



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Jana Vyklického a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobkyně: **M. S.**, zastoupené Mgr. Vratislavem Tauberem, advokátem, se sídlem Příkop 6, Brno, proti žalované: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2, Praha 3, proti rozhodnutí žalované ze dne 29. 3. 2013, č. j. CPR-15218/ČJ-2012-930310-V243, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 7. 6. 2013, č. j. 28 A 2/2013 - 32,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádnému z účastníků **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 4. 12. 2012, čj. KRPB-181132/ČJ-2012-060027-SV, uložila Policie ČR, Krajské ředitelství policie Jihomoravského kraje žalobkyni (dále „stěžovatelka“) správní vyhoštění a dobu, pro kterou ji nelze umožnit vstup na území členských států Evropské unie stanovila v délce šesti měsíců. Důvodem správního vyhoštění byla skutečnost, že stěžovatelka byla na území ČR zaměstnána bez povolení k zaměstnání ve smyslu § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Proti uvedenému rozhodnutí podala stěžovatelka odvolání, které bylo rozhodnutím Policie ČR, Ředitelstvím služby cizinecké policie (dále jen „žalovaná“) ze dne 29. 3. 2013, čj. CPR-15218/ČJ-2012-930310-V243 zamítnuto.

Rozhodnutí žalované napadla stěžovatelka správní žalobou. Předně namítala několik procesních pochybení správního orgánu prvního stupně (spolupráce Policie ČR při kontrole, chyby ve vedení spisu, chyby ve způsobu dokazování a formě vedeného řízení). V rovině hmotněprávní argumentovala nutností rozlišovat mezi zaměstnáním cizince bez povolení k zaměstnání a zaměstnáním v rozporu s povolením, které důvodem pro správní vyhoštění není. Stěžovatelka rovněž nesouhlasila s názorem, že by nemohla vykonávat práci mimo místo určené

v povolení. V tomto ohledu poukázala na zrušení § 93 zákona o pobytu cizinců, z čehož dovodila, že cizinec může být vyslán i mimo místo výkonu práce uvedené v povolení. V závěru žaloby se pozastavila i nad přiměřeností napadeného rozhodnutí a poukázala na zásah do jejího soukromého života.

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové

Krajský soud v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“) zamítl správní žalobu dle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“) rozsudkem ze dne 7. 6. 2013, č. j. 28 A 2/2013 – 32, napadeným nyní posuzovanou kasační stížností.

Nejprve krajský soud posoudil jako nedůvodné procesní námitky stěžovatelky a rozhodnutí správních orgánů označil za jasná a srozumitelná. Postup žalované zhodnotil jako zákonem předpokládaný a tudíž legitimní.

Zdůraznil dále, že povolení k zaměstnání, kterým stěžovatelka disponovala, se vztahovalo pouze na zaměstnavatele Družstvo TO-GO CZ a na druh práce ostatní uklízeči a pomocníci s místem výkonu práce v okrese Hradec Králové. Za nemístnou pokládal krajský soud argumentaci § 93 zákona o pobytu cizinců, neboť sama stěžovatelka během kontroly ve společnosti Frigopríma spol. s. r. o. v Mikulově (dále jen „Frigopríma“) uvedla, že v Mikulově pracuje od prosince 2011, čemuž odpovídal i údaj o místě jejího pobytu. V souvislosti s tím krajský soud poukázal i na stěžovatelčinu aktivitu v další fázi řízení, v níž podklady pro rozhodnutí nerozporovala a v otázkách dotýkajících se legálnosti zaměstnání využila možnosti nevypovídat. Krajský soud proto považoval nashromážděné důkazy za dostatečné a žádné porušení ve smyslu čl. 38 Listiny základních práv a svobod neshledal.

Při posouzení otázky, zda stěžovatelka pracovala bez povolení k zaměstnání či v rozporu s povolením, vyšel krajský soud ze znění § 92 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále jen „zákon o zaměstnanosti“). Akcentoval přitom povinnost cizinců respektovat odlišnou právní úpravu oproti státním občanům ČR. Z komentáře k zmíněnému ustanovení a z rozsudku zdejšího soudu č. j. 1 As 28/2008 – 76 následně dovodil, že pokud stěžovatelka pracovala v jiném místě, než pro které jí bylo vydáno povolení, jednalo se o práci bez platného povolení. Správní vyhoštění proto bylo uloženo správně.

V závěru se krajský soud vyjádřil i k otázce přiměřenosti správního vyhoštění. Uvedl, že správní vyhoštění bylo uloženo na samé spodní hranici možného rozpětí a upozornil rovněž na sankční efekt vůči nelegálně pracujícím cizincům. Vzal také v potaz, že vyhoštění zasáhne do práv stěžovatelky především v rovině ekonomické.

Kasační stížnost

Stěžovatelka napadla rozsudek krajského soudu blanketní kasační stížností, kterou doplnila podáním ze dne 3. 7. 2013. V něm namítla důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

Shodně se správní žalobou rozvinula úvahu o rozdílném nahlížení na práci vykonávanou bez povolení k zaměstnání a práci vykonávanou v rozporu s povolením. Domnívá se, že se jedná o dvě samostatné situace, které striktně odděluje i zákonodárce [např. v ust. § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti]. Důvodem k vyhoštění cizince může být pouze případ, kdy cizinec žádné povolení k zaměstnání nemá. Její situace je však jiná, neboť jistým povolením disponuje.

pokračování

Stěžovatelka má za to, že provedený výklad respektuje i smysl zákona o pobytu cizinců a zákona o zaměstnanosti, jelikož zákon o zaměstnanosti chrání pracovní trh jako takový, a na adresáty proto klade přísnější požadavky.

Provedený výklad následně podrobuje testu proporcionality a dospívá k závěru, že výkon zaměstnání v rozporu s povolením nemůže být natolik společensky nebezpečným jednáním, aby byl důvodem k uložení vyhoštění. Stěžovatelka uvádí, že jako právní laik nemůže předvídat veškeré dopady práce mimo vymezené území. Konkrétně zmiňuje situaci, kdy by případný cestovní příkaz mohl vést až ke správnímu vyhoštění. Naopak se domnívá, že by jí v tomto směru měla být poskytnuta ochrana dle principů pracovního práva a zákona o pobytu cizinců. Správní vyhoštění proto pokládá za neadekvátní. Jako dostačující se, dle jejího názoru, jeví nanejvýš uložení pokuty za přestupek v režimu zákona o zaměstnanosti.

S ohledem na výše uvedené stěžovatelka navrhuje rozsudek krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

Žalovaná svého práva vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužila.

Posouzení Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud se kasační stížností zabýval nejprve z hlediska splnění formálních náležitostí. Ověřil, že stěžovatelka je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti (§ 102 s. ř. s.). V kasační stížnosti, kterou podala včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), uplatňuje přípustné důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. a v řízení o kasační stížnosti je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Kasační stížnost je tedy přípustná.

Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přítom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval nepřezkoumatelností rozsudku krajského soudu, tedy kasačním důvodem dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., který dle stěžovatelky spočívá v nesrozumitelnosti a nedostatku důvodů. Stěžovatelka však svoje tvrzení blíže nekonkretizovala, respektive neuvedla, v čem nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku nebo jinou vadu řízení před soudem spatřuje. Nejvyšší správní soud se tak námitkou zabýval pouze v rovině odpovídající míře její obecnosti.

Nejvyšší správní soud již mnohokrát vyložil, kdy je rozhodnutí soudu nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Ze stabilní judikatury vyplývá, že o nepřezkoumatelné rozhodnutí se jedná především tehdy, opírá-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75), nebo pokud zcela opomene vypořádat některou z uplatněných žalobních námitek (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007 - 58, popřípadě rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74). Obdobně je rozhodnutí soudu zatíženo nepřezkoumatelností v případě, že se soud ztotožní se závěry správního orgánu a označí je za správné, přičemž se ale nevypořádá s věcnými či právními námitkami v žalobě uplatněnými proti takovým závěrům (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 12. 2005, č. j. 4 As 13/2004 - 55), respektive pokud z jeho odůvodnění není zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, a to zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby (srov. rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs

24/2005 – 44). Ani jeden z uvedených případů však Nejvyšší správní soud nezjistil. Krajský soud výstižně popsal skutkový stav věci, stanoviska účastníků řízení, reflektoval všechny námitky stěžovatelky a dostatečně své závěry odůvodnil. Ostatně i samotný přístup stěžovatelky k uvedenému kasačnímu důvodu naznačuje, že si ve skutečnosti pochybení krajského soudu není vědoma. S názory krajského soudu navíc sama polemizuje. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. dán nebyl.

Obsahu kasační stížnosti mnohem lépe odpovídá důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. V tomto ohledu nastolila stěžovatelka právní otázku, zda lze správní vyhoštění udělit i cizinci, který disponuje platným pracovním povolením vydaným pro určité území, ale práci vykonává jinde. Stěžovatelka dovodila, že v takovém případě se jedná o práci v rozporu s povolením, za které však nemůže být sankcionována správním vyhoštěním ve smyslu § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců – ten předpokládá práci vykonávanou bez povolení.

Uvedená argumentace stěžovatelky však vychází z nedostatečného pochopení úpravy vztahující se k zaměstnávání cizinců. Jejím hlavním cílem je totiž uspokojení potřeby zaměstnání pro občany České republiky (blíže k tomu v rozsudcích zdejšího soudu 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). Tomu odpovídají i kritéria, která v povolení k zaměstnání nastavují jednotlivé pobočky Úřadu práce ČR. Při vydávání povolení se proto posuzuje konkrétní situace v určitém místě; místní poměry se hodnotí jak s ohledem na druh pracovních pozic, tak z časového hlediska. Výsledné závěry se následně promítnou do obsahu povolení k 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]. Je tedy patrné, že povolení k zaměstnání je svým způsobem časově a místně omezeno. Tento princip má svá logická východiska. Pokud by neplatil, bylo by možné získat povolení k zaměstnání u úřadu práce, v jehož obvodu jsou nízké jak nezaměstnanost tak také 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. Tím by byl popřen primární cíl ochrany pracovního trhu ve prospěch občanů České republiky [podobně také v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2011, č. j. 6 Ads 139/2011 - 82 (publikován ve sbírce č. 2579/2012 Sb.NSS)].

Z výše uvedeného lze vyvodit, že povolení k zaměstnání dle § 92 zákona o zaměstnanosti nemá platnost pro celé území České republiky a výkon práce cizincem v obvodu územní působnosti jiného úřadu práce, než který povolení k zaměstnání vydal, je nutné považovat za výkon práce bez platného povolení k zaměstnání (k tomu srov. rozsudek NSS ze dne 25. 7. 2013, č. j. 9 As 48/2013 – 46). V takovém případě se ovšem nejedná o práci v rozporu s povolením, nýbrž o práci bez povolení k zaměstnání. Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že práci ve společnosti Frigopríma v Míkulově vykonávala stěžovatelka bez pracovního povolení, neboť v té době disponovala pracovním povolením čj. H-HK-ZZ-256/2012, jež ji opravňovalo k výkonu práce pro zaměstnavatele družstvo TO-GO CZ v okrese Hradce Králové.

Uvedeným závěrem je zásadně relativizována také další námitka stěžovatelky vztahující se k přiměřenosti správního vyhoštění, neboť je zřejmé, že v daném případě nešlo o práci v rozporu s povolením, ale bez povolení. Lze poznamenat, že zákonodárce je nepochybně oprávněn určit, jakým způsobem bude stát reagovat na cizince, kteří na jeho území pracují bez povolení. Vychází-li zákonodárce z premisy, že narušení ochrany pracovního trhu je natolik závažné provinění cizince, že jeho výsledkem může být správní vyhoštění, nezbytvá, než jeho vůli respektovat.

pokračování

Stěžovatelka se rovněž domnívá, že jako právnímu laikovi by jí měla být poskytnuta jistá forma ochrany před nepřiměřeným opatřením správních orgánů. V této souvislosti je však třeba poukázat na poměrně dlouhý pobyt stěžovatelky na území ČR a několik pracovních pozic, které již v České republice vystřídala, takže lze předpokládat její obstojnou orientaci v podmínkách výkonu práce v České republice. Obecně také rozhodně platí, že cizinec musí sám dbát na to, aby dodržoval právní předpisy České republiky (neznalost zákona neomlouvá).

Nejvyšší správní soud nepřehlédl okrajovou zmínku stěžovatelky, že přistoupením na argumentaci krajského soudu by k uložení správního vyhoštění mohlo dojít i v důsledku cestovního příkazu ze strany zaměstnavatele. Tato zmínka do jisté míry koresponduje s námitkami uplatněnými ve správní žalobě, kde se stěžovatelka odvolávala na možnost práce mimo území specifikované v povolení k zaměstnání v souvislosti s pracovní cestou. V daném případě však krajský soud tuto polemiku správně odmítl, neboť nic nenasvědčovalo tomu, že by se jednalo o pracovní cestu. Právě naopak. Z vyjádření samotné stěžovatelky bylo zřejmé, že v Mikulově pracuje konstantně již od prosince 2011 (kontrola proběhla 7. 6. 2012). Ze správního spisu, z výpovědi stěžovatelky před správním orgánem, ale ani z žádných jiných podkladů nevyplývá jakákoli souvislost práce stěžovatelky pro společnost Frigopríma v Mikulově k legálnímu zaměstnavateli, tedy družstvu TO-GO CZ.

Problematikou vysílání cizinců na pracovní cesty se zdejší soud v poslední době zabývá častěji. K výkladu zákona o zaměstnanosti (konkrétně otázek kolem zrušeného § 93) ve vztahu k pracovním cestám přistoupil Nejvyšší správní soud např. v nedávném rozsudku ze dne 22. 8. 2013, č. j. 1 As 67/2013 - 42. Zde uvedl, že výklad, podle kterého by novela zákona o zaměstnanosti zcela vyloučila pracovní cesty cizinců, je v jasném rozporu se záměrem zákonodárce. Ustanovení § 93 zákona o zaměstnanosti bylo zrušeno, protože dosavadní právní úprava neměla podstatný dopad na ochranu trhu práce v daném regionu. Zrušením § 93 mělo rovněž dojít ke snížení administrativní zátěže zaměstnavatelů i správních úřadů. Smyslem zrušení § 93 tedy bylo zjednodušení pozice zaměstnavatelů. Nejvyšší správní soud proto již stabilně razí názor, že cizinec může být svým zaměstnavatelem vyslán na pracovní cestu ve smyslu § 42 zákoníku práce i mimo místo výkonu práce, které má uvedeno v povolení k zaměstnání. Zároveň však nelze zapomínat na omezení, která se s pracovní cestou pojí, vyplývající z povahy pracovní cesty jako dočasné změny místa výkonu práce ve prospěch zaměstnavatele. V takovém případě nelze výkon práce na pracovní cestě považovat za práci bez povolení k zaměstnání ani za práci s tímto povolením v rozporu. Tyto závěry již byly podrobně vysvětleny v rozsudcích zdejšího soudu ze dne 25. 7. 2013, č. j. 9 As 48/2013 - 46, a ze dne 22. 8. 2013, č. j. 1 As 67/2013 - 42, ze kterých nyní soud vychází, a na které lze pro stručnost odkázat.

V nyní posuzované věci však byla situace jiná, neboť nic nenasvědčovalo tomu, že stěžovatelka byla do společnosti Frigopríma vyslána v rámci pracovní cesty. Netvrdila to ostatně ani sama stěžovatelka. Krajský soud správně upozornil na její vyjádření, že v Mikulově pracuje již od prosince 2011. Z protokolu o výslechu stěžovatelky ze dne 2. 10. 2012 je navíc patrné, že žalovaná se snažila zjistit skutečnou formu zaměstnaneckého poměru stěžovatelky a dalších okolností souvisejících s prací ve společnosti Frigopríma. Stěžovatelka však využila svého práva nevypovídat a jistě sama uvážila, proč tímto postojem nepřispěla k odhalení skutečné podoby zaměstnaneckého poměru. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka ani neuvedla, k jaké společnosti má zaměstnanecký vztah, nemohla se žalovaná eventualitou pracovní cesty zabývat. Správně proto vycházela z důkazů, které se jí během kontroly a následného řízení podařilo nashromáždit, ze kterých dovedla odpovídající právní závěr. Nejvyšší správní soud proto souhlasí s krajským soudem, že žalobní námitka týkající se § 93 zákona o zaměstnanosti nebyla na místě.

Lze shrnout, že stěžovatelka nepracovala ve společnosti Frigopríma v rámci pracovní cesty, ale přitom pracovala mimo území vymezené v povolení k zaměstnání, což je v kontextu výše uvedeného nutné hodnotit jako práci bez povolení k zaměstnání. Za takové situace je splněna podmínka pro správní vyhoštění plynoucí z § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců. Vzhledem k tomu, že stran zásahu do soukromého a rodinného života stěžovatelka v kasační stížnosti neuvádí žádnou relevantní identifikující argumentaci, může Nejvyšší správní soud aprobovat i závěry vyslovené krajským soudem v odpovídající části napadeného rozsudku, zdůrazňující jak uložení omezující podmínky zákazu pobytu na území České republiky na samé dolní hranici zákonného rozpětí, tak také skutečnost, že byla ověřena neexistence důvodů, které by vycestování stěžovatelky znemožňovaly na základě § 179 zákona č. 326/1999 Sb. Kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) tak naplněn nebyl.

Ze shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud nemohl dospět k jinému závěru, než posoudit kasační stížnost jako nedůvodnou a jako takovou ji dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítnout.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, proto jí právo na náhradu nákladů nenáleží. Žalovaná náhradu nákladů nežádala a ostatně jí ani žádné náklady, nad rámec vyplývající z její úřední činnosti, nevznikly.

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

V Brně dne 9. října 2013

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu