



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK

### JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl samosoudkyní JUDr. Marcelou Sedmíkovou ve věci žalobkyně: **S. M.**, zast. Mgr. Vratislavem Tauberem, advokátem Hladík & Tauber, advokátní kancelář, v.o.s., Příkop 6, Brno, proti žalované: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie, Olšanská 2, 130 51 Praha 3**, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 29. března 2013, č. j. CPR-15218/ČJ-2012-930310-V243, t a k t o :

- I.     **Žaloba s e z a m í t á .**
- II.    **Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í :

I.

Předmětem přezkumu učinila žalobkyně ve výroku označené rozhodnutí žalované. Ta zamítla její odvolání a potvrdila rozhodnutí Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Jihomoravského kraje, Odboru cizinecké policie, Oddělení pobytových agend vydané pod č.j. KRPB-181132/ČJ-2012-060027-SV dne 4. 12. 2012. Tímto rozhodnutím 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 s tím, že doba, po kterou nelze žalobkyni umožnit vstup

-2-

na území členských států Evropské unie byla stanovena v délce 6 měsíců. Počátek doby, po kterou nelze žalobkyni umožnit vstup na území členských států Evropské unie byla v souladu s ust. § 118 odst. 1 cit. zákona o pobytu cizinců od okamžiku, kdy žalobkyně pozbude oprávnění k pobytu na území České republiky (dále jen ČR). Podle ust. § 118 odst. 3 cit. zákona byla stanovena doba k vycestování z území ČR do 30 dnů ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí včetně přesného popisu postupu pro případ, že by bylo rozhodnutí o správním vyhoštění ve lhůtě stanovené k vycestování nevykonatelné. Podle ust. § 120a cit. zákona bylo shledáno, že se na žalobkyni nevztahují důvody znemožňující vycestování podle ust. § 179 cit. zákona.

## II.

Vydání rozhodnutí popsaném v bodu I. předcházely následující skutečnosti, které jsou zachyceny ve správním spise. Krajský soud stručně zaznamená obsah těch listin, které se bezprostředně vztahují k projednávané žalobě a vedly správní orgán prvního stupně k vydání rozhodnutí o správním vyhoštění žalobkyně. Jednalo se o následující listiny, resp. jejich kopie, které dle potvrzení žalovaného souhlasí s originály a jejich obsah:

- 1) Z úředního záznamu z 11. června 2012 správního orgánu I. stupně (pro přehlednost dále PČR) se podává, že dne 7. června 2012 byla provedena na žádost Státního úřadu inspekce práce, Oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský a Zlínský kraj se sídlem v Brně (dále OIP) společná kontrolní akce Skupiny dokumentace Oddělení cizinecké policie (OCP) a Oddělení pobytových agend OCP zaměřená na nelegální zaměstnávání. Kontrola proběhla na dvou provozovnách firmy Frigopríma spol. s r.o. v Mikulově za účasti personalistky firmy paní M. Ř.. Ta sdělila, že firma má uzavřeny smlouvy s celkem třemi agenturami práce, které zajišťují pracovníky do jejich provozů. Jednou z nich byla agentura Z.Y.M. CZ s.r.o., Dolní Bezděkov 60, která, zprostředkovala práci i žalobkyni.
- 2) Ze záznamu ze 7. 6. 2012 vyhotoveného OIP (dle § 132 odst. 1 a 2 zák. č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „zákon o zaměstnanosti“) vyplývá, že pracovník OIP jej sepsal se žalobkyní. Ta uvedla, že má v České republice povolení k dlouhodobému pobytu, ve společnosti Frigopríma spol. s r.o. vykonává práci „asi od 6. 12. 2012“ – zde se bude jednat s ohledem na den sepisu záznamu, kterým byl 7. 6. 2012, zjevně o písařskou chybu a správné datum mělo být 6. 12. 2011. Objasnila, že jejím úkolem je balení zboží a výrobků a pracuje pro pana J. Z.. Pro ne zcela přesné pochopení otázky nebyla schopna odpovědět, v jakém pracovněprávním vztahu činnost vykonává, zmínila, že má živnostenský list a zařizuje si jeho prodloužení. Dále uvedla, že jí práci jí přiděluje paní K., která jí rovněž kontroluje a odpovídá za výsledek její práce. Práci vykonává každý den dle potřeby, pracovní doba je stanovena od 6 do 18 hodin a nebo od 6 do 15 hodin a je evidována pomocí záznamového

technického zařízení (tzv. „píchačky“). Odměnu dostává jednou za měsíc „na ruku“ oproti podpisu, peníze vozí člověk od pana Z.. Závěrem potvrdila, že otázkám rozuměla a nepožadovala tlumočníka, což stvrdila podpisem.

