



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Naděždy Řehákové a soudců JUDr. Ivanky Havlíkové a Mgr. Martina Kříže v právní věci **žalobce: A-Z power CZ s. r. o.**, se sídlem Husinecká 903/10, Praha 3, zastoupen JUDr. Miroslavem Bartoněm, advokátem, se sídlem Záhřebská 33, Praha 2, proti **žalovanému: Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, Opava, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 6. 2013, č. j. 1727/1.30/13/14.3,

t a k t o :

- I. **Rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 21. 6. 2013, č. j. 1727/1.30/13/14.3, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. **Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náklady řízení ve výši 15.342,- Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce JUDr. Miroslava Bartoně, advokáta.**

O d ů v o d n ě n í

#### I. Předmět řízení a vymezení sporu

Žalobce se podanou žalobou domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 6. 2013, č. j. 1727/1.30/13/14.3 (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 26. 2. 2013, č. j. 325/9.30/13/14.3-RZ.

Rozhodnutím správního orgánu prvního stupně byla žalobci uložena pokuta ve výši 300 000 Kč za spáchání správního deliktu podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), kterého se měl žalobce dopustit tím, že umožnil výkon nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bod 2 citovaného zákona, když fyzické osobě – cizinci: I. V., nar., státní příslušnost Ukrajina

(dále též jen „cizinec“), umožnil dne 19. 9. 2012 na stavbě I/55, průtah, v katastru obce Ostrožská Nová Věc vykonávat pomocné stavební práce spočívající v dělení spojek v kanalizaci, zasypávání, hutnění a uklízení, a to na základě písemně uzavřené pracovní smlouvy ze dne 2. 6. 2012, avšak v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání ze dne 4. 5. 2012, konkrétně s místem výkonu práce.

Proti rozhodnutí o pokutě podal žalobce odvolání, v němž považoval za nepřezkoumatelnou argumentaci správního orgánu prvního stupně ohledně možnosti vysílat zaměstnance-cizince na pracovní cesty. Uvedl, že postupoval podle § 42 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, a vyslal cizince na pracovní cestu. Vysláním zaměstnance na pracovní cestu se místo jeho pravidelného výkonu práce nemění. Správní orgán prvního stupně ve svém rozhodnutí neuvedl právní normu, která měla být porušena. Dle žalobce není-li zákon jednoznačný, jako v daném případě, pak ho nelze vykládat v neprospěch účastníka řízení. Vysláním zaměstnance-cizince na pracovní cestu do obce Ostrožská Nová Ves nebyl porušen zákon, neboť nic takové zákon prostě nezakazuje. Žalobce namítal i to, že při stanovení výše pokuty správní orgán prvního stupně účelově nepřihlédl ke stavu jeho vlastního kapitálu. Uložená pokuta postihující cca dvě třetiny vlastního kapitálu společnosti je značným zásahem do majetku žalobce a v konečném důsledku může být i likvidační. Tento zásah je s ohledem na okolnosti, za nichž byla sankce uložena, zjevně nepřiměřený. Správní orgán prvního stupně se nezabýval tím, zda jednáním žalobce byla skutečně ohrožena situace na trhu práce a zda zaměstnáním jednoho zaměstnance došlo k ohrožení veřejného zájmu. Správní orgán nezjistil ani přesný časový rozsah tvrzené nelegální práce. Žalobce se ohradil i proti tvrzení, že se jedná o případ stejného druhu, který byl u správního orgánu prvního stupně projednáván již dříve.

