



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl samosoudcem JUDr. Petrem Černým, Ph.D. v právní věci **žalobce: V. S.**, nar. „X“, státní příslušnost Ukrajina, bytem „X“, zastoupeného Mgr. Janem Lipavským, advokátem, se sídlem v Hradci Králové, Velké náměstí 135/19, Hradec Králové, proti **žalované: Policii České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, Olšanská 2, Praha, v řízení o žalobě proti rozhodnutí ze dne 4.4.2013, č.j. CPR-13455-2/ČJ-2012-930310-V234,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie, ze dne 4.4.2013, č.j. CPR-13455-2/ČJ-2012-930310-V234, a rozhodnutí Policie České republiky, Krajského ředitelství Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie, oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort, ze dne 5.10.2012, č.j. KRPU-156230-21/ČJ-2012-040022-SV-CV, se **pro nezákonnost zrušují a věc se vrací** žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 12 342,-Kč do třiceti dnů od právní moci rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobou podanou v zákonné lhůtě se žalobce domáhal přezkoumání rozhodnutí žalované ze dne 4.4.2013, č.j. CPR-13455-2/ČJ-2012-930310-V234, jímž zamítnuto odvolání proti rozhodnutí Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie, oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 5.10.2012, č.j. KRPU-156230-21/ČJ-2012-040022-SV-CV, jímž bylo žalobci podle ustanovení § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „zákon o pobytu“) uloženo správní vyhoštění a stanovena doba, po kterou nelze umožnit vstup na území členských států Evropské unie na 3 měsíce.

Počátek doby, po kterou mu nelze umožnit vstup na území členských států Evropské unie byla stanovena podle § 118 odst. 1 zákona o pobytu od okamžiku, kdy žalobce pozbude oprávnění k pobytu na území České republiky. Současně byla stanovena doba k vycestování z území České republiky na 10 dnů od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí. Podle ustanovení § 120a zákona o pobytu se na žalobce nevztahují důvody znemožňující vycestování podle § 179 zákona o pobytu. Důvod pro správní vyhoštění měl žalobce naplnit tím, že vykonával pomocné stavební práce na stavbě rekonstrukce vojenské ubytovny „Hotel Vinohrady“ v Chomutově v době provedené kontroly dne 13.2.2012, ačkoliv měl vydané povolení k zaměstnání Úřadem práce Praha, dělník v oblasti výstavby budov s místem výkonu Praha, z čehož žalovaná dovodila, že žalobce pracoval bez povolení k zaměstnání.

Žalobce uvedl, že ustanovení § 89 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále jen „zákon 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, a to ani při déletrvající pracovní cestě, především však k takové cestě cizinec nepotřebuje nové povolení k zaměstnání. V této souvislosti odkázal žalobce na ustanovení § 3 a § 42 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce (dále jen „zákoník práce“). Právní řád vysílání cizinců na pracovní cestu dovoluje, nejméně však nezakazuje. Opačný výklad by byl nelogický, jelikož by bránil svobodnému podnikání zaměstnavatelů, neboť ta část zaměstnavatelů, která zaměstnává cizince, by byla diskriminována vůči té části zaměstnavatelů, která cizince nezaměstnává. V daném případě nelze aplikovat ustanovení § 145 zákona o zaměstnanosti, neboť ve smyslu ustanovení § 42 odst. 1 zákoníku práce vysláním na pracovní cestu nedochází ke změně nebo rozšíření míst výkonu práce. Žalobce má za to, že žádný právní předpis nezakazuje vysílání cizince na pracovní cestu k výkonu práce mimo místo výkonu práce uvedeného v povolení k zaměstnání. Žalobce dále odkázal na stanovisko Ministerstva práce a sociálních věcí, uveřejněné na webových stránkách ministerstva do 14.2.2012, tedy do dne následujícího po uskutečnění kontroly žalobce, které uvádělo, že zaměstnavatel při vysílání cizince k výkonu práce mimo místo výkonu práce nepodává o této skutečnosti příslušnému úřadu práce žádnou informaci a cizinec nepotřebuje nové povolení k zaměstnání. Žalovaný však argumentuje stanoviskem ministerstva uveřejněným až následně. Dále žalobce uvedl, že nebyly dány podmínky pro vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu, neboť žalobce měl platně vydané povolení k zaměstnání a nikoliv, že toto povolení k zaměstnání vůbec neměl. V této souvislosti odkázal na ustanovení § 5 písm. e) zákona o zaměstnanosti, které rozlišuje mezi výkonem práce v rozporu s vydaným povolením a bez tohoto povolení. Správní orgán je tak oprávněn vydat rozhodnutí o správním vyhoštění pouze v situaci společensky závažnější varianty výkonu práce bez povolení. Dále žalobce namítl, že uložené opatření je příliš přísné, neboť je právním laikem a spoléhal se na výklad presentovaný státní mocí na oficiálním portálu. Z tohoto důvodu mu nemělo být uloženo správní vyhoštění. S odkazem na ustanovení § 65 odst. 3 a ustanovení § 78 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s.ř.s.“) žalobce jako alternativní petit navrhl, aby soud rozhodl o neuložení správního vyhoštění.