- 3) Součástí spisu je kopie dokladu s názvem „kontrolní lístek“, a to za měsíce červen 2012 vystavený na jméno S. M.. Jsou na něm zaznamenány dny a ke každému dni je přiřazen časový úsek „příchod – odchod“. Dále jsou založeny dvě kopie za duben a května 2012 se jmény osob, zjevně cizinců, kdy u každého z nich je uveden údaj o počtu hodin, poté celkový údaj o počtu hodin za vyznačené osoby a dále kolonka „celkem v Kč“, ke které je přiřazena položka v Kč. Doklad je datován vždy počátkem následujícího měsíce a podepsán M. Ř..
- 4) Z potvrzení Úřadu práce, kontaktní pracoviště v Břeclavi ze dne 29. 6. 2012 vyplývá, že žalobkyni bylo vydáno povolení (k zaměstnání) ve firmě K. P., v profesi pěstitele zemědělských plodin a bylo prodlouženo do 30. 4. 2012. Z potvrzení Úřadu práce, Krajská pobočka v Hradci Králové ze dne 8. 10. 2012 se podává, že žalobkyně měla ke dni 7. 6. 2012 (datum provádění kontroly) platné povolení k zaměstnání u zaměstnavatele Družstvo TO-GO, Hradec Králové – Svobodné Dvory, Dvorská 232/3, IČ 27528243 pro pozici „ostatní uklízeči a pomocníci“ s místem výkonu práce okres Hradec Králové. Ačkoli je tato informace datována po pohovoru provedeném se žalobkyní, který proběhnul 2. 10. 2012, tak ještě před pohovorem byla ověřena z výpisu pořízeného dne 17. 7. 2012 z evidence cizinců s povoleným pobytem na území České republiky. Dále bylo žalobkyni uděleno živnostenské oprávnění a to od 12. 3 do 30. 4. 2012 (Městským úřadem v Jičíně).
- 5) Z odpovědi společnosti Frigopríma spol. s.r.o. ze dne 7. srpna 2012 vyplývá, že žalobkyně (krom dalších v odpovědi uvedených osob) nebyla danou společností přidělena k výkonu práce. Důvod jejího zdržování se v areálu společnosti byla smlouva o dílo dle § 536 a násl. zák. č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, kterou společnost uzavřela mimo jiných rovněž s obchodní společností Z.Y.M. CZ s.r.o. se sídlem Dolní Bezděkov 60.
- 6) Dne 17. července 2012 bylo PČR vydáno oznámení o zahájení správního řízení dle § 46 odst. 1 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen správní řád) a to ve věci správního vyhoštění podle ust. § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 zákona o pobytu cizinců. Ve spise je založena plná moc k zastupování ze dne 28. 8. 2012 udělena žalobkyní advokátovi Mgr. V. T..
- 7) Součástí spisu jsou protokoly o výsledku tří svědků, konkrétně M. Ř., Ing. L. K. a J. K.. Prvně jmenovaná dne 24. 8. 2012 potvrdila, že ve společnosti Frigopríma spol. s.r.o. pracuje od 1. 1. 2011 jako pracovnice personálního oddělení, která byla přítomna kontrole konané dne 7. 6. 2012. Z její výpovědi je podstatné, že nemá přehled o tom, jaká povolení k zaměstnání či pobytu mají osoby, které byly kontrolovány. Tyto údaje neeviduje, jejich společnost nezajišťuje těmto osobám zdravotní průkazy, nicméně je s vědomím těch společností, které pracovníky vysílají, kontroluje. Nevěděla nic o způsobu výplaty za vykonanou práci, vypisovala

pouze „kontrolní lístky“ a to za účelem data a času, který cizinci v provozovně tráví. Nedokázala uvést, kdo je přesně pan M., Z. a Ch., ale každý z nich patřil k jedné z firem, se kterou měla společnost uzavřeny smlouvy o dílo. K dokladům uvedeným pod II. c) tohoto rozhodnutí uvedla, že je vytvořila pro potřebu pana K., a to na základě jeho žádosti a jím předloženého konceptu. Nedokázala odpovědět, zda je na nich vyznačen počet odpracovaných hodin. Potvrdila, že zpracovala ty přehledy, které jí byly předloženy a týkaly se měsíců dubna a května 2012, zpracování dalších časových období popsala tak, že tak činila podle toho, kdy jí byly požadavky předloženy. Nevěděla, co znamená na dokladech částka uvedená v korunách, sama ji nepočítala, zaznamenala ji podle konceptu pana K.. Týž dne byl vyslechnut Ing. L. K., prokurista firmy Frigoprima spol. s.r.o. Potvrdil existenci smluv o dílo, účel jejich uzavření a smysl jejich obsahu, které se týkaly práce cizinců a byly platné ku dni prováděné kontroly. Dále potvrdil, že firma má své kmenové zaměstnance, ostatní jsou vysláni zhotovitelem, který rovněž nese případnou ztrátu při výrobě. Společnost Frigoprima spol. s.r.o. tyto osoby nevyplácí. „Kontrolní lístky“ jsou zavedeny z důvodu evidence osob pohybujících se v areálu společnosti. K dokladům uvedeným pod II. c) tohoto rozhodnutí neposkytl žádné věcnější informace, pouze uvedl, že položka „celkem v Kč“ je údaj zpracovaný pro jeho vlastní potřebu a jedná se o modelovou situaci pro případ zaměstnání cizinců s ohledem na kalkulaci cen výrobků. Dne 3. 9. 2012 byla vyslechnuta J. K., vedoucí výroby ve společnosti Frigoprima spol. s.r.o. Ta potvrdila, že ve společnosti působí téměř čtyři roky a z titulu svého zařazení řídí, rozděluje a kontroluje práci českých „kmenových“ pracovníků. Cizí pracovníky řídí pan V., který je vyslán společností VIPA MORAVA, kdo zastupuje další dva subjekty nevěděla, vždy jednala jen s tímto mužem, a to i když se to týkalo otázek vztahujících se ke společnosti Družstvo Vožak a společnost Z.Y.M. CZ s.r.o.