## II. Rozhodnutí žalovaného (napadené rozhodnutí)

Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí konstatoval, že správním orgánem prvního stupně byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Žalobce nijak nezpochybnil, že zaměstnaný cizinec pracoval v jiném místě, než které má jako místo výkonu práce uvedeno ve svém povolení k zaměstnání. K námitkám ohledně možnosti vyslat zaměstnaného cizince na pracovní cestu žalovaný konstatoval, že žalobce neuvádí argumentaci správního orgánu prvního stupně v celém jejím kontextu a pozapomíná na zákon o zaměstnanosti, který přímo upravuje zaměstnávání cizinců v České republice. Zrušením § 93 zákona o zaměstnanosti došlo k tomu, že veškeré pracovní cesty cizinců jsou zakázány, pokud tito cizinci nemají povolení k zaměstnání i pro výkon práce v cílovém místě. Zákon o zaměstnanosti je v oblasti zaměstnávání cizinců *lex specialis* vůči zákoníku práce. Je tedy zcela irelevantní, že zákoník práce umožňuje vyslání na pracovní cestu, když zákon o zaměstnanosti přesně vymezuje místo výkonu práce cizince a explicitně stanoví, že výkon práce v rozporu s povolením k zaměstnání, tedy i v rozporu s místem výkonu práce uvedeným v povolení k zaměstnání, je nelegální prací. Pokud by se cizinec na místě uvedeném v povolení k zaměstnání vůbec nezdržoval, protože by byl neustále zaměstnavatelem vysílán na pracovní cesty, místo výkonu práce uvedené v povolení k zaměstnání by zcela ztratilo svůj smysl, neboť cizinec by mohl vykonávat práci v podstatě kdekoli. Smyslem určení místa výkonu práce je přitom to, aby se při posuzování žádosti o vydání povolení k zaměstnání přihlíželo k situaci na trhu práce, a to v regionu, v němž je místo výkonu práce, nikoli v místech, kam je cizinec následně vysílán na „pracovní cesty“. Účelem zákona o zaměstnanosti je v tomto směru tedy ochrana trhu práce. Dle zákona o zaměstnanosti lze cizince zaměstnat až tehdy, není-li dostatek vlastních zdrojů pracovních sil. Rozhodnutí o povolení k zaměstnání je správním rozhodnutím. Rozhodnutí zaměstnavatele o vyslání na

pracovní cestu nemůže mít přednost před rozhodnutím orgánu státní správy, resp. zaměstnavatel nemůže svévolně měnit podmínky vrchnostenského správního aktu. Žalobce tedy opomíjí podstatu a význam veřejnoprávních vztahů, když nad tyto vztahy staví vztahy soukromoprávní. Tyto úvahy nejsou nijak v rozporu se skutečností, že k 1. 1. 2009 došlo ke zrušení § 93 zákona o zaměstnanosti, jak ostatně vyplývá z judikatury správních soudů.

Žalovaný uvedl, že pojem „místo výkonu práce“ je třeba chápat jako reálné místo výkonu práce, nikoli místo výkonu práce sjednané v pracovní smlouvě a stanovené zákoníkem práce jakožto soukromoprávním předpisem. Správní orgán, který vydává povolení k zaměstnání, přihlíží při jejich vydávání k situaci na trhu práce. Pokud by byl přijat závěr, že místem výkonu práce je myšleno místo sjednané v pracovní smlouvě, byl by ohrožen smysl právní úpravy vydávání povolení k zaměstnání a zaměstnavatelé by mohli libovolně vysílat své zaměstnance na práce i do regionů, kde je vysoká nezaměstnanost a v nichž by jinak cizinec povolení k zaměstnání nezískal. Ustanovení § 42 odst. 1 zákoníku práce nijak neumožňuje a neupravuje vysílání zaměstnaného cizince na pracovní cesty mimo místo výkonu práce, která je uvedeno v jeho povolení k zaměstnávání, neboť se v citovaném ustanovení hovoří o *sjednaném* místě výkonu práce, nikoli o místě *stanoveném* v povolení k zaměstnávání. Možnost vyslání zaměstnance na pracovní cestu je soukromoprávním institutem, jehož účastníci jsou rovné subjekty. Naproti tomu je povolení k zaměstnání institutem veřejného práva, správní orgán autoritativně rozhoduje o tom, v jakém konkrétním místě může daný zaměstnanec-cizinec vykonávat práci pro svého zaměstnavatele. Výkon práce cizince v obvodu územní působnosti územní působnosti jiného úřadu práce, než který vydal povolení k zaměstnání, se považuje za výkon práce bez platného povolení k zaměstnání. Nadto dle § 145 zákona o zaměstnanosti existuje možnost vydání povolení k zaměstnání pro více míst výkonu práce. K námitkám týkajícím se § 92 zákona o zaměstnanosti žalovaný podotkl, že povolení k zaměstnání vydává krajská pobočka Úřadu práce, která má omezenou lokální působnost a nemůže postupovat jinak, než že posuzuje situaci na lokálním trhu práce. Povolení k zaměstnání je vydáváno pro konkrétního zaměstnavatele a co do místa výkonu práce a druhu práce je shodné s tím, co tento zaměstnavatel nahlásil jako volné pracovní místo. Z provedených důkazů vyplývá, že zaměstnaný cizinec pracoval v Ostrožské Nové Vsi dle cestovního příkazu od 10. 9. 2012 do 27. 9. 2012, což odpovídá i jeho vyjádření v průběhu kontroly. Z vyjádření zaměstnaného cizince lze dovodit, že pro žalobce je běžnou praxí vysílání svých zaměstnanců – cizinců na pracovní cesty, a to nikoli jen v rozsahu (několika) dnů.

