



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl soudkyní JUDr. Věrou Šimůnkovou ve věci

žalobce:

O. L., nar. X

státní příslušnost Ukrajina

bytem X

zastoupený advokátem JUDr. Petrem Novotným

sídlem Archangelská 1, 100 00 Praha 10

proti

žalované:

Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie,

sídlem Olšanská 2, 130 51 Praha 3

o **žalobě proti rozhodnutí** žalované ze dne 20. 8. 2019, č. j. CPR-28902-7/ČJ-2018-930310-V234,

takto:

I. Žaloba se zamítá.

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

Odůvodnění

1. 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 shora označeného rozhodnutí žalované. Rozhodnutím ze dne 20. 8. 2019, č. j. CPR-28902-7/ČJ-2018-930310-V234 (dále jen „napadené rozhodnutí“), žalovaná zamítla odvolání žalobce a potvrdila rozhodnutí Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Středočeského kraje, Odboru cizinecké policie, Oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 27. 8. 2018, č. j. KRPS-146359-26/ČJ-2018-010022 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím bylo žalobci uloženo správní vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu

cizinců na území České republiky, ve znění účinném do 30. 7. 2019 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), stanovena doba, po kterou žalobci nelze umožnit vstup na území členských států Evropské unie na 6 měsíců; a stanovena doba k vycestování z území České republiky do 15 dnů od nabytí právní moci rozhodnutí.

2. Žalobce je toho názoru, že napadeným rozhodnutím byl zkrácen na svých právech. Nezákonnost napadeného rozhodnutí žalobce spatřuje jednak v porušení § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), neboť správní orgány náležitě nezjistily stav věci a jednak si neopatřily podklady pro svá rozhodnutí v souladu s § 50 odst. 2 správního řádu. Žalobce je přesvědčen, že na území České republiky nebyl zaměstnáván nelegálně, neboť disponuje platným povolením k zaměstnání vydaným Úřadem práce, Krajskou pobočkou v P. (dále jen „úřad práce“), pro druh práce dělník v oblasti výstavby budov, s místem výkonu práce okres C. u zaměstnavatele K., s. r. o., sídlem X (dále jen „firma K.“), na dobu od 1. 4. 2018 do 29. 6. 2018 (dále jen „pracovní povolení“). K tomu dále žalobce doplňuje, že na místě kontroly provedené správním orgánem I. stupně se nacházel z vůle svého zaměstnavatele, který ho vyslal na pracovní cestu, a to na základě smlouvy o spolupráci se společností Č. c. s. r. o., C. (dále jen „firma Č. c.“). Výkon práce tedy byl v souladu se zákonem.
3. Žalobce nesouhlasí se závěry žalované o možnosti vycestovat na Ukrajinu a nesouhlasí rovněž se stanoviskem ze dne 25. 10. 2018, č. j. MV-107267-2/OAM-2018 (dále jen „potvrzující závazné stanovisko“). K tomu uvádí, že v jeho vlasti v současné době probíhá dlouhodobý vnitrostátní válečný konflikt, který nepolevuje na intenzitě a mezi mrtvými je i civilní obyvatelstvo. Z informací správního orgánu I. stupně vyplývá, že situace na východě Ukrajiny je napjatá, incidenty se soustřeďují na hranice mezi územím ovládaným povstalcí a vládními jednotkami Doněcké a Luhanské oblasti. Žalobce je toho názoru, že toto prostředí nestability, nejistoty a beztrestnosti dopadá i na civilní obyvatelstvo na celém území Ukrajiny. Nad rámec již uvedených porušených ustanovení správního řádu dále žalobce namítá, že žalovaný porušil i § 2 odst. 1, 3 a 4 správního řádu. Pro vyhoštění žalobce z území České republiky tak nebyly splněny podmínky. Žalobce navrhuje napadené rozhodnutí zrušit a současně žalované uložit povinnost k náhradě nákladů řízení.
4. Žalovaná navrhla zamítnutí žaloby jako nedůvodné. K uplatněným žalobním námitkám odkázala s ohledem na jejich totožnost s odvolacími důvody na odůvodnění rozhodnutí správních orgánů obou stupňů.

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

5. Z obsahu správního spisu soud zjistil, že dne 11. 5. 2018 byl žalobce kontrolován hlídkou cizinecké policie ve firmě Č. c. v areálu Z. v H. u V. v rámci policejního opatření „C.“ zaměřeného na zaměstnávání příslušníků třetích zemí bez pracovního povolení. Žalobce předložil platný cestovní doklad Ukrajiny č. X s českým krátkodobým vízem pro státy Schengenu č. X, typ C, účel pobytu 27, počet dní 90, počet vstupů 1, s platností od 1. 4. 2018 do 14. 7. 2018, což jej opravňuje ke vstupu a pobytu na území České republiky, ale neopravňuje jej tu vykonávat pracovní činnosti bez povolení k zaměstnání. Žalobce v době kontroly pracoval ve výrobní hale na čištění a balení c.. Z důvodu podezření, že žalobce vykonával na území České republiky práci bez povolení k zaměstnání, byl zajištěn a ještě týž den s ním bylo zahájeno řízení o správním vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 zákona o pobytu cizinců.
6. Při výslechu provedeném téhož dne žalobce uvedl, že do České republiky přicestoval

kolem 4. 4. 2018 a pracovat začal někdy od 6. 4. 2018. Vízum si vyřizoval sám v Kyjevě, pozvání dostal od firmy K.. Původně měl jet do C., ale jakýsi I., Ukrajinec, kterého žalobce označuje jako klient a který mu zařizoval práci v České republice, mu sdělil, že tam není práce a pojede do D. K.. Tam pracoval asi 3 týdny ve firmě V.. V současné době bydlí asi týden na ubytovně v M., pracoval u firmy Č. c. až do dne zajištění. Náplní práce žalobce bylo sklízet c., tuto práci začal vykonávat od neděle 6. 5. 2018, pracovní doba byla od 7 do 15 nebo 16 hodin. Dohodnutá odměna činila 12 000 nebo 12 500 Kč za měsíc. Zálohu ve výši 1 000 Kč měsíčně žalobci vyplácel klient I., práci žalobci přiděloval jakýsi R. z firmy Č. c., zřejmě rovněž Ukrajinec. Žalobce předložil pracovní smlouvu uzavřenou mezi ním a firmou K., podle níž měl pracovat jako stavební dělník v okrese C.. Současně potvrdil, že podle této smlouvy nepracoval, když ví, že měl pracovat na stavbě. Dále žalobce předložil pracovní povolení vydané úřadem práce. K dotazu, zda si je vědom, že nemůže pracovat u jiného zaměstnavatele a v jiném místě než jak je uvedeno v pracovním povolení, uvedl, že tuší, že by to mohl být problém, ale nevěděl současně, co jiného dělat a na koho se obrátit. V České republice nemá žádné závazky, je zdravý, může žít v místě rodného bydliště a může kdykoli odcestovat na Ukrajinu, kde má manželku a tři dcery. Dále uvedl, že má dostatečné finanční prostředky na vycestování do vlasti a nehrozí mu ve vlasti žádný trest, nelidské zacházení ani nežije v oblasti postižené válečným konfliktem.

7. Dne 14. 5. 2018 obdržel správní orgán I. stupně informaci o zastoupení žalobce, doloženou plnou mocí. Správní orgán I. stupně dožádal Úřad práce České republiky, který dne 6. 6. 2018 sdělil, že žalobci bylo vydáno úřadem práce povolení k zaměstnání podle § 92 odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném do 5. 9. 2019 (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), pod č. j. CRA-472/2018-za. Pracovní povolení je založeno ve správním spise. K posouzení existence možných překážek pro vycestování žalobce do země původu si správní orgán I. stupně vyžádal podle § 120a zákona o pobytu cizinců od Ministerstva vnitra závazné stanovisko. Ze závazného stanoviska ze dne 8. 6. 2018, č. j. KRPS-146359-18/ČJ-2018-010022 (dále jen „závazné stanovisko MV“) vyplynulo, že vycestování žalobce je možné. Podle Ministerstva vnitra na základě výpovědi žalobce a okolností jeho pobytu ve vlasti před odchodem ze země mu v případě návratu do vlasti nehrozí nebezpečí mučení nebo nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání. Z. oblast, odkud žalobce pochází, není v současnosti zasažen střety ukrajinských vládních vojsk a povstalců ze stran separatistů.
8. Dne 22. 2. 2018 vyrozuměl správní orgán I. stupně žalobce (prostřednictvím jeho zástupce) o ukončení shromažďování podkladů pro rozhodnutí ve věci. Poučil ho mj. o procesních právech podle § 36 správního řádu a o tom, že právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí může využít ve lhůtě čtrnácti dnů, čehož žalobce nevyužil.
9. Prvostupňovým rozhodnutím ze dne 27. 8. 2018 bylo žalobci uloženo správní vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 zákona o pobytu cizinců; a stanovena doba, po kterou žalobci nelze umožnit vstup na území členských států Evropské unie na 6 měsíců; a doba k vycestování z území České republiky do 15 dnů od nabytí právní moci rozhodnutí. Samostatným rozhodnutím ze dne 27. 8. 2018, č. j. KRPS-146359-27/ČJ-2018-010022 byla žalobci podle § 79 odst. 5 správního řádu uložena povinnost uhradit náklady řízení paušální částkou ve výši 1 000 Kč (proti tomuto rozhodnutí žalobce žalobu nepodal). Proti prvostupňovému rozhodnutí podal žalobce odvolání ze dne 7. 9. 2018 se shodnou argumentací, jakou nyní předkládá v žalobě.
10. Napadeným rozhodnutím ze dne 20. 8. 2019 žalovaná zamítla odvolání žalobce a

prvostupňové rozhodnutí potvrdila poté, co si vyžádala změnu nebo potvrzení závazného stanovisko MV od nadřízeného dotčeného orgánu.

11. Žalovaná v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedla, že žalobce prokazatelně nejméně dne 11. 5. 2018 pracoval v České republice bez povolení ke konkrétnímu zaměstnání, při jehož výkonu byl zajištěn. Žalovaná zkonstatovala, že žalobce disponoval pracovním povolením pro firmu K., nicméně pracoval pro firmu Č. c., na kterou se vydané pracovní povolení nevztahovalo. Žalobce mohl pracovat ve firmě K. jako dělník v oblasti výstavby budov s místem výkonu práce v okrese C., nikoli však jako zaměstnanec firmy Č. c. v H. u V. jako sklízeč c.. Tento závěr byl správním orgánem I. stupně dostatečně zjištěn, prokázán a náležitě odůvodněn. Žalovaná v odůvodnění napadeného rozhodnutí vysvětlila, jaký je charakter povolení k zaměstnání ve vazbě na druh práce, místo výkonu práce a osobu zaměstnavatele. V této souvislosti odkázala na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2013, č. j. 9 As 48/2013-16 a ze dne 27. 11. 2014, č. j. 5 Azs 132/2014 - 45. Žalovaná konstatovala, že se nezabývala žalobcovým tvrzením o vyslání na pracovní cestu, kterou nijak nedoložil, neboť již z druhu vykonávané práce je zřejmé, že nekoresponduje s druhem práce uvedeným v pracovním povolení. K odvolací námitce žalobce si žalovaná vyžádala změnu nebo potvrzení závazného stanoviska MV opatřeného v řízení před správním orgánem I. stupně. Ministr vnitra závazné stanovisko MV potvrdil a konstatoval, že vycestování žalobce na Ukrajinu je možné. K přiměřenosti vyhoštění a délky zákazu vstupu na území Evropské unie žalovaná uvedla, že stanovenou dobu 6 měsíců považuje za opatření odpovídající zjištěnému porušení zákona.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

12. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a že obsahuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí vycházel soud 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.).
13. Žalobce v žalobě trval na nařízení jednání. Následně uvedený požadavek odvolal a souhlasil s rozhodnutím věci bez nařízení jednání. S takovým postupem s předstihem souhlasila i žalovaná. Soud proto v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. o věci rozhodl bez jednání.

Posouzení žalobních bodů

14. Žaloba není důvodná. Při posouzení věci soud vyšel zejména z následující právní úpravy.
15. Podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 zákona o pobytu cizinců „[p]olicie vydá rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který pobývá na území přechodně, s dobou, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států Evropské unie, a zařadí cizince do informačního systému smluvních států, až na 5 let, je-li cizinec na území zaměstnán bez oprávnění k pobytu anebo povolení k zaměstnání, ačkoli je toto povolení podmínkou výkonu zaměstnání [...]“.
16. Podle § 89 odst. 2 zákona o zaměstnanosti „[c]izinec může být dále přijat do zaměstnání a zaměstnáván, má-li platné povolení k zaměstnání vydané krajskou pobočkou Úřadu práce a platné oprávnění k pobytu na území České republiky.“.
17. Podle § 92 odst. 3 zákona o zaměstnanosti „[p]ovolení k zaměstnání obsahuje
 - a) identifikační údaje cizince,
 - b) místo výkonu práce,

- c) druh práce,
- d) identifikační údaje zaměstnavatele, u něhož bude cizinec vykonávat zaměstnání,
- e) dobu, na kterou se vydává,
- f) další údaje nezbytné pro výkon zaměstnání.“.

18. Podle § 93 zákona o zaměstnanosti „[c]izinec, který je držitelem modré karty, zaměstnanecké karty, karty vnitropodnikově převedeného zaměstnance nebo mu bylo vydáno povolení k zaměstnání, může být zaměstnavatelem vyslán na pracovní cestu podle § 42 zákoníku práce, jestliže to odpovídá povaze jím vykonávané práce, pro kterou byla udělena modrá karta, zaměstnanecká karta, karta vnitropodnikově převedeného zaměstnance nebo povolení k zaměstnání.“.
19. Soud se předně zabýval namítanou nesprávností potvrzujícího závazného stanoviska jakožto podkladového rozhodnutí, jehož zákonnost je oprávněn posoudit podle § 75 odst. 2 s. ř. s. tehdy, pokud jím není sám vázán a pokud zákon neumožňuje žalobci napadnout je samostatnou žalobou ve správním soudnictví. Žalobce zcela odmítá závěry, k nimž dospěl ministr vnitra, a setrvává na názoru, že válečný konflikt v Luhanské a Doněcké oblasti zasahuje i další místa Ukrajiny a rovněž oblast, kde žije žalobce. K tomu soud zjistil, že v řízení před správním orgánem I. stupně bylo opatřeno závazné stanovisko MV podle 120a zákona o pobytu cizinců se závěrem, že vycestování žalobce na Ukrajinu je možné. V této fázi řízení se žalobce nijak nevyjádřil. K odvolací námitce žalobce opatřila žalovaná potvrzující závazné stanovisko, jehož závěr byl totožný se závěry Ministerstva vnitra a které je rovněž založeno ve spisu. Toto závazné stanovisko dle názoru soudu splňuje veškeré náležitosti závazného stanoviska, je srozumitelné a určité, je z něj zjevné, jak nadřízený dotčený orgán otázku možnosti vycestování žalobce posoudil a jakými úvahami byl veden. V obou závazných stanoviscích není nijak zpochybňováno tvrzení žalobce, že situace na východě Ukrajiny je napjatá. Současně však je také uvedeno, že bezpečnostní incidenty se soustřeďují k tzv. linii dotyku. Závěr potvrzujícího závazného stanoviska je tak jednoznačný a plyne z něj, že Z. oblast, z níž pochází žalobce, je jednak vzdálená stovky kilometrů od oblasti nepokojů a jednak je bezpečná a pod kontrolou ukrajinské vlády. Ve spise je současně založena podrobná zpráva o situaci v zemi vydaná ke dni 14. 9. 2018.
20. Žalobce nad rámce toho, co je obsaženo ve zprávě, z níž vycházel ministr vnitra a co uvedla žalovaná, tvrdí, že události na východě země ovlivňují celou Ukrajinu. Soud souhlasí s tím, že vnitrostátní konflikt do jisté míry ovlivňuje situaci v zemi, nicméně současně platí, že podle § 179 odst. 1 zákona o pobytu cizinců „[v]ycestování cizince není možné v případě důvodné obavy, že pokud by byl cizinec vrácen do státu, jehož je státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, do státu svého posledního trvalého bydliště, by mu tam brozilo skutečné nebezpečí.“. Podle § 179 odst. 2 zákona o pobytu cizinců „[z]a skutečné nebezpečí se podle tohoto zákona považuje navrácení v rozporu s článkem 3 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.“. Skutečným nebezpečím ve smyslu citované Úmluvy se rozumí nebezpečí mučení nebo podrobení nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu. Soud současně porovnal žalobcova nynější tvrzení s tím, co vypověděl před správním orgánem I. stupně. Z výpovědi, která probíhala za přítomnosti tlumočníka, žalobce na konkrétní otázky vztahující se k bezpečnostní situaci v místě jeho bydliště na Ukrajině včetně jeho subjektivních pocitů ve vztahu k návratu do vlasti odpovídal tak, že do České republiky neutíkal před válečným konfliktem, nebezpečí v místě, kde žije, mu nehrozí a válečným konfliktem není postížena ani žalobcova rodina.

Soud tedy neshledal tento žalobní bod důvodným, když tvrzení o tom, že vnitrostátní konflikt ovlivňuje celou Ukrajinu, neshledal jako důvod, na který by dopadal článek 3 Evropské Úmluvy shora citované.

21. Podle citovaného ustanovení § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců je důvodem pro rozhodnutí o správním vyhoštění cizince skutečnost, že cizinec je na území zaměstnán bez povolení k zaměstnání, ačkoliv je toto povolení podmínkou výkonu zaměstnání. Výkladem citovaného ustanovení se již opakovaně zabýval Nejvyšší správní soud, a to například v rozsudcích ze dne 27. 1. 2011, č. j. 7 As 98/2010-67, či ze dne 21. 12. 2012, č. j. 2 As 94/2012 - 26, přičemž v prvně zmíněném dospěl k závěru, že z rozhodnutí o správním vyhoštění cizince podle ustanovení § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců *„musí být jednoznačně seznatelné, zda cizinec a) byl zaměstnán bez povolení k zaměstnání, ačkoli je toto povolení podmínkou výkonu zaměstnání, nebo b) provozoval dani podléhající výdělečnou činnost bez oprávnění podle zvláštního právního předpisu, nebo c) bez povolení k zaměstnání cizince zaměstnal, nebo d) takové zaměstnání cizinci zprostředkoval, případně že svým jednáním naplnil několik z těchto skutkových podstat zároveň. Rozhodnutí správního orgánu, jímž se uděluje správní vyhoštění podle ust. § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců, ob stojí v testu přezkoumatelnosti tehdy, pokud v něm budou nejen srozumitelně a jednoznačně popsána skutková zjištění správního orgánu, ale pokud z něj bude zároveň dostatečně zřejmá právní kvalifikace jednání účastníka řízení, a to tak, aby z takového rozhodnutí bylo možné učinit jednoznačný závěr, kterou ze skutkových podstat, uvedených v předmětném ustanovení zákona o pobytu cizinců, jednání účastníka řízení naplnilo.“*. Těmto zákonným požadavkům upřesněným judikaturou napadené rozhodnutí vyhovuje.
22. Soud neshledal důvodnou námitku, podle níž žalobce ve firmě Č. c. mohl vykonávat práci na základě pracovního povolení, které se vztahovalo na práci pro firmu K.. Žalobci bylo vydáno povolení k zaměstnání pro druh práce „Dělníci v oblasti výstavby budov“ [kód 93130 přílohy sdělení Českého statistického úřadu č. 206/2010 Sb., o zavedení Klasifikace zaměstnání (CZ-ISCO), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Klasifikace zaměstnání“)]. Dělníci v oblasti výstavby budov vykonávají jednoduché pracovní úkoly související se stavbou a demolicí budov. Jako příklady pracovních činností je uvedeno: čištění použitých cihel a provádění dalších jednoduchých pracovních činností při demolici budov; míchání materiálů, jako jsou beton, omítka a malta; kopání a zaplňování jam a příkopů s použitím ručních nástrojů; rozhazování písku, zeminy, šterku a podobných materiálů; nakládání a vykládání stavebních materiálů a zařízení a jejich přeprava po staveništi s použitím vozíků; úklid pracovišť a odstraňování různých překážek. V případě žalobce, který sklízел c., jde však o výkon práce z podskupiny 921 „Pomocní pracovníci v zemědělství, lesnictví a rybářství“, druh práce „Pomocní pracovníci v rostlinné výrobě“ (kód 9211 Klasifikace zaměstnání). Pomocní pracovníci v rostlinné výrobě vykonávají jednoduché a rutinní práce v hospodářstvích při produkování plodin, např. ovoce, ořechů, obilí a zeleniny. Mezi příklady pracovních činností je mj. sběr zeleniny a sklizení zemědělských plodin, tedy pracovní činnost vykonávaná žalobcem u firmy Č. c.. Soud proto dospěl k závěru, že žalobce vykonával ve firmě Č. c. v H. u V. jiný druh práce, než pro který mu bylo vydáno platné povolení k zaměstnání.
23. V tomto ohledu je však nutné zodpovědět otázku, zda lze správní vyhoštění podle ustanovení § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců udělit rovněž cizinci, který disponuje platným pracovním povolením pro určitého zaměstnavatele, určitý druh práce, určité území a určité časové období, nicméně ve skutečnosti vykonává jiný druh

práce, než na kterou mu bylo vydáno platné povolení k zaměstnání podle zákona o zaměstnanosti, tedy zda je nutné při výkladu tohoto ustanovení rozlišovat mezi výkonem práce bez povolení k zaměstnání a výkonem práce v rozporu s povolením k zaměstnání. Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 27. 11. 2014, č. j. 5 Azs 132/2014 - 45, dospěl k závěru, že: „[z]e znění citovaného ust. § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti tedy především plyne, že zde uvedená definice nelegální práce včetně rozlišení výkonu práce „v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání“ a „bez tohoto povolení“ platí výslovně jen pro účely zákona o zaměstnanosti, z čehož je zároveň zřejmé, že pro jiné právní předpisy, tj. včetně zákona o pobytu cizinců, je její použití vyloučeno. Již z tohoto důvodu definici nelegální práce podle zákona o zaměstnanosti (včetně rozlišení výkonu práce „bez“ a „v rozporu“ s povolením k zaměstnání) nelze ani v rámci zásady jednotnosti právního řádu aplikovat při výkladu § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců. V daném případě je tedy pro rozhodnutí o uložení správního vyhoštění rozhodující, zda stěžovatel svým jednáním naplnil některou ze skutkových podstat uvedených v ust. § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců, a nikoli, zda vykonával nelegální práci ve smyslu zákona o zaměstnanosti.“ V nyní projednávané věci je z pohledu naplnění skutkové podstaty ustanovení § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců jedinou podstatnou skutečností absence povolení k zaměstnání pro druh práce, který žalobce skutečně vykonával (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2007, č. j. 6 As 54/2006 - 66).

24. Ve výše citovaném rozsudku ze dne 27. 11. 2014, č. j. 5 Azs 132/2014 - 45, se Nejvyšší správní soud dále zabýval otázkou, jaké případy ustanovení § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců rozumí výkonem zaměstnání bez povolení k zaměstnání a konstatoval, že „[p]odle § 92 odst. 1 zákona o zaměstnanosti povolení k zaměstnání může vydat Úřad práce za podmínky, že se jedná o ohlášené volné pracovní místo (§ 35), které nelze s ohledem na požadovanou kvalifikaci nebo nedostatek volných pracovních sil obsadit jinak, a zaměstnavatel s krajskou pobočkou Úřadu práce předem projednal záměr zaměstnávat cizince podle § 86. Při vydávání povolení k zaměstnání Úřad práce přiblíží k situaci na trhu práce. Podle odst. 2 téhož ustanovení povolení k zaměstnání vydává krajská pobočka Úřadu práce rozhodnutím. Povolení se vydává nejdéle na dobu 2 let. Podle odst. 3 téhož ustanovení povolení k zaměstnání obsahuje a) identifikační údaje cizince, b) místo výkonu práce, c) druh práce, d) identifikační údaje zaměstnavatele, u něhož bude cizinec vykonávat zaměstnání, e) dobu, na kterou se vydává, f) další údaje nezbytné pro výkon zaměstnání. Z právní úpravy tedy vyplývá, že krajská pobočka Úřadu práce má jako jeden ze stěžejních bodů své činnosti soustavné sledování a vyhodnocování situace na trhu práce ve svém územním obvodu a realizaci opatření vedoucích k ovlivnění nabídky a poptávky v oblasti pracovních sil, přičemž přijmout cizince lze až tehdy, není-li dostatek vlastních zdrojů pracovních sil. Zvažování potřeb se děje na základě nabídky volných pracovních míst a možností pokrýt tuto nabídku vhodnými uchazeči nebo zájemci o zaměstnání vedenými v evidenci Úřadu práce (včetně občanů EU). Není-li možno volné pracovní místo po určitou dobu obsadit, pak teprve připadá v úvahu zaměstnávání cizinců. Cizinec tedy může být přijat do zaměstnání a zaměstnáván jen tehdy, má-li platné povolení k zaměstnání a platné povolení k pobytu na území České republiky nebo je-li držitelem zelené karty, pokud není stanoveno jinak. O vydání povolení k zaměstnání žádá cizinec písemně Úřad práce zpravidla před svým příchodem na území České republiky sám nebo prostřednictvím zaměstnavatele, u kterého má být zaměstnán. Povolení k zaměstnání může vydat Úřad práce za podmínky, že jde o ohlášené volné pracovní místo, které nelze s ohledem na požadovanou kvalifikaci nebo nedostatek volných pracovních sil obsadit jinak. Cílem zákonné úpravy zaměstnávání cizinců je přitom zajistit primární uspokojení potřeby zaměstnání pro

občany České republiky (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dnů 8. 6. 2007, č. j. 7 As 28/2006 - 51, a č. j. 7 As 46/2006 - 56, 25. 10. 2007, č. j. 6 As 54/2006 - 66, 25. 7. 2013, č. j. 9 As 48/2013 - 46). Při vydávání povolení k zaměstnání cizince se proto posuzuje konkrétní situace v určitém místě; místní poměry se hodnotí jak s ohledem na druh pracovních pozic (druh práce), tak z časového hlediska. Tyto kategorie se posléze odrážejí i v obsahu samotného povolení zaměstnání cizince, které mj. obsahuje místo výkonu práce, druh práce a také dobu, na kterou se vydává [§ 92 odst. 3 písm. b), c) a e) zákona o zaměstnanosti]. Pokud by bylo možné získat povolení k zaměstnání u krajské pobočky Úřadu práce, v jejímž obvodu je nízká nezaměstnanost a nedostatek pracovních sil, a s takto uděleným povolením by cizinec mohl bez další regulace pracovat též v oborech (charakterizovaných druhem práce) nebo v oblastech vyznačujících se vysokou nezaměstnaností a nedostatkem pracovních příležitostí, nemohl by být tento cíl naplněn. Jak uvedl zdejší soud v rozsudku ze dne 14. 12. 2011, č. j. 6 Ads 139/2011 - 82 (publikovaný pod č. 2579/2012 Sb. NSS), přístup k zaměstnávání cizinců (s výjimkou vysoce kvalifikovaných zaměstnanců) je v rámci Evropské unie, vzhledem k vysoké míře nezaměstnanosti v jejích členských státech, poměrně restriktivní, Českou republiku nevyjímaje. Povolení k zaměstnání může být tedy vydáno jen pro konkrétního zaměstnavatele a ve vztahu k místu výkonu práce a druhu práce je shodné s tím, co daný zaměstnavatel ohlásil jako volné pracovní místo. Na každé volné pracovní místo je tak vydáváno samostatné povolení k zaměstnání a nepostačuje, že cizinec už jedno povolení má. Z výše uvedeného lze proto dovodit, že povolení k zaměstnání dle § 92 zákona o zaměstnanosti nemá platnost pro jakýkoliv druh práce. Výkon jiného druhu práce cizincem, než který je v povolení k zaměstnání uveden, je tak třeba považovat za výkon práce bez platného povolení k zaměstnání (srov. obdobně ve vztahu k místu výkonu práce rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2013, č. j. 9 As 48/2013 - 46). V takovém případě nejde o práci v rozporu s povolením, ale o práci bez povolení k zaměstnání.“

25. Soud proto uzavírá, že práci ve firmě Č. c. v H. u V. vykonával žalobce bez povolení k zaměstnání, neboť v této době disponoval povolením k zaměstnání, které jej opravňovalo k výkonu druhu práce „Dělníci v oblasti výstavby budov“ a nikoli k výkonu práce „Pomocní pracovníci v rostlinné výrobě“ dle Klasifikace zaměstnání. Žalobce tedy vykonával práci, aniž by splnil jednu z podmínek povolení k zaměstnání, což představuje výkon práce bez povolení, který lze sankcionovat správním vyhoštěním dle ustanovení § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců. Pro posouzení výkonu druhu práce v rozporu s povolením k zaměstnání správní orgány shromáždily a následně vyhodnotily dostatečné množství důkazů, ze kterých vyvodily zcela správné a srozumitelné závěry odpovídající zákonným předpisům i aktuální judikatuře. Již z druhu žalobcem prováděné práce, odlišné od práce uvedené v povolení k zaměstnání, je zřejmé, že žalobce vykonával práci bez potřebného povolení. Správný byl rovněž závěr žalované, která v odůvodnění napadeného rozhodnutí nehodnotila blíže, zda se jednalo o pracovní cestu či nikoliv, neboť tato skutečnost by na závěru o výkonu práce stěžovatelem bez povolení k zaměstnání neměla vliv.
26. Podle § 42 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, platí, že „[p]racovní cestou se rozumí časově omezené vyslání zaměstnance zaměstnavatelem k 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.“ V rozsudku ze dne 25. 7. 2016, č. j. 9 As 48/2013 - 46, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že „[c]izince pracujícího na základě povolení k zaměstnání (§ 92 odst. 1 zákona

č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti) lze vyslat na pracovní cestu. Takový výkon práce mimo sjednané (a povolené) místo výkonu práce, nelze bez dalšího považovat za práci v rozporu s platným povolením k zaměstnání. Vyslání cizince na pracovní cestu ale musí být časově omezené (§ 42 zákoníku práce z roku 2006) a nesmí znamenat dlouhodobou (fakticky trvalou) změnu místa výkonu práce.“. Základní podmínkou k tomu, aby vůbec zaměstnanec mohl být vyslán na pracovní cestu je však skutečnost, že na pracovní cestě bude vykonávat druh práce, pro který má platné povolení k zaměstnání (srov. § 93 zákona o zaměstnanosti). Pokud tedy v nyní souzené věci správní orgány dospěly k závěru, že žalobce na druh práce, který fakticky vykonával, platným povolením k zaměstnání nedisponoval, a k témuž závěru dospěl i soud, není za těchto okolností vyslání na pracovní cestu možné, resp. nebylo by v souladu s právními předpisy, a tudíž ani nebylo potřeba se touto otázkou více zabývat. Nadto, žalobce před správním orgánem I. stupně vypověděl, že u firmy K. v C. žádná práce pro něj nebyla a tudíž odjel do M., kde začal pracovat při sklizni c.. Soud tedy i z těchto důvodů ani neuvěřil žalobcovu nynějšímu tvrzení, že byl vyslán na pracovní cestu svým zaměstnavatelem. I tato žalobní námitka je proto nedůvodná.

27. Žalobce dále pouze obecně namítá porušení § 2 odst. 1, 3 a 4 správního řádu. Takové tvrzení nepovažuje soud za žalobní body ve smyslu § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Podle ustálené judikatury je žalobním bodem konkrétní (tj. ve vztahu k žalobci a k projednávané věci individualizované) skutkové tvrzení doprovázené konkrétní právní argumentací, z nichž plyne, z jakých důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné. „*Líčení skutkových okolností nemůže být toliko typovou charakteristikou určitých „obvyklých“ nezákonností, nýbrž zcela jasně individualizovaným, a tedy od charakteristiky jiných konkrétních skutkových dějů či okolností jednoznačně odlišitelným popisem. Žalobce je povinen vylíčit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl žalovaný vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti. Právní náhled na věc se přitom nemůže spokojit toliko s obecnými odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtkami. Pokud žalobkyně odkazuje na okolnosti, jež jsou popsány či jinak zachyceny ve správním či soudním spise, nemůže se jednat o pouhý obecný, typový odkaz na spis či jeho část, nýbrž o odkaz na konkrétní skutkové děje či okolnosti ve spisu zachycené, a to tak, aby byly zřetelně odlišitelné od jiných skutkových dějů či okolností obdobné povahy a aby bylo patrné, jaké aspekty těchto dějů či okolností považuje žalobce za základ jím tvrzené nezákonnosti“* (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 – 58). Těmto požadavkům ovšem výše uvedená obecná tvrzení nedostála, neboť jde pouze o citaci ustanovení právních předpisů, která měla být porušena, aniž by žalobce uvedl konkrétní skutečnosti či právní argumentaci, o něž své tvrzení o nezákonnosti rozhodnutí opírá. Soud se jimi proto samostatně nezabýval (obdobně srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 21. 3. 2019, č. j. 45 A 2/2019 – 23, v níž byl žalobce zastoupen týměž zástupcem jako v nyní projednávané věci).

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

28. Vzhledem k tomu, že napadené rozhodnutí není nepřezkoumatelné, žalobní body jsou nedůvodné a soud nezjistil žádné vady, k nimž by byl povinen přihlédnout i bez námítky, zamítl žalobu jako nedůvodnou (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
29. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce nebyl v řízení úspěšný, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšné žalované soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť jí v řízení nevznikly žádné náklady převyšující

náklady na běžnou administrativní činnost a ostatně je ani nepožadovala.

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, 30. října 2019

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
soudkyně