- 8) Dne 21. září 2012 bylo na jméno žalobkyně vyhotoveno předvolání k sepsu protokolu o výsledku účastníka správního řízení s tím, že jí bylo téhož dne doručeno. Dopisem z 24. září 2012 byl o tomto úkonu informován rovněž právní zástupce žalobkyně včetně sdělení důvodů, pro které je jeho klienta předvolávána. Z protokolu o výsledku účastníka řízení ze dne 2. října 2012 se podává, že jednání byla přítomna žalobkyně, její zástupce, tlumočnice ukrajinského jazyka včetně pověřeného pracovníka OCP. Správní orgán seznámil přítomné s podklady pro správní řízení a objasnil důvod, pro který dospěl k závěru, že žalobkyně pracovala ve společnosti Frigoprima spol. s.r.o. bez povolení k zaměstnání, v důsledku čehož došlo k naplnění ust. § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců, a proto zahájil správní řízení ve věci správního vyhoštění žalobkyně. Žalobkyni za přítomnosti právního zástupce poučil o jejích právech a povinnostech v souladu s konkrétními ustanoveními správního řádu. Na většinu otázek (kdo je jejím zaměstnavatelem, jak dlouho pracuje pro společnost Frigoprima spol. s.r.o., kdo jí tuto práci zajišťoval, kdo jí úkoloval apod.) žalobkyně využila svého práva nevypovídat. Potvrdila, že na Ukrajinu se vrací dvakrát ročně, její dcera

-5-

studuje vysokou školu a vyhoštění žalobkyně by pro ni znamenalo závažný zásah do soukromého života, neboť by přišla o zdroj příjmů a nemohla by dceři pomáhat. Existenci blízké osoby v České republice popřela. Na dotaz právního zástupce uvedla, že při kontrole konané dne 7. 6. 2012 byla vystresována a nerozuměla všem kladeným otázkám.

- 9) Součástí spisu je rovněž Závazné stanovisko Ministerstva vnitra ČR, odboru azylové a migrační politiky, Praha ze 17. října 2012 k možnosti vycestování cizince v souladu s § 120a zákona o pobytu cizinců. Z jeho obsahu vyplývá, že v případě žalobkyně (s ohledem na její přednes a s přihlédnutím k informacím ohledně politické a ekonomické situace a stavu dodržování lidských práv na Ukrajině, které jsou zhotoviteli stanoviska známy z jeho úřední činnosti) nebylo shledáno naplnění § 179 odst. 1 a 2 zákona o pobytu cizinců a neexistují tak překážky jejího vycestování do země původu.

### III.

Z úředního záznamu z 15. listopadu 2012 vyplývá, že zástupce žalobkyně se seznámil se spisovým materiálem a pořídil si fotokopii celého spisu. Usnesením ze dne 20. listopadu 2012 byla žalobkyně prostřednictvím svého zástupce vyzvána, aby případně vyjádřila své stanovisko ke správnímu řízení a to jak ve věci správního vyhoštění, tak i k podkladům shromážděným pro vydání rozhodnutí. Výzva zůstala neoslyšena a správní orgán tak dne 4. prosince 2012 vydal rozhodnutí, které je zaznamenáno v bodě I. tohoto rozsudku. V odůvodnění rozhodnutí jsou zaznamenány všechny skutečnosti uvedené v bodě II. písmena a) – i) rozsudku soudu. Správní orgán odkázal na znění § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců a dále na ust. § 178b téhož zákona, kdy po vyhodnocení shromážděných důkazů dospěl k závěru, že žalobkyně byla na území republiky zaměstnání bez povolení k zaměstnání, ačkoli je toto povolení podmínkou výkonu zaměstnání. Svůj závěr opřel o zjištění, že žalobkyně sice k datu kontroly disponovala platným „povolením k zaměstnání vydaným Úřadem práce (krajskou pobočkou v Hradci Králové), nicméně pro zaměstnavatele Družstvo TO-GO CZ na druh práce ostatní uklízeči a pomocníci a s místem výkonu práce okres Hradec Králové“. Odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu v Brně ze dne 3. září 2008 č. j. 1 As 28/2008-76, který potvrzuje správnost a zákonnost rozhodnutí.