Žalovaný v napadeném rozhodnutí posuzoval rovněž výši sankce a kritéria pro její stanovení. Dle jeho názoru správní orgán prvního stupně přihlédl a hodnotil zákonná kritéria ukládání sankcí za správní delikt dle zákona o zaměstnanosti, uvedl, v čem spatřuje závažnost, způsob spáchání, okolnosti a následky správního deliktu, jaké polehčující okolnosti vzal v případě žalobce v úvahu a k jakým údajům a informacím o majetkových poměrech žalobce přihlédl. Dle názoru žalovaného není vlastní kapitál ekonomickým ukazatelem, který by měl sám o sobě vliv na hodnocení hospodaření žalobce z pohledu toho, zda je pro něj uložená sankce přiměřená a nelikvidační. I judikatura správních soudů vychází z toho, že ekonomický ukazatel jako např. základní kapitál je jen jedním z kritérií pro posouzení majetkové situace obchodní společnosti. Žalovaný považoval za důležitější ukazatele hospodářského výsledku za běžné období, výše krátkodobého finančního majetku a krátkodobých pohledávek. Významná je i informace o tom, že žalobce nevykazuje pohledávky ani závazky po lhůtě splatnosti. Rovněž i poměrně vysoká výše obrátu žalobce vypovídá o tom, jak rychle se „obracejí“ finance v jeho podnikání. Žalovaný dospěl k tomu, že výše uložené sankce nezasáhne nepřiměřeným způsobem do hospodaření žalobce. Správní

orgán prvního stupně uložil pokutu za umožnění výkonu nelegální práce dne 19. 9. 2012, z provedeného dokazování však vyplývá, že zaměstnaný cizinec na daném místě vykonával práci od 10. 9. 2012 do 27. 9. 2012, k čemuž lze přihlídnout jako k přitěžující okolnosti. Přitěžující okolností je také to, že žalobce již byl za stejný delikt trestán, přičemž žalobce si byl dobře vědom toho, o které řízení jde. Sankce plní preventivní a represivní úlohu a její výši nesmí být z tohoto pohledu zanedbatelná, musí zůstat přiměřená a reflektovat majetkové poměry delikventa a odrážet i jiné relevantní skutečnosti. Žalovaný tak po zhodnocení všech kritérií dle § 141 odst. 2 zákona o zaměstnanosti dospěl k závěru, že pokuta stanovená ve výši 300 000 Kč je přiměřená, činí 3 % maximální zákonné sazby a její odůvodnění ze strany správního orgánu prvního stupně je zcela přezkoumatelné.

### III. Žaloba

Žalobce v žalobě namítl, že žalovaný zpochybňuje právo zaměstnavatele vyslat svého zaměstnance-cizince na pracovní cestu. Zákaz pracovních cest zaměstnaných cizinců není zakotven ani v zákoníku práce ani v zákoně o zaměstnanosti. Pokud tedy zákaz pracovní cesty neomezuje žádný právní předpis, znamená to, že se na pracovní cesty cizinců vztahují stejná pravidla jako na české zaměstnance. Cizince tedy lze bez dalšího vyslat na pracovní cestu, aniž by to znamenalo změnu místa výkonu práce. Výklad žalovaného, že žalobce umožnil výkon práce cizinci v rozporu s vydaným pracovním povolením tím, že ho jako svého zaměstnance vyslal k výkonu práce mimo místo výkonu práce uvedené v povolení k zaměstnání, je nesprávný a nemá oporu v zákoně. Podmínkou správnosti tohoto názoru by bylo to, že by cizinec povolení k zaměstnání neměl nebo by toto povolení k zaměstnání bylo neplatné. Žalovaným citovaná ustanovení zákona o zaměstnanosti neznamenají výjimky z absolutního zákazu, ale pouze omezení zákonné možnosti neomezeně vysílat zaměstnance na pracovní cesty. Rovněž poukaz na žalovaného na § 41 zákoníku práce je nepatřičný, neboť ve smyslu citovaného ustanovení zákoníku práce může dojít ke změně druhu práce, kdežto dle § 43 zákoníku práce se vysláním zaměstnance na pracovní cestu místo výkonu práce nemění.

Žalobce má za to, že je-li ukládána sankce za správní delikt, musí být jednoznačně prokázáno, že došlo k naplnění skutkové podstaty právní normy, která za určité jednání stanoví sankci. V daném případě se však správními orgány nepodařilo definovat právní normu, která měla být porušena. Veřejný zájem na povolení či zakázání určité činnosti sám o sobě nemůže být důvodem správního deliktu, pokud není výslovně vyjádřen zákonem. Žalobce trval na jednoznačném pracovněprávním principu, že vysláním zaměstnance na pracovní cestu se nemění místo výkonu práce ve smyslu zákoníku práce a že tedy nemohlo dojít k porušení zákona o zaměstnanosti. Nelze se ztotožnit s výkladem, že zákoník práce nemá přesah do oblasti veřejného práva. Správní orgán nemůže v rámci aplikace právních norem vyloučit zákon, který se mu nehodí s odkazem, že se jedná „jen“ o předpis soukromého práva. V praxi je třeba přihlížet i ke speciální právní úpravě, která je, pokud jde o pracovní cesty, obsažena v zákoníku práce. U žalobce nastala situace, kdy bylo zapotřebí plnit pracovní úkoly dočasně mimo sjednané (a v pracovním povolení uvedené) místo výkonu práce. Pokud dle mínění žalovaného nemůže být cizinec vyslán na pracovní cestu, měl by žalovaný svůj názor odůvodnit odkazem na právní normu, která to výslovně zakazuje. V žalovaným citovaném § 92 zákona o zaměstnanosti nelze takový zákaz nalézt. Zákon o zaměstnanosti nijak neupravuje otázku pracovních cest cizinců, a proto platí právní úprava obsažená v zákoníku práce. Je-li jedním právním předpisem umožněno vysílat zaměstnance na pracovní cesty a žádný jiný zákon neobsahuje výslovný zákaz takového postupu, pak nelze účelovým výkladem jiných právních norem ve spojení s odkazy na deklarovaný veřejný zájem za

takovou činnost trestat. Veřejný zájem musí definovat zákon, v tomto případě si jej však bez opory v platném právu definuje správní orgán. Žalobce s poukazem na čl. 4 Listiny základních práv a svobod žalobce uvedl, že není-li zákon jednoznačný, jako v tomto případě, pak ho nelze vykládat v neprospěch účastníka řízení. Výklad podávaný žalovaným by pak měl absurdní dopady. Žalobce měl rovněž za to, že několikadenní pracovní cesta cizince nemůže narušit či ohrozit trh práce.

Ve vztahu k výši uložené pokuty žalobce namítl, že při posouzení jeho majetkových poměrů je podstatný i ukazatel vlastního kapitálu. Uložená sankce pak představuje 60,85 % vlastního kapitálu společnosti, která nemá žádné jiné zdroje. Uložená pokuta představuje značný zásah do majetku žalobce a může být v konečném důsledku likvidační, neboť s ohledem na skladbu aktiv a pasiv žalobce může dojít k tomu, že se ocitne na pokraji úpadku, pokud v budoucnu nevykáže dostatečný zisk. S ohledem na okolnosti, za jakých byla sankce uložena, je takový zásah zjevně nepřiměřený. Uložená pokuta tak ve svém důsledku působí proti státní politice zaměstnanosti, když žalobce zaměstnává více než 20 osob. Závěr žalovaného, že žalobce již byl za obdobný skutek trestán, je nepřezkoumatelný, neboť žalovaný neuvádí odkazy na konkrétní řízení ani konkrétní skutky, které mají být údajně stejné.

Žalobce v závěru žaloby navrhl, aby Městský soud v Praze napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

#### IV. Vyjádření žalovaného a vyjádření žalobce

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě uvedl, že nelze souhlasit s názorem žalobce, že zákaz pracovní cesty cizinců neomezuje žádný právní předpis. Zákon o zaměstnanosti je *lex specialis* vůči zákoníku práce v tom smyslu, že upravuje podmínky pro zaměstnávání cizinců. Skutečně není zákona, který by zakazoval vysílání zaměstnanců-cizinců na pracovní cesty, ale i toto se musí dít v souladu se všemi zákonnými předpisy, které zaměstnávání a výkon práce cizinců upravují, tedy i v souladu s povolením k zaměstnání, které je upraveno v § 89 zákona o zaměstnanosti. Veřejnoprávní předpis, zákon o zaměstnanosti, přesně upravuje podmínky a náležitosti rozhodnutí o povolení k zaměstnání. Pokud má zaměstnanec-cizinec v tomto rozhodnutí o povolení k zaměstnání jako místo výkonu práce stanovené určité konkrétní místo, nic na tom nezmění ani soukromoprávní institut (vyslání na pracovní cestu), kde jsou účastníci rovnými subjekty. Dle čl. 26 odst. 4 Listiny může zákon stanovit odchylnou právní úpravu pro zaměstnávání cizinců a takovým zákonem je právě zákon o zaměstnanosti. Žalovaný trval na názoru, že žalobce svým jednáním obchází regulační úlohu povolení k zaměstnávání a narušuje rovnováhu na trhu práce v místě skutečného výkonu práce. Žalovaný považoval výši uložené pokuty za přiměřenou. Poukázal na to, že výše pokuty by měla být dostatečná k tomu, aby byla schopna naplnit preventivní a represivní funkci. Ve zbytku žalovaný odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a navrhl, aby Městský soud v Praze žalobu zamítl.

Žalobce na vyjádření žalovaného reagoval několika replikami, resp. doplněními žaloby. V nich odkazoval na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 67/2013, ve kterém byla dle názoru žalobce plně potvrzena jeho argumentace, jak ji formuloval v podané žalobě. Vyjádření žalovaného tedy vychází z nesprávného právního názoru, který byl již dostatečně v judikatuře soudů objasněn. Žalobce odkázal i na rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 8. 9. 2014, č. j. 59 Ad 4/2014 – 45.

## V. Posouzení věci Městským soudem v Praze

Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které předcházelo jeho vydání, podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Rozhodl přitom bez jednání, za podmínek daných § 51 odst. 1 s. ř. s.

Soud se nejprve zabýval žalobními námitkami, jimiž žalobce zpochybňoval svou odpovědnost za spáchání správního deliktu. Skutkové okolnosti případu přitom nejsou mezi žalobcem a žalovaným sporné, spor je veden o interpretaci relevantních ustanovení zákona o zaměstnanosti a zákoníku práce. Jeho podstatu lze zjednodušeně shrnout tak, že žalobce se již od počátku správního řízení bránil argumentací, že k nelegálnímu zaměstnávání cizince nedošlo (resp. že nedošlo k zaměstnávání cizince mimo místo uvedené v jeho povolení k zaměstnání), neboť cizinec byl v době údajného spáchání správního deliktu na pracovní cestě. Správní orgány naproti tomu zastávaly názor, že *„zrušením § 93 zákona o zaměstnanosti byl zaveden jednotný systém a postup: veškeré pracovní cesty jsou zakázány, pokud tito cizinci nemají povolení k zaměstnání i pro výkon práce v cílovém místě“* (str. 6 napadeného rozhodnutí). Na tuto stěžejní právní otázku jednoznačně odpovídá ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudky ze dne 25. 7. 2013, č. j. 9 As 48/2013 – 46, ze dne 22. 8. 2013, č. j. 1 As 67/2013 – 42, či ze dne 18. 10. 2013, č. j. 4 Ads 70/2013 – 66). Nejvyšší správní soud se v citovaných rozsudcích problematikou pracovních cest cizinců velmi podrobně zabýval, přičemž jeho rozhodnutí se opírala i o ústavněprávní argumentaci či o rozbor legislativního vývoje a důvodových zpráv k relevantním zákonům. Soud se s citovanými rozsudky plně ztotožňuje, vzhledem k jejich vyčerpávajícím odůvodněním na ně v podrobnostech plně odkazuje a na tomto místě jejich závěry pouze stručně shrnuje tak, že zrušením § 93 zákona o zaměstnanosti s účinností od 1. 1. 2009 nesledoval zákonodárce záměr zakázat pracovní cesty cizozemských zaměstnanců. Uvedené ustanovení nebylo v roce 2004 do zákona o zaměstnanosti vloženo jako liberační ustanovení, které by nad rámec dosavadní právní úpravy umožnilo zaměstnavatelům vysílat své zaměstnance-cizince na pracovní cesty, ale naopak jako omezující ustanovení, které mělo zabránit častému obcházení dosavadní právní úpravy. Zrušení § 93 zákona o zaměstnanosti bylo přijato s odůvodněním, že dosavadní právní úprava neměla podstatný dopad na ochranu trhu práce v daném regionu a zrušením tohoto ustanovení dojde rovněž ke snížení administrativní zátěže zaměstnavatelů. Z této stručné rekapitulace vývoje právní úpravy tedy nelze dovodit úmysl zákonodárce právní úpravu dotčenou § 93 zákona o zaměstnanosti zpřísnit, ale naopak zrušit dosavadní omezení vyslání cizince k výkonu práce mimo místo výkonu práce uvedené v povolení k zaměstnání jako nadbytečné z hlediska ochrany pracovního trhu.

Zrušením § 93 zákona o zaměstnanosti tedy došlo k tomu, že od 1. 1. 2009 (a rovněž v době tvrzeného spáchání správního deliktu žalobcem) neexistovala žádná veřejnoprávní norma, která by regulovala časově omezené vyslání cizozemského zaměstnance mimo místo výkonu práce uvedené v povolení k zaměstnání. Z ústavního principu deklarovaného v čl. 2 odst. 3 Listiny (každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá) plyne, že v takovémto případě se mohou cizozemský zaměstnanec a jeho zaměstnavatel na pracovní cestě podle § 42 odst. 1 zákoníku práce podle své vůle dohodnout. Žalobce tedy byl oprávněn svého zaměstnance-cizince vyslat na pracovní cestu ve smyslu § 42 zákoníku práce mimo místo výkonu práce, které měl cizinec uvedeno v povolení k zaměstnání. Takový výkon práce na pracovní cestě nelze považovat za práci bez povolení k zaměstnání ani za práci s tímto povolením v rozporu. Soud současně považuje za nutné dodat,

že vysíláním cizince na pracovní cesty nelze zastírat faktický výkon jeho práce v jiném místě, než jaké je uvedeno v povolení k zaměstnání. Vyslání cizince na pracovní cestu musí být časově omezené (§ 42 odst. 1 zákoníku práce) a nesmí znamenat dlouhodobou (fakticky trvalou) změnu místa výkonu práce. V takovém případě by se totiž nepochybně o umožnění nelegální práce cizince jednalo.

Správní orgány však v nyní posuzovaném případě z tohoto hlediska jednání žalobce neposuzovaly. Zastávaly totiž mylný, shora vyvrácený právní názor, že zaměstnanec-cizinec nelze vůbec vyslat na pracovní cestu mimo sjednané (a povolené) místo výkonu práce, a v důsledku toho považovaly za irrelevantní zkoumat, zda výkon práce cizince v Ostrožské Nové Vsi odpovídal svým obsahem pracovní cestě ve smyslu § 42 zákoníku práce, resp. zda se jednalo o dlouhodobou (fakticky trvalou) změnu výkonu práce. Žalobci tak byla uložena pokuta pouze za to, že umožnil cizinci výkon práce mimo místo uvedené v jeho povolení k zaměstnání v jediný den (dne 19. 9. 2012). Správní orgán prvního stupně k tomu výslovně uvedl, že § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti „*nestanoví žádnou opakovatelnost ani časový úsek či potřebnost k tomu, po jakou dobu by výkon práce cizince v rozporu s povolením se zaměstnání nebyl ještě považován za výkon nelegální práce. Jednorázové jednání (v daném případě tedy naléhavou potřebu) lze pouze hodnotit při stanovení výše sankce*“ (str. 4 rozhodnutí správního orgánu prvního stupně). Žalovaný sice v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že zaměstnaný cizinec měl vykonávat práci v Ostrožské Nové Vsi od 10. 9. 2012 do 27. 9. 2012 a že dle vyjádření cizince je pro žalobce vysílání zaměstnanců-cizinců na pracovní cesty „běžnou praxí“; to však dle názoru soudu samo o sobě nemůže svědčit o zneužívání institutu pracovní cesty žalobcem v případě cizince I. V. či o zastírání faktického místa výkonu práce v jiném místě, než jaké měl cizinec uvedené v povolení k zaměstnání. Soud tedy shrnuje, že správní orgány měly vycházet z obecného principu, že pracovní cesta cizince mimo místo výkonu práce uvedené v povolení k zaměstnání není prací v rozporu s tímto povolením, a měly se tak zabývat tím, zda se žalobce užitím institutu pracovní cesty nedopustil faktického obcházení údaje o místu výkonu práce uvedeného v povolení k zaměstnání cizince. Stěžejní argument žalobce, že cizinec byl v Ostrožské Nové Vsi na pracovní cestě, tedy žalovaný v napadeném rozhodnutí nijak nevyvrátil, a je tak dán důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí pro nezákonnost.

K námitkám žalobce proti výši pokuty považuje soud za nutné dodat, že po vydání napadeného rozhodnutí Ústavní soud nálezem ze dne 9. 9. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 52/13, zrušil ustanovení § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti, ve znění účinném od 1. 1. 2012, ve slovech „nejméně však ve výši 250 000 Kč“. Ustanovení zákona o zaměstnanosti zrušené Ústavním soudem bránilo správním orgánům užít správního uvážení a přizpůsobit výši sankce osobní a ekonomické situaci delikventa, což mohlo vést k uložení likvidační pokuty. Pokud tedy správní orgány v novém řízení shledají, že jsou u žalobce dány podmínky uplatnění odpovědnosti za spáchání správního deliktu, pak již nebudou limitovány protiústavně zakotvenou spodní hranice pokuty ve výši 250 000 Kč. S ohledem na to považuje soud za nadbytečné vyjadřovat se k výši uložené pokuty (300 000 Kč), kterou správní orgány nepochybně alespoň zčásti odvozovaly od této protiústavně stanovené spodní hranice (srov. vyjádření správního orgánu prvního stupně, který ve svém rozhodnutí upozornil na to, že při stanovení výše sankce je vázán i minimální sazbou 250 000 Kč, která byla zavedena novelou zákona o zaměstnanosti, z čehož lze mj. usuzovat, že zákaz výkonu nelegální práce je v České republice prioritou).

## VI. Závěr

Městský soud v Praze tedy shrnuje, že správní orgány založily svá rozhodnutí na mylném právním názoru, že právní úprava neumožňovala vysílat zaměstnané cizince na pracovní cestu, a v důsledku toho nezkoumaly, zda cizinec mohl být v době údajného spáchání správního deliktu na pracovní cestě. Městský soud v Praze tedy napadené rozhodnutí zrušil podle § 78 odst. 1 s. ř. s. pro nezákonnost a podle § 78 odst. 4 s. ř. s. věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Ve druhém výroku tohoto rozsudku soud v souladu s § 60 odst. 1 věta první s. ř. s. přiznal žalobci, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení. Náklady, které žalobci v řízení vznikly, spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3.000,-Kč za podání žaloby a v nákladech právního zastoupení žalobce advokátem. Soud žalobci přiznal odměnu za tři úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení; podání žaloby; podání vyjádření, v němž žalobce poukázal na aktuální judikaturu relevantní pro nyní posuzovanou věc), přičemž odměna za jeden úkon právní služby činí dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, částku 3.100,- Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu]. Náklady právního zastoupení žalobce jsou dále tvořeny třemi paušálními částkami ve výši 300,-Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Protože zástupce žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se jeho odměna o částku 2 142 Kč odpovídající dani, kterou je povinen z odměny za zastupování odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Odměna za zastupování tak činí 12 342 Kč. Celkovou částku nákladů řízení ve výši 15 342 Kč je žalovaný povinen zaplatit žalobci v přiměřené lhůtě jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce.

**P o u ě n í :** Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud.

V Praze dne 27. května 2016

**JUDr. Naděžda Řeháková, v.r.**  
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení: Lucie Horáková