



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Markéty Lehké, Ph.D. a soudců JUDr. Petra Černého, Ph.D. a Mgr. Václava Trajera v právní věci **žalobkyně: V i l i j – S t a v, s.r.o.**, IČ: 289 01 983, se sídlem v Praze 3 – Žižkov, ul. Cimburkova 3280/23, PSČ 130 00, zastoupené Mgr. Janem Lipavským, advokátem AK Perthen, Perthenová, Švadlena a partneři, s.r.o., se sídlem v Hradci Králové, Velké náměstí 135/19, PSČ 500 03, **proti žalovanému: S t á t n í m u ú ř a d u i n s p e k c e p r á c e**, se sídlem v Opavě, Horní náměstí 103/2, PSČ 746 01, **v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 11. 2012, č. j. 3800/1.30/12/14.3,**

t a k t o :

- I.** Rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 28. 11. 2012, č. j. 3800/1.30/12/14.3, a rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Ústecký kraj a Liberecký kraj ze dne 2. 8. 2012, č. j. 18665/7.30/12/14.3, **s e p r o n e z á k o n n o s t z r u š u j í** a věc **s e v r a c í** žalovanému k dalšímu řízení.
- II.** Žalovaný **j e p o v i n e n** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 13.200,- Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobkyně se žalobou, ve znění jejího doplnění ze dne 28. 1. 2013, podanou prostřednictvím svého právního zástupce v zákonem stanovené lhůtě domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 11. 2012, č. j. 3800/1.30/12/14.3, jímž bylo zamítnuto její odvolání a potvrzeno rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Ústecký kraj a Liberecký kraj (dále jen „oblastní inspektorát“) ze dne 2. 8. 2012, č. j. 18665/7.30/12/14.3. Tímto rozhodnutím oblastní inspektorát ve výroku I. uložil žalobkyni pokutu 60.000,-Kč za správní

delikt podle ust. § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), kterého se žalobkyně dopustila tím, že umožnila výkon nelegální práce ve smyslu ust. § 5 písm. e) bodu 2. zákona o zaměstnanosti, když její dva zaměstnanci, a to V. I., nar. „X“, a R. M., nar. „X“, oba občané Ukrajiny, v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání s místem výkonu práce v Praze (rozhodnutí Úřadu práce České republiky – krajské pobočky pro hlavní město Praha, a to jednak ze dne 23. 12. 2010, č. j. ABA-29719-1/2009-za, ve vztahu k V. I., a jednak ze dne 27. 9. 2011, č. j. ABA-18370-1/2010-za, ve vztahu k R. M.) vykonávali nejméně dne 13. 12. 2011 práci na stavbě víceúčelového objektu č. p. 2245/2 v Kadani. Ve výroku II. uložil oblastní inspektorát žalobkyni povinnost uhradit náklady správního řízení ve výši 1.000,-Kč. Žalobkyně se současně v žalobě domáhala, aby soud zrušil také rozhodnutí oblastního inspektorátu, případně od sankce upustil, a uložil žalovanému povinnost nahradit jí náklady soudního řízení.

V žalobě žalobkyně namítala, že rozhodnutí spočívá na nesprávném právním posouzení. Podle žalobkyně nelze ust. § 89 zákona o zaměstnanosti vykládat tak, že by nebylo možno vyslat zaměstnance – cizince na pracovní cestu. Žalobkyně konstatovala, že zaměstnavatel není povinen o vyslání informovat úřad práce a cizinec k pracovní cestě nepotřebuje nové povolení k zaměstnání. Zdůraznila, že zákon o zaměstnanosti možnost, či nemožnost vyslání zaměstnance – cizince na pracovní cestu mimo území označené v povolení k zaměstnání neupravuje. Tuto možnost však upravuje ust. § 42 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“), přičemž podle ust. § 3 odst. 1 písm. b) téhož zákona mají cizinci způsobilost být zaměstnancem za stejných podmínek jako státní občané České republiky. Podle žalobkyně nelze mít za to, že by zaměstnavatel měl přistupovat k zaměstnancům – cizincům jinak než k zaměstnancům české národnosti.

Žalobkyně trvala na tom, že oba dotyční zaměstnanci splňovali veškeré podmínky pro zaměstnávání v České republice stanovené zákonem o zaměstnanosti, tudíž bylo jejím právem vyslat tyto zaměstnance na služební cestu. Žalobkyně zdůraznila, že právní řád tvoří jednotný celek a všechny zákony je třeba vykládat ve vzájemném kontextu. Ust. § 89 zákona o zaměstnanosti je podle žalobkyně nutné vykládat v souvislosti s ust. § 42 odst. 1 zákoníku práce, přičemž lze dospět k závěru, že právní řád vysílání cizinců na pracovní cesty dovoluje nebo přinejmenším nezakazuje. Opačný výklad by bránil svobodnému podnikání zaměstnavatelů a diskriminoval by ty z nich, kteří zaměstnávají cizince.

Podle žalobkyně nelze směšovat více míst výkonu práce (§ 145 zákona o zaměstnanosti) a možnost vyslat zaměstnance na pracovní cestu. Vyslání zaměstnance na pracovní cestu nemění pracovní smlouvu a nezakládá nové místo výkonu práce. Žalobkyně uzavřela, že zaměstnanec, který je cizincem, nepotřebuje nové povolení k zaměstnání při vyslání na pracovní cestu, neboť nedochází ke změně ani k rozšíření místa výkonu práce.

Žalobkyně dále namítala, že postupovala v souladu s výkladem zákona uveřejněným na oficiálních stránkách Ministerstva práce a sociálních věcí minimálně ke dni 28. 1. 2012, podle kterého zaměstnavatel při vysílání cizince k výkonu práce mimo místo výkonu práce uvedené v povolení k zaměstnání nepodává o této skutečnosti příslušnému úřadu práce žádnou informaci a cizinec nepotřebuje ani při déletrvající pracovní cestě nové povolení k zaměstnání. Podle žalobkyně byl zmíněný výklad zákona uveřejněn již v průběhu roku 2011, tedy i ke dni kontroly 18. 1. 2012. Žalobkyně doplnila, že i kdyby soud posoudil

uvedený výklad jako nesprávný, není možné, aby byla sankcionována za to, že se tímto výkladem řídila. Tvzení žalovaného, že Ministerstvo práce a sociálních věcí není orgánem, jemuž by příslušel závazný výklad právních předpisů, podle žalobkyně ještě neznamená, že by tento výklad mohl být bez jakýchkoli následků matoucí a narušovat dobrou víru žalobkyně a dalších osob ve výklad zákona nejvyšší správní autoritou v dané oblasti. Žalobkyně podotkla, že je právním laikem a odůvodněně spoléhala na výklad prezentovaný státní mocí na oficiálním portálu.

Podle žalobkyně právní zásada, že neznalost zákona neomlouvá, není bezmezná a absolutní. Žalobkyně vyslovila názor, že tato zásada je prolomena přímo zákonem např. v oblasti práva trestního. Konstatovala, že i kdyby byl výše popsáný výklad zákona o zaměstnanosti nesprávný, není spravedlivé a ústavně souladné žalobkyni trestat, ale nabízí se kompenzace za nesprávný postup orgánu veřejné správy např. ve formě vyslovení porušení zákona a neuložení sankce. Spor několika složek veřejné správy o výklad zákona by totiž podle žalobkyně neměl jít k tíži účastníků právních vztahů.

Žalobkyně dále namítala, že uložená sankce je příliš vysoká. Podle žalobkyně jde v této konkrétní věci ve srovnání s jinými případy umožnění výkonu nelegální práce (např. zcela bez pracovního povolení) o správní delikt menší závažnosti a uložená sankce ve výši 60.000,-Kč neodpovídá rozsahu a závažnosti jednání žalobkyně, která zákon o zaměstnanosti porušila poprvé a jednorázově, třebaže se týká dvou osob. Žalobkyně poznamenala, že žalovaný k těmto polehčujícím okolnostem v dostatečné míře nepřihlédl a nezohlednil následky a okolnosti spáchání údajného deliktu. Uzavřela, že by jí neměla být uložena žádná sankce a soud by měl využít postupu dle ust. § 78 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), a upustit od sankce, popř. ji snížit.

Žalovaný k výzvě soudu předložil správní spis a písemné vyjádření k žalobě, v němž navrhl její zamítnutí pro nedůvodnost, a aby byla žalobkyni uložena povinnost nahradit žalovanému náklady soudního řízení.

K věci uvedl, že setrvává na svém závěru, že žalobkyně umožnila svým dvěma zaměstnancům výkon nelegální práce, čímž se dopustila předmětného správního deliktu na úseku zaměstnanosti. Na podporu tohoto závěru žalovaný poukázal na ust. § 89, ust. § 92 odst. 1 a ust. § 145 zákona o zaměstnanosti. Žalovaný netvrdí, že zaměstnanec – cizinec nelze vyslat na pracovní cestu. Při vysílání cizince na pracovní cestu je ovšem též třeba respektovat obsah povolení k zaměstnání. Pokud je cizinec vyslán na pracovní cestu v mezích místa výkonu práce uvedeného v povolení k zaměstnání, pak zaměstnanec ani zaměstnavatel nemá ve vztahu k úřadu práce žádné další povinnosti. Pokud je však zaměstnanec – cizinec vyslán na pracovní cestu mimo místo výkonu práce, pak je již na něm, zda požádá o nové povolení k zaměstnání nebo požádá úřad práce o vydání povolení k zaměstnání s více místy výkonu práce. Rozhodnutí zaměstnavatele o vyslání na pracovní cestu nemůže mít přednost před podmínkami vrchnostenského správního aktu, přičemž vztahem zákoníku práce a zákona o zaměstnanosti se zabýval i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 3. 9. 2008, č. j. 1 As 28/2008 – 76. K výkladu problematiky pracovních cest cizinců, který byl zveřejněn na portálu Ministerstva práce a sociálních věcí od 28. 1. 2012 do 14. 2. 2012, pak žalovaný podotkl, že jednání žalobkyně bylo zjištěno již dne 13. 12. 2011, tedy ještě před uveřejněním předmětného stanoviska ministerstvem. Tvzení žalobkyně, že jednala v souladu s ministerským „výkladem zákona“, tak nemůže obstát. K výši sankce uvedl, že umožnění výkonu nelegální práce, tedy i práce cizince v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání, je

obecně posuzováno jako spáchání velmi závažného správního deliktu, o čemž svědčí typová závažnost tohoto správního deliktu, kterou zákonodárce vyjádřil rozpětím zákonné sazby pro uložení pokuty. Je pravdou, že se jednalo o první pochybení žalobkyně, což je v její prospěch. Při rozhodování o výši sankce se žalovaný rovněž zabýval poměry žalobkyně, a to s ohledem k její účetní závěrce a zkušenostem podnikání v České republice. Vzhledem k majetkovým poměrům žalobkyně dospěl žalovaný k závěru, že uložená pokuta, byť je citelným zásahem, není pro žalobkyni likvidační, přičemž byla uložena při dolní hranici zákonného rozpětí ve výši 1,2% nejvyšší zákonem stanovené sazby.

V následně učiněné replice žalobkyně poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 8. 2013, sp. zn. 1 As 67/2013, podle kterého od 1. 1. 2009 neexistuje žádná veřejnoprávní norma, která by regulovala časově omezené vysílání cizozemského zaměstnance mimo místo výkonu práce, a cizozemský zaměstnanec se může se zaměstnavatelem dohodnout na pracovní cestě podle své vůle. Tento rozsudek je podle názoru žalobkyně plně aplikovatelný i na projednávanou věc.

O žalobě soud rozhodl v souladu s ust. § 51 odst. 1 s. ř. s., bez jednání, neboť právní zástupkyně žalobkyně ani žalovaný se po řádném poučení, že mohou vyslovit nesouhlas s rozhodnutím věci bez jednání a že nevyjádření se v určené lhůtě je považováno za souhlas, k nařízení jednání nevyjádřili.

Napadené rozhodnutí žalované i jemu předcházející rozhodnutí soud přezkoumal v řízení podle části třetí hlavy druhé prvního dílu s. ř. s., který vychází z dispoziční zásady vyjádřené ust. v § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 věty druhé a třetí a v ust. § 75 odst. 2 věty první s. ř. s. Z této zásady vyplývá, že soud přezkouvává zákonnost rozhodnutí správního orgánu pouze v rozsahu, který žalobce uplatnil v žalobě nebo během dvouměsíční lhůty po oznámení napadeného rozhodnutí ve smyslu ust. § 72 odst. 1 věty první s. ř. s. Povinností žalobce je proto tvrdit, že rozhodnutí správního orgánu nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení, a toto tvrzení zdůvodnit. Nad rámec žalobních bodů musí soud přihlídnout toliko k vadám napadeného rozhodnutí, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu, včetně prekluze práva uložení sankce, nebo které vyvolávají nicotnost napadeného rozhodnutí podle ust. § 76 odst. 2 s. ř. s. Takové nedostatky však v projednávané věci nebyly zjištěny.

Po přezkoumání skutkového a právního stavu a po prostudování obsahu předloženého správního spisu dospěl soud k závěru, že žaloba je důvodná, neboť napadená rozhodnutí žalovaného a oblastního inspektorátu jsou nezákonná.

Předmětem soudního řízení je přezkum rozhodnutí správních orgánů ve věci uložení pokuty za umožnění výkonu nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bodu 2. zákona o zaměstnanosti, podle kterého „[p]ro účely tohoto zákona se rozumí nelegální prací, 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 bez zelené karty, je-li podle tohoto zákona vyžadována, nebo v rozporu s modrou kartou, nebo bez modré karty, je-li podle tohoto zákona vyžadována; to neplatí v případě převedení na jinou práci podle § 41 odst. 1 písm. c) zákoníku práce.“

Naplnění podmínek citovaného ustanovení spatřovaly správní orgány v tom, že dva zaměstnanci žalobkyně, a to V. I., nar. „X“, a R. M., nar. „X“, oba občané Ukrajiny, vykonávali nejméně dne 13. 12. 2011 práci na stavbě víceúčelového objektu č. p. 2245/2 v Kadani v rozporu s jim vydanými povoleními k zaměstnání s místem výkonu práce v Praze. Žalobkyně k tomu od počátku řízení uváděla, že oba dotyční zaměstnanci byli v Kadani na pracovní cestě, což dokládala cestovními příkazy. Správní orgány však argumentaci pracovními cestami obou zaměstnanců odmítly a trvaly na tom, že v případě změny místa výkonu práce cizince je nezbytné získat nové povolení k zaměstnání a výjimku nepředstavuje ani vyslání cizince na pracovní cestu. Podle správních orgánů je třeba jakékoli porušení podmínek vydaného povolení k zaměstnání, tedy i výkon práce na pracovní cestě, hodnotit jako obcházení smyslu právní úpravy a postupu úřadu práce, který povolení vydal.

Pro projednávanou věc má klíčový význam rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 8. 2013, č. j. 1 As 67/2013 - 42, který je publikován ve Sbírce rozhodnutí NSS pod č. 2949/2014 Sb. NSS, a také na www.nssoud.cz. V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud vyslovil, že „*[p]ři časově omezeném vyslání cizince k výkonu práce mimo místo výkonu práce uvedené v povolení k zaměstnání není třeba žádat o nové povolení k zaměstnání (§ 145 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění zákona č. 382/2008 Sb.)*“. Současně Nejvyšší správní soud konstatoval, že „*[a]rgument obcházením zákona, zastíráním jiného právního jednání nebo zneužitím práva nemůže v obecné rovině vyloučit uplatnění celého jinak dovoleného institutu, jako je pracovní cesta nebo přeložení dle zákoníku práce ... (§ 42 a § 43)*“.

Soud neshledal žádný důvod k tomu, aby se od těchto závěrů Nejvyššího správního soudu, které jsou plně aplikovatelné na případ žalobkyně, jakkoli odchýlil. Podle názoru soudu tedy žádné ustanovení zákona o zaměstnanosti nebránilo žalobkyni v tom, aby oba své zaměstnance v souladu s ust. § 42 zákoníku práce vyslala na pracovní cestu mimo místo výkonu práce, která byla uvedena v jejich povoleních k zaměstnání vydaných příslušnou krajskou pobočkou úřadu práce. Soud dodává, že oba dotyční zaměstnanci neměli povinnost si opatřovat nová povolení k zaměstnání s místem výkonu práce v Kadani a výkon práce na jejich pracovních cestách nelze v tomto případě hodnotit jako obcházení smyslu právní úpravy. Pokud tedy žalobkyně vyslala oba dotyčné zaměstnance na pracovní cestu mimo místa výkonu práce uvedená v jejich povolení k zaměstnání, postupovala v souladu s platnou právní úpravou, a proto nemůže být za toto své jednání postihována jakoukoli sankcí.

Napadené rozhodnutí žalovaného, které považuje pracovní cesty obou dotyčných zaměstnanců za změnu místa výkonu práce v rozporu s jejich povoleními k zaměstnání a trvá na tom, že k tomu byla třeba nová povolení k zaměstnání, tudíž vychází ze zcela nesprávného výkladu příslušné právní úpravy, což je činí nezákonným. Soud proto shledal žalobu důvodnou a napadené rozhodnutí podle ust. § 78 odst. 1 s. ř. s. pro nezákonnost zrušil. Vzhledem k tomu, že důvod zrušení napadeného rozhodnutí se přímo dotýká též prvostupňového rozhodnutí, soud podle ust. § 78 odst. 3 s. ř. s. zrušil i rozhodnutí oblastního inspektorátu ze dne 13. 7. 2012. Zároveň soud podle ust. § 78 odst. 4 s. ř. s. rozhodl o vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení, v němž je ve smyslu ust. § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán výše uvedenými závěry soudu. Vzhledem ke zrušení obou správních rozhodnutí soud nerozhodoval o návrhu žalobkyně na moderaci trestu.

Jelikož žalobkyně měla ve věci plný úspěch, soud proto podle ust. § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. ve výroku rozsudku ad II. uložil žalovanému zaplatit jí do třiceti dnů od právní

moci tohoto rozsudku náhradu nákladů řízení o předmětné žalobě v celkové výši 13.200,-Kč. Náhrada se skládá ze zaplaceného soudního poplatku za žalobu ve výši 3.000,-Kč; dále z částky 9.300,-Kč za tři úkony právní služby zástupce žalobkyně po 3.100,-Kč podle ust. § 7 a ust. § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění účinném od 1. 1. 2013 [převzetí a příprava zastoupení – § 11 odst. 1 písm. a), podání žaloby – § 11 odst. 1 písm. d), podání repliky – § 11 odst. 1 písm. d)] a z částky 900,-Kč za tři s tím související režijní paušály po 300,-Kč podle ust. § 13 odst. 1, odst. 3 vyhl. Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb. ve znění po 1. 9. 2006. Vzhledem k tomu, že právní zástupce žalobkyně navzdory výslovné výzvě soudu obsažené v přípisu ze dne 4. 3. 2013, č. j. 15 A 6/2013 - 31, nedoložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty, soud uložil žalovanému nahradit žalobkyni náklady řízení bez 21% DPH. Náhradu nákladů souvisejících s návrhem na přiznání odkladného účinku, včetně zaplaceného soudního poplatku ve výši 1.000,-Kč, soud žalobkyni nepřiznal, neboť žalobkyně nebyla s tímto návrhem úspěšná, jelikož tento návrh byl soudem zamítnut pro jeho nedostatečné zdůvodnění, a proto se nejednalo o důvodně vynaložený náklad ve smyslu ust. § 60 odst. 1 s. ř. s.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí lze podat **kasační stížnost** ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Ústí nad Labem dne 31. srpna 2015

JUDr. Markéta Lehká, Ph.D. v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Iva Tovarová