



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. a soudců Mgr. Ondřeje Mrákoty a JUDr. Jakuba Camrdy, Ph.D. v právní věci žalobce: **I. P.**, 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 kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové -pobočky v Pardubicích ze dne 23. 9. 2013, č. j. 52 A 40/2013 - 43,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 15. 7. 2013, č. j. CPR-4665-2/ČJ-2013-930310-V238, žalovaný zamítl odvolání žalobce (dále také jen „stěžovatel“) a potvrdil 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, kterým bylo stěžovateli podle ust. § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), uloženo správní vyhoštění a byla stanovena doba, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států Evropské unie v délce 6 měsíců, neboť stěžovatel byl na území České republiky zaměstnán bez povolení k zaměstnání, ačkoliv je toto povolení podmínkou výkonu zaměstnání. Současně byla stěžovateli stanovena doba k vycestování z území České republiky. Téhož dne vydal žalovaný rozhodnutí pod č. j. CPR-4665-3/ČJ-2013-930310-V238, kterým zamítl odvolání stěžovatele a potvrdil rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 26. 2. 2013, jímž byla stěžovateli podle ust. § 79 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších

předpisů (dále jen „správní řád“), uložena povinnost nahradit náklady řízení o správním vyhoštění paušální částkou 1000 Kč.

Stěžovatel napadl obě rozhodnutí žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové - pobočky v Pardubicích, který ji rozsudkem ze dne 23. 9. 2013, č. j. 52 A 40/2013 - 43, zamítl.

Po skutkové stránce vzal krajský soud za prokázáno, že dne 21. 2. 2013 byla provedena kontrola správním orgánem I. stupně ve společnosti Kávoviny a.s. v Pardubicích, kde stěžovatel vykonával pracovní činnost spočívající v obsluze stroje na výrobu melty, přestože měl 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. Mezi Kávoviny a.s. Pardubice a Družstvem JALTA CZ jako zhotovitelem přitom byla uzavřena smlouva o provedení technických služeb a balících prací v areálu výrobního střediska objednatele s platností do 31. 12. 2013.

Po právní stránce krajský soud ke sporné otázce, zda jednání stěžovatele, který vykonával zcela jinou práci, než na kterou mu bylo vydáno platné povolení k zaměstnání podle zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), lze posoudit jako výkon práce bez pracovního povolení podle ust. § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců, dovodil, že smyslem zákona o zaměstnanosti je regulovat zaměstnanost na trhu práce v územním obvodu příslušného úřadu práce. Smysl a účel této právní úpravy nelze obcházet výkladem, podle kterého pro legalizaci výkonu práce cizince postačí jedno povolení k zaměstnání s tím, že cizinec může vykonávat jakoukoli jinou práci než uvedenou v povolení, neboť se bude jednat *„pouze o výkon práce v rozporu s tímto povolením“*. Jestliže tedy cizinec vykonává práci, k níž nedisponuje povolením, vykonává práci bez povolení k zaměstnání. Krajský soud k tomu ad absurdum vyložil, že při opačném výkladu by v podstatě jakékoli povolení k zaměstnání vydané cizinci legalizovalo pracovní činnost, přestože by bylo vydáno jiné osobě, pro jiný výkon pracovní činnosti či pro jiného zaměstnavatele a fakticky by tak nikdy nebylo možné uložit cizinci, který by předložil jiné než zákonem vyžadované povolení k zaměstnání, správní vyhoštění. Podle krajského soudu není třeba v dané věci aplikovat zásadu jednotnosti právního řádu, neboť ji lze použít jen v případě, v němž pojmy obsažené v jednom zákoně mají stejný význam jako totožné pojmy obsažené v zákoně jiném, ledaže by zde byl zvláštní důvod pro to, aby jim byl přiřazen význam jiný. V této věci však nelze totožné pojmy aplikovat vůbec, neboť zákon o zaměstnanosti sice 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 nikoli pro účely rozhodování o správním vyhoštění, ale v souvislosti s postihem zaměstnavatelů při zaměstnávání cizinců (§ 139 a násl. zákona o zaměstnanosti).

