



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců Mgr. Ondřeje Mrákoty a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobce: **R. S.**, zastoupený JUDr. Petrem Novotným, advokátem se sídlem Slezská 36, Praha 2, proti žalované: **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 Ústí nad Labem ze dne 3. 7. 2014, č. j. 42 A 6/2014 - 24,

**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 28. 4. 2014, č. j. CPR-2446-2/ČJ-2014-930310-V234, žalovaná zamítla odvolání žalobce (dále jen „stěžovatel“) a potvrdila rozhodnutí Policie ČR, Krajského ředitelství policie Ústeckého kraje, odboru cizinecké policie, oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort, ze dne 6. 1. 2014, č. j. KRPU-268263-21/ČJ-2013-040022-SV-CV, jímž bylo žalobci uloženo podle § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), správní vyhoštění, a stanovena doba, po kterou mu nelze umožnit vstup na území členských států EU, v délce 3 měsíců. Počátek doby, po kterou stěžovateli nelze umožnit vstup na území členských států EU, byl stanoven podle § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, od okamžiku, kdy cizinec (stěžovatel) pozbude oprávnění k pobytu na území ČR. Doba k vycestování z území ČR byla podle § 118 odst. 3 zákona o pobytu cizinců stanovena do 10 dnů od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí a současně bylo konstatováno, že podle § 120a zákona o pobytu cizinců se na žalobce nevztahují důvody znemožňující vycestování podle ust. § 179 zákona o pobytu cizinců.

Správní orgán I. stupně v rozhodnutí ze dne 6. 1. 2014 dovedil, že stěžovatel byl zaměstnán u společnosti NAZAR s. r. o. (dále jen „NAZAR“), jako druh práce byly sjednány

úklidové a pomocné práce, přestože povolení k zaměstnání měl stěžovatel vydáno pro zaměstnavatele LASERSTAV COMPANY s. r. o. (dále jen „LASERSTAV“) pro druh práce „Dělníci v oblasti výstavby budov“ s místem výkonu práce v Praze. Stěžovatel tedy pracovní činnost v kamenolomu v obci C. vykonával bez pracovního povolení. Správní orgán I. stupně vyloučil, že by se mohlo jednat o pracovní cestu, a to s ohledem na vyjádření stěžovatele ze dne 21. 11. 2013, podle kterého o práci požádal sám stěžovatel P. T., a sdělení EUROVIA Kamenolomy a. s. (dále jen „EUROVIA“), podle kterého je stěžovatel zaměstnancem společnosti NAZAR, která má sjednání rámcovou smlouvu o dílo se společností EUROVIA. Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel odvolání, ve kterém popřel pravost a správnost listin, které byly použity jako podklady pro rozhodnutí, když např. z úředního záznamu je zřejmé, že stěžovatel byl kontrolován policisty dne 21. 11. 2013 ve 13:00 hod., ale z obsahu spisu plyne, že se tak stalo již ve 12:31 hod. Dále ve vztahu k protokolu sepsanému dne 21. 11. 2013 stěžovatel namítl, že okolnosti znalosti českého jazyka, poučení účastníka a obeznámení se s předmětem řízení nebyly zaznamenány tak, jak byly stěžovatelem uvedeny, ale byly již předtíženy. Z obsahu tohoto protokolu je také zřejmé, že nejde o protokol o vyjádření účastníka řízení, ale o protokol o jeho výpovědi. Stěžovatel však nebyl poučen o právu odeprít výpověď a o zákazu výslechu. Stěžovatel rovněž namítl, že nebylo prokázáno, že by byl zaměstnán, kdo jej zaměstnal, kdo mu měl vyplácet mzdu atd. Žalovaná v napadeném rozhodnutí vyhodnotila odvolací námítky stěžovatele jako nedůvodné. Proti rozhodnutí žalovaná podal stěžovatel žalobu u krajského soudu, ve které uplatnil shodné námítky jako ve svém odvolání.

Rozsudkem Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 3. 7. 2014, č. j. 42 A 6/2014 - 24, byla žaloba stěžovatele proti tomuto rozhodnutí jako nedůvodná zamítnuta.

Krajský soud uvedl, že stěžovatel ke dni 21. 11. 2013 disponoval povolením k zaměstnání pro zaměstnavatele LASERSTAV pro druh práce „Dělníci v oblasti výstavby budov“ a s místem výkonu práce v Praze. Uvedeného dne však byl stěžovatel zastížen hlídkou policie při výkonu práce, která neodpovídala svým charakterem práci uvedené v povolení k zaměstnání a mimo místo výkonu práce uvedené v povolení k zaměstnání. Krajský soud dospěl k závěru, že již z charakteru prováděné práce, která byla odlišná od práce uvedené ve stěžovatelově povolení k zaměstnání, vyplývá, že stěžovatel vykonával práci bez potřebného povolení. Nebylo tedy nutné, aby správní orgány zjišťovaly, zda byl stěžovatel vyslán na pracovní cestu zaměstnavatelem uvedeným v jeho povolení k zaměstnání, neboť i bez toho bylo patrné, že stěžovatel pracoval bez tohoto povolení. Krajský soud s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2013, č. j. 8 As 93/2012 – 41, nespátroval pochybení správních orgánů ve skutečnosti, že ve správním řízení nezjišťovaly, zda a s kým měl stěžovatel uzavřenu písemnou pracovní smlouvu. V této souvislosti krajský soud odkázal na skutečnost, že sám stěžovatel sdělil při ústním jednání, že o práci požádal P. T., který jej zaměstnal, stanovil mu druh práce a dohodl se stěžovatelem výši odměny za práci. Bylo tedy prokázáno, že stěžovatel byl zaměstnán P. T. Zjišťování dalších skutečností nebylo pro meritorní posouzení věci potřebné.

Krajský soud dále vyhodnotil jako nedůvodné i zbývající námítky stěžovatele, a to zejména, že se v případě úkonu zachyceného v protokolu ze dne 21. 11. 2013 jednalo o výslech účastníka a nikoli o vyjádření účastníka k dané věci a dále námítku zpochybňující správnost a pravost úředního záznamu ze dne 21. 11. 2013.

Proti rozsudku krajského soudu podal stěžovatel kasační stížnost, v níž uplatnil stížní důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) s. ř. s., tedy důvod nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a důvod spočívající ve vadách řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené

pokračování

rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.

Stěžovatel namítl, že krajský soud nesprávně akceptoval závěry správních orgánů, které jsou v rozporu s důkazní situací, čímž správní orgány porušily § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), neboť nezjistily stav věci způsobem, o němž nejsou významné pochybnosti, a v rozsahu, který je nezbytný vzhledem ke konkrétním okolnostem případu, a dále si neopatřily dostatečné podklady pro své rozhodnutí ve smyslu § 50 odst. 2 správního řádu.

Stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že by vykonával zaměstnání bez platného povolení. K tomu konkrétně namítl, že je od 15. 11. 2013 zaměstnancem společnosti LASERSTAV, přičemž měl v době předmětné kontroly dne 21. 11. 2013 platné povolení k zaměstnání u tohoto zaměstnavatele pro druh práce „Dělníci v oblasti výstavby budov“ s místem výkonu práce v Praze, kde také převážně fakticky realizuje svůj zaměstnanecký poměr pro uvedeného zaměstnavatele. V době kontroly se v obci C. stěžovatel nacházel z popudu svého zaměstnavatele v rámci vyslání na pracovní cestu na základě cestovního příkazu, tedy jednoznačně v rámci svého pracovního poměru. Společnost LASERSTAV vyslala stěžovatele na pracovní cestu podle dříve uzavřené smlouvy o dílo ze dne 1. 2. 2013 se společností NAZAR, pro kterou se zavázala jako zhotovitel provádět pomocné a úklidové práce, a to právě mimo jiné v uvedené obci. Společnost NAZAR je přitom podle rámcové smlouvy o dílo ze dne 9. 1. 2013 jako zhotovitel ve smluvním vztahu s objednatelem – společností EUROVIA. Stěžovatel uvedl, že byl svým zaměstnavatelem informován, že pokud pracovní cesta nepřesáhne 30 dnů, je možné ji uskutečnit, proto také s vysláním na pracovní cestu v plánovaném období od 18. 11. 2013 do 13. 12. 2013 souhlasil, byť se jednalo o lokalitu mimo Prahu jako jeho obvyklé místo výkonu práce. V době kontroly tedy stěžovatel v souladu s uzavřenou pracovní smlouvou na základě vyslání na pracovní cestu plnil své povinnosti vyplývající z pracovněprávního vztahu ke společnosti LASERSTAV, když druh fakticky vykonávané práce dle názoru stěžovatele korespondoval druhu práce uvedenému v povolení k zaměstnání. Ze strany stěžovatele přitom šlo o ojedinělou a jednorázovou pracovní cestu z rozhodnutí jeho zaměstnavatele, když jinak realizuje svoji práci pro svého zaměstnavatele výhradně v rámci území Prahy.

Stěžovatel je přesvědčen o protiústavnosti rozsudku krajského soudu, neboť podle něj by cizinci, kteří obdrželi povolení k zaměstnání, nemohli být na rozdíl od českých zaměstnanců vysíláni na pracovní cesty, případně by za to byli sankcionováni správním vyhoštěním. Takový výklad odporuje ústavnímu pořádku České republiky a přijatým mezinárodním smlouvám, protože má diskriminační povahu ve vztahu k zaměstnancům – cizincům (stejně tak i vůči českým zaměstnavatelům zaměstnávajícím cizince), které tak při výkonu práce neoprávněně znevýhodňuje oproti zaměstnancům české státní příslušnosti (případně členského státu Evropské unie).

Stěžovatel má dále za to, že pro posouzení předmětné žaloby z hlediska existence důvodů pro uložení správního vyhoštění má zásadní význam skutečnost, že jako důvod pro vyhoštění ustanovení § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců uvádí pouze výkon práce cizincem bez povolení k zaměstnání, nikoli v rozporu s ním. Správní orgány, jejichž závěry akceptoval krajský soud, tedy přikročily k vyhoštění cizince, aniž by pro to byly splněny podmínky, neboť výkon práce v rozporu s pracovním povolením de facto postavily v neprospěch stěžovatele na roveň výkonu práce bez pracovního povolení, což představuje nepřipustný a extenzivní výklad zákonných podmínek, za nichž je možné přistoupit k uložení správního vyhoštění cizinci. V této souvislosti stěžovatel uvedl, že rozlišování mezi pojmy „*výkon práce v rozporu s povolením*“ a „*výkon práce bez povolení*“ je účelné zejména proto, že umožňuje diferencovat mezi společensky závažnější formou výkonu práce bez povolení a porušením podmínek pro výkon práce, když pouze nejzávažnější forma výkonu nelegální práce je důvodem

pro uložení sankce v podobě správního vyhoštění. Závěrem stěžovatel uvedl, že ke dni kontroly disponoval platným živnostenským oprávněním, k čemuž předložil živnostenský list.

Žalovaný odkázal na shromážděný spisový materiál.

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. 11. 2013 v 13:00 hod. byl stěžovatel kontrolován policejní hlídkou OPKE Chomutov v objektu kamenolomu EUROVIA v obci C., kde stěžovatel vykonával pomocné úklidové práce u pásového dopravníku, který čistil a dohlížel na jeho správný chod. Při kontrole stěžovatel policejní hlídce předložil platný cestovní doklad Ukrajiny a povolení k pobytu na území České republiky vydané za účelem zaměstnání platné do 13. 2. 2014. Povolení k zaměstnání vydané Úřadem práce České republiky stěžovatel nepředložil. Dne 21. 11. 2013 byl se stěžovatelem sepsán protokol o vyjádření účastníka správního řízení, ve kterém uvedl, že z Ukrajiny do České republiky přicestoval na jaře 2007 (přesně si to nepamatuje). Cestoval se svým cestovním dokladem s pracovním vízem, které si opatřil ve Lvově. Po příjezdu do České republiky bydlel v nějakém městě v Ústeckém kraji a pracoval ve sběrně. V České republice pobýval několik měsíců, poté odjel domů na Ukrajinu, kde setrval několik měsíců a pak se vrátil zpět do České republiky. Od této doby takto postupuje. Naposledy stěžovatel přijel do České republiky v červenci 2013, poslední dva měsíce bydlí v Lounech v bytě, který má pronajatý spolu s dalšími dvěma Ukrajinci. Po dobu, co bydlí v Lounech (tj. dva měsíce), pracuje v kamenolomu EUROVIA v obci C. O práci v kamenolomu mu řekl jeho známý a stěžovatel sám požádal v kamenolomu o práci P. T., který jej na základě ústní dohody zaměstnal jako údržbáře. Stěžovatel měl za úkol opravovat pásové dopravníky a dohlížet na jejich činnost. Při nástupu do zaměstnání stěžovatel podepsal školení o bezpečnosti práce, o ničem jiném neví. Peníze za vykonanou práci v kamenolomu stěžovatel zatím nedostal, sjednána byla odměna 100 Kč/hod. Při výkonu práce stěžovatel používal svůj pracovní oděv, pracovní náčiní bylo společnosti EUROVIA. Stěžovatel uvedl, že má vydané povolení k zaměstnání na práci dělníka, neví, pro jakou společnost bylo vydáno a jeho platnost skončila ke dni 14. 11. 2013. Před skončením platnosti povolení k zaměstnání počátkem listopadu 2013 požádal o povolení nové, zatím mu nebylo vydáno. O živnostenský list si stěžovatel požádal před dvěma lety, ale nebylo mu vydáno. Rodina stěžovatele žije na Ukrajině, v České republice nemá žádné přímé příbuzné či jinak blízké osoby, stěžovateli není známa žádná překážka, která by mu bránila v návratu na Ukrajinu a má dostatek prostředků na vycestování z České republiky. Z rozhodnutí Úřadu práce České republiky – krajské pobočky pro hlavní město Prahu ze dne 21. 11. 2013 plyne, že stěžovateli bylo povoleno zaměstnání u zaměstnavatele LASERSTAV s místem výkonu práce v Praze a druhem práce „Dělníci v oblasti výstavby budov“. Rozhodnutím téhož správního orgánu ze dne 13. 11. 2013 byla platnost povolení k zaměstnání prodloužena na dobu od 15. 11. 2013 do 14. 5. 2014 při nezměněném zaměstnavateli, stejném místě výkonu práce a jejím druhu. Podle sdělení EUROVIA ze dne 16. 12. 2013 P. T. pracuje u této společnosti jako vedoucí lomu a nemá pravomoc přijímat zaměstnance. Dále společnost EUROVIA uvedla, že stěžovatel není jejím zaměstnancem, ale EUROVIA má uzavřenu se společností NAZAR rámcovou smlouvu o dílo ze dne 9. 1. 2013 na práce prováděné na jejich provozovnách. Na základě této

pokračování

smlouvy byl stěžovatel společností NAZAR poslán do lomu C. vykonávat pomocné a úklidové práce podle pokynů vedoucího lomu.

Nejvyšší správní soud neshledal v první řadě důvodnou stížní námitku, podle níž stěžovatel v kamenolomu EUROVIA vykonával druh práce, který korespondoval s druhem práce uvedeným ve stěžovateli vydaném povolení k zaměstnání.

Úvodem je třeba uvést, že tuto námitku stěžovatel v řízení před krajským soudem neuplatnil, v podané žalobě nijak ve vztahu k druhu prováděné práce nezpochybňoval závěr žalovaného o výkonu práce bez povolení k zaměstnání. Již z tohoto důvodu nelze této námitce přisvědčit, neboť platí: „*Důvody kasační stížnosti lze opřít jen o takové konkrétní právní či skutkové důvody, jež byly v řízení před krajským soudem přípustně uplatněny (viz § 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s.), a tedy alespoň v základních rysech formulovány v žalobních bodech [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] obsažených v žalobě či jejím včasném rozšíření, a případně dále (i po uplynutí lhůty k podání či rozšíření žaloby) upřesněny či podrobněji rozvedeny, aniž by tím byly rozšiřovány. To platí jen za předpokladu, že uvedené právní či skutkové důvody mohl stěžovatel v žalobě či jejím včasném rozšíření uplatnit.*“ (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2005, č. j. 2 Azs 134/2005 – 43).

Jen pro úplnost a potvrzení správnosti závěrů správních orgánů a krajského soudu však zdejší soud považuje za vhodné se k této námitce věcně vyjádřit.

Stěžovateli bylo vydáno povolení k zaměstnání pro druh práce „Dělníci v oblasti výstavby budov“ [kód 93130 přílohy sdělení Českého statistického úřadu č. 206/2010 Sb., o zavedení Klasifikace zaměstnání (CZ-ISCO), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Klasifikace zaměstnání“)]. Dělníci v oblasti výstavby budov vykonávají jednoduché pracovní úkoly související se stavbou a demolicí budov. Jde např. o čištění použitých cihel a provádění dalších jednoduchých pracovních činností při demolici budov; míchání materiálů, jako jsou beton, omítka a malta; kopání a zaplňování jam a příkopů s použitím ručních nástrojů; rozhazování písku, zeminy, šterku a podobných materiálů; nakládání a vykládání stavebních materiálů a zařízení a jejich přeprava po staveništi s použitím vozíků; úklid pracovišť a odstraňování různých překážek. V případě stěžovatele, který prováděl pomocné práce u pásového dopravníku, který čistil a dohlížel na jeho správný chod, jde však o výkon práce pomocného pracovníka v oblasti těžby (lomu), tj. pracovníka, který provádí jednoduché a rutinní úkony v lomu (viz Klasifikace zaměstnání včetně vysvětlivek na internetových stránkách Českého statistického úřadu dostupná na adrese [www.czso.cz](http://www.czso.cz)).

Není tedy pochyb o tom, že stěžovatel prováděl v kamenolomu EUROVIA jiný druh práce, než pro který mu bylo vydáno platné povolení k zaměstnání. Ostatně i sám stěžovatel v kasační stížnosti předmětnou námitku uvádí jen zcela obecně, aniž by uvedl konkrétní okolnosti, z nichž dovozuje, že vykonával druh práce v souladu s vydaným povolení k zaměstnání.

Spornou právní otázkou tedy 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 kterou mu bylo vydáno platné povolení k zaměstnání podle zákona o zaměstnanosti.

S touto otázkou pak úzce souvisí námitka stěžovatele, že při výkladu § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců je třeba rozlišovat mezi výkonem práce „*bez povolení k 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.

Při komplexním posouzení předmětné otázky je třeba přihlídnout také k ustanovení § 5 písm. e) bod 2 zákona č. 435/2004 Sb. o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), podle kterého 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. 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 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 k 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 povolení k zaměstnání vydává krajská pobočka Úřadu práce rozhodnutím. 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 obvodu a realizaci opatření vedoucích k ovlivnění nabídky a poptávky v oblasti

pokračování

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](http://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 v kamenolomu EUROVIA vykonával stěžovatel bez povolení k zaměstnání, neboť v této době disponoval povolením k zaměstnání, které jej opravňovalo k výkonu druhu práce „Dělníci v oblasti výstavby budov“. Stěžovatel tedy vykonával práci, aniž by splnil jednu z podmínek povolení k zaměstnání, což představuje výkon práce bez povolení, který lze sankcionovat správním vyhoštěním podle § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců.

Krajský soud tedy zcela správně dovodil, že již z druhu stěžovatelem prováděné práce, která byla odlišná od práce uvedené v žalobcově povolení k zaměstnání, je zřejmé, že stěžovatel

vykonával práci bez potřebného povolení. Správný je rovněž závěr krajského soudu o tom, že za tohoto stavu je nadbytečné, aby správní orgány dále zjišťovaly, zda v případě stěžovatele šlo o pracovní cestu či nikoli, neboť tato skutečnost by na závěr výkonu práce stěžovatelem bez povolení k zaměstnání neměla vliv. V této souvislosti je pak rovněž nerozhodné, zda a s kým měl stěžovatel uzavřenu pracovní smlouvu.

Zohlednit pak nelze námitku stěžovatele, že disponoval živnostenským oprávněním, neboť tuto námitku vznesl až kasační stížností. Zdejší soud přitom ze stěžovatelem předloženého výpisu z živnostenského rejstříku ověřil, že oprávnění k předmětu podnikání „*Výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona*“ a pro obor činnosti „*Přípravné a dokončovací stavební práce, specializované stavební činnosti, realitní činnost, správa a údržba nemovitostí*“ stěžovateli vzniklo již dne 21. 11. 2013, tj. tedy v den provedené kontroly. Stěžovatel tedy námitku poukazující na tuto skutečnost nepochybně mohl uplatnit již v řízení před správními orgány a krajským soudem, přičemž, jako již bylo výše uvedeno, důvody kasační stížnosti lze opřít jen o takové konkrétní právní či skutkové důvody, jež byly v řízení před krajským soudem přípustně uplatněny.

Nejvyšší správní soud se přesto i touto námitkou nad rámec důvodů rozhodnutí věcně zabýval a dospěl k závěru, že i kdyby šlo o námitku přípustnou, nejde o námitku důvodnou. Stěžovatel ani v kasační stížnosti nezpochybnuje, že předmětnou práci vykonával v rámci pracovně právního (zaměstnaneckého) vztahu (rozporuje jen osobu svého zaměstnavatele), avšak živnostenské oprávnění stěžovatele se tohoto právního vztahu netýká, vztahuje se výlučně k jeho „*podnikatelské činnosti*“, o kterou však v projednávané věci nešlo. Již z tohoto důvodu by tedy nebylo možné ani této námitce přisvědčit.

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

V Brně dne 27. listopadu 2014

JUDr. Jakub Camrda  
předseda senátu