



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích rozhodl samosoudcem JUDr. Janem Dvořákem v právní věci **žalobce: I. P.**, nar. ..., trvale bytem D. 15A, U., t.č. bytem P. 113, O. n. L., zastoupeného: Mgr. Janem Lipavským, advokátem se sídlem Velké náměstí 135, 500 03 Hradec Králové, **proti žalovanému: Policie České republiky**, Ředitelství služby cizinecké policie, se sídlem Olšanská 2, P.O.Box 78, 130 51 Praha 3, **v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15.7.2013, č.j. CPR-4665-2/ČJ-2013-930310-V238 a ze dne 15.7.2013, č.j. CPR-4665-3/ČJ-2013-930310-V238,**

t a k t o :

- I. Žaloba se z a m í t á .**
- II. Žalobce n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení a žalovanému se toto **p r á v o n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se včasnou žalobou domáhal soudního přezkumu dvou rozhodnutí žalovaného. Rozhodnutím žalovaného ze dne 15.7.2013, č.j. CPR-4665-2/ČJ-2013-930310-V238, bylo zamítnuto odvolání a potvrzeno rozhodnutí Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Pardubického kraje, odboru cizinecké policie, oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort Pardubice (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 26.2.2013, č.j. KRPE-14744-26/ČJ-2013-170022-SV, jímž bylo žalobci 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, v platném znění (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), uloženo správní vyhoštění a byla stanovena doba, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států Evropské unie v délce 6 měsíců, neboť žalobce byl na území České republiky zaměstnán bez povolení k zaměstnání, ačkoliv je toto povolení podmínkou výkonu zaměstnání. Současně byla žalobci stanovena doba k vycestování z území České republiky. Dále se žalobce domáhal soudního přezkumu rozhodnutí žalovaného ze dne 15.7.2013, č.j. CPR-4665-3/ČJ-2013-930310-V238, kterým bylo zamítnuto odvolání a potvrzeno rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 26.2.2013, kterým byla žalobci podle ust. § 79 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění uložena povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou ve výši 1.000 Kč, přičemž tyto náklady řízení se týkaly řízení o správním vyhoštění, v němž bylo vydáno výše uvedené první žalované rozhodnutí. Žalobce odůvodnil žalobu následujícím způsobem:

Předně žalobce namítl, že v jeho případě nebyl prokázán výkon nelegální práce, tj. vykonávání práce bez tohoto povolení a nejsou splněny podmínky pro ukládání opatření vyhoštění. Žalobce je přesvědčen, že je podstatný rozdíl mezi prací bez pracovního povolení, která je vnímána jako obecně závažnější a prací v rozporu s vydaným povolením. Žalobce byl zaměstnán ve firmě Kávoviny a.s. v Pardubicích, kdy v období od 22.1.2013 do 21.2.2013 obsluhoval stroje na výrobu melty a manipuloval se zabaleným potravinářským zbožím. Měl vydáno povolení k zaměstnání vydané Úřadem práce Pardubice pro zaměstnavatele Družstvo JALTA CZ s místem výkonu práce v okrese Pardubice a druhem práce 931130 - Dělníci v oblasti výstavby budov s platností do 1.4.2013. Správní orgán nesprávně dospěl k závěru, že žalobce nemá platné pracovní povolení k zaměstnání, jediným, nezaviněným pochybením, byl pouze výkon práce mimo místo výkonu práce. Z dikce ust. § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců vyplývá, že správní orgán vydá rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, je-li cizinec na území zaměstnán bez oprávnění k pobytu a nebo povolení k zaměstnání. Žalobce však měl po celou dobu svého pobytu platné oprávnění k pobytu a měl platné povolení k zaměstnání. Žalobce v tomto směru odkázal na ust. § 5 písm. e) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), ve kterém je definována nelegální práce s tím, že pod bodem 2 tohoto ustanovení se tím rozumí výkon práce cizince v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání nebo bez tohoto povolení, je-li podle tohoto zákona vyžadováno. V tomto ustanovení se pak výslovně rozlišuje skutečnost, kdy je výkon práce cizince v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání a výkon práce cizince bez tohoto povolení, je-li zákonem vyžadováno. Podle zákonného ust. § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců však je správní orgán oprávněn vydat rozhodnutí o správním vyhoštění cizince pouze za situace, je-li cizinec na území zaměstnán bez oprávnění k pobytu a nebo povolení k zaměstnání, nikoli však již, pokud cizinec vykonává práci v rozporu s povoleným zaměstnáním, tedy „výslovně váže právní vyhoštění pouze na jednu ze

zákonných variant nelegálního zaměstnání, a to na variantu společensky závažnější, tedy výkon práce bez povolení“. Toto ustanovení zákona o pobytu cizinců nelze vykládat extenzivně, takový postup je v rozporu se základními zásadami správního trestání. V této souvislosti žalobce odkázal na zásadu jednotnosti právního řádu, pokud by měl tedy zákonodárce uvázat správní vyhoštění na výkon práce v rozporu s povolením k zaměstnání, pak by i v zákoně o pobytu cizinců na území České republiky tuto možnost výslovně uvedl. Žalobce poukázal na související rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 1.7.2013, č.j. 75A 3/2013-28, ve kterém tento soud aplikoval uvedenou zásadu jednotnosti právního řádu a měl stejný názor jako žalobce. Rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné, když předmětné námitky uplatněné žalobcem již v odvolání žalovaný nevyvrátil, není vůbec zřejmé, na základě čeho žalovaný dospěl k závěru, že popsaná situace neodpovídá definici „v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání“.

Dále žalobce namítl, že ust. § 89 zákona o zaměstnanosti nelze vykládat tak, že by nebylo možno vyslat zaměstnance - cizince na pracovní cestu, když to jiný právní předpis výslovně připouští, a že zaměstnavatel při vysílání cizince na pracovní cestu k výkonu práce mimo místo výkonu práce uvedené v povolení k zaměstnání není povinen jakkoliv úřad práce o vyslání informovat, k pracovní cestě cizinec nepotřebuje nové povolení k zaměstnání. K tomu lze dospět výkladem zákona o zaměstnanosti, který neobsahuje žádné ustanovení, které by výslovně upravovalo možnost či nemožnost zaměstnance s vydaným povolením k zaměstnání vyslat na pracovní cestu mimo území výslovně označené v povolení k zaměstnání. Tuto možnost upravuje zákoník práce, když způsobilost být zaměstnancem podle zákoníku práce mají i cizinci za stejných podmínek jako státní občané České republiky. Proto jestliže je možné vyslat státního občana České republiky jako zaměstnance na pracovní cestu, nelze mít za to, že by zaměstnavatel měl přistupovat k zaměstnancům – cizincům jinak. Rovněž v tomto případě žalobce odkázal na zásadu jednotnosti právního řádu. Podle žalobce nelze směřovat více míst výkonu práce dle § 145 zákona o zaměstnanosti a možnost vyslat zaměstnance na služební cestu. Zaměstnanec, který je cizincem, nepotřebuje povolení k zaměstnání při vyslání na pracovní cestu, neboť nedochází ani ke změně a ani k rozšíření místa výkonu práce. Žalobce namítl, že postupoval v souladu s výkladem zákona uveřejněným na oficiálních stránkách Ministerstva práce a sociálních věcí, když možnost vysílání cizinců na pracovní cesty bez nutnosti dalšího ohlášení či vydávání nového povolení zastává i toto ministerstvo. Pokud by soud neuznal tento výklad za správný, žalobce namítl, že není možné sankcionovat žalobce za to, že se řídil výše uvedeným výkladem Ministerstva práce a sociálních věcí. Žalobce jako právní laik se spoléhal na výklad prezentovaný státní mocí na oficiálním portálu Ministerstva práce a sociálních věcí, jednal v souladu se zákonem. I kdyby nebyl uvedený výklad správný, není spravedlivé žalobce trestat, nabízí se kompenzace za nesprávný postup orgánu veřejné správy ve formě vyslovení porušení zákona na straně jedné, ale neuložení sankce na straně druhé. Dále žalobce namítl nepřiměřenost uloženého opatření. Žalobce pobývá již 6 let na území České republiky v rámci řádně vydaného povolení k pobytu, pobývá zde se svou manželkou, mají na území České republiky svůj majetek, mají vytvořené společenské a kulturní vazby. Žalobce hodlá složit jazykové zkoušky i z českého jazyka a zažádat o trvalý pobyt na území České republiky. Na území Ukrajiny se zdržují pouze dvě dcery žalobce, o které se starají prarodiče, přičemž žalobce chce zajistit pobyt svým dětem na území České republiky. Rozhodnutí o vyhoštění je nepřiměřeným opatřením, neboť výkon tohoto rozhodnutí by představoval přerušování pracovní

dráhy žalobce a narušení rodinných vazeb. Správní orgán neměl důvod uložit správní vyhoštění v délce 6 měsíců, když zákon umožňuje v daném případě vyhostit cizince na dobu v rozmezí 2-5 let. Délka vyhoštění v době trvání 6 měsíců je nepřiměřeně přísná. Žalobce navrhl, aby soud rozhodl o neuložení správního vyhoštění. Dále ještě žalobce zopakoval svou námitku o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí, když v odůvodnění napadeného rozhodnutí absentuje jakákoliv úvaha o tom, jakým způsobem byly hodnoceny jednotlivé normy při ukládání opatření správního vyhoštění. Konečně žalobce namítl, že byla porušena zásada materiální pravdy. Ve vztahu k rozhodnutí, kterým byla žalobci uložena povinnost žalobce zaplatit náklady řízení, žalobce uvedl, že správní orgán nesprávně rozhodl o této povinnosti, když nebylo možné v daném případě opatření správního vyhoštění ukládat, jak žalobce výše argumentoval v žalobě. Žalobce navrhl, aby soud obě žalovaná rozhodnutí, včetně rozhodnutí správního orgánu I. stupně, zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě odkázal na obsah žalovaného rozhodnutí. Uvedl, že je nesporné, že žalobce vykonával výše zmíněnou činnost ve firmě Kávoviny a.s. v Pardubicích bez platného povolení k zaměstnání, přičemž žalovaný má za to, že cizinec vlastnil povolení k zaměstnání na pozici dělník v oblasti výstavby budov, může vykonávat zaměstnání pouze v oblasti výstavby budov. Za podmínek stanovených zákonem o zaměstnanosti může krajská pobočka Úřadu práce České republiky vydat cizinci povolení k zaměstnání, přičemž obsažitelnost ohlášeného volného pracovního místa, jakož i situace na trhu práce, nejsou posuzovány celorepublikově, ale právě s ohledem na konkrétní ohlášené volné pracovní místo u konkrétního zaměstnavatele, v konkrétním místě. Cizinec tak má následně v povolení k zaměstnání místo výkonu práce co by obligatorní náležitost povolení výslovně určeno, stejně tak jako zaměstnavatele, druh práce, místo výkonu práce atd. Dál se žalovaný neztotožnil s námitkou žalobce týkající se možnosti vyslat zaměstnance – cizince na pracovní cestu. K otázce přiměřenosti měl žalovaný za to, že byla řádným a dostatečným způsobem posouzena a odkázal na žalované rozhodnutí. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.

V replice k vyjádření žalovaného žalobce zopakoval své zásadní námitky uvedené v žalobě, zejména námitku týkající se aplikace zásady jednotnosti právního řádu.

Předně je nutné zdůraznit, že podle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění (dále jen „s.ř.s.“), soud přezkouvává napadené výroky žalovaného rozhodnutí v mezích žalobních bodů. V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu tedy platí dispoziční zásada. Rozsah přezkumu žalobou napadeného správního rozhodnutí je ve správním soudnictví vymezen žalobními body, jimiž žalobce konkretizuje svá tvrzení ve vztahu k namítanému porušení zákona. Z tohoto důvodu obsah a kvalita žaloby v podstatě předurčují obsah a kvalitu rozhodnutí soudu. Přezkouvá-li soud žalobou napadené rozhodnutí nad rámec žalobních bodů, překročí rámec přezkumné činnosti vymezený v § 75 odst. 2 s.ř.s., přičemž Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) již v minulosti vyslovil, že „jinou vadou řízení před soudem“ s vlivem na zákonnost rozhodnutí o věci samé je, pokud krajský soud přezkouvá a poté zruší žalobou napadené správní rozhodnutí z důvodu, který nebyl žalobcem uplatněn jako žalobní bod. Takový postup krajského soudu je nejen popřením dispoziční zásady, kterou je ovládáno správní soudnictví, ale znamená i zásah do principu rovnosti účastníků řízení, neboť jim odnímá právo vyjádřit se ke skutkovým a právním otázkám, které vzal soud za určující pro své zrušující rozhodnutí (srov. např. rozsudek NSS ze dne

14.2.2008, č.j. 7Afs 216/2006-63). Určitý průlom do dispoziční zásady ovládající správní soudnictví představuje povinnost soudu vyslovit rozsudkem nicotnost přezkoumávaného správního rozhodnutí bez návrhu (§ 76 odst. 2 s.ř.s.) a povinnost soudu zrušit napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, přičemž tato povinnost připadá v úvahu jen v případě, kdy tato vada brání přezkoumání žalovaného rozhodnutí v mezích žalobních bodů (srov.např. rozsudek NSS ze dne 12.12.2003, č.j. 2Ads 33/2003-78, a zejména usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 8.3.2011, č.j. 7 Azs 79/2009-84). Další případy týkající se možnosti tohoto průlomu stanovila judikatura jen v určitých, specifických věcech (např. prekluze v daňovém řízení, zánik odpovědnosti za přešůpek uplynutím zákonné lhůty, uplatnění zásady *ne bis in idem*, aplikace zásady „non-refoulement“, aplikace právního předpisu či ustanovení, které na věc nedopadají – avšak to jen při splnění předpokladů stanovených v judikátu NSS ze dne 28.7.2009, č.j. 8 Afs 51/2007-87, v bezpečnostním řízení týkajícím se utajovaných informací – srov. rozsudek NSS ze dne 25.11.2011, č.j. 7 As 31/2011-101). Rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 8.3.2011, č.j. 7 Azs 79/2009-84, dále judikoval, že krajský soud je oprávněn dále zrušit rozhodnutí správního orgánu pro vady řízení uvedené v § 76 odst. 1 s.ř.s., tj. *ex officio*, v případě, pokud tyto vady brání přezkoumání rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů, byť je žalobce výslovně v žalobě nenamítl (tj. jedná se o případy, kdy rozhodnutí není schopno přezkumu z hlediska žalobních námitek, přičemž tato vadnost a nemožnost podrobit rozhodnutí zkoumání musí být zjevná buď ze spisu či z jeho absence nebo z rozhodnutí samotného, pokud bude postrádat srozumitelnost či důvody v takové míře, že vylučuje zkoumání důvodnosti žaloby, anebo ji soud sezná na základě jiných rozhodných skutečností, jež se dostanou do jeho sféry). Konečně, dle názoru krajského soudu, výjimkou z této zásady bude i případ, kdy se bude jednat o porušení hmotněprávního ustanovení Listiny základních práv a svobod ze strany správního orgánu, které nebude předmětem žalobních námitek. Důvodem pro tuto výjimku je skutečnost, že ust. § 75 odst. 2 s.ř.s. představuje normu procesněprávní, a pokud se bude jednat o porušení hmotněprávního ustanovení Listiny základních práv a svobod, tak je třeba připomenout, že smysl procesních norem spočívá ve vytváření mechanismů k ochraně hmotného práva. Procesní normy nelze vnímat jako samoučelné, a tím spíše nemohou představovat překážku pro aplikaci ústavně zaručené hmotněprávní normy. Proto může v takovém případě krajský soud aplikovat hmotněprávní ustanovení Listiny základních práv a svobod i za situace, kdy žalobce tuto námitku v žalobě vůbec neuplatnil (podle rozsudku NSS ze dne 13. 6. 2008, sp.zn. 2 As 9/2008, který sice se vztahoval ke kasační stížnosti, ale lze jej argumentum a simili aplikovat i v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, neboť základní úvaha aplikovaná v tomto případě je použitelná i v tomto řízení).

Krajský soud se zaměřil na přezkoumání žalovaného rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s.ř.s.), přičemž dospěl k následujícím skutkovým a právním závěrům:

Ve vztahu k rozhodnutí žalovaného ze dne 15.7.2013, kterým bylo zamítnuto odvolání a potvrzeno rozhodnutí správního orgánu I. stupně, jímž bylo uloženo žalobci správní vyhoštění a stanovena doba, po kterou nelze umožnit vstup na území členských států Evropské unie, uvádí soud následující závěry:

Předně soud musí konstatovat, že se neztotožňuje s námitkou žalobce o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného a rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

Podle ust. § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění, v odůvodnění rozhodnutí se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Obě rozhodnutí splňují tyto zákonné nároky, přičemž není pravdou, jak tvrdí žalobce v žalobě, že se žalovaný nevypořádal s odvolacími námitkami žalobce. Tyto námitky řešil žalovaný na straně 3, 4 a 5 žalovaného rozhodnutí, přičemž jsou zde obsaženy úvahy žalovaného včetně jeho závěrů týkajících se odvolacích námitek žalobce a soud považuje způsob a rozsah vypořádání námitek žalobce za dostatečný, srozumitelný a přezkoumatelný. K dalším žalobním námitkám uvádí soud následující skutkové a právní závěry:

Mezi účastníky řízení není sporu o skutkovém stavu věci.

Dne 21.2.2013 byla provedena kontrola správním orgánem I. stupně ve společnosti Kávoviny a.s. v Pardubicích, kdy žalobce vykonával zde pracovní činnost spočívající v obsluze stroje na výrobu melty. Dalším šetřením bylo zjištěno, že žalobce má vydáno platné povolení k zaměstnání pro zaměstnavatele Družstvo JALTA CZ, s místem výkonu práce v okrese Pardubice, druhem práce 93130 - Dělníci v oblasti výstavby budov s platností do 24.5.2013. Součástí spisového materiálu je i smlouva mezi objednatelem (Kávoviny a.s. Pardubice) a zhotovitelem (Družstvo JALTA CZ) o provedení technických služeb a balících prací v areálu výrobního střediska objednatele s platností do 31.12.2013. Ostatně skutečnost, že žalobce vykonával uvedenou pracovní činnost v areálu společnosti Kávoviny a.s., toto žalobce potvrdil do protokolu o vyjádření dne 21.2.2013. Mezi účastníky však vznikl spor týkající se zákonnosti postupu správních orgánů, kdy uvedené jednání žalobce, který vykonával zcela jinou práci, než na kterou mu bylo vydáno platné povolení k zaměstnání podle zákona o zaměstnanosti, posoudily oba správní orgány jako výkon práce bez pracovního povolení podle ust. § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců, přičemž z tohoto důvodu bylo uloženo žalobci rozhodnutím správního orgánu I. stupně správní vyhoštění. Žalobce proti této právní kvalifikaci jeho zmíněného jednání uvádí dvě základní námitky:

1. Žalobce s odkazem na zásadu jednotnosti právního řádu je přesvědčen o tom, že v dané věci je možné a v podstatě i nutné aplikovat na daný skutkový stav ustanovení jiného právního předpisu než je zákon o pobytu cizinců, tj. zákon o zaměstnanosti, a to konkrétně ust. § 5 písm. e) zákona o zaměstnanosti, které rozlišuje několik skutkovým podstat nelegální práce, tedy uvádí definici nelegální práce. Nelegální prací se mimo jiné podle § 5 písm. e) bod 2 rozumí výkon práce cizince v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání nebo bez tohoto povolení, je-li podle tohoto zákona vyžadováno. Z toho žalobce dovozuje, že jestliže zákon o zaměstnanosti umožňuje rozlišovat mezi výkonem práce cizince bez vydaného povolení a nebo v rozporu s vydaným povolením, tak že toto rozlišení je nutné aplikovat i v případě postupu správních orgánů při rozhodování o vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, který jako důvod pro vyhoštění spatřuje jen ve výkonu práce cizince bez

povolení k zaměstnání. Žalobce tedy s odkazem na uvedenou zásadu jednotnosti právního řádu dovozuje, že v jeho případě se jednalo o výkon práce pouze v rozporu s povolením k zaměstnání, nikoliv bez povolení k zaměstnání, proto v dané věci nebylo vůbec možné uložit správní vyhoštění. V tom se však žalobce mylí.

Podle ust. § 145 zákona o zaměstnanosti povolení k zaměstnání pro více míst výkonu práce vydává úřad práce po vyjádření krajské pobočky úřadu práce, v jejímž územním obvodu má být zaměstnávání vykonáváno, přičemž povolení k zaměstnání obsahuje mimo jiné místo výkonu práce, druh práce, identifikační údaje zaměstnavatele, u něhož bude cizinec vykonávat zaměstnání, dobu na kterou se vydává, identifikační údaje cizince.

Smyslem a účelem právní úpravy povolování zaměstnání cizinců ze třetích zemí je regulace zaměstnanosti na trhu práce na území obvodu příslušného úřadu, přičemž zákon o zaměstnanosti umožňuje vydat povolení k zaměstnání i pro více míst výkonu práce, avšak v souladu s ust. § 145 zákona o zaměstnanosti vždy po vyjádření úřadu, v jehož správním obvodu má být zaměstnávání vykonáváno. V každém případě je nutné mít vždy na paměti smysl a účel uvedené právní úpravy, tj. regulovat zaměstnanost na trhu práce v územním obvodu příslušného úřadu. Právě proto se vydává povolení k zaměstnání na přesně specifikované ohlášené volné pracovní místo u konkrétního zaměstnavatele. Uvedený smysl a účel právní úpravy nelze obcházet tím, že pro legalizaci výkonu práce cizince postačí jedno vydané pracovní povolení, sice na určitý druh práce a u jednoho zaměstnavatele, avšak ve smyslu názoru žalobce uvedeného v žalobě bude možné, aby cizinec vykonával jakoukoliv jinou práci než je uvedená v pracovním povolení s tím, že se bude jednat „pouze“ o výkon práce v rozporu s pracovním povolením. To jistě nebylo účelem a smyslem zmíněné právní úpravy, když slovní spojení obsažené v ust. § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 zákona o pobytu cizinců nelze vykládat libovolně a benevolentně tak, že v podstatě ve smyslu právní konstrukce žalobce jakékoliv povolení k zaměstnání vydané cizinci by legalizovalo jeho pracovní činnosti (ad absurdum by tedy se mohlo jednat o povolení jakékoliv – platné, neplatné, vydané jiné osobě, vydané pro jiný výkon pracovní činnosti, pro jiného zaměstnavatele). Pokud tedy cizinec vykonává práci, přičemž nedisponuje povolením k zaměstnání vydaným ve světle výše zmíněného smyslu a účelu povolování zaměstnání cizinců povolením, které zahrnuje tu stejnou práci, která byla stanovena v tomto povolení, pak dle platné právní úpravy stanovující zákonné předpoklady pro vyhoštění, tedy dle zákona o pobytu cizinců, vykonává takový cizinec práci bez tohoto povolení k zaměstnání. V případě jiného výkladu by pak argumentum ad absurdum ve smyslu právního názoru žalobce se mohl cizinec vykázat i povolením vydaným pro jiného cizince (když by v něm byla uvedena tato náležitost povolení k zaměstnání – identifikační údaj cizince dle § 92 odst. 3 písm. a/ zákona o zaměstnanosti pro jinou osobu), přičemž v podstatě by nikdy nebylo možné uložit takovému cizinci, který by předložil jiné povolení k zaměstnání, než je vyžadováno zákonem, správní vyhoštění. Pak by tedy i cizinec, který by měl i takové povolení k zaměstnání, mohl „navěky“ vykonávat jakoukoliv práci v České republice bez následků správního vyhoštění. To určitě nebylo smyslem a účelem uvedené právní úpravy vydávání zmíněných povolení a institutu správního vyhoštění. Protože k uvedenému závěru, který se týká aplikace institutu správního vyhoštění a jeho zákonného předpokladu zahraničního výkonu práce bez povolení k zaměstnání, bylo možné dospět výše zmíněnou argumentací (tj. argumentace týkající se smyslu a účelu právní úpravy, argumentace ad absurdum), nebylo v dané věci nutné aplikovat

zásadu jednotnosti právního řádu. Tuto zásadu lze totiž aplikovat v případě, kdy pojmy obsažené v jednom zákoně mají stejný význam jako totožné pojmy obsažené v zákoně jiném, ledaže by tu byl zvláštní důvod pro to, aby jim byl přiřazen význam jiný (srov. rozsudek NSS ze dne 31.8.2004, č.j. 6A 143/2001-151). V dané věci nelze aplikovat totožné pojmy vůbec, protože zákon o zaměstnanosti rozlišuje mezi výkonem práce v rozporu s vydaným povolením a mezi výkonem práce bez tohoto povolení v souvislosti s definicí nelegální práce (§ 5 odst. 4 písm. e/, bod 2 zákona o zaměstnanosti), avšak nikoliv pro účely rozhodování o správním vyhoštění, ale zejména v souvislosti s postihem zaměstnavatelů při zaměstnávání cizinců (§ 139 a násl. zákona o zaměstnanosti), nikoliv však pro účely rozhodování správních orgánů pro vyhoštění. Pro rozhodnutí o uložení správního vyhoštění dle zákona o pobytu cizinců totiž není rozhodující, zda cizinec vykonával nelegální práci ve smyslu zákona o zaměstnanosti, ale pouze to, zda se dopustil jednání, kterým naplnil některou ze skutkových podstat vymezených v ust. § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců (srov. rozsudek NSS ze dne 27.1.2011, č.j. 7 As 98/2010-67). Proto nebylo možné v dané věci aplikovat uvedenou zásadu jednotnosti právního řádu, kterou mimo jiné aplikoval i Krajský soud v Ústí nad Labem v rozsudku, kterým argumentoval žalobce v žalobě (rozsudek ze dne 1.7.2013, č.j. 75A 3/2013-28). Pokud by tak podepsaný soud učinil a „posvětil by“ zmíněný právní názor žalobce, tak by v podstatě institut správního vyhoštění pozbyl smyslu a účelu, tedy postihovat případy, kdy nebyl dodržen výše zmíněný smysl a účel vydávání pracovních povolení a ad absurdum by bylo možné legalizovat navždy práci cizinců, která je vykonávána na základě jakéhokoliv povolení k zaměstnání.

2. Žalobce dále tvrdí, že není v rozporu s povolením k zaměstnání, pokud byl cizinec vyslán na pracovní cestu. Definice pracovní cesty je uvedena v zákonu č. 262/2006 Sb., Zákoník práce, v platném znění (dále jen „Zákoník práce“), podle něhož se jedná o 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. Krajský soud nemá pochyb o tom, že zákon o zaměstnanosti vysílání cizinců mimo místo výkonu práce nijak neomezuje, tedy že tento zákon nijak nereguluje časově omezené pracovní cesty nebo jiné časově omezené vyslání zaměstnance mimo místo výkonu práce uvedené povolení k zaměstnání, přičemž není proto třeba žádat vždy o nové povolení k zaměstnání v takových případech. V tomto směru odkazuje soud na precizní argumentaci k výše uvedenému závěru, jenž je obsažena v rozsudku NSS ze dne 22.8.2013, č.j. 1 As 67/2013-42. Tento závěr však v dané věci nemůže nic změnit na tom, že se v tomto případě jednalo o zcela jinou situaci než která byla řešena ve výše zmíněném rozsudku NSS. Výkon práce na pracovní cestě totiž pouze znamená změnu místa výkonu práce, nikoliv však změnu druhu práce, než který byl uveden v povolení k zaměstnání. Jak soud již výše uvedl, žalobci bylo vydáno povolení k zaměstnání na pozici „Dělník v oblasti výstavby budov“, nikoliv však na práci, kterou skutečně ve firmě Kávoviny, a.s. v Pardubicích vykonával. V této firmě totiž žalobce zcela jistě nevykonával práci dělníka v oblasti výstavby budov, tj. k výkonu tohoto zaměstnání mu povolení vydáno nebylo. V takovém případě se tedy nejednalo o pracovní cestu, ale o práci bez povolení k výkonu tohoto zaměstnání, jak soud již výše uvedl. V případě řešeném výše citovaným rozsudkem NSS se však jednalo o případ, kdy žalobce byl vyslán na pracovní cestu, na které vykonával práci, na kterou mu bylo vydáno povolení. Tuto námitku tak shledal soud za nedůvodnou,

když se v dané věci nejednalo o pracovní cestu žalobce, ale jednalo se o výkon práce, na kterou neměl žalobce vydáno povolení. Ostatně možnost, že se krajský soud ztotožní s argumentací v žalovaném rozhodnutí, připouští i NSS, který uvedl, že: „...sluší se uvést, že i NSS často odkazuje na závěry již v řízení učiněné, jak již krajským soudem či žalovaným, neb i v souladu se zásadou hospodárnosti a ekonomie řízení není smyslem soudního přezkumu stále dokola podrobně „opakovat“ již správně vyřčené, ale přezkoumat dříve učiněné závěry, přičemž pokud u přezkumného orgánu padne shoda na učiněných závěrech, není důvodu, proč by na ně nemohlo být odkázáno“ (srov. rozsudek NSS ze dne 2.7.2007, čj. 4As 11/2006-86). Správnost tohoto názoru potvrdil i Ústavní soud v usnesení sp.zn.ÚS 874/11 ze dne 12.05.2011, vyslovil, že není nezbytné, aby Nejvyšší správní soud znovu podrobně opakoval již jednou ve správním soudnictví v dané věci vyslovené, pokud se se závěry krajského soudu zcela ztotožnil a dal jasně najevo (byť odkazem), jaké úvahy zaujal. Tento závěr Ústavního soudu sice platí pro rozhodování Nejvyššího správního soudu, ale lze jej argumentum a maiori ad minus aplikovat i v případech rozhodování krajského soudu.

Krajský soud na rozdíl od žalobce v souladu se závěrem žalovaného nedospěl k názoru, že by uložené opatření bylo ve věci žalobce nepřiměřené. Vyhostit lze cizince podle § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců až na 5 let, v daném případě byla délka vyhoštění v délce 6 měsíců přiměřená i přesto, že se jedná o první zjištěné porušení právních předpisů České republiky, a přesto že měl žalobce povolen dlouhodobý pobyt na území České republiky. Je samozřejmé, že v podstatě každý cizinec si v souvislosti s výkonem práce a s pobytem v České republice vytvoří společenské a kulturní vazby „navázané na území České republiky“, avšak tato skutečnost včetně toho, že žalobce pobývá na území České republiky se svou manželkou, nemůže být důvodem pro to, aby uložené opatření bylo považováno za nepřiměřené. V této souvislosti není nepodstatné, že manželce žalobce bylo rovněž vydáno orgánem I. stupně rozhodnutí o správním vyhoštění. Posouzením uvedených skutečností se podrobně zabýval žalovaný, který zhodnotil i tvrzení žalobce o vytvoření společenských a kulturních vazeb v České republice. V protokolu o vyjádření účastníka řízení žalobce uvedl, že pokud mu bude uloženo správní vyhoštění a vycestuje na Ukrajinu, tak tam bude pracovat „za méně peněz“. Žalovaný k tomuto tvrzení žalobce uvedl, že pouze posouzením ekonomických poměrů účastníka řízení a jeho přímých příbuzných nelze dospět k závěru, že by žalované rozhodnutí bylo nepřiměřeným zásahem do soukromého či rodinného života účastníka řízení. Žalovaný pak správně konstatoval, že rozhodnutím o správním vyhoštění do budoucna není vyloučena možnost žalobce požádat o udělení pobytu na území České republiky či vyřízení pobytu jeho dětí na území České republiky. Dále je z rozhodnutí žalovaného zřejmé, že již správní orgán I. stupně posoudil všechny rozhodné skutečnosti, čili věk, zdravotní stav, povahu a pevnost rodinných vztahů, když žalobce na území České republiky bydlí s manželkou, jeho otec a bratr jsou toho času na Ukrajině a na Ukrajině též pobývají děti žalobce a rodiče. Správní orgán I. stupně si též vyžádal dle ust. § 120a zákona o pobytu cizinců závazné stanovisko Ministerstva vnitra o možnosti vycestování, přičemž toto stanovisko obsahuje závěr o tom, že vycestování žalobce je možné. Krajský soud tedy nedospěl k závěru, že opatření správního vyhoštění je nepřiměřené a soud nedospěl k závěru o tom, že by byly dány předpoklady pro to, aby „rozhodl o neuložení správního vyhoštění“, přičemž argumentaci správního orgánu I. stupně a i žalovaného považuje za správnou a ztotožňuje se s ní. Ostatně možnost, že se krajský soud ztotožní s argumentací v žalovaném rozhodnutí, připouští i NSS, který uvedl, že: „...sluší se uvést, že i NSS často

odkazuje na závěry již v řízení učiněné, jak již krajským soudem či žalovaným, neb i v souladu se zásadou hospodárnosti a ekonomie řízení není smyslem soudního přezkumu stále dokola podrobně „opakovat“ již správně vyřčené, ale přezkoumat dříve učiněné závěry, přičemž pokud u přezkumného orgánu padne shoda na učiněných závěrech, není důvodu, proč by na ně nemohlo být odkázáno“ (srov. rozsudek NSS ze dne 2.7.2007, čj. 4As 11/2006-86). Správnost tohoto názoru potvrdil i Ústavní soud v usnesení sp.zn.ÚS 874/11 ze dne 12.05.2011, vyslovil, že není nezbytné, aby Nejvyšší správní soud znovu podrobně opakoval již jednou ve správním soudnictví v dané věci vyslovené, pokud se se závěry krajského soudu zcela ztotožnil a dal jasně najevo (byť odkazem), jaké úvahy zaujal. Tento závěr Ústavního soudu sice platí pro rozhodování Nejvyššího správního soudu, ale lze jej argumentum a maiori ad minus aplikovat i v případech rozhodování krajského soudu.

K opakované námitce žalobce o nepřezkoumatelnosti žalovaného rozhodnutí soud opětovně uvádí, že obě rozhodnutí soud považuje za přezkoumatelná. Není pravdou, že v napadeném rozhodnutí „absentuje jakákoliv úvaha o tom, jakým způsobem byly hodnoceny jednotlivé normy při ukládání opatření správního vyhoštění“. Žalované rozhodnutí tvoří totiž s rozhodnutím správního orgánu I. stupně jeden celek, přičemž již v tomto rozhodnutí zmíněné úvahy obsažené jsou. Rovněž není pravdou, že by odůvodnění rozhodnutí neobsahovala podklady – provedené důkazy, je tomu právě naopak (stačí se podrobně seznámit s odůvodněním rozhodnutí správního orgánu I. stupně, kde jsou důkazy konkrétně uvedeny). Ostatně soudu ani není zřejmé, jak k takové námitce žalobce vůbec dospěl. Z jeho žaloby, zejména z části III je zřejmé, že žalobce v podstatě nezpochybňuje skutkový stav věci, přičemž naopak sám dobře pochopil, jaké že to konkrétní skutečnosti vedly správní orgány k závěru o aplikaci institutu správního vyhoštění. Za situace, kdy uvedený skutkový stav žalobce na jedné straně vůbec nepopřel, když pouze uvedl námitky týkající se zákonnosti žalovaného rozhodnutí z hlediska aplikace právních předpisů, aniž uvedl konkrétní námitku proti skutkovému stavu věci, tak jeho námitka týkající se údajné vady řízení zahrnující nepřezkoumatelnost rozhodnutí je v podstatě jen účelová, navíc je nedůvodná. Tento závěr se týká i námitky žalobce ve vztahu k údajnému porušení zásady materiální pravdy. Žalobce na jedné straně vytýká žalovanému porušení této zásady, avšak v podstatě konkrétně neuvádí, jaké skutečnosti vedly žalobce k závěru o porušení této zásady. Pokud žalobce v této části žaloby (VIII) tvrdil, že se žalovaný nevypořádal s námitkami žalobce, tak neuvedl, o jaké že se to konkrétní námitky jednalo. Soud není povinen vyhledávat za žalobce k jeho tvrzení o porušení zásady materiální pravdy jednotlivé skutkové okolnosti, resp. skutečnosti svědčící o porušení této zásady (argumentace týkající se žalobních bodů viz výše) a formulovat za něj žalobní body.

K pojmu „žalobní bod“ se zásadním způsobem vyjádřil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 24.8.2010, č.j. 4 As 3/2008-78, kdy v tomto rozsudku a v právní větě z něj vyhotovené dospěl k následujícím závěrům:

„Smyslem uvedení žalobních bodů (§71 odst. 1 písm.d/ s.ř.s.) je jednoznačné ustanovení rámce požadovaného soudního přezkumu ve lhůtě zákonem stanovené k podání žaloby. Zákonný požadavek je proto naplněn i jen zcela obecným a stručným - nicméně srozumitelným a jednoznačným-vymezením skutkových a právních důvodů tvrzené nezákonnosti nebo procesních vad správního aktu tak, aby bylo zřejmé, v jaké části a z jakých

hledisek se má soud věcí zabývat.“ Zároveň rozšířený senát NSS uvedl, že „míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod - byť i vyhovující - obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není naprosto namístě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta.“

Ve vztahu k druhému žalovanému rozhodnutí, které se týkalo nákladů řízení, žalobce v podstatě pouze odkázal na „uvedenou argumentaci“ z žaloby, která míří však proti jinému rozhodnutí, tj. rozhodnutí o správním vyhoštění. Proti tomuto rozhodnutí v podstatě žalobce neuvedl žádnou konkrétní námitku, když pouze opětovně odkázal na svoji argumentaci směřující proti rozhodnutí o správním vyhoštění. Protože však nebyl dán důvod ke zrušení rozhodnutí o správním vyhoštění, nemohl soud vyhovět ani návrhu žalobce na zrušení rozhodnutí o uložení nákladů řízení, když navíc v žalobě žalobce konkrétní námitku proti tomuto rozhodnutí neuplatnil.

Z výše uvedených důvodů dospěl krajský soud k závěru, že žaloba byla nedůvodná a musel ji zamítnout (§ 78 odst. 7 s. ř. s.). Zároveň soud nedospěl k závěru, že by byly dány předpoklady pro moderaci, dle § 78 odst. 2 s.ř.s. , když považuje žalované rozhodnutí za zákonné, včetně rozhodnutí o době vyhoštění.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož neúspěšný žalobce neměl právo na náhradu nákladů řízení a žalovanému toto právo soud nepřiznal, když mu takové náklady podle obsahu spisu nevznikly.

P o u č e n í :

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.

V Pardubicích dne 23. září 2013

JUDr. Jan Dvořák v.r.
samosoudce

Za správnost vyhotovení:
Vladimíra Píchová