2016, č. j. 4 Azs 2/2016 – 31). Uvedené jednoznačně vyplývá z § 37 ve spojení s § 37a odst. 1 zákona o zaměstnanosti. Podle těchto ustanovení totiž centrální evidence volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty obsahuje tyto údaje: 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.
31. Právě na základě těchto údajů (zejména základních charakteristik pracovního místa) probíhá test trhu práce, na jehož základu pak může dojít k obsazení volného pracovního místa cizincem. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 11. 2014, č. j. 5 Azs 132/2014 – 45, podrobně vysvětlil důvody pro vydávání povolení k zaměstnání cizince s přesně vymezením místem výkonu práce, druhem práce a také dobou, na kterou se vydává. Účelem posuzované úpravy je zejména zajištění primárního uspokojení potřeb zaměstnání pro občany ČR a jiných členských států EU. Zaměstnávání cizinců je možné pouze tehdy, není-li dostatek vlastních zdrojů pracovních sil. Vždy se posuzuje konkrétní situace, a to jak z hlediska **určitého místa**, tak z hlediska **místních poměrů**, druhu pracovních pozic a časového období. Nejen v ČR, ale i ve všech členských státech EU, je přístup k zaměstnávání cizinců obecně poměrně restriktivní. Proto jsou povolení k zaměstnání vydávána jen pro konkrétního zaměstnavatele a ve vztahu k přesně vymezenému místu výkonu práce, druhu práce, a to i na určitý čas. Na každé volné pracovní místo je tak vydáváno samostatné povolení k zaměstnání a nepostačuje, že cizinec už jiné povolení má. Výkon jiného druhu práce cizincem, než který je v povolení zaměstnání uveden, je proto nutné považovat za výkon práce bez platného povolení k zaměstnání. Platí, že výkon práce mimo místo uvedené v povolení k zaměstnání (srov. § 92 odst. 3 zákona o zaměstnanosti) je výkonem nelegální práce (srov. konstantní judikaturu NSS, např. rozsudek ze dne 8. 6. 2007, č. j. 6 Ads 139/2011 – 82, č. 2579/2012 Sb. NSS, ze dne 25. 7. 2013, č. j. 9 As 48/2013 – 46, či ze dne 28. 8. 2013, č. j. 1 As 74/2013 – 34). Byť NSS shora uvedené závěry vyslovil ve vztahu k povolení k zaměstnání (tedy jinému titulu, na jehož základě mohou být cizinci v ČR zaměstnání), jsou dle názoru soudu s ohledem na jeho shodný účel plně přenositelné i na zaměstnanecké karty.
32. I zaměstnanecká karta je totiž vydávána pro účely zaměstnání cizinců a váže se na volné pracovní místo s konkrétním druhem a místem výkonu práce u konkrétního zaměstnavatele (srov. rozsudek NSS ze dne 20. 5. 2021, č. j. 1 Azs 471/2020 – 69). Je sice pravdou, že zákon o pobytu cizinců hovoří poněkud nepřesně o *pracovní pozici* uvedené v centrální evidenci, bezesporu však výrazem pracovní pozice zákon odkazuje právě na volná *pracovní místa* v centrální evidenci. Je-li pak na základě žádosti obsahující odkaz na volné pracovní místo vedené v centrální evidenci vydána zaměstnanecká karta, je vydána právě pro toto konkrétní pracovní místo, tedy pro pracovní místo, jehož základní charakteristikou je zejména druh vykonávané práce a místo jeho výkonu (a samozřejmě též zaměstnavatel).
33. Výklad zastávaný žalobcem by vedl k popření shora uvedených východisek, neboť by pro legální výkon práce *prakticky kdekoliv na území České republiky* postačovalo disponovat zaměstnaneckou kartou vydanou pro určitý druh práce u určitého zaměstnavatele. Takový výklad by ovšem fakticky znemožnil uplatnění shora popsaného testu trhu práce, na jehož základě k povolení

zaměstnávání cizinců v České republice dochází a při kterém jsou zásadně zohledňovány právě místní podmínky na pracovním trhu, tedy potřeba obsadit určitou pracovní pozici v konkrétní lokalitě. Je zjevné, že zatímco v určité lokalitě může být pracovníků vykonávajících práci určitého druhu nedostatek, což obecně vede k potřebě využít pro pokrytí takového nedostatku zahraničních pracovníků, v jiné lokalitě může být situace zcela opačná a případná žádost o zaměstnaneckou kartu by nemohla projít testem trhu práce. Ze skutečnosti, že základní charakteristikou volného pracovního místa v centrální evidenci je kromě druhu práce též místo jejího výkonu, vyplývá logicky také to, že v případě, kdy půjde o totožný druh práce u totožného zaměstnavatele avšak s jiným místem výkonu, půjde vždy o dvě různá pracovní místa vedená v centrální evidenci a pro možnost jejich výkonu cizincem tak budou třeba dvě různé zaměstnanecké karty (či jiný veřejnoprávní titul).

34. Soud tedy shrnuje, že vykonával-li žalobce práci na jiném místě, než pro které byla vydána zaměstnanecká karta, vykonával práci v rozporu se zaměstnaneckou kartou, a šlo tedy o nelegální práci. Soud na tomto místě pouze pro pořádek konstatuje, že ze zjištěných skutkových okolností nevyplývá, že by byl žalobce na pracoviště v Kolíně vyslán společností Devama na služební cestu (což je podle § 93 zákona o zaměstnanosti obecně možné, jestliže to odpovídá povaze vykonávané práce, pro kterou byla zaměstnanecká karta udělena) a ani sám žalobce takovou skutečnost netvrdil. Naopak sám žalobce otevřeně přiznává, že výkon práce v Kolíně byl trvalý, založený dodatkem k pracovní smlouvě ze dne 1. 10. 2019.
35. Na shora uvedených závěrech nemůže nic změnit ani žalobcův poukaz na to, že místo výkonu práce není údajem, který by byl uveden na zaměstnanecké kartě. Tato karta je pouze osvědčením o vydaném pobytovém oprávnění, která na sobě nese pouze údaj o účelu pobytu na území (v daném případě „zaměstnanecká karta“), nenese však další podrobnosti týkající se vydaného pobytového oprávnění, tedy ani identifikaci zaměstnavatele či druh práce, pro které bylo povolení vydáno. Tyto údaje jsou však uvedeny v samotném rozhodnutí o vydání zaměstnanecké karty, které přesně specifikuje pracovní místo, pro které bylo vydáno, a tedy i účel pobytu cizince. Právě s tímto rozhodnutím pak byla žalobcem vykonávaná práce v rozporu. Poukazuje-li žalobce na oficiální tiskopis žádosti o zaměstnaneckou kartu, konstatuje soud, že i z tohoto tiskopisu je zřejmé, že místo výkonu práce je jedním z povinných údajů, které je třeba při podání žádosti uvést. Žádost je pak posuzována i s ohledem na uvedené místo výkonu práce (srov. již shora zmíněný test trhu práce). Stejně tak není podstatné, že z hlediska pracovněprávního bylo řádným místem výkonu žalobcovy práce [srov. § 34 odst. 1 písm. b) zákoníku práce] též místo sjednané v dodatku k pracovní smlouvě. Pro možnost vykonávat práci na jiném než veřejnoprávně povoleném místě totiž nepostačí pracovněprávní úkon učiněný mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem, ale v případě cizinců je nutno pro možnost realizace pozměněného pracovněprávního vztahu též učinit oznámení ministerstvu o této skutečnosti, na jehož základě je ministerstvo povinno do 30 dnů sdělit, zda byly splněny podmínky požadované pro změnu zaměstnavatele, pracovního zařazení nebo zaměstnání na další pracovní pozici u téhož nebo u jiného zaměstnavatele a zda může být na tomto místě zaměstnáván (srov. § 42g odst. 8 zákona o pobytu cizinců).
36. Chtěl-li se tedy žalobce vyhnout negativním důsledkům spojeným s výkonem práce na jiném než povoleném místě, bylo jeho povinností takovou změnu oznámit podle § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců ministerstvu. Neučinil-li tak, nezbylo správním orgánům nic jiného než uzavřít, že žalobce v daném období vykonával práci v rozporu s vydanou zaměstnaneckou kartou, tedy nelegálně.
37. S ohledem na uvedené se pak jeví již jen jako formální otázka nastolená v podané žalobě, tedy pod který z důvodů vyjmenovaných v § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců lze podřadit skutkové okolnosti dané věci (resp. zda vůbec pod některý z těchto důvodů) za situace, kdy žalobce vykonával práci stejného druhu u stejného zaměstnavatele, ale na odlišném místě. Podstatné totiž je, že žalobce změnu okolností jím vykonávané práce ministerstvu neoznámil vůbec.

