



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a JUDr. Radana Malíka v právní věci žalobce: **B. D.**, zast. Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, proti žalované: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2, Praha 3, proti rozhodnutí žalované ze dne 19. 8. 2014, č. j. CPR-11033-3/ČJ-2014-930310-V237, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 5. 11. 2014, č. j. 17 A 55/2014 – 47,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 5. 11. 2014, č. j. 17 A 55/2014 – 47, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ze dne 11. 6. 2014, č. j. KRPP-30374-55/ČJ-2013-030022 uložila Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Plzeňského kraje (dále jen „správní orgán I. stupně“), žalobci správní vyhoštění podle § 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“), neboť byl zaměstnán bez povolení k zaměstnání, ačkoliv je toto povolení podmínkou zaměstnání. Lhůta, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států Evropské unie, byla stanovena v délce šesti měsíců.

[2] Odvolání žalobce proti tomuto rozhodnutí zamítla žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) svým v záhlaví uvedeným rozhodnutím. Dle ní bylo prokázáno, že byl v pracovním poměru u společnosti Aneo s.r.o., se sídlem Petrohradská 3/216, Praha 10 (dále jen „zaměstnavatel I.“). Posléze uzavřel se společností SEM Bohemia s.r.o., se sídlem Krásova 802/25, Praha 3 (dále jen „zaměstnavatel II.“), dohodu o provedení práce, na základě které pro něj vykonával pracovní činnost, a to aniž by disponoval povolením k zaměstnání, které by ho opravňovalo k výkonu příslušné práce v daném místě pro tohoto zaměstnavatele. Uzavřením dohody vznikl další pracovněprávní vztah bez ohledu na existenci či neexistenci předchozího pracovněprávního vztahu.

[3] Následně napadl žalobce rozhodnutí stěžovatelky správní žalobou u Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“), který rozhodnutí zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení, protože řízení zatížila vadami, neboť nezohlednila skutečnost, že doposud nebyl náležitě zjištěn skutkový stav věci. Nebylo totiž ověřeno, zda v rozhodné době trval pracovní poměr žalobce k zaměstnavateli I. (i když je to velmi pravděpodobné). Tato okolnost je velmi důležitá, mající značný vliv na posouzení celé věci.

[4] Oba správní orgány se neřídily právním názorem vysloveným v rozsudku krajského soudu ze dne 10. 1. 2014, č. j. 17 A 50/2013 - 44, kterým bylo zrušeno předchozí rozhodnutí stěžovatelky tykající se žalobce, protože nebyly zjištěny všechny rozhodné skutečnosti pro objektivní posouzení věci.

[5] Správní orgán I. stupně a stěžovatelka si ve svých rozhodnutích dle názoru krajského soudu v podstatě odporují, pokud tvrdí, že žalobce byl sice zaměstnancem zaměstnavatele I., k němuž disponoval příslušným povolením k zaměstnání, ale na druhou stranu ho považují za osobu, která byla zaměstnána bez pracovního povolení s ohledem na uzavřenou dohodu o provedení práce se zaměstnavatelem II., z čehož jednoznačně dovodily, že pracoval bez pracovního povolení. To je v rozporu se zjištěnou skutečností, neboť cizinec sice pracoval v rozporu s povolením k zaměstnání, nikoliv však bez tohoto povolení. Dle krajského soudu proto nedošlo k naplnění podmínek § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců, který vyžaduje výkon práce bez povolení. Za práci v rozporu s vydaným povolením proto nelze uložit správní vyhoštění.

[6] Stěžovatelka ve svém rozhodnutí sama uvedla, že žalobce jednal v dobré víře. Otázkou rovněž je, jak mu byla prezentována a osvětlena skutečnost, že má uzavřít dohodu o provedení práce se zaměstnavatelem II., když v obou společnostech postupně vystupoval jako jednatel pan Roman Slyvchuk (v obchodním rejstříku uveden též jako Roman Slivchuk; pozn. zdejšího soudu). Nabízí se i otázka, jak byl obeznámen s rozhodnými skutečnostmi ze strany obou zaměstnavatelů tak, aby nedošlo k porušení zákona, neboť dohoda nebyla vyhotovena v jeho rodném jazyce. Krajský soud zastává názor, že nikoliv žalobce, ale oba zaměstnavatelé vyvolali řízení o správním vyhoštění porušením svých povinností. Podotýká, že zaměstnanec ve své pozici podřízenosti může těžko nesouhlasit s postupem zaměstnavatele, nechce-li ztratit zaměstnání, a že od roku 2006, kdy pobývá a pracuje na území České republiky, nebylo zjištěno žádné jeho porušení zákona.

[7] S ohledem na shora uvedené skutečnosti uložení správního vyhoštění na šest měsíců nejví zcela přiměřeným, protože nebylo prokázáno, že by žalobce vědomě právní předpisy porušil. Mimo to jednal v dobré víře. Dostatečným potrestáním se jeví samotné správní řízení a jeho délka.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[8] Proti rozsudku krajského soudu brojí stěžovatelka kasační stížností, a to z důvodu nesprávného posouzení právní otázky soudem [§ 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002, soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)], nepřezkoumatelnosti rozsudku a jiné vady řízení před soudem s možným vlivem na zákonnost [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Soudu vytýká, že bez jakéhokoli zdůvodnění nerespektuje judikaturu Nejvyššího správního soudu (konkrétně rozsudky ze dne 23. 10. 2014, č. j. 5 Azs 84/2014 – 32, ze dne 20. 8. 2013, č. j. 8 As 113/2012 – 28, ze dne 3. 9. 2008, č. j. 1 As 28/2008 -76, ze dne 8. 6. 2007, č. j. 7 As 28/2006 – 51, ze dne 8. 6. 2007, č. j. 7 As 46/2006 – 56, a ze dne 25. 10. 2007, č. j. 6 As 54/2006 – 66; dostupné na www.nssoud.cz, jako další zde uvedená rozhodnutí

pokračování

Nejvyššího správního soudu), podle které výkon práce cizincem v rozporu s povolením k zaměstnání je nutné považovat za výkon práce bez platného povolení k zaměstnání. Legalizaci výkonu zaměstnání v rozporu s povolením je možné provést pouze na základě aplikace příslušných institutů hlavy III. zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve znění pozdějších předpisů, které však v posuzovaném případě není možné použít (nešlo o pracovní cestu, o přeložení ani o převedení na jinou práci). Dále připomíná, že cílem právní úpravy zaměstnávání cizinců je zajistit, aby cizinci byli zaměstnáváni teprve tehdy, není-li dostatek uchazečů o zaměstnání z řad tuzemských občanů. Připuštění možnosti svévolné změny místa výkonu práce, osoby zaměstnavatele či druhu vykonávané práce, by zanikl smysl a účel posuzování trhu práce k regulaci zahraniční zaměstnanosti. Slovní spojení „*bez povolení k zaměstnání*“ nelze vykládat tak, že by jakékoliv povolení k zaměstnání legalizovalo pracovní činnost cizince.

[9] Dle jejího názoru nemohou krajským soudem požadovaná dokazování vést k jinému závěru, než ke kterému správní orgány doposud dospěly, neboť mají být dokazovány skutečnosti, které fakticky nemají na výsledek věci žádný vliv. Nerespektování požadavku na doplnění dokazování po prvním projednání věci soudem nemůže být pochybením, neboť tyto požadavky se odvíjejí od nesprávného náhledu na aplikovatelnost § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců.

[10] Za stěžejní důkaz stěžovatelka považuje dohodu o provedení práce ze dne 5. 2. 2013 uzavřenou mezi žalobcem a zaměstnavatelem II., na jejímž základě vznikl další pracovněprávní vztah, pro který bylo třeba mít příslušné pracovní povolení. Protože ho však žalobce neměl, naplnil znaky skutkové podstaty § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců. Existence či neexistence pracovněprávního vztahu k zaměstnavateli I. není okolností, kterou by bylo možno prokázat nebo vyloučit vytýkané protiprávní jednání.

[11] Krajský soud v projednávaném případě nevystupoval jako „*nestranný pozorovatel nalézající právo*“. Jiným způsobem nelze vyložit jeho tvrzení, že je otázkou, jak vlastně byla žalobci prezentována a vysvětlena skutečnost, že jednatelem zaměstnavatele I. i zaměstnavatele II. byl pan Roman Slyvchuk, i to, jak byl oběma zaměstnavateli seznámen s rozhodnými skutečnostmi, aby neporušil zákon (smlouva totiž nebyla vyhotovena v jeho rodném jazyce). Žalobce však takové námitky v žalobě nevznesl.

[12] Krajský soud si protičeří, pokud nejprve vyloučil možnost vydat cizinci rozhodnutí o správním vyhoštění, protože disponoval platným povolením úřadu práce (byť pro jiného zaměstnavatele), ale současně zavázal stěžovatelku k dalšímu zjišťování skutkového stavu. V konečném důsledku by se stěžovatelka měla řídit dvěma současně se vylučujícími právními názory a musela by si vybrat, zda správní řízení zastaví, anebo v řízení provede další dokazování.

[13] Z těchto důvodů stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, a současně žádá, aby její kasační stížnosti byl přiznaný odkladný účinek.

[14] Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že se plně ztotožňuje se závěry krajského soudu. Pokud je vyčítáno rozsudku jisté ospravedlnění jeho jednání (s poukazem na jeho bezúhonnost, vzorné plnění povinností plynoucích ze zákona o pobytu cizinců a naopak neprofesionální postup jeho zaměstnavatele), podotýká, že soudy jsou povolány k nalézání spravedlivých řešení, nikoliv ke slepé aplikaci práva. V této souvislosti odkazuje na judikaturu Ústavního soudu (nález ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96, a nález ze dne 3. 2. 1998, sp. zn. Pl. ÚS 19/98), podle které obecné soudy nemají postupovat formalisticky a nejsou absolutně vázány doslovným zněním zákona. Zdůrazňuje, že při výkladu právních norem nelze

opomíjet jejich smysl a účel. Rovněž cituje usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 – 56. Krajský soud proto podle jeho názoru postupoval správně, pokud zohlednil kromě toho, zda žalobce měl vydané povolení a pro jakou společnost bylo vydáno, i jiné, v zákoně nedefinované, okolnosti. Hodnotil tak celý případ ve vzájemných souvislostech a s respektem k jeho oprávněným zájmům.

[15] S ohledem na shora uvedené proto navrhuje, aby zdejší soud kasační stížnost zamítl a žalobci přiznal náhradu nákladů řízení.

III. Posouzení důvodnosti kasační stížnosti

[16] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána osobou k tomu oprávněnou, je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, za stěžovatelku jedná zaměstnankyně, která má vysokoškolské právnické vzdělání vyžadované pro výkon advokacie. Zdejší soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, zkoumal při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

III.A Nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu

[17] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Pokud by totiž byla tato vada shledána, mohlo by to bránit přezkumu dalších stížních námitek. Jde přitom o vadu natolik závažnou, že k ní soud přihlíží z úřední povinnosti.

[18] Nejvyšší správní soud při posuzování této otázky vyšel ze své judikatury, podle které je rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost mimo jiné tehdy, pokud odůvodnění není ve vztahu k výroku jednoznačné nebo pokud vůbec neobsahuje právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností (viz např. rozsudek ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, publ. pod č. 244/2004 Sb. NSS). Nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost je také rozsudek, ze kterého nelze jednoznačně dovodit, jakým právním názorem je správní orgán po zrušení svého rozhodnutí vázán (viz např. rozsudek ze dne 22. 9. 2010, č. j. 3 Ads 80/2009 - 132), nebo rozsudek, který je vystaven na rozdílných a vnitřně rozporných právních hodnoceních téhož skutkového stavu (viz např. rozsudek ze dne 31. 1. 2008, č. j. 4 Azs 94/2007 - 107).

[19] Pokud jde o nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů, v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS, uvedl Nejvyšší správní soud, že nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody. Za takové vady lze považovat případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dána také tehdy, pokud z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě a proč subsumoval popsany skutkový stav pod zvolené právní normy (rozsudek ze dne 29. července 2004, č. j. 4 As 5/2003-52).

pokračování

[20] Nejvyšší správní soud konstatuje, že rozsudek krajského soudu je s ohledem na shora uvedené částečně nepřezkoumatelný. V odůvodnění rozsudku se totiž podává, že existence pracovního poměru mezi žalobcem a zaměstnavatelem I. je velmi důležitou okolností mající značný vliv na posouzení věci. Ovšem úvahy soudu, které stály za tímto závěrem, nenalezly svůj odraz v písemném vyhotovení rozsudku. Z rozsudku tak není patrné, proč je tato okolnost pro posuzovaný případ významná, a proč by ji proto stěžovatelka měla ověřovat. Pokud by stěžovatelka vedena závazným právním názorem krajského soudu existenci tohoto pracovněprávního vztahu v dalším řízení prokázala či vyvrátila, neposkytl jí soud žádné vodítko k tomu, jaké důsledky by z toho plynuly pro posuzovaný případ.

[21] Tento nedostatek není způsobilé zhojit pouhé konstatování (bez jakékoliv další argumentace), že se stěžovatelka neřídila závazným právním názorem vyjádřeným v předchozím zrušujícím rozsudku krajského soudu ze dne 10. 1. 2014, č. j. 17 A 50/2013 – 44, vydaným v žalobcově věci. Nadto ani z tohoto rozsudku nelze seznat, proč považuje krajský soud tuto skutečnost za zásadní.

[22] Napadený rozsudek mimo to obsahuje i vnitřní rozpor, který by byl sám o sobě způsobilý založit jeho nepřezkoumatelnost. Na jedné straně totiž ukládá stěžovatelce, aby ověřila, zda v rozhodné době trval pracovní poměr žalobce k zaměstnavateli I., a aby zohlednila všechny zjištěné skutečnosti a zvážila, zda jsou dány předpoklady pro správní vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců. Na druhou stranu však vylučuje, že by podle tohoto ustanovení bylo možné rozhodnout o správním vyhoštění cizince, který má platné povolení k zaměstnání, i pokud práci vykonává v rozporu s tímto povolením, což je dle názoru soudu žalobcův případ.

[23] Krajský soud tak zavazuje stěžovatelku k tomu, aby ověřila, zda trvá pracovní poměr k zaměstnavateli I. (a to aniž by jakkoliv vyložil, proč je tato skutečnost významná pro posouzení věci). Tím připouští, že v posuzovaném případě, po zjištění skutkového stavu v jím požadovaném rozsahu, je možné cizince vyhostit. Zároveň vylučuje, že by bylo možné v daném případě o správním vyhoštění rozhodnout.

[24] Ačkoliv Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že rozsudek krajského soudu je v části nepřezkoumatelný, nebrání tato skutečnost přezkumu rozsudku z pohledu dalších kasačních námitek napadajících závěry, které jsou oddělitelné od nepřezkoumatelné části rozsudku (viz též usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74, publ. pod č. 1566/2008 Sb. NSS). Takovouto oddělitelnou, a tedy i přezkoumatelnou, částí rozsudku je i otázka možnosti správního vyhoštění cizince disponujícího platným povolením k zaměstnání, který vykonává práci v rozporu s tímto povolením (III.C). Obdobně nepřezkoumatelnost rozsudku nebrání přezkumu kasační námitky stran vykročení z žalobních námitek (III.B).

III.B Námitka vykročení z žalobních námitek

[25] Stěžovatelka vznesla v kasační stížnosti námitku, že krajský soud vykročil z žalobních námitek a argumentoval jménem žalobce. Zdejší soud v této souvislosti připomíná, že žalobní body vytyčují podle § 75 odst. 2 věta první s. ř. s. meze, v nichž je správní rozhodnutí přezkoumáváno. Uvedené je projevem dispoziční zásady, která ovšem neplatí absolutně; výjimku z této zásady, kdy soud není vázán žalobními body, představuje zejména § 76 odst. 1 s. ř. s. (v případě, že vada podřaditelná pod toto ustanovení brání přezkumu v mezích žalobních bodů - viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009 - 84) a § 76 odst. 2 s. ř. s. (tj. vyslovení nicotnosti rozhodnutí).

[26] Pokud by však krajský soud z mezí přezkumu určeného žalobními body vykročil, aniž by byla dána některá z těchto vad, zatížil by své rozhodnutí ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. jinou vadou řízení před soudem, jak konstatoval zdejší soud ve svém rozsudku ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7 Afs 216/2006 - 63: „*Je jinou vadou řízení před soudem s vlivem na zákonnost rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], pokud krajský soud přezkoumá a poté zruší žalobou napadené správní rozhodnutí z důvodu (žalobní bod), který nebyl žalobcem uplatněn. Tento nesprávný postup krajského soudu je nejen popřením dispoziční zásady, kterou je jinak ovládáno správní soudnictví, ale znamená i zásah do principu rovnosti účastníků řízení (čl. 96 odst. 1 Ústavy, čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod a § 36 odst. 1 s. ř. s.), neboť jim odnímá právo vyjádřit se ke skutkovým a právním otázkám, které vzal soud za určující pro své zrušující rozhodnutí.*“

[27] Ze soudního spisu Nejvyšší správní soud ověřil, že žalobce před krajským soudem nevznesl námitky týkající se jazykové bariéry při uzavírání smluv, seznámení s rozhodnými skutečnostmi ze strany zaměstnavatelů, okolnosti, že jako jednatel obou zaměstnavatelů vystupovala totožná osoba, že se nedopustil v průběhu pobytu na území České republiky porušení zákona, nebo námitku týkající se jeho dobré víry. Soud však napadené rozhodnutí těmito žalobcem neuplatněnými důvody poměřil a následně dovedl, že správní vyhoštění v délce šesti měsíců není zcela přiměřené a že dostatečné je již samotné vedení správního řízení.

[28] Tímto postupem zatížil řízení jinou vadou s vlivem na zákonnost, protože v daném případě se nejednalo o zákonem předpokládaný přezkum mimo rámec žalobních námitek. Stěžovatelčinu námitku proto zdejší soud vyhodnotil jako důvodnou. Soud podotýká, že i k této vadě by byl povinen bez kasační námitek přihlídnout podle § 109 odst. 4 s. ř. s. z úřední povinnosti.

[29] S ohledem na výše uvedené proto nelze přisvědčit žalobci, že uvedeným postupem se soud pouze vyvaroval přílišnému formalismu, že vykládal zákon v souladu s jeho smyslem a účelem a hledal spravedlivé řešení. Soud nebyl oprávněn sám vyhledávat možné nezákonnosti napadeného správního rozhodnutí a v jejich mezích poté posuzovat zákonnost napadeného správního aktu, pokud tak činil, jednal v rozporu s dispoziční zásadou a principem rovnosti účastníků řízení.

[30] Co se týče odkazů na judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu obsažených ve vyjádření ke kasační stížnosti, soud se ztotožňuje s obecnými východisky v ní vyslovenými, které se týkají přepjatého formalismu a vázanosti soudů doslovným zněním zákona. Avšak nedomnívá se, že by v nyní projednávané věci trvání na dodržení dispoziční zásady vedlo k situaci, kterou by bylo možné označit - byť jen vzdáleně - za extrémně nespravedlivou, a proto shora uvedené závěry nemohou vést k přepjatému formalismu. Žalobci nic nebránilo učinit předmětem přezkumu i výše uvedené otázky, pokud tak však neučinil, nemohl tuto aktivitu za něj převzít krajský soud, a to ani s poukazem na hledání spravedlivých řešení. Opačný přístup by vedl k situaci, kterou by naopak bylo možné označit za nespravedlivou, neboť by v důsledku něho bylo zasaženo mimo jiné do principu rovnosti účastníků, na níž je i správní soudnictví vystavěno.

III.C Možnost správního vyhoštění v případě výkonu zaměstnání v rozporu s povolením k zaměstnání

[31] Stěžovatelka spatřuje nesprávné posouzení právní otázky krajským soudem v tom, že podle něj nelze vyhostit cizince dle § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců, pokud sice disponuje platným povolením k zaměstnání, ale pracovní činnost vykonává v rozporu s tímto povolením.

pokračování

[32] Podle uvedeného ustanovení policie vydá rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který pobývá na území přechodně, „*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 zaměstnat nebo takové zaměstnání cizinci zprostředkovat*“.

[33] 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 [§ 92 odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“)]. Cílem zákonné úpravy zaměstnávání cizinců, kteří nejsou občany Evropské unie či jejich rodinnými příslušníky, je zajistit primární uspokojení potřeby zaměstnání pro občany České republiky (srov. rozsudek ze dne 25. 7. 2013, č. j. 9 As 48/2013 - 46). 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 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 nebo v oblastech vyznačujících se vysokou nezaměstnaností a nedostatkem pracovních příležitostí, nemohl by být tento cíl naplněn. Jak uvedl soud v rozsudku ze dne 14. 12. 2011, č. j. 6 Ads 139/2011 – 82, publ. 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.

[34] Povolení k zaměstnání může být 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 vydáváno samostatné povolení k zaměstnání a nepostačuje, že cizinec už jedno povolení má.

[35] Z výše uvedeného lze proto dovodit, že povolení k zaměstnání dle § 92 zákona o zaměstnanosti nemá platnost pro jakékoliv místo výkonu práce, jakýkoliv druh práce nebo pro jakéhokoliv zaměstnavatele. Pracovní činnost uskutečněná bez dalšího v rozporu s uvedenými údaji proto je tak třeba považovat za výkon práce bez platného povolení k zaměstnání (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 9 As 48/2013 a ze dne 14. 11. 2013, č. j. 5 As 71/2013 - 24).

[36] Krajským soudem prezentovaný výklad § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců je vzhledem k shora uvedenému mylný. Stížní námitka nesprávného právního posouzení je důvodná.

[37] Zdejší soud se v minulosti opakovaně zabýval otázkou závaznosti své judikatury pro krajské soudy. V rozhodnutí ze dne 16. 8. 2006, č. j. 1 Aps 2/2006 – 68, vyslovil, že krajský soud je vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu nejen tehdy, vyslovil-li jej ve zrušovacím rozhodnutí v konkrétní věci, ale je povinen se jím řídit i při rozhodování v obdobných věcech. V žádném případě nemůže zaujímáním protichůdných názorů zakládat nové rozpory v judikatuře a zvyšovat tím právní nejistotu. K možnosti odklonu od závěrů své rozhodovací činnosti se Nejvyšší správní soud vyslovil např. v rozsudku ze dne 1. 6. 2011, č. j. 1 As 6/2011 – 347, publ. pod č. 2368/2011 Sb. NSS. V tomto rozhodnutí

připouští odklon krajského soudu od dosavadní judikatury nadřízeného soudu k určité otázce, jestliže není v dané věci přímo zavázán právním názorem kasačního soudu (§ 110 odst. 3 s.ř.s.) a jestliže svůj odlišný právní názor podepře komplexní, racionální a transparentní konkurující argumentací. Pokud budou tyto podmínky naplněny, pak krajský soud zaujetím odlišného právního názoru neporuší § 12 s.ř.s. V nyní souzené věci krajský soud v souvislosti s posouzením otázky, zda výkon pracovní činnosti v rozporu s povolením k zaměstnání lze považovat za výkon bez povolení k zaměstnání, pouze uvedl, že „*ani judikaturou Nejvyššího správního soudu (NSS) nelze rozšiřovat tento rámec zákona*“. Takovéto zdůvodnění odchýlení od stávající judikatury zdejšího soudu, která považuje výkon práce v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání za výkon bez práce bez tohoto povolení, nelze v žádném případě považovat za dostatečné ve smyslu shora uvedených závěrů. Krajský soud postupoval v rozporu s § 12 s. ř. s.

IV. Závěr a náklady řízení

[38] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a současně vrátil věc tomuto soudu k dalšímu řízení. V něm je soud vázán výše vysloveným právním názorem zdejšího soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Podle části III.A tohoto rozhodnutí je krajský soud v novém rozhodnutí povinen, pokud zaváže stěžovatelku k prokazování existence pracovněprávního vztahu žalobce k zaměstnavateli I., vyložit, v čem je tato skutečnost významná pro posuzovaný případ, a dále se musí vyvarovat vnitřní rozpornosti rozhodnutí. Z části III.B vyplývá, že musí v dalším řízení respektovat meze přezkumu stanovené žalobními body. Z části III.C pak plyne, že pokud žalobce vykonával pracovní činnost v rozporu s povolením k zaměstnání šlo o výkon práce bez pracovního povolení, za který lze cizinci uložit správní vyhoštění.

[39] V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne podle ust. § 110 odst. 2 s. ř. s. i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

[40] Pokud jde o návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, vycházel Nejvyšší správní soud z toho, že rozhodl o kasační stížnosti neprodleně po jejím obdržení a po nezbytném poučení účastníků řízení o složení senátu, takže z důvodu nadbytečnosti se již samostatně tímto návrhem na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti nezabýval.

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

V Brně dne 5. února 2015

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu