



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobkyně: **V. L.**, zast. Mgr. Vratislavem Tauberem, advokátem, se sídlem náměstí 28. října 9, Brno, proti žalované: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2, Praha 3, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 12. 6. 2013, č. j. 32 A 1/2013 - 30,

t a k t o :

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

Odůvodnění:

I.

Předcházející řízení a obsah kasační stížnosti

[1] Rozhodnutím žalované ze dne 29. 3. 2013, č. j. CPR-15217/ČJ-2012-930310-V243 (dále jen „napadené rozhodnutí“), bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí Krajského ředitelství policie Jihomoravského kraje, Odboru cizinecké policie, Oddělení pobytových agend ze dne 4. 12. 2012, č. j. KRPB-181134/ČJ-2012-060027-SV, jímž byla žalobkyně podle ustanovení § 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“), vyhoštěna a kterým byla stanovena doba, po kterou nelze žalobkyni umožnit vstup na území členských států Evropské unie, na 6 měsíců. Počátek této doby byl stanoven v souladu s ustanovením § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců od okamžiku, kdy žalobkyně pozbude oprávnění

k pobytu na území České republiky. Doba k vycestování byla stanovena na 30 dnů od právní moci správního rozhodnutí. Stalo-li by se rozhodnutí nevykonatelné, byla doba k vycestování stanovena do 30 dnů ode dne odpadnutí důvodů vedoucích k nevykonatelnosti rozhodnutí. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaná uvedla, že bylo prokázáno, že žalobkyně byla na území České republiky zaměstnána bez povolení k zaměstnání i přesto, že takové povolení k zaměstnání bylo podmínkou výkonu zaměstnání. Podle získané evidence se jednalo o práci v délce 296 hodin v měsíci dubnu 2012, 341 hodin v měsíci květnu 2012 a v období od 1. 6. 2012 do 7. 6. 2012. Dobu, po níž nelze žalobkyni umožnit vstup na území členských států Evropské unie, považuje žalovaný za adekvátní zjištěnému protiprávnímu jednání. Provedeným šetřením bylo za dodržení všech procesních práv žalobkyně zjištěno, že byla zaměstnána na základě Smlouvy o dílo mezi objednatelem FRIGOPRIMA spol. s r.o. (dále jen „objednatel“) a zhotovitelem Z.Y.M. CZ s.r.o. (dále jen „zaměstnavatel“) a vyslána svým zaměstnavatelem k výkonu práce u objednatele, kde v jeho provozovně smažila stripsy. Žalobkyně do záznamu dne 7. 6. 2012 sama uvedla, že pracuje pro zaměstnavatele, smaží stripsy a pracuje podle pokynů pana Zyzeně (jednatele zaměstnavatele). Výplatu dostává jednou měsíčně oproti podpisu lístku k výplatě. K objednateli neměla žádný smluvní vztah. Žalovaný vzal za prokázané, že žalobkyně vykonávala závislou práci. Bylo sice zjištěno, že žalobkyně byla držitelkou živnostenského oprávnění, jehož platnost ale skončila dne 31. 3. 2012, neprovozovala tudíž dani podléhající výdělečnou činnost bez oprávnění. Skutečnost, že žalobkyně měla od Úřadu práce České republiky, krajské pobočky v Hradci Králové, vydáno rozhodnutí o povolení k zaměstnání č. j. H-HK-ZZ-257/2012, do 4. 3. 2013, byla irelevantní, neboť toto povolení bylo vystaveno pro Družstvo TO-GO, s druhem práce – 91129 ostatní uklízeči a pomocníci s místem výkonu práce v okrese Hradec Králové. Pro výkon práce v provozovně objednatele neměla tudíž žalobkyně žádné povolení. Výrok prvostupňového rozhodnutí žalovaný shledal určitým, neboť odkazuje na příslušná ustanovení právních předpisů, byť chybí uvedení konkrétního bodu citovaného ustanovení, přičemž ale z odůvodnění rozhodnutí jednoznačně vyplývá, kterou ze zde uvedených skutkových podstat žalobkyně naplnila. Žalovaná rovněž nezjistila, že by postup prvostupňového orgánu byl v rozporu se základními principy procesního práva; tuto námitku žalobkyně vyhodnotil jako značně obecnou a nekonkrétní. Policie byla oprávněna provádět kontroly v objektech a na pracovištích zaměstnavatele podle ustanovení § 167 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, rovněž byla oprávněna provádět kontrolní akce v součinnosti s dalšími správními orgány. Součástí správního spisu nemusí být žádost státního úřadu inspekce práce o provedení společné kontrolní akce, protože ta není vztažena přímo k osobě žalobkyně; žalobkyně se nadto mohla se žádostí o provedení součinnostní kontroly u správního orgánu I. stupně seznámit. Policie byla oprávněna obstarávat si podklady od státního úřadu inspekce práce, zvláště když podle § 50 a 51 zákona o pobytu cizinců při kontrolách dodržování pracovněprávních předpisů při zaměstnávání cizinců je úzká spolupráce mezi inspektoráty práce a policií důležitá. Není pravdou, že by žalobkyně nebyla informována o možnosti kontaktovat inspekci práce, neboť tohoto poučení se jí dostalo v poučení, které je součástí oznámení o zahájení správního řízení. Veškeré úkony provedené před zahájením řízení doručením oznámení o zahájení správního řízení nelze považovat za úkony dokazování, nevztahuje se proto na ně úprava regulující dokazování. Správní orgán I. stupně nadto shromáždil dostatek podkladů, kterými dostatečně zjistil stav věci, kdy výpovědi svědků (které jsou ve skutečnosti pouhými podáními vysvětlení) stav pouze dokreslují.

pokračování

[2] Žalobkyně se proti napadenému rozhodnutí bránila žalobou ze dne 12. 4. 2013, v níž tvrdila, že právní předpisy neumožňovaly v rozhodné době policii provést společné kontroly s jinými státními orgány, jako se tomu v daném případě stalo. Vzájemná komunikace správních orgánů nadto nebyla součástí předmětného správního spisu, žalobkyně se proto nemohla vyjádřit ke všem podkladům důležitým pro rozhodnutí. Procesně nepoužitelnými jsou nadto všechny úkony správního orgánu před 21. 9. 2012, neboť teprve tento den bylo se žalobkyní zahájeno řádné správní řízení; správní orgány tyto úkony v průběhu řízení navíc nijak nezopakovaly. Žalobkyně namítala, že nemohly být použity úřední záznamy policistů zúčastněných na kontrole dne 7. 6. 2012, protože jim žalobkyně nikdy nemohla klást doplňující otázky. Řádné provedení důkazů považuje žalobkyně za důležité s ohledem na to, že prostřednictvím písemného zachycení takového provedení mohla žalobkyně zjistit, kterým podkladům správní orgány věnovaly pozornost. To mělo vliv i na další procesní postup žalobkyně, protože s ní původně bylo vedeno řízení pro porušení zákona o pobytu cizinců vztahující se pouze ke dni 7. 6. 2012. Žalovaný měl podle žalobkyně vést společné řízení, protože protokoly z jednotlivých výsledků svědků v kopiích založil do několika správních spisů. K hmotněprávní stránce věci žalobkyně zpochybňovala správnost aplikace § 119 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců ve vztahu k pojmu „území“ a poukazovala na to, že disponovala povolením pro území České republiky, proto ji nelze uložit vyhoštění, neboť se nemohla dopustit vytýkaného protiprávního jednání. Situaci, kdy žalobkyně vykonávala zaměstnání v rozporu s povolením k zaměstnání, pokud jde o místo jeho výkonu (což je její případ), nelze podřadit pod zákonnou skutkovou podstatu výkonu zaměstnání cizincem bez povolení k zaměstnání. Žalobkyně se dovolávala toho, že ustanovení § 5 písm. e) bod druhý zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“) rozlišuje výkon práce v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání a výkon práce bez takového povolení a pouze s druhým z těchto případů zákon spojuje možnost vyhoštění cizince. Nadto zákon o zaměstnanosti vytváří souhrnný pojem nelegální práce. Rozlišuje-li zákonodárce tyto jednotlivé situace, nemohou být navzájem zaměňovány, jak to učinila žalovaná. Žádný zákon nadto dle přesvědčení žalobkyně nezakazuje vykonávat práci i na jiném místě, než které je výslovně uvedeno v povolení, přičemž se dovolávala možnosti zaměstnavatele vyslat zaměstnance na pracovní cestu. Vytýkala správním orgánům, že přehlédly rozdíly mezi pojmy pracoviště, místo povolání, místo výkonu činnosti, místo výkonu práce. Uložení vyhoštění v dané věci označila za nepřiměřené, protože zde má sestru a přátele, a má zde oprávnění k pobytu za účelem zaměstnání od roku 2008 a tomu odpovídající zázemí. Na Ukrajině by se nemohla pracovně uplatnit. Výkon práce v rozporu s povolením k zaměstnání nemůže být podle jejího přesvědčení natolik společensky nebezpečným jednáním, aby to odůvodňovalo uložení správního vyhoštění, zvláště když žalobkyně jako zaměstnankyně by měla být jako slabší smluvní strana neznalá práva správními orgány spíše chráněna, než trestána. Navrhovala, aby krajský soud napadené rozhodnutí žalované zrušil a věc ji vrátil k dalšímu řízení.

[3] Žalovaná se k žalobě vyjádřila v podání ze dne 18. 4. 2013, v něm odkázala na odůvodnění napadeného rozhodnutí, neboť to se vypořádalo se shodnou argumentací žalobkyně uplatněnou v odvolacím řízení. Pro naplnění skutkové podstaty deliktu podle ustanovení § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 zákona o pobytu cizinců je podle ní nerozhodné,

že žalobkyně měla povolení k zaměstnání, protože to se týkalo zcela jiné činnosti, u jiného zaměstnavatele a v jiném regionu; nelze je proto užít na výkon zaměstnání, při kterém byla žalobkyně kontrolována. Popřením nutnosti respektovat kritéria obsažená v tomto povolení k zaměstnání cizinců by bylo legalizováno obcházení zákona. Ustanovení § 93 zákona o zaměstnanosti v původním znění představovalo výjimku z povinnosti cizince striktně dodržovat místo výkonu práce uvedené v povolení k zaměstnání. Dle stávající právní úpravy musí cizinec vykonávat zaměstnání pouze v místě, ke kterému je činěn test trhu práce. Chce-li cizinec pracovat v jiném místě, musí podat příslušnou žádost o nové pracovní povolení. Nelze akceptovat změnu místa výkonu zaměstnání, a to ani za použití institutu pracovní cesty, neboť ten zákon o zaměstnanosti (jako speciální předpis pro oblasti zaměstnání cizinců) nezná. Výjimka dle ustanovení § 93 zákona o zaměstnanosti byla zrušena od 1. 1. 2009. K namítané nepřiměřenosti uloženého opatření žalovaná uvedla, že tuto námitku žalobkyně v průběhu správního řízení neuvedla, správní orgány však přesto k této otázce zaujaly dostatečné stanovisko. Vyhoštění se dotkne žalobkyně, nebude to však nepřiměřené, neboť takový postup předvídá zákon o pobytu cizinců. Délka doby, po kterou žalobkyni nelze umožnit vstup na území členských států EU (6 měsíců) byla stanovena při spodní hranici zákonného rozmezí. Žalovaná proto dospěla k závěru, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákonem.

[4] V replice ze dne 7. 5. 2013 žalobkyně setrvala na svém stanovisku a uvedla, že za přiměřenou reakci ze strany správních orgánů za nedodržení místa výkonu práce, které bylo uvedeno v povolení pro zaměstnání, by považovala uložení pokuty. Žalobkyně vyslovila přesvědčení, že jí nemůže být zároveň uložena pokuta dle zákona o zaměstnanosti a současně správní vyhoštění. K otázce přiměřenosti uvedla, že v daném případě bylo řízení zahájeno z moci úřední, v jehož rámci správní orgány mají zjišťovat skutečnosti z vlastní iniciativy; nadto dle judikatury správních soudů může jako žalobní bod uvést cokoli, nikoli jen to, co uplatnila v řízení před správním orgánem; není proto rozhodné, že otázku přiměřenosti nevznesla během správního řízení.

[5] Krajský soud v Hradci Králové rozsudkem ze dne 12. 6. 2013, č. j. 30 A 1/2013 - 30, žalobu jako nedůvodnou zamítl. V odůvodnění uvedl, že neshledal v postupu správních orgánů žádná pochybení. Správní orgány bez jakýchkoli pochyb prokázaly, že žalobkyně od dubna 2012 do 7. 6. 2012 pracovala ve společnosti FRIGOPRIMA spol. s r.o. Mikulov bez povolení k zaměstnání, ač toto povolení k zaměstnání bylo podmínkou výkonu zaměstnání. Žalobkyně sice disponovala rozhodnutím o povolení k zaměstnání vydaným Úřadem práce – krajskou pobočkou v Hradci Králové, ale pro zaměstnavatele Družstvo TO-GO CZ na druh práce ostatní uklízeči a pomocníci s místem výkonu práce okres Hradec Králové, tj. pro jiného zaměstnavatele, v jiném regionu a pro jiný druh práce, než při kterém byla přistižena. Krajský soud poukázal na dikci zákona o zaměstnanosti a dospěl k závěru, že rozhodnutí úřadu práce obsahující povolení k zaměstnání je individuálním správním aktem týkajícím se konkrétní osoby, konkrétního výkonu zaměstnání a určitého regionu, pro přesně určenou dobu. Žalobkyni vydané rozhodnutí Úřadu práce – krajské pobočky v Hradci Králové se vztahovalo na zcela jinou pozici u jiného zaměstnavatele. Žalobkyně proto naplnila skutkovou podstatu ustanovení § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců. Krajský soud nesouhlasil s argumentací žalobkyně, že by policie nemohla provádět společné kontroly jako v posuzovaném případě, neboť k tomu ji opravňuje ustanovení § 167 odst. 2 zákona o pobytu cizinců,

pokračování

přičemž umožnění společných kontrol Policie ČR, Úřadu práce a Státní inspekce úřadu práce bylo podle důvodové zprávy k zákonu č. 427/2010 Sb. zjevným úmyslem zákonodárce. Soud rovněž nepřisvědčil námitkám žalobkyně vůči způsobu provádění důkazů, protože žalobkyně byla v průběhu řízení řádně poučena o svých procesních právech a měla možnost vyjádřit se ke všem podkladům rozhodnutí; tato oprávnění žalobkyně nevyužila. Soud neshledal jakýkoli důvod pro to, aby výpovědi svědků týkající se zaměstnávání cizinců kontrolovaných dne 7. 6. 2012 ve společnosti FRIGOPRIMA nebyly zařazeny do více spisů a aby nebyly použity v několika správních řízeních. Odkaz žalobkyně na ustanovení § 93 zákona o zaměstnanosti (o možnosti zaměstnavatele vyslat cizince k výkonu práce mimo místo uvedené v povolení k zaměstnání) vyhodnotil soud jako nepřipadný, protože toto ustanovení bylo k 31. 12. 2008 zrušeno. Důsledky napadeného rozhodnutí soud vyhodnotil jako přiměřené, protože cizinec si musí být v případě výkonu nelegální práce vědom následků s tím spojených, přičemž toliko ekonomické důvody nejsou pro posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého života dostatečné. Správní vyhoštění bylo nadto uloženo na dolní hranici možného rozpětí.

[6] Proti tomuto rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 12. 6. 2013, č. j. 30 A 1/2013 - 30, podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost ze dne 11. 7. 2013. V doplnění kasační stížnosti ze dne 12. 8. 2013 uvedla, že správní orgány nesprávně příliš extenzivně interpretovaly ustanovení § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců v neprospěch stěžovatelky v tom smyslu, že pod pojmem „bez povolení k zaměstnání“ podřazují i situace, kdy cizinec sice disponuje povolením k zaměstnání, ale je zaměstnán „v rozporu“ s tímto povolením. Stěžovatelka pouze vykonávala zaměstnání v rozporu s povolením zaměstnání, což je dle jejího názoru jiná situace, na kterou pamatuje zákonodárce v zákoně o zaměstnanosti, když rozlišuje výkon práce v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání a bez tohoto povolení. Výklad stěžovatelky je v souladu se zákonem o zaměstnanosti. Smyslu zákona o pobytu cizinců podle stěžovatelky odpovídá to, aby byl vyhoštěn pouze takový cizinec, který je na území ČR zaměstnán, ačkoli nedisponuje jakýmkoliv povolením k zaměstnání. Správní vyhoštění v dané věci nepovažuje stěžovatelka za přiměřené, protože výkon zaměstnání pouze v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání nemůže být natolik společensky nebezpečným jednáním, aby odůvodňovalo správní vyhoštění. Stěžovatelka poukazovala na to, že jako právní laik nemůže vědět, že např. případný cestovní příkaz ze strany zaměstnavatele může do důsledků vést k tomu, že jí bude uloženo správní vyhoštění. Stěžovatelka byla naopak přesvědčena, že správní orgány měly poskytnout ochranu jí jako zaměstnankyni.

[7] Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

II.

Posouzení kasační stížnosti

[8] Stěžovatelka je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byla účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové vzešel (ustanovení § 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)), kasační stížnost je včasná (ustanovení § 106 odst. 2 s. ř. s.) a přípustná, neboť nejsou naplněny důvody podle ustanovení § 104 s. ř. s.

[9] Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněného důvodu. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[10] Z obsahu kasační stížnosti vyplývá, že ji stěžovatelka podala z důvodu uvedeném v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., proto Nejvyšší správní soud napadený rozsudek přezkoumal podle tohoto ustanovení. Podle písm. a) tohoto ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené „nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.“ Nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení spočívá v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní názor.

[11] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[12] Podle ustanovení § 5 písm. e) bod druhý zákona o zaměstnanosti „pro účely tohoto zákona se rozumí nelegální práci, 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.“

[13] Podle ustanovení § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců „police 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 předpisu¹⁶⁾ anebo bez povolení k zaměstnání cizince zaměstnal nebo takové zaměstnání cizinci zprostředkoval.“

[14] Výkladem a aplikací citovaného ustavení zákona o pobytu cizinců se Nejvyšší správní soud opakovaně zabýval. V rozsudku ze dne 28. 8. 2013, č. j. 8 As 93/2012 – 41, uvedl, že „hypotézu předmětného ustanovení „je-li cizinec na území zaměstnán bez povolení k zaměstnání“ je proto třeba vykládat tak, že zahrnuje jakoukoliv formu závislé práce, pro kterou je zákonem vyžadováno povolení k zaměstnání, bez ohledu na to, zda byla formálně uzavřena pracovní smlouva mezi zaměstnavatelem a dotčeným cizincem (srov. např. rozsudek ze dne 28. 2. 2007, č. j. 4 As 16/2006 – 89, kterým Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost stěžovatele, kterému bylo uloženo správní vyhoštění, protože byl zaměstnán bez povolení k zaměstnání i bez formální pracovní smlouvy a uzavřel pouze ústní dohodu).“

[15] V rozsudku ze dne 25. 7. 2013, č. j. 9 As 48/2013 – 46, Nejvyšší správní soud dospěl k následujícím závěrům: „Z právní úpravy vyplývá, že cizinec může být přijat do zaměstnání a zaměstnáván jen tehdy, má-li platné povolení k zaměstnání a platné povolení k pobytu na

pokračování

území České republiky nebo je-li držitelem zelené karty, pokud není stanoveno jinak; za zaměstnání se pro tyto účely považuje i plnění úkolů vyplývajících z předmětu činnosti právnické osoby zajišťovaných společníkem, statutárním orgánem nebo členem statutárního nebo jiného orgánu obchodní společnosti pro obchodní společnost nebo členem družstva nebo členem statutárního nebo jiného orgánu družstva pro družstvo. O vydání povolení k zaměstnání žádá cizinec písemně úřad práce zpravidla před svým příchodem na území České republiky sám nebo prostřednictvím zaměstnavatele, u kterého má být zaměstnán. K žádosti o vydání povolení je nutno přiložit také vyjádření zaměstnavatele, že cizince zaměstná. Povolení k zaměstnání může vydat úřad práce za podmínky, že se jedná o ohlášené volné pracovní místo, které nelze s ohledem na požadovanou kvalifikaci nebo nedostatek volných pracovních sil obsadit jinak. Lze přisvědčit tvrzení stěžovatelky, že v obecné rovině lze výkon práce cizincem v obvodu územní působnosti jiného úřadu práce, než který povolení k zaměstnání vydal, považovat za výkon práce bez platného povolení k zaměstnání. Cílem zákonné úpravy zaměstnávání cizinců je zajistit primární uspokojení potřeby zaměstnání pro občany České republiky (srovnej také rozsudky ze dne 8. 6. 2007, č. j. 7 As 28/2006 - 51 a č. j. 7 As 46/2006 - 56, a rozsudek ze dne 25. 10. 2007, č. j. 6 As 54/2006 - 66). Při vydávání povolení k zaměstnání cizince se proto posuzuje konkrétní situace v určitém místě; místní poměry se hodnotí jak s ohledem na druh pracovních pozic, tak z časového hlediska. Tyto kategorie se posléze odrážejí i v obsahu samotného povolení zaměstnání cizince, které mj. obsahuje místo výkonu práce, druh práce a také dobu, na kterou se vydává [§ 92 odst. 3 písm. b), c) a e) zákona o zaměstnanosti]. Pokud by bylo možné získat povolení k zaměstnání u úřadu práce, v jehož obvodu je nízká nezaměstnanost a nedostatek pracovních sil, a s takto uděleným povolením by cizinec mohl bez další regulace pracovat též v oblastech vyznačujících se vysokou nezaměstnaností a nedostatkem pracovních příležitostí, nemohl by být tento cíl naplněn. Jak uvedl zdejší soud v rozsudku ze dne 14. 12. 2011, č. j. 6 Ads 139/2011 - 82 (č. 2579/2012 Sb.NSS), přístup k zaměstnávání cizinců (s výjimkou vysoce kvalifikovaných zaměstnanců) je v rámci Evropské unie, vzhledem k vysoké míře nezaměstnanosti v jejích členských státech, poměrně restriktivní, Českou republiku nevyjímaje. Tato restriktivní úprava zaměstnávání cizinců, jejímž účelem je zajistit ochranu trhu práce v České republice tak, aby cizinci mohli být zaměstnáváni pouze na místech, na která nelze přijmout uchazeče o zaměstnání evidovaného na úřadu práce, nepochybně nemůže být vykládána v tom smyslu, že by se na vzájemné vztahy mezi zaměstnavateli a jimi zaměstnávanými cizinci nevztahovaly obecné právní předpisy, včetně zákoníku práce. Zákon o zaměstnanosti naopak v § 3 odst. 1 písm. b) výslovně stanoví, že způsobilost být zaměstnancem podle zákoníku práce mají cizinci za stejných podmínek jako státní občané České republiky. Cizinci mají tedy vedle specifických povinností stanovených zvláštními zákony naprosto stejná práva a povinnosti jako ostatní zaměstnanci...

Cizinec tak může být vyslán na pracovní cestu i mimo místo výkonu práce, které má uvedeno v povolení k zaměstnání, takové vyslání ale musí svým obsahem skutečně pracovní cestě odpovídat. Jinými slovy i přes zrušení § 93 zákona o zaměstnanosti nelze prostřednictvím pracovní cesty zastírat faktický výkon práce cizince v jiném místě, než v místě uvedeném v povolení k zaměstnání. Nejvyšší správní soud nesdílí závěr krajského soudu, dle kterého lze i nadále za maximálně přípustnou dobu pracovní cesty považovat 30 dnů. Maximální dobu trvání pracovní cesty právní předpisy neomezují, zákoník práce pouze stanoví, že jde o „dobu nezbytné potřeby“. Pracovní cesta není limitována ani prostorově. Jejím cílem může být jiná organizační jednotka zaměstnavatele, ale i jiná právnická či fyzická osoba. Při posuzování

obsahového naplnění pracovní cesty cizince bude tedy vždy záležet na konkrétních skutkových okolnostech takového vyslání...