38. Žalobce však v této souvislosti namítal, že v daném případě nejde o změnu pracovního zařazení ani o žádný jiný důvod, který dané ustanovení podrobuje oznamovací povinnosti. Soud připomíná, že podle § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců je držitel zaměstnanecké karty povinen oznámit ministerstvu změnu zaměstnavatele, **pracovního zařazení** nebo zaměstnání na **další pracovní pozici** u téhož nebo u jiného zaměstnavatele nejméně 30 dnů před takovou změnou.
39. Soud musí žalobci přisvědčit v názoru, že pojem pracovního zařazení nezahrnuje též místo výkonu práce. Sám zákon o pobytu cizinců pojem „pracovní zařazení“ nedefinuje. Vyjde-li nicméně soud z toho, jak je daný pojem užíván v rámci právního řádu [srov. např. § 161 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů, § 181 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů, a žalobcem citovaná ustanovení zákoníku práce], je zjevné, že jde skutečně o pojem vymezující organizační či strukturální stránku pracovního místa, jak uvádí žalobce. Pojem pracovní zařazení je proto nutno oproti pojmu pracovní pozice užitému v § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců vyložit úžeji, tedy jako pojem definující druh vykonávané práce z hlediska jejího skutečného obsahu (definovaný v centrální evidenci zpravidla prostřednictvím kódu klasifikace zaměstnání CZ-ISCO), zatímco pojem pracovní pozice je pojmem širším zahrnující veškeré atributy pracovního místa vymezeného v centrální evidenci (tedy včetně místa výkonu práce). Jak již soud konstatoval shora, pojem „pracovní pozice“ používaný zákonem o pobytu cizinců je tedy nutno s ohledem na účel zaměstnanecké karty v zásadě ztotožnit s pojmem „pracovní místo“, které je vedeno v centrální evidenci vymezené v zákoně o zaměstnanosti. Skutečnost, že pracovní zařazení (tedy vykonávaný druh práce) je pojmem odlišným, nezahrnujícím místo výkonu práce potvrzuje též § 158 odst. 1 písm. b) bod 16 zákona o pobytu cizinců, podle něž se v informačním systému cizinců o cizinci také vedou údaje o zaměstnavateli, pracovním zařazení a místě výkonu práce držitele zaměstnanecké karty nebo modré karty. I zákon o pobytu cizinců tak pojmy pracovní zařazení a místo výkonu práce zjevně rozlišuje (neztotožňuje).
40. V žalobcově případě tedy formálně nešlo o změnu pracovního zařazení, ale o výkon další pracovní pozice (pracovního místa) u téhož zaměstnavatele, tedy pracovního místa s prací stejného druhu na jiném místě, přičemž i taková změna podléhá oznamovací povinnosti podle § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců.
41. Shora uvedené nicméně nic nemění na správném závěru správních orgánů, podle kterých žalobce skutečně vykonával minimálně v době od 1. 1. 2020 do 23. 1. 2020 nelegální práci. Důvody, pro které byla žalobcova žádost zamítnuta, tak obstojí.
42. Současně soud již jen pro dokreslení celé situace závěrem dodává, že pokud žalobce začal na základě dodatku k pracovní smlouvě vykonávat práci na dalším pracovním místě (fakticky šlo s ohledem na změnu místa výkonu práce o novou, resp. další pracovní pozici), zanikla tím 60 dnů poté, co k zahájení výkonu takové práce došlo podle § 63 odst. 1 zákona o pobytu cizinců platnost zaměstnanecké karty (o jejíž prodloužení žalobce požádal až dne 14. 10. 2020, tedy více než deset měsíců po zahájení práce na nové pracovní pozici, čímž nedošlo k vyloučení aplikace daného ustanovení podle § 63 odst. 3 zákona o pobytu cizinců). Též z tohoto důvodu proto nemohlo k prodloužení zaměstnanecké karty dojít, neboť její platnost zanikla ze zákona.
43. Soud pak již zcela závěrem dodává, že si vědom aktuální situace související s válečným konfliktem na Ukrajině. Jak již nicméně uvedl shora, při přezkumu napadeného rozhodnutí je povinen vycházet ze skutkového stavu, který tu byl v době rozhodování žalované. Dopady současné situace proto není možno v nynějším řízení nijak reflektovat. Bude tak na další procesní aktivitě žalobce a následně též správních orgánů, aby tuto novou závažnou skutečnost zohlednili při rozhodování o dalším pobytovém statusu žalobce na území České republiky.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

44. S ohledem na uvedené tedy soud žalobu jako nedůvodnou zamítl (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
45. O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Úspěšné žalované žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly. Proto soud rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 15. března 2022

Mgr. Jan Čížek, v. r.
předseda senátu