Krajský soud tedy uzavřel, že pro rozhodnutí o uložení správního vyhoštění dle zákona o pobytu cizinců 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. V opačném případě by institut správního vyhoštění pozbyl svého smyslu, nebyl by dodržen účel vydávání povolení k zaměstnání a bylo by možné ad absurdum legalizovat navždy práci cizinců vykonávanou na základě jakéhokoli povolení k zaměstnání, a to i tehdy, bylo-li by vydáno jiné osobě.

K žalobním námitkám dále krajský soud dovodil, že zákon o zaměstnanosti vysílání cizinců mimo místo výkonu práce neomezuje, nereguluje časově omezené pracovní cesty nebo jiné časově omezené vyslání zaměstnance mimo místo výkonu práce uvedené v povolení k zaměstnání a není třeba žádat vždy v těchto případech o nové povolení. V projednávané věci

pokračování

však šlo ovšem o zcela jinou situaci, neboť výkon práce na pracovní cestě znamená jen změnu místa výkonu práce, nikoli však změnu druhu práce uvedeného v povolení. Stěžovateli bylo vydáno povolení k zaměstnání na pozici „Dělník v oblasti výstavby budov“, ale nikoli k práci, kterou skutečně ve společnosti Kávoviny a.s. v Pardubicích vykonával. V tomto případě se proto nejednalo o pracovní cestu, ale o práci bez povolení k výkonu tohoto zaměstnání.

Krajský soud neměl rovněž za to, že by stěžovateli uložené opatření bylo nepřiměřené, neboť cizince lze podle § 119 odst. 1 písm. d) bod 3 zákona o pobytu cizinců vyhostit až na 5 let, a dále se ztotožnil se závěry správních orgánů, jejichž rozhodnutí posoudil jako přezkoumatelná.

Proti rozsudku krajského soud podal stěžovatel kasační stížnost, v níž uplatnil stížní důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.

Stěžovatel učinil nesporným zjištěný skutkový stav, že vykonával práci v rozporu s povolením k zaměstnání ve společnosti Kávoviny a.s. v Pardubicích, neboť v období od 22. 1. 2013 do 21. 2. 2013 obsluhoval stroje na výrobu melty a manipuloval se zabaleným potravinářským zbožím, ačkoliv měl vydáno povolení k zaměstnání pro zaměstnavatele Družstvo JALTA CZ, s místem výkonu práce v okrese Pardubice a druhem práce 93130 – Dělníci v oblasti výstavby budov, tedy vykonával jiný druh práce, než který byl uveden v povolení.

Konkrétně pak namítal, že zákon o pobytu cizinců nepřipouští, aby bylo cizinci uloženo správní vyhoštění, jestliže pracuje v rozporu s povolením k zaměstnání. S odkazem na znění ust. § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců uvedl, že měl platné povolení k zaměstnání a povolení k dlouhodobému pobytu. Jako důvod pro vyhoštění ust. § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců uvádí jen výkon práce cizince *bez* povolení k zaměstnání, ale nikoli *v rozporu* s ním. K tomu rozvedl, že výkon práce *bez* povolení k zaměstnání je prováděn, aniž bylo cizinci vůbec vydáno povolení, výkon práce *v rozporu* s vydaným povolením oproti tomu spočívá ve výkonu práce na jiném místě nebo v jiném druhu práce, ve výkonu práce pro jiného zaměstnavatele nebo mimo stanovenou dobu, než bylo uvedeno v povolení vydaném podle ust. § 92 zákona o zaměstnanosti. Vlastní výklad pojmu nelegální práce či pojmů výkon práce bez povolení a v rozporu s povolením zákon o pobytu cizinců neuvádí, proto je třeba vycházet ze zákona o zaměstnanosti jako zákona speciálního, který problematiku nelegálního zaměstnávání upravuje a definuje i výše uvedené pojmy. Stěžovatel s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2005, sp. zn. 2 Afs 81/2004, zdůraznil, že právní řád, založený na principech jednoty, racionality a vnitřní obsahové bezrozpornosti nutně přináší imperativ stejného náhledu na srovnatelné právní instituty, byť upravené v rozdílných právních předpisech. Stěžovatel proto dovozuje nutnost jednoty výkladu pojmů v právním řádu tak, aby byla zachována maximální míra právní jistoty adresátů právních norem, proto je třeba i v rámci výkladu zákona o pobytu cizinců rozlišovat mezi výkonem práce *bez* povolení k zaměstnání a výkonem práce *v rozporu* s vydaným povolením, přičemž *pouze výkon práce bez povolení k zaměstnání zakládá důvod vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců*. Stěžovatel má přitom za to, že v daném případě jde nepochybně o týž institut (právní pojem) „výkon práce bez povolení k zaměstnání“, a to jak v zákoně o pobytu cizinců, tak v zákoně o zaměstnanosti. Rozlišování mezi uvedenými pojmy je dle stěžovatele účelné zejména proto, že umožňuje diferencovat mezi společensky závažnější formou výkonu práce bez povolení a porušením stanovených podmínek pro výkon práce a pouze nejzávažnější forma výkonu nelegální práce je důvodem správního vyhoštění.

K tomu dále stěžovatel rozvedl, že ust. § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti rozlišuje mezi výkonem nelegální práce bez povolení nebo v rozporu s povolením a jen výkon práce v rozporu s povolením může vést k odejmutí povolení k zaměstnání podle § 100 odst. 2

zákona o zaměstnanosti a za výkon nelegální práce může následovat sankce za přestupek podle § 139 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti. U závažnější formy porušení zákona, tedy výkonu práce bez povolení k zaměstnání, pak může správní orgán navíc přistoupit k uložení správního vyhoštění. Stěžovatel konstatoval, že pokud by zákonodárce neměl v úmyslu takto diferencovat, pak by nerozlišoval v zákoně o zaměstnanosti dvě formy nelegální práce, popř. by v zákoně o pobytu cizinců výslovně uvedl, že uložit správní vyhoštění lze i v případě výkonu práce v rozporu s vydaným pracovním povolením. Jestliže by měl být správný výklad, že výkon práce v rozporu s povolením k zaměstnání je pro účely zákona o pobytu cizinců výkonem práce bez takového povolení, není zřejmé, jak by zákonodárce jinak vyjádřil svou vůli v případě, že by výkon práce v rozporu s povolením k zaměstnání vyhoštěním nechtěl nepostihovat. Stěžovatel je proto přesvědčen, že právě zvolená forma, tj. absence méně závažné formy porušení zákona v právní normě, jasně a věcně vyjadřuje vůli zákonodárce. V této souvislosti také poukázal na to, že zákon o zaměstnanosti je v dané věci ve vztahu k zákonu o pobytu cizinců zákonem speciálním a s ohledem na skutečnost, že povolení k zaměstnání je cizinci vydáváno v režimu zákona o zaměstnanosti, je třeba také ukládání sankcí dle zákona o pobytu cizinců hodnotit v souvislosti se zákonem o zaměstnanosti. Zdůraznil, že rovněž inspektoráty práce jako specializované správní orgány na úseku zaměstnanosti striktně rozlišují, zda jde o výkon práce bez povolení k zaměstnání, anebo „pouze“ v rozporu s vydaným povolením.

Zákon o pobytu cizinců nelze vykládat extenzivně a výkladem vytvářet nové skutkové podstaty, pro které může být cizinci správní vyhoštění uloženo. Takový postup je v rozporu se základními zásadami správního trestání, neboť sankce či opatření mohou být ukládány pouze za ty skutkové podstaty, které jsou v zákoně výslovně uvedeny. Správní vyhoštění sice není trestem jako takovým, ale svou povahou se blíží trestu vyhoštění, který je upraven trestním zákoníkem, řízení o uložení správního vyhoštění lze proto pokládat za řízení trestního charakteru.