Dlouhodobý či pravidelně se opakující výkon práce mimo místo uvedené v povolení k zaměstnání či zásadní změna druhu povolené pracovní činnosti by nepochybně nemohly být hodnoceny jinak, než jako práce nelegální ve smyslu § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti, přičitatelné vedle zaměstnavatele i samotnému cizinci ve smyslu § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců, tedy jako výkon práce bez povolení k zaměstnání.“

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

[17] V posuzovaném případě není mezi stranami sporné, že stěžovatelce bylo úřadem práce uděleno povolení k zaměstnání, ale pro zcela jiného zaměstnavatele, na jiný druh práce a pro jiné místo výkonu zaměstnání, než které jí bylo ze strany správních orgánů prokázáno a které bylo důvodem pro vydání napadeného rozhodnutí o jejím správním vyhoštění. Nejvyšší správní soud nemůže přisvědčit argumentaci stěžovatelky, podle níž je na její případ nutné nahlížet jinak, protože disponovala tímto povolením k zaměstnání cizince, neboť v takovém případě by zcela popřel smysl zákona o zaměstnanosti a zákona o pobytu cizinců, protože by cizinci na základě získaného povolení k zaměstnání k jednomu druhu zaměstnání v regionu s nízkou mírou nezaměstnanosti, tj. kde by o výkon takové práce byl zjevně zájem, mohli vykonávat jakoukoli práci na celém území České republiky.

[18] Jak ostatně vysvětlil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 7. 2013, č. j. 9 As 48/2013 – 46, dlouhodobý či pravidelně se opakující výkon práce cizincem mimo podmínky stanovené v povolení k zaměstnání cizince či zásadní změna druhu povolené pracovní činnosti, nemohou být hodnoceny jinak než jako práce nelegální ve smyslu § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti, konkrétně pak jako výkon práce bez povolení ke konkrétnímu zaměstnání, zakládající důvod pro správní vyhoštění podle ustanovení § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců; nejde tedy pouze o výkon práce v rozporu s vydaným povolením, které je jedním z druhů nelegální práce ve smyslu zákona o zaměstnanosti.

[19] Napadené rozhodnutí o správním vyhoštění nelze podle názoru Nejvyššího správního soudu pokládat za nepřiměřené. Zákon o pobytu cizinců stanoví, že následkem jednání, kterého se dopustila stěžovatelka, je správní vyhoštění, které bylo v posuzované věci uloženo při samotné dolní hranici možného pětiletého rozpětí. Nejvyšší správní soud poukazuje na to, že stěžovatelka postupovala protiprávně, pokud vykonávala zaměstnání bez příslušného povolení k zaměstnání; její argumentace dovolávající se výkonu

pokračování

zaměstnání „v rozporu“ s povolením není s ohledem na výše uvedené relevantní, neboť by její akceptací Nejvyšší správní soud umožnil obcházení zákona. Nejvyšší správní soud jako polehčující okolnost nemohl uznat ani to, že stěžovatelka je právní laik, a to minimálně z toho důvodu, že si musela být vědoma skutečnosti, že disponuje povolením k zaměstnání cizince na zcela jinou práci u jiného zaměstnavatele. Pokud tedy stěžovatelka disponovala takovýmto povolením, není Nejvyššímu správnímu soudu zřejmé, na co stěžovatelka spoléhala. Muselo jí být zjevné, že pro výkon zaměstnání na území České republiky potřebuje zvláštní povolení. Údajná neznalost zákona ostatně nemůže být podle názoru Nejvyššího správního soudu obecným důvodem představujícím polehčující okolnost. To, že stěžovatelka působila jako zaměstnankyně, rovněž nezakládá důvod pro to, aby Nejvyšší správní soud odhlédl od toho, že jednala protiprávně, přičemž následkem takového jednání je podle zákona o pobytu cizinců uložení správního vyhoštění, nikoli pouze uložení pokuty, jak požaduje stěžovatelka.

III.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[20] Na základě výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud po přezkoumání napadeného rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové k závěru, že nebyl naplněn tvrzený důvod podání kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., za použití ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. Kasační stížnost proto není důvodná a Nejvyšší správní soud ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[21] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla ve věci procesně úspěšná, proto nárok na náhradu nákladů řízení nemá; žalovanému pak podle obsahu spisu v tomto řízení žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 18. prosince 2013

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu