



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl samosoudkyní JUDr. Miladou Haplovou ve věci žalobkyně: **O. B.**, nar., státní příslušnost U., zast. Mgr. Vratislavem Tauberem, advokátem se sídlem náměstí 28. října 1898/9, 602 00 Brno, proti žalované: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2, P. O. Box 78, 130 51 Praha 3, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 31. 12. 2013, č. j. CPR-9772-2/ČJ-2013-930310-V238,

takto:

- I. Žaloba **se z a m í t á**.
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalované **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobou ze dne 10. 1. 2014 doručenou Krajskému soudu v Brně dne 14. 1. 2014 se žalobkyně domáhala přezkoumání rozhodnutí ze dne 31. 12. 2013, č. j. CPR-9772-2/ČJ-2013-930310-V238, kterým žalovaná podle ust. § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen správní řád) zamítla odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Jihomoravského kraje, Odboru cizinecké policie, Oddělení pobytových agend Valtice (dále jen správní orgán prvního stupně) ze dne 31. 5. 2013, č. j. KRPB-101591/ČJ-2013-060027-SV, a napadené rozhodnutí potvrdila.

Rozhodnutím správního orgánu prvního stupně ze dne 31. 5. 2013, č. j. KRPB-101591/ČJ-2013-060027-SV bylo žalobkyni podle ust. § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve

znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o pobytu cizinců) uloženo správní vyhoštění a doba, po kterou nelze cizince umožnit vstup na území členských států Evropské unie, byla stanovena v délce šesti měsíců. Počátek doby, po kterou nelze cizince umožnit vstup na území členských států Evropské unie, byl v souladu s ust. § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců stanoven ode dne, kdy cizinka pozbude oprávnění k pobytu na území České republiky. Doba k vycestování z území České republiky byla podle ust. § 118 odst. 3 zákona o pobytu cizinců stanovena do 30 dnů po nabytí právní moci rozhodnutí. Pro případ, že by rozhodnutí o správním vyhoštění bylo ve lhůtě stanovené k vycestování nevykonatelné z důvodů podle ust. § 119, § 119a, § 179 nebo § 172 odst. 3 zákona o pobytu cizinců nebo z důvodu dle ust. § 32 odst. 5 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu v platném znění, byla doba k vycestování z území České republiky stanovena do 30 dnů ode dne odpadnutí těchto důvodů.

Žalobkyně předně namítá, že z obsahu závazného stanoviska Ministerstva vnitra i z ostatních písemností je zřejmé, že jak Ministerstvo vnitra, tak Policie přistoupily k hodnocení otázek rozhodných pro vydání závazného stanoviska spíše formálně. Tento přístup lze doložit též časovými souvislostmi doručování závazných stanovisek ve věci žalobkyně a dalších cizinců. Pakliže žalobkyně za této situace vznesla námitku nepřezkoumatelnosti tohoto závazného stanoviska, bylo nutné, aby odvolací orgán v souladu s ust. § 149 správního řádu vyžádal potvrzení nebo změnu závazného stanoviska. Je hrubým porušením procesních předpisů, pokud žalovaná tento požadavek nerespektovala.

Žalobkyně dále vytýká správním orgánům libovůli při výkladu práva, když směřuje pojmy „nelegální práce“, „zaměstnání na území bez povolení k zaměstnání“ a „zaměstnání v rozporu s povolením k zaměstnání“. Ze znění ust. § 5 písm. e) zákona o zaměstnanosti podle názoru žalobkyně plyne, že zákon o zaměstnanosti pro účely tohoto konkrétního zákona považuje za protiprávní jednání obě zmíněné skutkové podstaty. Podle zákona o pobytu cizinců je však důvodem k vyhoštění cizince výlučně to, pokud cizinec vykonává zaměstnání „bez“ jakéhokoliv povolení k zaměstnání. Pokud však cizinec vykonává zaměstnání pouze „v rozporu“ s povolením k zaměstnání, tak toto nemůže být důvodem k uložení správního vyhoštění. Takovýto výkon zaměstnání může být důvodem k uložení pokuty podle zákona o zaměstnanosti, je však zjevně v rozporu s účelem zákona o pobytu cizinců, aby takovýto cizinec byl z tohoto důvodu vyhoštěn. K potřebě odlišení obou pojmů žalobkyně poukazuje i na důvodovou zprávu k zákonu č. 382/2008 Sb., kterým byl novelizován zákon o zaměstnanosti i zákon o pobytu cizinců.

S ohledem na shora uvedené žalobkyně navrhla, aby soud vydal rozsudek, kterým by rozhodnutí žalované zrušil a věc vrátil správnímu orgánu k dalšímu řízení.

Žalovaná ve vyjádření k žalobě ze dne 30. 1. 2014 uvedla, že spisovým materiálem bylo prokázáno, že žalobkyně pracovala bez povolení k zaměstnání, neboť na území České republiky měla vydáno povolení k zaměstnání u zaměstnavatele, s místem výkonu práce, s platností do 31. 8. 2013, pracovala však v období od 8. 4. 2013 do 25. 4. 2013 v objektu firmy F. spol. s r.o. v M., při balení smaženého masa, a to pro společnost, Podle názoru žalované v řízení nebylo podstatné, zda žalobkyně vykonávala nelegální práci ve smyslu ust. § 5 písm. e) zákona o zaměstnanosti, neboť předmětné řízení je vedeno na základě ust. § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců. K námitce, že odvolací orgán nepostupoval v souladu s ust. § 149 odst. 4 správního řádu, žalovaná uvedla, že z odůvodněného odvolání vyplývá, že žalobkyně namítala formálnost závazného stanoviska z důvodu existence závažných pochybností o náležitém zpracování závazného stanoviska. Žalovaná nedospěla k závěru, že uváděná skutečnost zpochybňuje obsah a závěry

vyplývající ze závazného stanoviska, tudíž nebylo na místě postupovat dle citovaného ustanovení.

Vzhledem k tomu, že ve svém postupu žalovaná neshledala pochybení, navrhla soudu, aby žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Žaloba byla podána včas (§ 72 odst. 1 s. ř. s.), osobou oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.), žaloba je přípustná (§ 65, § 68, § 70 s. ř. s.).

Žaloba byla přezkoumána v mezích žalobních bodů včetně řízení předcházejícího vydání, přičemž soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1, 2 s. ř. s.).

Předmětná věc byla projednána bez nařízení jednání, neboť byly splněny zákonné podmínky ve smyslu § 51 odst. 1 s. ř. s.

Žaloba není důvodná.

V nyní posuzované věci bylo žalobkyni uloženo správní vyhoštění dle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 zákona o pobytu cizinců, podle něhož policie 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, je-li cizinec na území zaměstnán bez oprávnění k pobytu anebo povolení k zaměstnání, ačkoli je toto povolení podmínkou výkonu zaměstnání, nebo na území provozuje dani podléhající výdělečnou činnost bez oprávnění podle zvláštního právního předpisu anebo bez povolení k zaměstnání cizince zaměstnal nebo takové zaměstnání cizinci zprostředkoval.

Námítce, že žalovaná nepostupovala v souladu s ust. § 149 odst. 4 správního řádu, ačkoli žalobkyně v odvolání výslovně vznesla námitku proti obsahu závazného stanoviska vydaného Ministerstvem vnitra, soud nepřisvědčil. Jak vyplývá ze správního spisu, žalobkyně se skutečně v podaném odvolání k závaznému stanovisku Ministerstva vnitra vyjadřovala, nijak z něj však nevyplývá, že by svými námitkami směřovala proti jeho obsahu. Žalobkyně v odvolání ve vztahu k závaznému stanovisku namítala, že ze strany Ministerstva vnitra bylo k posouzení věci přistoupeno toliko formálně, a to mimo jiné s ohledem na časové souvislosti, proti vlastnímu obsahu závazného stanoviska však nijak nebrojila. Nebylo proto namístě, aby žalovaná postupovala v souladu s ust. § 149 odst. 4 správního řádu, tj. aby jako odvolací orgán žádala o potvrzení nebo změnu závazného stanoviska správní orgán nadřízený správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska.

Pokud žalobkyně namítala, že podle ust. § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců nelze uložit správní vyhoštění za práci v rozporu s povolením k zaměstnání, ale pouze za práci bez povolení k zaměstnání, s touto otázkou se vypořádaly správní orgány obou stupňů ve svých rozhodnutích. Správní orgány uvedly, že žalobkyně vykonávala práci ve městě M., v regionu spadajícím ve smyslu ust. § 8a odst. 2 zákona o zaměstnanosti pod místní působnost krajské pobočky Úřadu práce v Brně, proto potřebovala k výkonu práce povolení k zaměstnání vydané právě touto krajskou pobočkou úřadu práce. Přitom bylo jednoznačně prokázáno, že žalobkyně v den kontroly 25. 4. 2013 disponovala rozhodnutím o povolení k zaměstnání vydaným Úřadem práce - krajskou pobočkou v Hradci Králové, umožňujícím jí vykonávat zaměstnání pro zaměstnavatele na druh práce ostatní uklízeči a pomocníci

a s místem výkonu práce, okres, tedy pro jiného zaměstnavatele a v jiném regionu, než při které byla přistižena v rámci provedené kontroly. Jelikož tedy žalobkyně neměla vydané povolení k zaměstnání úřadem práce příslušným k vydání tohoto povolení, bylo jednoznačné, že svým jednáním naplnila skutkovou podstatu ust. § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců, tj. výkon zaměstnání bez povolení k zaměstnání.

Tyto závěry správního orgánu zcela korespondují s konstantní judikaturou Nejvyššího správního soudu, který se toutéž otázkou (tj. otázkou, zda je možné uložit správní vyhoštění podle ust. § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců cizinci, který disponuje povolením k zaměstnání, ale práci vykonává v rozporu s tímto povolením, či nikoliv) opakovaně zabýval. V rozsudku ze dne 25. 7. 2013, č. j. 9 As 48/2013 – 46, Nejvyšší správní soud dospěl k následujícím závěrům: *„Z právní úpravy vyplývá, že cizinec 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; za zaměstnání se pro tyto účely považuje i plnění úkolů vyplývajících z předmětu činnosti právnické osoby zajišťovaných společníkem, statutárním orgánem nebo členem statutárního nebo jiného orgánu obchodní společnosti pro obchodní společnost nebo členem družstva nebo členem statutárního nebo jiného orgánu družstva pro družstvo. 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. K žádosti o vydání povolení je nutno přiložit také vyjádření zaměstnavatele, že cizince zaměstná. Povolení k zaměstnání může vydat úřad práce za podmínky, že se jedná o ohlášené volné pracovní místo, které nelze s ohledem na požadovanou kvalifikaci nebo nedostatek volných pracovních sil obsadit jinak. Lze přisvědčit tvrzení stěžovatelky, že v obecné rovině lze výkon práce cizincem v obvodu územní působnosti jiného úřadu práce, než který povolení k zaměstnání vydal, považovat za výkon práce bez platného povolení k zaměstnání. Cílem zákonné úpravy zaměstnávání cizinců je zajistit primární uspokojení potřeby zaměstnání pro občany České republiky (srovnej také rozsudky ze dne 8. 6. 2007, č. j. 7 As 28/2006 – 51 a č. j. 7 As 46/2006 – 56, a rozsudek ze dne 25. 10. 2007, č. j. 6 As 54/2006 – 66). 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, 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 úřadu práce, v jehož obvodu je nízká nezaměstnanost a nedostatek pracovních sil, a s takto uděleným povolením by cizinec mohl bez další regulace pracovat též 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 (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. ... Dlouhodobý či pravidelně se opakující výkon práce mimo místo uvedené v povolení k zaměstnání či zásadní změna druhu povolené pracovní činnosti by nepochybně nemohly být hodnoceny jinak, než jako práce nelegální ve smyslu § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti, přičitatelné vedle zaměstnavatele i samotnému cizinci ve smyslu § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců, tedy jako výkon práce bez povolení k zaměstnání.“*

Rovněž v rozsudku ze dne 30. 7. 2013, č. j. 4 As 74/2013-31 Nejvyšší správní soud uvedl, že *„při vydávání povolení k zaměstnání cizince se posuzuje konkrétní situace v určitém*

místě; místní poměry se hodnotí jak s ohledem na druh pracovních pozic, tak z časového hlediska. Tyto kategorie se posléze odrážejí i v obsahu povolení k zaměstnání cizince, jehož náležitosti stanoví § 92 odst. 3 zákona o zaměstnanosti. Pokud by bylo možné získat povolení k zaměstnání v místě, kde je nízká nezaměstnanost a nedostatek pracovních sil, a s takto uděleným povolením by cizinec mohl bez další regulace pracovat i v oblastech, kde je nezaměstnanost vysoká a kde je nedostatek pracovních příležitostí, byl by celý systém zaměstnávání cizinců podkopán a zůstal neefektivní. Obecně lze tedy konstatovat, že vykonává-li cizinec pracovní činnost mimo stanovené místo výkonu práce, jedná se o výkon práce bez platného povolení k zaměstnání.“

Z citovaných rozsudků jednoznačně vyplývá, že účelem právní úpravy, která požaduje vydání povolení k zaměstnání cizince, je ochrana trhu práce tak, aby cizinci mohli být zaměstnáváni pouze na místech, na která nelze přijmout uchazeče o zaměstnání evidovaného na úřadu práce. Z toho důvodu je stanoveno, že vydané povolení k zaměstnání cizince se vztahuje k výkonu určitého druhu práce u konkrétního zaměstnavatele v daném regionu, neboť ve vztahu k této práci se posuzuje, zda je možné povolení k zaměstnání cizince vydat. Pokud by bylo možné získat povolení k zaměstnání u úřadu práce, v jehož obvodu je nízká nezaměstnanost a nedostatek pracovních sil, a pokud by s takto uděleným povolením cizinec mohl bez další regulace pracovat též v oblastech vyznačujících se vysokou nezaměstnaností a nedostatkem pracovních příležitostí, nemohl by být tento cíl naplněn.

V posuzovaném případě není mezi stranami sporné, že žalobkyni bylo úřadem práce uděleno povolení k zaměstnání, ale pro zcela jiného zaměstnavatele a pro jiné místo výkonu zaměstnání, než které jí bylo ze strany správních orgánů prokázáno a které bylo důvodem pro vydání napadeného rozhodnutí o správním vyhoštění. Soud nesouhlasí s názorem žalobkyně, že správní vyhoštění lze uložit pouze za výkon zaměstnání zcela bez vydaného povolení k zaměstnání a nikoli v případě výkonu práce v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání. V takovém případě by totiž byl zcela popřen smysl zákona o zaměstnanosti a zákona o pobytu cizinců. Je nezbytné si uvědomit, že úřad práce při vydávání povolení k zaměstnání posuzuje pouze podmínky na lokálním trhu práce, který odpovídá územnímu obvodu jeho působnosti. Při vydávání povolení k zaměstnání cizince se posuzuje konkrétní situace v určitém místě; místní poměry se hodnotí s ohledem na druh pracovních pozic a dále 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 úřadu práce, v jehož obvodu je nízká nezaměstnanost a nedostatek pracovních sil, a s takto uděleným povolením by cizinec mohl bez další regulace pracovat též v oblastech vyznačujících se vysokou nezaměstnaností a nedostatkem pracovních příležitostí, nemohl by být tento cíl naplněn, což by mohlo vést až k destabilizaci trhu práce. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2013, č. j. 9 As 30/2013-28, dostupný na www.nssoud.cz).

Soud je proto stejně jako správní orgány toho názoru, že skutková podstata ust. § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o zaměstnanosti je naplněna nejen výkonem práce zcela bez povolení k zaměstnání, ale taktéž výkonem práce mimo místo uvedené v povolení k zaměstnání či zásadní změnou druhu povolené pracovní činnosti.

Na základě shora uvedeného právního posouzení žalobních námitek žalobkyně dospěl soud k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle ust. § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení bylo rozhodnuto ve smyslu ust. § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl na věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. V dané věci neúspěšná žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení a žalované v souvislosti s tímto řízením žádné náklady nad rámec její běžné administrativní činnosti nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, ve dvojím vyhotovení. 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.

V Brně dne 30. listopadu 2015

JUDr. Milada Haplová, v.r.
samosoudkyně

Za správnost vyhotovení:
Karolina Marešová