Žalovaná ve svém písemném vyjádření k podané žalobě zrekapitulovala dosavadní průběh řízení. Uvedla, že se ztotožňuje se závěry správního orgánu I. stupně, že v tomto konkrétním případě došlo k naplnění podmínek pro vydání rozhodnutí podle ustanovení § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu, neboť žalobce byl na území České republiky zaměstnán bez povolení k zaměstnání, ačkoli je toto povolení podmínkou výkonu zaměstnání.

Žalobce nejméně dne 13.2.2012 pracoval na stavbě rekonstrukce vojenské ubytovny „Hotel Vinohrady“ v Chomutově, bez povolení k zaměstnání jako pomocný dělník. Žalobce měl platné povolení k zaměstnání č.j. „X“, které jej opravňovalo do 15.1.2013 k výkonu práce „dělníci v oblasti výstavby budov“ pro zaměstnavatele společnost VILIJ-Stav s.r.o. s výkonem práce Praha. Na druhou stranu však již neměl platné povolení k zaměstnání, a to na stavbu rekonstrukce vojenské ubytovny v Chomutově. Jelikož žalobce neměl platné povolení k zaměstnání od Úřadu práce Chomutov, porušil tak svou právní povinnost a zcela v souladu se zákonem o pobytu cizinců mu bylo uloženo správní vyhoštění.

V replice k vyjádření žalovaného uvedl žalobce, že se jedná o spíše šablonovité vyjádření, o čemž svědčí i uvedení jména jiného žalobce v textu vyjádření a datum podání žaloby. Dále žalobce shrnul své dosavadní žalobní body.

O žalobě soud rozhodl v souladu s ust. § 51 odst. 1 s.ř.s. bez jednání, neboť žalobce a žalovaná vyslovili souhlas s rozhodnutím věci bez nařízení jednání.

Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v řízení vedeném podle části třetí prvního dílu hlavy druhé s.ř.s., která vychází z dispoziční zásady vyjádřené v ust. § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 věty druhé a třetí a § 75 odst. 2 věty první s.ř.s. Z této zásady vyplývá, že soud přezkouvává zákonnost rozhodnutí správního orgánu, a to pouze v rozsahu, který žalobce uplatnil v žalobě nebo během třicetidenní lhůty po oznámení napadeného rozhodnutí dle § 172 odst. 1 zákona o pobytu. Povinností žalobce je proto tvrdit, že správní rozhodnutí nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení a toto tvrzení zdůvodnit. Nad rámec žalobních námitek musí soud přihlídnout toliko k vadám napadeného rozhodnutí, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu nebo které vyvolávají nicotnost napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 2 s.ř.s. Takové nedostatky, k nimž by soud musel přihlížet bez návrhu, však v projednávané věci nebyly zjištěny.

Po přezkoumání skutkového a právního stavu soud zjistil, že žaloba je důvodná.

Ze správního spisu postoupeného žalovanou vyplývá, že bylo vydáno rozhodnutí Úřadu práce České republiky – krajská pobočka pro hlavní město Prahu ze dne 29.12.2011, č.j. ABA-29694-2/2009-za, kterým bylo podle § 94 odst. 1 zákona o zaměstnanosti prodlouženo žalobci povolení k zaměstnání od 16.1.2012 do 15.1.2013 u zaměstnavatele společnosti Vilij-Stav s.r.o., s druhem práce č. 9313 „Dělníci v oblasti výstavby budov“ s místem výkonu práce v Praze. Z protokolu o výsledku kontroly Oblastního inspektorátu práce pro Ústecký a Liberecký kraj ze dne 6.3.2012 a z oznámení o nelegálním zaměstnávání cizinců ze dne 5.6.2012 vyplývá, že výkon práce žalobce dne 13.2.2012 na stavbě rekonstrukce vojenské ubytovny „Hotel Vinohrady“ v Chomutově byla oblastním inspektorátem hodnocen jako nelegální práce podle § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti, neboť žalobce pracoval v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání. Mezi stranami je především sporné, zda uvedená práce žalobce zakládala důvod k uložení správního vyhoštění.

Podle § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu 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, 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, 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.

Podle § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti se pro účely tohoto zákona nelegální práci rozumí, pokud fyzická osoba-cizinec vykonává práci v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání nebo bez tohoto povolení, je-li podle tohoto zákona vyžadováno, nebo v rozporu s povolením k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání ve zvláštních případech (dále jen „zelená karta“) vydaným podle zvláštního právního předpisu nebo v rozporu s modrou kartou; to neplatí v případě převedení na jinou práci podle § 41 odst. 1 písm. c) zákoníku práce.

Podle § 89 zákona o zaměstnanosti 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 nebo modré karty, pokud tento zákon nestanoví 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. Cizinec, kterému bylo vydáno potvrzení o splnění podmínek pro vydání zelené karty nebo modré karty, může být přijat do zaměstnání a zaměstnáván po dobu ode dne vydání tohoto potvrzení do ukončení řízení o jeho žádosti o vydání zelené karty nebo modré karty.

Podle § 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 přihlíží k situaci na trhu práce.

Soud neakceptoval tvrzení žalobce, že by byl oprávněn vykonávat práci v Chomutově na základě vyslání na pracovní cestu, ačkoliv měl povolení k zaměstnání pouze pro Prahu. Bezpochyby je Chomutov dalším místem výkonu práce ve smyslu ustanovení § 145 zákon o zaměstnanosti, a proto měl mít žalobce i pro výkon práce v Chomutově vydáno povolení k zaměstnání. Je nutno poukázat na specifika zaměstnávání cizinců v České republice, které je založeno na zásadě preference vlastních pracovních sil, což znamená, že cizince je možno na regionálním trhu práce zaměstnat, resp. vydat mu povolení k zaměstnání, až poté, není-li dostatek vlastních zdrojů pracovních sil. Tato zásada se pak projevuje v ustanovení § 92 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, ale i v místní příslušnosti krajských poboček Úřadu práce oprávněných vydávat povolení k zaměstnání (srov. ust. § 8a odst. 2 zákona o zaměstnanosti). Vysláním na pracovní cestu mimo povolené místo výkonu práce cizince by tak docházelo k obcházení mechanismů preference vlastních pracovních sil zakotvených v zákoně o zaměstnanosti. Argumentace možností vyslat cizince na pracovní cestu zakotvenou v zákoníku práce se v daném případě neuplatní, neboť zákoník práce v tomto případě upravuje soukromoprávní vztah zaměstnavatele a zaměstnance a nic nevypovídá o dalších právech a povinnostech zaměstnavatele a zaměstnance stanovených dalšími veřejnoprávními předpisy, mezi něž spadá i zákon o zaměstnanosti. Stejně jako nemohou být vykonávány určité druhy práce bez veřejnoprávních oprávnění (certifikátů, povolení, osvědčení apod.) nemůže být cizincem vykonávána legálně práce mimo povolené místo nebo místa výkonu zaměstnání.

Jak vyplývá z ustanovení § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti, tento právní předpis rozlišuje mezi výkonem nelegální práce bez povolení nebo v rozporu s vydaným povolením, přičemž již výkon práce v rozporu s vydaným povolením může vést k odejmutí

povolení k zaměstnání podle § 100 odst. 2 zákona o zaměstnanosti. Za výkon nelegální práce pak může následovat i sankce udělená cizinci za přestupek podle § 139 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti.

Zatímco výkon práce bez povolení k zaměstnání je prováděn, aniž by bylo cizinci vůbec vydáno povolení k zaměstnání, výkon práce v rozporu s vydaným povolením bude zejména spočívat ve výkonu práce na jiném místě, v jiném druhu práce, pro jiného zaměstnavatele nebo mimo stanovenou dobu, než bylo uvedeno v povolení zaměstnání vydaného podle § 92 zákona o zaměstnanosti.

Jako důvod pro vyhoštění uvádí ustanovení § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu jen výkon práce cizince bez povolení k zaměstnání, nikoliv v rozporu s ním. Vlastní výklad nelegální práce či pojmů výkon práce bez povolení a v rozporu s povolením k zaměstnání zákon o pobytu neuvádí a je proto nutno vycházet ze zákona o zaměstnanosti.

Právní řád, založený na principech jednoty, racionality a vnitřní obsahové bezrozpornosti, s sebou nutně přináší imperativ stejného náhledu na srovnatelné právní instituty, byť upravené v rozdílných právních předpisech či dokonce odvětvích (viz rozsudek NSS ze dne 26.10.2005, 2 Afs 81/2004, www.nssoud.cz).

S odkazem na nutnost jednoty výkladu právních pojmů v právním řádu tak, aby byla zachována maximální míra právní jistoty adresátů právních norem, soud uvádí, že i v rámci výkladu zákona o pobytu je nutno rozlišovat mezi výkonem práce bez povolení k zaměstnání a výkonem práce v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání, přičemž pouze výkon práce bez povolení k zaměstnání zakládá důvod vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu. Rozlišování mezi uvedenými pojmy je účelné zejména proto, že umožňuje diferencovat mezi společensky závažnější formou výkonu práce bez povolení a porušením stanovených podmínek pro výkon práce. Pouze nejzávažnější forma výkonu nelegální práce je tak důvodem správního vyhoštění.

Na základě shora uvedeného musí soud konstatovat, že správní orgán I. stupně přikročil k vyhoštění žalobce, aniž by pro to byly splněny podmínky. Žalovaný pak nezákonný výklad správního orgánu I. stupně spočívajícího ve sloučení pojmů výkon práce bez povolení a v rozporu s povolením aproboval a zatížil své rozhodnutí stejnou nezákonností.

S ohledem na shora uvedené skutečnosti proto soud shledal předmětnou žalobu důvodnou, a proto napadené rozhodnutí pro nezákonnost podle § 78 odst. 1 s.ř.s. ve výroku I. rozsudku zrušil. Podle ust. § 78 odst. 3 s.ř.s. přistoupil soud i ke zrušení prvoinstančního rozhodnutí, jímž bylo žalobci uloženo správní vyhoštění. Zároveň soud v souladu s ust. § 78 odst. 4 s.ř.s. rozhodl o tom, že se věc vrací žalované k dalšímu řízení, v němž je dle ust. § 78 odst. 5 s.ř.s. vázána právním názorem soudu výše uvedeným.

Žalobce měl v projednávané věci plný úspěch, proto soud podle § 60 odst. 1 věty první s.ř.s. uložil žalovanému povinnost zaplatit mu do třiceti dnů od právní moci rozsudku náhradu nákladů řízení v celkové výši 12 342,- Kč, která se z částky 9 300,- Kč za 3 úkony právní služby po 3.100,- Kč poskytnuté právním zástupcem Mgr. Janem Lipavským (převzetí věci, podání žaloby, replika podle § 7, § 9 odst. 3 písm. f) a § 11 odst. 1 písm. a), d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb), z částky 900,- Kč za s tím související tři režijní paušály po 300,- Kč a z částky 2 142,- Kč odpovídající 21% DPH.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) 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 Ústí nad Labem dne 1. července 2013

JUDr. Petr Černý, Ph.D., v.
r.
samosoudce

Za správnost vyhotovení:
Renata Rilke