### IV.

Rozhodnutí správního orgánu označené v předchozím odstavci napadla žalobkyně odvoláním. Pod položkou II. odvolání ze dne 18. 12. 2012 žalobkyně namítla neurčitost výrokové části napadeného rozhodnutí (chybí označení údajného protiprávního jednání). Pro některé výroky neměl správní orgán dostatečnou pravomoc a některé výroky byly učiněny v rozporu se základními principy procesního práva. Pod položkou III. namítla, že žádné ustanovení zákona o policii č. 273/2008 Sb. neopravňuje policistu k provádění společných akcí či poskytování součinnosti

jinému správnímu orgánu. Ust. § 167 odst. 2 zákona o pobytu cizinců od 1. 1. 2011 v daném zákoně není, a proto policie není oprávněna činit žádné kontrolní akce v součinnosti s dalšími správními orgány. Správní řízení označila za zmatečné a stejně tak i správní spis, neboť nerespektuje § 17 správního řádu a zákon o archivní službě (blíže nespecifikováno), když neobsahuje např. žádost „státního úřadu inspekce“ o provedení kontrolní akce ani další okolnosti. Inspekce poskytla cizinecké policii údaje o žalobkyně v rozporu s § 158 zákona o pobytu cizinců. Ta zase naopak měla pochybit, když žalobkyni neinformovala o možnosti kontaktovat inspekci práce. Položka IV. odvolání byl věnován nezákonnému způsobu provádění dokazování, konkrétně porušením § 53 odst. 6 správního řádu (provádění důkazu listinou a nezákonně provedené výslechy svědků, o nichž nebyla žalobkyně vyrozuměna a nebo vyrozuměna způsobem nedostatečným).

#### V.

Výsledkem odvolání bylo vydání napadeného rozhodnutí ze dne 29. března 2013, které žalobkyně učinila předmětem soudního přezkumu. Žalovaná v jeho úvodu přesně zaznamenala rozhodnutí samotné, resp. jeho výrokovou část a dále zachytila téměř doslovně odvolací námitky specifikované v předchozím odstavci. Následně popsala podstatné okolnosti projednávané věci (zjištěný skutkový stav), který dle jejího přesvědčení naplnil podmínky pro postup dle § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců. Připomněl, že žalobkyně jako účastnice správního řízení využila své možnosti a při vyjádření dne 2. 10. 2012 se k otázkám jejího pracovního zařazení a činnosti ve společnosti Frigopríma spol. s r.o. nevyjádřila. V záznamu ze dne 7. 6. 2012 pořízeného OIP, se kterým byla jako účastnice řízení seznámena jako s podkladem pro rozhodnutí a mohla se k jeho obsahu vyjádřit, uvedla skutečnosti zachycené v bodu II./2 odůvodnění tohoto rozsudku. Správní orgán vyhodnotil, že žalobkyně naplnila svou činností všechny znaky závislé práce (zaměstnání), tedy osobní výkon práce zaměstnance pro zaměstnavatele, jeho jménem, za mzdu, plat nebo odměnu za práci, v pracovní době nebo jinak stanovené nebo dohodnuté době na pracovišti zaměstnavatele, na náklady zaměstnavatele a jeho odpovědnost (v zásadě ust. § 2 zák. č. 262/2006 Sb., zákoník práce). Držitelkou platného živnostenského oprávnění byla žalobkyně do 30. 4. 2012, poté jí bylo vydáno soudem již zmiňované rozhodnutí o povolení k zaměstnání pro konkrétního zaměstnavatele, na konkrétní činnost a pro konkrétní region, resp. okres, přičemž při prováděné kontrole bylo zjevné, že podmínky tohoto povolení k zaměstnání žalobkyní plněny nejsou.

Odvolací námitky nepovažoval správní orgán za důvodné, neboť výrok spolu s odůvodněním dává jednoznačnou odpověď jakéže protiprávní jednání je žalobkyni kladeno za vinu (výkon zaměstnání bez povolení k zaměstnání, ačkoli je toto povolení podmínkou výkonu zaměstnání). Námitky pod položkou II. považoval správní orgán za tolik obecné a nekonkrétní, že z nich nebylo možné dovodit, jaké

principy procesního práva měly být porušeny, a které části výroku rozhodnutí jsou neurčité, nepřípustné či nicotné.

Námítka pod položkou III. označila rovněž za nedůvodnou, odkázala na § 167 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, z jehož znění naopak oprávněnost policie vstupovat za účelem provádění kontrol do objektů a na pracoviště zaměstnavatele přímo vyplývá, a to v souvislosti s § 167 odst. 1 písm. d) bod 1. a 2. téhož zákona. K námitce zmatečnosti správního řízení a evidence správního spisu (absence žádosti státního úřadu inspekce práce o provedení společné kontroly) žalovaná objasnila, že žádost nebyla cílena jenom na osobu žalobkyně, její absencí ve spise tak nemohla být poškozena na svých právech. Naopak informace a podklady přímo se vztahující k osobě žalobkyně jsou součástí spisového materiálu a počínají záznamem kontroly ze dne 7. 6. 2012. Pochybení s odkazem na ust. § 158 zákona o pobytu cizinců označila za irelevantní, neboť sporované ustanovení se týká informačních systémů policie. Naopak odkázala na ust. § 50 a § 51 zákona o pobytu cizinců, který součinnost a úzkou spolupráci mezi policií a inspektoráty práce při kontrolách dodržování pracovněprávních předpisů při zaměstnávání cizinců přímo zakotvuje. S tím je spjata rovněž informační povinnost inspektorátů práce vůči policii. Nesplnění vytýkané poučovací povinnosti správní orgán rovněž popřel odkazem na obsah poučení o zahájení správního řízení, kde byla žalobkyně pod bodem 4) spravena o možnosti informovat příslušný orgán inspekce práce o porušení právní povinnosti zaměstnavatele.

Za důvodné neshledal správní orgán ani námitky pod položkou IV., které mířily do nezákonného způsobu dokazování a porušení § 53 odst. 6 a § 51 odst. 2 správního řádu. Připomněl, že správní řízení vůči samotné žalobkyni bylo zahájeno dne 21. 9. 2012. Připustil, že ačkoli jsou protokoly o výsledku osob nazvány jako protokoly o výsledku svědka, nejedná se v konkrétní věci o procesní úkon dle § 18 odst. 1 správního řádu. S ohledem na specifikum dané věci (v zásadě kontrola většího množství pracujících cizinců – doplněno soudem) lze na tyto výsledky nahlédnout jako na podání vysvětlení osob, které toliko dokreslily již zjištěný stav věci. I kdyby žalobkyně trvala na svém postoji, že se jedná o výsledky svědků, při nichž nebyl dodržen řádný procesní postup, pak správní orgán zdůraznil, že i bez těchto výpovědí shromáždil řádným způsobem dostatek důkazů, kterými zjistil skutečný stav věci pro jím přijatý závěr rozhodnutí.

## VI.

Ve včasné žalobě žalobkyně označila rozhodnutí za nezákonné, když správní orgán vycházel z podkladů pořízených v rozporu s právními předpisy, a proto nemohou být jako důkaz použity (porušení § 51 odst. 1 správního řádu); pro případ, že by některé z provedených důkazů obstát mohly, pak v projednávané věci nebyly dány zákonné důvody pro uložení správního vyhoštění. Žalobkyně poukázala na to,

že již v odvolání rozporovala zákonnost obstarání jednotlivých důkazních prostředků, a protože jí vytýkané vady odstraněny nebyly, uplatňuje je i v žalobě.

- a) Jedná se o pochybení spočívající v nemožnosti Policie ČR (OCP) provádět společné kontroly s dalšími orgány a ty aby společně „sdílely“ pravomoci či je takovýmto způsobem vykonávaly.
- b) Nezařazení vzájemné komunikace správních orgánů do správního spisu, čímž bylo žalobkyni znemožněno se k jejímu obsahu vyjádřit a došlo k porušení jejího ústavního práva vyjádřit se ke všem podkladům (čl. 38 Listiny základních práv a svobod).
- c) Za procesně nepoužitelné označila žalobkyně všechny listiny získané přede dnem zahájení správního řízení, tedy před 21. 9. 2012. Namítá, že nebyly obstarány v souladu s ust. § 137 a násl. správního řádu a rovněž po zahájení správního řízení nebyly k důkazu řádně provedeny.
- d) Nepoužitelné jsou záznamy policistů z kontroly konané dne 7. 6. 2012, neboť měl být v průběhu řízení proveden výslech každého jednotlivého policisty (porušení § 55 správního řádu) a žalobkyni dána možnost činit případné dotazy
- e) Nebylo provedeno řádné dokazování listinou tak, jak vyžaduje § 53 správního řádu, když žalobkyni bylo fakticky při kontrole 7. 6. 2012 vytýkáno protiprávní jednání spáchané toliko v tento jediný den, přičemž následně byla do spisu založena potvrzení o evidenci docházky na čl. 23 a 24 týkající se výkonu práce v dřívějších kalendářních měsících.
- f) Další procesní pochybení spatřovala žalobkyně v tom, že byly provedeny výslechy svědků pro společně vedené řízení a správní orgán kopie protokolů o jejich výslechu učinil součástí vícero správních spisů. Tím došlo k porušení § 140 správního řádu (buď měla být jednotlivá řízení spojena nebo vydáno tzv. společné meritorní rozhodnutí). Protokoly o výsleších jednotlivých svědků tak nejsou vůči žalobkyni použitelné.

Z pohledu hmotně-právního žalobkyně polemizovala se správností použití § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců na její konkrétní případ. Vyložila, že pojmem území se rozumí jakákoliv část území České republiky. Žalobkyně disponuje povolením k zaměstnání pro území České republiky, a proto na ni dikci výše uvedeného ustanovení o správním vyhoštění vztáhnout nelze. Vyslovila přesvědčení, že dané ustanovení je zaměřeno toliko na ty situace, kdy cizinec nedisponuje vůbec žádným povolením k zaměstnání. Polemizovala s pojmy „cizinec zaměstnán bez povolení k zaměstnání“ a situací, kdy cizinec vykonává práci (zaměstnání) „v rozporu“ s povolením k zaměstnání. Z ust. § 5 písm. e bod druhý zák.č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, které ocitovala, že jasně podává, že se jedná o dva pojmy, pro které současně zákonodárce vytvořil souhrnný pojem „nelegální práce“. S ohledem na výše uvedené žalobkyně dovozovala, že důvodem pro vyhoštění cizince může být výlučně ta situace, kdy cizinec žádné povolení k zaměstnání nemá, což není případ žalobkyně. Oprávněnosti tohoto závěru svědčí rovněž čl. 2 Ústavy, podle něhož každý může činit vše, co mu zákon nezakazuje. A protože žádný zákon na žádném místě cizinci nezakazuje, aby vykonával svou práci i



na jiném místě, nežli je to, které je výslovně uvedeno v povolení, nelze rozhodnutí správního orgánu považovat za zákonné. Na podporu svého závěru odkázala na ust. § 93 zákona o zaměstnanosti, jehož znění již sice není od 1. 1. 2009 součástí platné právní úpravy, ale nadále svědčí ve prospěch žalobkyně již zmiňovaný čl. 2 Ústavy a § 145 zákona o zaměstnanosti, který se nevztahuje na nahodilé pracovní cesty, což je případ žalobkyně. Konečně žalobkyně sporovala, zda-li se vůbec dopustila práce v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání a v tomto ohledu považovala rozhodnutí žalované za nejvíce nepřezkoumatelné. Vytýkala, že správní orgán zaměňuje pojmy pracoviště, místo výkonu povolání, místo výkonu činnosti a místo výkonu práce. S odkazem na § 167 odst. 2 zákona o pobytu cizinců je policie oprávněna provádět pobytovou kontrolu pouze na pracovišti zaměstnavatele a zaměstnanci orgánů kontroly jsou dle § 131 zákona o zaměstnanosti oprávněni vstupovat rovněž výlučně na pracoviště kontrolovaných osob. Označila rozhodnutí za nepřezkoumatelné, neboť správní orgány ke spornému místu kontroly přistupují nahodile. Dané rozhodnutí je proto nepřezkoumatelné, neboť není zřejmé, zda je žalobkyni vytýkáno, že byla na jiném pracovišti nebo pracovala v jiném místě výkonu práce apod.

Závěrem žalobkyně zdůraznila, že napadeným rozhodnutím bylo nepřiměřeně zasáhnuto do jejího práva na soukromý a rodinný život a naříkaná věc nebyla podrobena testu přiměřenosti. Žalobkyně je samoživitelkou dcery studující vysokou školu, oprávnění k pobytu za účelem zaměstnání má již od roku 2007 a správní vyhoštění podstatným způsobem ovlivňuje její soukromý i profesní život. Rovněž v dané věci nelze vysledovat legitimnost sledovaného cíle správních orgánů na provedení společné kontroly 7. 6. 2012. Případný výkon zaměstnání toliko v rozporu s povolením k zaměstnání nemůže být natolik společensky nebezpečným jednáním, aby zakládal důvod pro správní vyhoštění. Žalobkyni měla být naopak poskytnuta ochrana vůči případně nesprávným postupům ze strany zaměstnavatele a ne ji trestat vyhoštěním. Ze všech vytýkaných důvodů požadovala zrušit napadené rozhodnutí a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení.

## VII.

K výzvě soudu zaslal správní orgán vyjádření k žalobě vyhotovené 18. dubna 2013. V jeho úvodu shrnul skutkovou podstatu projednávané věci, zopakoval uplatněné žalobní námitky, odkázal na průběh správního řízení a důkazy v něm zjištěné s tím, že žaloba v zásadě netvrdí žádné další skutečnosti, které by již nebyly namítány v odvolání v průběhu správního řízení. Setrval na nutnosti striktně dodržet jednotlivá kritéria pracovní činnosti uvedená v rozhodnutí příslušného úřadu práce o povolení k zaměstnání. Žalobkyni předkládaný výklad směřuje jednoznačně k obcházení zákona. Odkaz na § 93 zákona o zaměstnanosti považuje správní orgán za zcela nepřipadný daným okolnostem a projednávané věci. Navíc v souvislosti s dílčími novelizacemi pozbylo toto ustanovení platnosti k 31. 12. 2008. Poukázal na

ust. § 145 zákona o zaměstnanosti, kdy o povolení zaměstnávat cizince na více místech výkonu práce má požádat zaměstnavatel, pokud tak neučiní, musí cizinci požádat o nové pracovní povolení pro jiné místo výkonu pracovní činnosti tak, aby se s původně vydaným povolením nedostali do rozporu. Podstatnou část své reakce na žalobu věnoval správní orgán kompetencím úřadu práce v otázkách zaměstnávání cizinců s přesným odkazem na jednotlivá ustanovení zákona o zaměstnanosti včetně důvodů, pro které jsou kritéria pro zaměstnávání cizinců nastavena relativně přísně (ochrana pracovního trhu ve prospěch občanů České republiky). K námitce, ve které žalobkyně tvrdí, že napadené rozhodnutí nepřiměřeným způsobem zasahuje do jejích práv, žalovaný upozornil, že v průběhu správního řízení žalobkyně toliko uvedla, že vyhoštění bude mít za následek nemožnost výdělku, který využívá pro svoji studující dceru. V tomto rozsahu se správní orgán dostatečně odpovědně s námitkou vypořádal na straně sedmé svého rozhodnutí. Jistě nelze sporovat, že rozhodnutí o vyhoštění lze považovat za zásah do rodiny žalobkyně, nicméně v konkrétní situaci se nejedná o zásah nepřiměřený, nýbrž o zásah dané situaci legitimní a zákonem předvídaný. Zdůraznil, že přiměřenost zásahu je ostatně promítnuta i do doby, po kterou žalobkyni nelze umožnit vstup na území členských států EU, která byla stanovena v rozsahu šesti měsíců, tedy při samotné spodní hranici zákonného rozmezí. Závěrem označil žalobkyní vytýkaná pochybení za nedůvodná a navrhnul žalobu zamítnout.

#### VIII.

V replice k vyjádření shora žalobkyně setrvala na důvodnosti svých námitek.

#### IX.

Správní orgán vydal své rozhodnutí opíraje se o tuto právní úpravu: Podle ust. § 119 odst. 1 písm. b) bod 3. zákona o pobytu cizinců 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 ustálené soudní praxe musí být ze správního rozhodnutí 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.

Správní orgán se v odůvodnění svého rozhodnutí velmi pečlivě věnoval objasnění důvodů, pro které žalobkyni uložil správní vyhoštění. Důvody krajský soud již v tomto odůvodnění rozhodnutí popsal a je zcela nepochybné, že k rozhodnutí bylo přistoupeno proto, že žalobkyně vykonávala zaměstnání bez povolení k zaměstnání, ačkoli je toto povolení podmínkou výkonu zaměstnání. Věcně a s odkazem na situaci podpořenou důkazy se správní orgán zabýval charakterem práce žalobkyní vykonávanou a objasnil zcela přesvědčivě a logicky, že jí vykonávanou činnost podřadit pod jednu ze skutkových podstat vymezených v ust. § 119 odst. 1 písm. b) bod 3. zákona o pobytu cizinců. Výrok rozhodnutí spolu s jeho odůvodněním je tak jasný, srozumitelný a dostatečně určitý, a proto námitka jeho nicotnosti obstat nemůže.

Procesní pochybení žalobkyní vytýkaná krajský soud rovněž nepovažoval za relevantní a souhlasí v tomto směru s argumentací žalovaného. Pokud by měl krajský soud přistoupit na námitky žalobkyně (nemožnost společné kontroly kompetentních orgánů, nutnost spojit jednotlivá řízení ke společnému projednání či v případě opačném „postavit“ každý konkrétní spis na originálních důkazech apod.), tak by tím popřel smysl a účel činnosti daných orgánů (míněno Policie České republiky, Úřady práce, Státní úřad inspekce práce) včetně jejich oprávnění a povinností, která zákonodárce vtělil do jednotlivých v tomto rozhodnutí uváděných právních předpisů. Je zcela mimo jakoukoli pochybnost, že smyslem činnosti daných subjektů je – vztaženo na tento konkrétní případ, když v praxi přicházejí v úvahu další modelově odlišné situace – zajistit, aby byla cizincem striktně dodržována jednotlivá kritéria pracovní činnosti uvedená v příslušném rozhodnutí úřadu práce o povolení k zaměstnání, čímž dochází k regulaci a kontrole trhu práce v České republice. Jak správně zmínil žalovaný, lze mu jen těžko vytýkat postih žalobkyně za situaci, která je zákonem jasně definována, předpokládána a pro případ nesplnění či nedodržení zákonných podmínek rovněž sankcionována.

Žalobkyně se do protokolu přímo v den prováděné kontroly (7. 6. 2012) vyjádřila jasně [viz bod II./2)] a s ohledem na skutečnost zmiňovanou i jí samotnou, tedy že se na pracovním trhu České republiky pohybuje od roku 2007, lze předpokládat, že s podmínkami výkonu práce byla obeznámena dostatečně. Rozhodnutím o povolení k zaměstnání vydané Úřadem práce (krajskou pobočkou v Hradci Králové) sice disponovala, nicméně pro zaměstnavatele Družstvo TO-GO CZ na druh práce ostatní uklízeči a pomocníci a s místem výkonu práce okres Hradec Králové. Žalobkyně při svém vyjádření potvrdila, že zásadním otázkám rozuměla a nepožadovala tlumočnicka ukrajinského jazyka. Spontánně uvedla, že v Mikulově pracuje od prosince 2012 [správně 2011, jak vysvětleno bod II./2)] a tomuto datu odpovídá rovněž údaj o místě jejího pobytu. Námitka odkazem na ust. § 93 zákona o zaměstnanosti pak není namístě, jak zcela věcně poukázal správní

orgán. Nelze tedy vinit správní orgán, že osobu tlumočníka v dané fázi řízení nepřibral, neboť zcela objektivně daná potřeba kvůli postoji žalobkyně nenastala. Řízení před správním orgánem naopak za účasti tlumočníka probíhalo, žalobkyně byla řádně zastoupena advokátem a byla jí dána možnost seznámit se s podklady shromážděnými správním orgánem jako podklady pro rozhodnutí včetně možnosti vyjádřit se k jejich obsahu, sporovat je či navrhnout doplnění dokazování. To vše poté, kdy bylo řádně zahájeno správní řízení konkrétně s osobou žalobkyně. Žádné z daných možností sama žalobkyně nevyužila, krom toho, že si jí zvolený advokát zajistil fotokopii úplného spisového materiálu. Nadto při své výpovědi využila – a to v zásadních otázkách, které by případně objasnily pochybnosti žalovaného o legálnosti vykonávané práce – možnosti nevypovídat. Pochybnosti o legitimitě shromážděných důkazů proto krajský soud považuje za zcela irelevantní a tvrzené porušení čl. 38 Listiny základních práv a svobod s ohledem na popsanou situaci neshledal. Za zcela nepřipadnou považuje krajský soud argumentaci čl. 2 Ústavy České republiky, podle něhož každý může činit vše, co mu zákon nezakazuje. Žalobkyně předně není státní občankou České republiky, takže je její povinností, chce-li na území republiky pobývat či vykonávat zaměstnání (provozovat živnost apod.) respektovat zcela legitimní úpravu v určitém směru odlišných práv a povinností cizinců oproti státním občanům České republiky. Bližší rozbor či vysvětlení k této námitce se zcela jistě již potřebě tohoto odůvodnění vymyká. Ostatní žalobkyní namítaná procesní pochybení správního orgánu považuje krajský soud v této konkrétní věci za toliko účelová a obstrukční, když neshledal, že by žalobkyně byla v průběhu správního řízení krácena na svých zákonných právech či že by správní orgán opatřil důkazy použité jako podklad pro rozhodnutí v rozporu se zákonem.

Podle ust. § 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. Podle odst. 2 téhož zákona O povolení k zaměstnání vydává krajská pobočka Úřadu práce rozhodnutí. Povolení se vydává nejdéle na dobu 2 let a podle odst. 3 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.

V komentáři v citovaném § 92 zákona o zaměstnanosti se uvádí: „*Úřad práce má jako jeden ze stěžejních bodů své činnosti soustavné sledování a vyhodnocování situace na trhu práce ve svém územním regionu a realizaci opatření vedoucích k ovlivnění nabídky a poptávky v oblasti pracovních sil. Z tohoto důvodu pak v kontextu s mezinárodními zvyklostmi a též celkovou ochranou trhu práce v rámci EU postupuje tak, jak je v tomto paragrafu stanoveno: přijímat cizince lze až tehdy, není-li dostatek vlastních zdrojů pracovních sil. Zvažování potřeb se děje na základě nabídky volných pracovních míst a možnostmi 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.*

*Povolení k zaměstnání je vydáváno krajskou pobočkou Úřadu práce pro konkrétního zaměstnavatele a co do místa výkonu práce a druhu práce je shodné s tím, co tento zaměstnavatel nahlásil jako volné pracovní místo; na takto konkrétně určené pracovní místo poté musí být uzavřena i pracovní smlouva, popřípadě jiný pracovněprávní vztah. Z uvedeného rovněž vyplývá, že na každé volné pracovní místo musí být vydáno samostatné povolení k zaměstnání (například i při různých činnostech u jednoho zaměstnavatele), nestačí, že cizinec už jedno povolení k zaměstnání má.“*

Ostatně v tomto směru existuje rovněž bohatá judikatura Nejvyššího správního soudu v Brně, kdy se konkrétně v rozhodnutí ze dne 3. září 2008 č. j. 1 As 28/2008-76 uvádí: „Zdejší soud opakovaně judikoval, že výkon práce cizincem v obvodu územní působnosti jiného úřadu práce, než který povolení k zaměstnání vydal, se považuje za výkon práce bez platného povolení k zaměstnání (viz 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). 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. Cílem zákonné úpravy zaměstnávání cizinců je zajistit, aby byli na našem území zaměstnáváni cizinci teprve tehdy, není-li dostatek uchazečů o zaměstnání z řad občanů ČR. 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.“

Za správné a dostatečným způsobem odůvodněné považoval krajský soud rozhodnutí správního orgánu i v té části, ve které se zabýval namítaným nepřiměřeným zásahem do soukromého a rodinného života žalobkyně. Ta na území republiky pobývá od roku 2007, zdravotní stav označila za dobrý, vycestovala do České republiky za účelem zaměstnání a uložené vyhoštění se negativně promítne tím způsobem, že nebude mít potřebné prostředky na studium dcery. Ve shodě se žalovaným krajský soud toliko připomíná, že správní vyhoštění bylo uloženo na samé dolní hranici rozpětí. V případě výkonu nelegální práce si musí být cizinec vědom následků s tím spojených a správní vyhoštění se v určité intenzitě – zde ekonomické – práv cizince musí dotknout. V konkrétním případě pak správní orgán nepovažoval dopady vyhoštění za nepřiměřené a odůvodnil své úvahy v rozsahu dostatečném. Stejně tak dostal své povinnosti ve smyslu ust. § 120a zákona o pobytu cizinců, kdy bylo ověřeno, že se na žalobkyni nevztahují důvody znemožňující její vycestování podle ust. § 179 cit. zákona.

O naplnění skutkové podstaty § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců a tím o správnosti a zákonnosti přezkoumávaného rozhodnutí správního orgánu tak krajský soud nepochyboval. Žalobu neshledal důvodnou, a proto ji dle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaná, která měla ve věci plný úspěch, by měla právo na náhradu nákladů řízení před soudem proti neúspěšné žalobkyni. Žalované však žádné náklady v řízení před soudem nevznikly, a proto soud nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.

V Hradci Králové dne 7. června 2013

JUDr. Marcela Sedmíková, v.r.  
samosoudkyně