Stěžovatel také oponoval výkladu provedenému krajským soudem ad absurdum s tím, že zákon o zaměstnanosti u obou forem nelegálního výkonu práce posuzuje existenci či neexistenci povolení k zaměstnání ve vztahu k určité osobě. Z toho plyne, že označení osoby je náležitostí povolení k zaměstnání a nelze vykonávat práci v rozporu s tímto údajem, neboť pokud zákon stanoví, že cizinec pracuje za určitých okolností v rozporu s vydaným povolením, musí být logicky takovému cizinci povolení vydáno (tj. musí znít na jeho jméno). Jestliže tomu tak není, pak ve vztahu k určité osobě (cizinci) povolení neexistuje. Jinak tomu podle názoru stěžovatele je ve vztahu k jiným náležitostem povolení. V takových případech, existuje-li povolení k zaměstnání znějící na konkrétní osobu cizince, jde o výkon práce v rozporu s povolením, v případě správnosti argumentů krajského soudu by nemohla být ani teoreticky naplněna skutková podstata výkonu práce v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání tak, jak je definována zákonem o zaměstnanosti.

Dále stěžovatel namítl, že chybný je rovněž závěr krajského soudu, který ad absurdum k žalobním námitkám konstatoval, že cizinec, který by měl jakékoli povolení k zaměstnání, by mohl „navěky“ vykonávat jakoukoli práci v České republice bez následků správního vyhoštění, přestože by práci vykonával v rozporu s podmínkami v něm stanovenými. K tomu stěžovatel uvedl, že cizinci, který vykonává práci v rozporu s povolením k zaměstnání, může být povolení zrušeno a v důsledku toho mu může být následně zrušen i příslušný dlouhodobý pobyt. Důsledky jsou tedy v podstatě obdobné jako u správního vyhoštění, neboť takový cizinec by měl následně povinnost z území České republiky vycestovat a nesměl by zde pracovat. O výkonu práce „navěky“ proto hovořit nelze, jde jen o využití vhodného zákonného postupu orgánu státní správy.

Závěrem stěžovatel uvedl, že jím zastávaný výklad není v rozporu se smyslem a účelem vydávání pracovních povolení, neboť správní orgány mohou v souladu se zákonem uložit správní

pokračování

vyhoštění cizinci, který povolením k zaměstnáním vůbec nedisponuje. Jde tedy jen o to, že ne každé porušení zákona o zaměstnanosti lze postihnout vyhoštěním.

Žalovaný uvedl, že trvá na svých závěrech vyslovených v napadených rozhodnutích.

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu vymezeném v § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Kasační stížnost není důvodná.

Z obsahu správního spisu plyne, že dne 21. 2. 2013 byla provedena kontrola správním orgánem I. stupně ve společnosti Kávoviny a.s. v Pardubicích, kde stěžovatel vykonával pracovní činnost spočívající v obsluze stroje na výrobu melty. Dalším šetřením bylo zjištěno, že stěžovatel 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 a s platností do 24. 5. 2013, přičemž mezi Kávoviny a.s. Pardubice a Družstvem JALTA CZ byla uzavřena smlouva o provedení technických služeb a balících prací v areálu výrobního střediska objednatele s platností do 31. 12. 2013. Správní orgán I. stupně poté vydal rozhodnutí ze dne 26. 2. 2013, č. j. KRPE-14744-26/ČJ-2013-170022-SV, s odůvodněním, že stěžovatel je na území České republiky zaměstnán bez povolení k zaměstnání, ačkoli je toto povolení podmínkou výkonu zaměstnání. Stěžovateli bylo Úřadem práce České republiky – krajská pobočka v Pardubicích (dále jen „ÚP v Pardubicích“) vydáno rozhodnutí ze dne 30. 8. 2012, č. j. PA-PA-ZZ-6172-4/2008, o prodloužení povolení k zaměstnání, které bylo ÚP v Pardubicích vydáno dne 26. 11. 2008 k výkonu zaměstnání pro zaměstnavatele Družstvo JALTA CZ s místem výkonu práce v okrese Pardubice a druhem práce 93130 - Dělníci v oblasti výstavby budov. Povolení k zaměstnání bylo prodlouženo do 24. 5. 2013, ale stěžovatel v období od 22. 1. 2013 do 21. 2. 2013 osobně vykonával pracovní činnost spočívající v obsluze stroje na výrobu melty a manipulaci zabaleného potravinářského zboží z pojízdného pásu do kontejnerů ve společnosti Kávoviny a.s. v Pardubicích, tedy vykonával pracovní činnost v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání ve vztahu k druhu výkonu práce. Současně správní orgán I. stupně téhož dne vydal rozhodnutí č. j. KRPE-14744-27/ČJ-2013-170022-SV, jímž stěžovateli uložil povinnost nahradit náklady řízení o správním vyhoštění ve výši 1000 Kč.

Proti oběma rozhodnutím podal stěžovatel včasné odvolání, v němž s odkazem na ust. § 119a odst. 1, § 174a zákona o pobytu cizinců namítl, že se na území České republiky (s výjimkou návštěv své vlasti) na základě platného povolení k pobytu zdržuje již od počátku roku 2007 spolu s manželkou L. P. Na území České republiky mají svůj majetek, kterým jsou zajištěny jejich ekonomické poměry, stěžovatel si již vytvořil silné společenské a kulturní vazby navázané na území České republiky a má v úmyslu žádat o trvalý pobyt na jejím území. K zemi svého původu (Ukrajina) vážnější vazby vytvořeny nemá, na jejím území se zdržují jen jeho dvě dcery, které jsou v péči prarodičů, kteří však s ohledem na svůj zdravotní stav již o ně nejsou schopni pečovat, proto nelze na Ukrajině další výchovu jeho dětí zajistit. Záměrem stěžovatele tedy je zajistit pobyt dětí na území České republiky, kde je jim vzhledem ke svým společenským, kulturním a ekonomickým vazbám schopen poskytnout nejlepší podmínky pro jejich další rozvoj. Dále stěžovatel namítl, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně o jeho vyhoštění z hlediska

přiměřenosti zásahu do jeho soukromého a rodinného života neodpovídá závažnosti, druhu a intenzitě jeho protiprávního jednání, které je jen ojedinělým vybočením během jeho dlouhodobého pobytu na území České republiky, když správní orgán I. stupně nesprávně a nedostatečně zohlednil zejména závažnost a druh protiprávního jednání, délku jeho pobytu na území České republiky, jeho věk, povahu a pevnost rodinných vztahů, jeho ekonomické poměry a společenské a kulturní vazby související s územím České republiky. V této souvislosti zároveň nesouhlasil s rozhodnutím správního orgánu I. stupně, kterým mu byla uložena povinnost zaplatit náklady řízení o správním vyhoštění.

O odvolání ve věci správního vyhoštění stěžovatele rozhodl žalovaný rozhodnutím č. j. CPR-4665-2/ČJ-2013-930310-V238, v němž dospěl k závěru, že správní vyhoštění stěžovatele není nepřiměřené, stěžovatel si sám uvědomoval, že pracuje v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání a jen se spoléhal na to, že nebude kontrolován policejním orgánem. Dále uvedl, že ani z odvolání stěžovatele nevyplývá, jaké konkrétní společenské či kulturní vazby si na území České republiky vytvořil, stěžovatel do domovského státu jezdí pravidelně jednou za dva až tři měsíce a v případě vyhoštění by bydlel ve svém domě spolu s rodiči, manželkou a dětmi, dle vlastního vyjádření by přitom „*pracoval za méně peněz*“. Žalovaný dále dovodil, že ani na základě posouzení ekonomických poměrů stěžovatele a jeho příbuzných nelze dovodit, že by prvostupňové rozhodnutí představovalo nepřiměřený zásah do jeho soukromého či rodinného života, a uložení správního vyhoštění pak není do budoucna vyloučena možnost požádat o udělení pobytu na území České republiky.

Dále žalovaný rozhodnutím vydaným pod č. j. CPR-4665-3/ČJ-2013-930310-V238 rozhodl o odvolání stěžovatele proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, jímž mu byla uložena povinnost zaplatit náklady řízení o správním vyhoštění. V tomto rozhodnutí se žalovaný se závěry správního orgánu I. stupně ztotožnil, neboť tím, že stěžovatel pracoval bez povolení k zaměstnání, naplnil skutkovou podstatu § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců, proto je povinen dle § 79 odst. 5 správního řádu nahradit náklady řízení paušální částkou 1000 Kč (§ 6 odst. 1 vyhl. č. 520/2005 Sb.), neboť porušením své právní povinnosti vyvolal řízení o vyhoštění.

Obě rozhodnutí žalovaného napadl stěžovatel včasnou žalobou, v níž namítal nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného, z nichž není zřejmé, na základě čeho žalovaný dospěl k závěru, že vzniklý stav neodpovídá definici „*v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání*“, žalovaný nijak jeho námitky nehodnotil a nevypořádal se s nimi. Stěžovatel poukázal dále na to, že zákon o zaměstnanosti nevylučuje, aby zaměstnavatel vyslal cizince na pracovní cestu k výkonu práce mimo místo výkonu práce uvedené v povolení k zaměstnání, k pracovní cestě cizinec nepotřebuje nové povolení k zaměstnání a není dána ani povinnost o ní informovat úřad práce. Shodně s odvoláním namítl také nepřiměřenost daného opatření, tj. uložení správního vyhoštění v délce 6 měsíců. Další žalobní námitky jsou pak shodné s námitkami, které byly uplatněny v kasační stížnosti. O žalobě rozhodl krajský soud napadeným rozsudkem, ve kterém také shledal rozhodnutí žalovaného přezkoumatelná.

Ve věci je nesporný skutkový stav, zásadní spornou právní otázkou pak je, zda lze správní vyhoštění podle 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců udělit i cizinci, který disponuje platným pracovním povolením vydaným pro určitého zaměstnavatele, určitý druh práce, určité území a určité časové období, ale ve skutečnosti vykonává *jiný druh práce*, než na který mu bylo vydáno platné povolení k zaměstnání podle zákona o zaměstnanosti.

S touto námitkou pak úzce souvisí argumentace stěžovatele, který namítá, že při výkladu § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců je třeba vycházet z definice „*nelegální práce*“ dle § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti, který rozlišuje mezi výkonem práce „*bez povolení*“

pokračování

ke *zaměstnání*“ a „*v rozporu s tímto povolením*“. Tato otázka je rozhodná pro výklad ust. § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců z hlediska splnění předpokladů pro uložení správního vyhoštění, proto nejdříve Nejvyšší správní soud přistoupil k jejímu zodpovězení.

Podle § 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 § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti se *pro účely tohoto zákona* 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.

Ze znění citovaného ust. § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti tedy především plyne, že zde uvedená *definice nelegální práce* včetně rozlišení výkonu práce „v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání“ a „bez tohoto povolení“ *platí výslovně jen pro účely zákona o zaměstnanosti*, z čehož je zároveň zřejmé, že pro jiné právní předpisy, tj. včetně zákona o pobytu cizinců, je její použití vyloučeno. Již z tohoto důvodu definici nelegální práce podle zákona o zaměstnanosti (včetně rozlišení výkonu práce „*bez*“ a „*v rozporu*“ s povolením k zaměstnání) nelze ani v rámci zásady jednotnosti právního řádu aplikovat při výkladu § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců, proto názor stěžovatele správný není. V daném případě je tedy pro rozhodnutí o uložení správního vyhoštění rozhodující, zda stěžovatel svým jednáním naplnil některou ze skutkových podstat uvedených v ust. § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců, a nikoli, zda vykonával nelegální práci ve smyslu zákona o zaměstnanosti.

V nyní projednávané věci je přitom z pohledu ust. § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců jedinou podstatnou skutečností absence povolení k zaměstnání pro druh práce, který stěžovatel skutečně vykonával (srov. obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2007, č. j. 6 As 54/2006 - 66).

Nejvyšší správní soud se proto dále zabýval otázkou, jaké případy ust. § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců rozumí výkonem zaměstnání „*bez povolení ke zaměstnání*“, neboť zákon o pobytu cizinců samostatnou definici nelegální práce neobsahuje a definici obsaženou v ust. § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti použít nelze.

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. Podle odst. 2 téhož ustanovení o povolení k zaměstnání vydává krajská pobočka Úřadu práce rozhodnutí. Povolení se vydává nejdéle na dobu 2 let. Podle odst. 3 téhož ustanovení 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.

Z právní úpravy tedy vyplývá, že krajská pobočka Úřadu 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, přičemž přijmout cizince lze až tehdy, není-li dostatek vlastních zdrojů pracovních sil. Zvažování potřeb se děje na základě nabídky volných pracovních míst a možností 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.

Cizinec tedy může být přijat do zaměstnání a zaměstnáván jen tehdy, má-li platné povolení k zaměstnání a platné povolení k pobytu na území České republiky nebo je-li držitelem zelené karty, pokud není stanoveno jinak. 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.

Povolení k zaměstnání může vydat Úřad práce za podmínky, že jde o ohlášené volné pracovní místo, které nelze s ohledem na požadovanou kvalifikaci nebo nedostatek volných pracovních sil obsadit jinak. Cílem zákonné úpravy zaměstnávání cizinců je přitom zajistit primární uspokojení potřeby zaměstnání pro občany České republiky (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dnů 8. 6. 2007, č. j. 7 As 28/2006 - 51, a č. j. 7 As 46/2006 - 56, 25. 10. 2007, č. j. 6 As 54/2006 - 66, 25. 7. 2013, č. j. 9 As 48/2013 - 46, všechny zde uvedené rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). 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 (druh práce)*, 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 krajské pobočky Úřadu práce, v jejímž obvodu je nízká nezaměstnanost a nedostatek pracovních sil, a s takto uděleným povolením by cizinec mohl bez další regulace pracovat též *v oborech* (charakterizovaných druhem práce) nebo 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 (publikovaný pod 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.

Povolení k zaměstnání může být tedy vydáno jen pro konkrétního zaměstnavatele a ve vztahu k místu výkonu práce a druhu práce je shodné s tím, co daný zaměstnavatel ohlásil jako volné pracovní místo. Na každé volné pracovní místo je tak vydáváno samostatné povolení k zaměstnání a nepostačuje, že cizinec už jedno povolení má.

Z výše uvedeného lze proto dovodit, že povolení k zaměstnání dle § 92 zákona o zaměstnanosti nemá platnost pro jakýkoliv druh práce. Výkon jiného druhu práce cizincem, než který je v povolení k zaměstnání uveden, je tak třeba považovat za výkon práce bez platného povolení k zaměstnání (srov. obdobně ve vztahu k místu výkonu práce rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2013, č. j. 9 As 48/2013 - 46). V takovém případě nejde o práci v rozporu s povolením, ale o práci bez povolení k zaměstnání.

Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že práci u Kávoviny a.s. spočívající v obsluze stroje na výrobu melty a manipulaci se zabalovým potravinářským zbožím vykonával stěžovatel bez povolení k zaměstnání, neboť v této době disponoval povolením k zaměstnání, které jej opravňovalo k výkonu druhu práce - Dělník v oblasti výstavby budov.

pokračování

Obdobnou spornou právní otázkou se ostatně zabýval Nejvyšší správní soud také v rozsudku ze dne 9. 10. 2013, č. j. 3 As 79/2013 - 24, v němž řešil výkon práce cizincem na jiném území, než pro které mu bylo vydáno povolení k zaměstnání, tak, že jde o výkon práce bez povolení k zaměstnání. Závěry zde uvedené lze vztáhnout i na nyní projednávanou věc, neboť jde shodně o posouzení, zda vykonávání práce cizincem při nesplnění jedné z podmínek povolení k zaměstnání podle § 92 odst. 3 písm. b), c) a e) zákona o zaměstnanosti představuje výkon práce bez povolení, který lze sankcionovat správním vyhoštěním podle § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců.

Výše uvedené závěry jsou v souladu s předchozí konstantní judikaturou Nejvyššího správního soudu, na níž je v tomto rozsudku odkazováno, a ani v této věci, která se nijak neodlišuje od obdobných případů, nebyly shledány relevantní důvody pro odklon od dosud zastávaných právních názorů zdejšího soudu a pro postoupení věci k rozhodnutí rozšířenému senátu dle § 17 odst. 1 s. ř. s.

Stížní námitky stěžovatele v tomto směru vznášené proto důvodné nejsou, vychází z nedostatečného pochopení úpravy vztahující se k zaměstnávání cizinců, byť jinak lze z hlediska výkladu § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti souhlasit s názorem stěžovatele, že označení osoby je náležitostí povolení k zaměstnání a nelze vykonávat práci v rozporu s tímto údajem, neboť pokud zákon o zaměstnanosti stanoví, že cizinec v určitých případech pracuje v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání, musí být logicky takovému cizinci povolení vydáno (tj. musí znít na jeho jméno). Jestliže tomu tak není, pak ve vztahu k určité osobě (cizinci) povolení k zaměstnání neexistuje a jde o výkon práce bez takového povolení. Pouze v této dílčí otázce tedy se závěry krajského soudu souhlasit nelze, což však samo o sobě nemá vliv na jeho jinak správné posouzení věci.

Nad rámec kasačních námitek stěžovatele Nejvyšší správní soud dále dodává, že v případě stěžovatele se nemohlo jednat ani o pracovní cestu, na kterou cizinec může být svým zaměstnavatelem vyslán ve smyslu § 42 zákoníku práce i mimo místo výkonu práce, které má uvedeno v povolení k zaměstnání, neboť v posuzované věci nešlo ze strany stěžovatele o nedodržení místa výkonu práce, ale o nedržení druhu vykonávané práce uvedeného v povolení k zaměstnání. Krajský soud se dále řádně vypořádal se všemi žalobními námitkami, které i správně vyhodnotil, včetně námitek nepřezkoumatelnosti napadených rozhodnutí žalovaného, s jeho hodnocením se Nejvyšší správní soud ztotožňuje a pro stručnost na ně odkazuje.

Krajský soud zamítl žalobu i co do druhého žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 7. 2013, č. j. CPR-4665-3/ČJ-2013-930310-V238, s poukazem na to, že i žalobní námitky proti tomuto rozhodnutí svou podstatou směřovaly proti rozhodnutí o správním vyhoštění, ohledně kterého neshledal důvody pro jeho zrušení, proto nemohl vyhovět ani žalobě o zrušení rozhodnutí o uložení zaplacení nákladů řízení.

Rozhodnutí žalovaného, kterým stěžovateli uložil podle § 79 odst. 5 správního řádu zaplatit náklady řízení paušální částkou 1000 Kč (§ 6 odst. 1 vyhl. č. 520/2005 Sb.), je závislé na rozhodnutí o vyhoštění stěžovatele, neboť jen v případě jeho správnosti lze dovodit, že stěžovatel porušením své právní povinnosti řízení o vyhoštění vyvolal. Vzhledem k tomu, že žaloba ani kasační stížnost ve vztahu k rozhodnutí o vyhoštění důvodnou shledána nebyla, jiné námitky k tomuto rozhodnutí stěžovatel neuplatnil, nelze ani v této části kasační stížnosti přiznat opodstatnění.

Na základě všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.).

Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení a úspěšnému žalovanému náklady řízení nevznikly. Proto soud rozhodl, že žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává (§ 60 odst. 1, § 120 s. ř. s.).

P o u ě n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 14. listopadu 2013

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu