



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Milady Haplové a soudkyň JUDr. Jany Kubenové a JUDr. Evy Lukotkové ve věci žalobkyně: **T., s.r.o.**, IČ:, se sídlem, zast. Mgr. Radimem Strnadem, advokátem se sídlem Příkop 8, 602 00 Brno, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, 746 01 Opava, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 7. 2013, č. j. 2260/1.30/13/14.3,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 26. 7. 2013, č. j. 2260/1.30/13/14.3, **se zrušuje** a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen nahradit žalobkyni na nákladech řízení částku 15.342 Kč k rukám zástupce Mgr. Radima Strnada, advokáta se sídlem Příkop 8, 602 00 Brno, a to do 30 dnů od právní moci rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím žalovaného ze dne 26. 7. 2013, č. j. 2260/1.30/13/14.3 byl podle ust. § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen správní řád) zrušen věcný výrok rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj se sídlem v Brně (dále jen správní orgán prvního stupně) ze

dne 24. 4. 2013, č. j. 381/9.30/13/14.3-RZ č. I. bod 1) odřážka druhá a řízení ve věci uvedeného správního deliktu bylo zastaveno. Výrok o uložení sankce byl změněn tak, že žalobkyni byla podle ust. § 140 odst. 4 písm. f) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o zaměstnanosti) uložena pokuta ve výši 680.000 Kč. V ostatním bylo rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrzeno.

Rozhodnutím správního orgánu prvního stupně bylo rozhodnuto o tom, že se žalobkyně při svém podnikání dopustila správních deliktů:

1) podle ust. § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti tím, že umožnila výkon nelegální práce ve smyslu definice v ust. § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti, když:

- dne 28. 5. 2012 umožnila na stavbě parkoviště na adrese ul. Obchodní a ul. Osvoboditelů, Uherský Brod, fyzickým osobám, cizincům ukrajinské státní příslušnosti, panu I. D., nar., panu M. P., nar. a panu V. D., nar., výkon závislé práce zedníků v rozporu s povolením k zaměstnání, konkrétně s místem výkonu práce,

- dne 23. 7. 2012 umožnila na stavbě – rekonstrukci BD na adrese, fyzickým osobám, cizincům ukrajinské státní příslušnosti, panu I. R., nar. a panu S. Y., nar., výkon závislé práce spočívající v zednických pracích při rekonstrukci bytového domu v rozporu s povolením k zaměstnání, konkrétně s místem výkonu práce

2) podle ust. § 25 odst. 1 písm. a) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o inspekci práce) tím, že neuzavřela písemně se svým zaměstnancem dohodu o rozvázání pracovního poměru, čímž bylo porušeno ust. § 49 odst. 2 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákoník práce)

3) podle ust. § 26 odst. 1 písm. c) zákona o inspekci práce tím, že neposkytla svému zaměstnanci část mzdy za měsíc srpen 2012 ve stanoveném termínu, čímž bylo porušeno ust. § 141 odst. 1 zákoníku práce

4) podle ust. § 26 odst. 1 písm. d) zákona o inspekci práce tím, že neposkytla za měsíc květen 2012 svému zaměstnancům mzdu za práci přesčas, čímž bylo porušeno ust. § 114 odst. 1 zákoníku práce

5) podle ust. § 27 odst. 1 zákona o inspekci práce tím,

- že neposkytla svému zaměstnancům náhradu mzdy pro jiné překážky na straně zaměstnavatele, čímž bylo porušeno ust. § 208 v návaznosti na ust. § 141 odst.

1 a ust. § 144 zákoníku práce

- že neposkytla svému zaměstnanci náhradu mzdy za nevyčerpanou dovolenou nejpozději ve výplatním termínu následujícím po skončení pracovního poměru, čímž bylo porušeno ust. § 222 odst. 2 v návaznosti na ust. § 144 a ust. § 141 odst. 5 zákoníku práce

6) podle ust. § 28 odst. 1 písm. k) zákona o inspekci práce tím, že nerozvrhla zaměstnanci pracovní dobu tak, aby jeho odpočinek v týdnu trval alespoň 35 hodin, čímž bylo porušeno ust. § 92 odst. 1 zákoníku práce.

Za uvedené správní delikty byla žalobkyni podle ust. § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti uložena pokuta ve výši 930.000 Kč. Podle ust. § 79 odst. 5 správního řádu,

a podle ust. § 6 odst. 1 vyhlášky č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení, ve znění pozdějších předpisů, byla žalobkyni dále uložena povinnost nahradit náklady správního řízení ve výši 1.000 Kč.

Ve včas podané žalobě žalobkyně namítá, že vyslání cizince na pracovní cestu mimo místo výkonu práce uvedené v povolení k zaměstnání není umožněním výkonu závislé práce v rozporu s povolením k zaměstnání, a tedy ani správním deliktem podle ust. § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Ve stručnosti žalobkyně odkazuje na svoji argumentaci uvedenou v průběhu správního řízení, zejména na bod 1) vyjádření k předmětu řízení ze dne 16. 4. 2013 a bod 1) odůvodnění odvolání ze dne 27. 5. 2013. Opačné právní závěry žalovaného žalobkyně považuje za nesprávné a má za to, že tyto nereagují na konkrétní odvolací námitky. Žalobkyně nesouhlasí zejména s pasáží: „Dle odvolacího orgánu zákon o zaměstnanosti, ve znění účinném do 31. 12. 2008 v ust. § 93 stanovoval toliko výjimku z obecného zákazu vykonávat práci na jiném místě, než je uvedeno v rozhodnutí o povolení k zaměstnání. Výkon práce cizincem na jiném místě, než je uvedeno v rozhodnutí o povolení k zaměstnání, je tedy nutno považovat za nelegální práci ve smyslu ust. § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti.“ Žalovaný podle názoru žalobkyně opomněl základní ústavní princip zakotvený v čl. 2 odst. 4 Ústavy a v čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, podle kterých každý může činit, co není zákonem zakázáno. Žalobkyně namítá, že zákon o zaměstnanosti neobsahuje obecný zákaz vyslání cizince na pracovní cestu mimo místo výkonu práce uvedené v rozhodnutí o povolení k zaměstnání. Z hlediska ústavních principů proto mohou v současnosti zaměstnavatelé cizince na pracovní cesty vysílat, aniž by museli požádat o nové povolení k zaměstnání pro místo pracovní cesty. Žalobkyně je toho názoru, že ve vztahu k pracovním cestám cizinců obsahovalo jediné dva zákazy dnes již zrušené ust. § 93, které nestanovovaly výjimku z obecného zákazu vykonávat práci na jiném místě, než je uvedeno v rozhodnutí o povolení k zaměstnání, ale naopak pouze deklarovalo, že tento obecný zákaz se pracovních cest netýká, a proto je třeba zákonem upravit dva speciální zákazy. Po zrušení ust. § 93 tedy již zákon žádný zákaz pracovních cest cizinců neobsahuje a zaměstnavatel proto ve smyslu ústavních pravidel může cizince vyslat na pracovní cestu mimo povolené místo zaměstnání bez toho, že by musel mít nové povolení k zaměstnání pro místo pracovní cesty.

Žalobkyně namítá, že ještě v únoru 2012 se na webových stránkách MPSV nacházelo stanovisko, 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. Ani při děletrvajících pracovních cestách nepotřebuje cizinec nové povolení k zaměstnání. Žalobkyně má za to, že právní předpisy neporušil a nemůže být sankcionován za to, že MPSV změnilo svůj právní názor zveřejněný na integrovaném portálu, a to přesto, že nedošlo k žádné změně právní úpravy, která by to odůvodňovala.

Uloženou pokutu považuje žalobkyně za neústavní, neboť ust. § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti určuje spodní hranici pokuty ve výši 250.000 Kč, která je příliš vysoká, pro některé zaměstnavatele může být až likvidační, a přitom neumožňuje od sebe

odlišit v rámci správního uvážení delikty různé závažnosti. Uloženou pokutu ve výši 680.000 Kč považuje žalobkyně za zcela nepřiměřenou.

Na základě výše uvedeného žalobkyně navrhuje, aby soud rozsudkem rozhodnutí žalovaného zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, a aby současně uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě ze dne 15. 11. 2013 setrval na svém závěru, že žalobkyně se dopustila správního deliktu podle ust. § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Vzhledem k tomu, že žalobní body se téměř shodují s námitkami uplatněnými v průběhu správního řízení, odkázal žalovaný na odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně i žalovaného. Žalovaný nesdílí právní názor žalobkyně, že cizince je možno vysílat na pracovní cesty bez jakýchkoli omezení. Žalovaný dále uvedl, že byť byla žalobkyně uznána vinnou ze spáchání správního deliktu umožnění výkonu nelegální práce, žalovaný se v rámci odůvodnění rozhodnutí zabýval rovněž tím, jakého charakteru bylo vyslání cizinců na pracovní cestu. Ze správního spisu vzal žalovaný za prokázané, že se žalobkyně dopouštěla správního deliktu po delší dobu, neboť jmenovaní cizinci vykonávali práci mimo místo výkonu práce stanovené v rozhodnutí o povolení k zaměstnání nejméně ve dnech, lépe řečeno týdnech uvedených v odůvodnění rozhodnutí. Co se týče námitky týkající se změny správní praxe, žalovaný odkázal na stranou šestou rozhodnutí. K výši uložené pokuty žalovaný konstatuje, že o neústavnosti výše uložené pokuty z logiky věci nelze hovořit. Měla-li žalobkyně na mysli, že ust. § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti je ve slovech „nejméně však ve výši 250.000 Kč“ v rozporu s ústavním pořádkem, žalovaný uvádí, že jakožto orgán moci výkonné není příslušný hodnotit vůli zákonodárce vyjádřenou formou zákona. Nadto žalobkyně v žalobě nevymezuje, v čem spatřuje rozpor uvedeného ustanovení s ústavním pořádkem, resp. která ustanovení ústavního pořádku jsou ustanovením zákona o zaměstnanosti narušena. Pokud jde o obecnou námitku, že výše uložené sankce je nepřiměřená, žalovaný odkazuje na odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, tak na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí.

Žalovaný s ohledem na shora uvedené navrhuje, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

V reakci na vyjádření žalovaného byla soudu dne 31. 12. 2013 doručena replika, v níž žalobkyně setrvala na své žalobní argumentaci. Na podporu svých žalobních důvodů žalobkyně odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 8. 2013, č. j. 1 As 67/2013-42, jehož závěry podle jejího názoru plně dopadají i na žalobní argumentaci. Z tohoto rozsudku podle ní vyplývá, že od 1. 1. 2009, kdy došlo ke zrušení ust. § 93 zákona o zaměstnanosti, neexistuje žádná veřejnoprávní norma, která by časově omezená vyslání cizozemského zaměstnance mimo místo výkonu práce uvedené v povolení k zaměstnání regulovala, tudíž z ústavního principu deklarovaného v čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod plyne, že v takovémto případě se mohou cizozemský zaměstnanec a jeho zaměstnavatel na pracovní cestě dle své vůle dohodnout. Pokud žalovaný ve vyjádření uvedl, že vzal za prokázané, že se žalobkyně dopouštěla správního deliktu po delší dobu,

žalobkyně uvádí, že otázka charakteru pracovní cesty nebyla nikdy předmětem zjišťování ze strany správního orgánu prvního stupně. Správní orgán prvního stupně se zabýval výhradně tím, zda výkon práce mimo místo výkonu práce uvedené v povolení k zaměstnání je výkonem nelegální práce či nikoli, a jakmile došel k závěru, že výkon takové práce je výkonem nelegální práce, žádná další zjištění neprováděl. Žalobkyně připouští, že v odůvodnění rozhodnutí žalovaného bylo zmíněno, po jaká období cizozemští zaměstnanci žalobkyně vykonávali práci na pracovišti v Uherském Brodě, nicméně odvolací orgán není nadán tím, aby nahrazoval či doplňoval zjištění učiněná správním orgánem prvního stupně. Navíc se žalovaný pouze spokojil s konstatováním, že jmenovaní nevykonávali práci mimo místo výkonu práce uvedené v rozhodnutí o povolení k zaměstnání krátkodobě, aniž by vymezil, jakou dobu lze dle jeho názoru považovat pro výkon práce mimo místo výkonu práce za přijatelnou, tedy krátkodobou, a jakou už nikoliv. Takové konstatování bez bližšího odůvodnění a vymezení proto žalobkyně považuje za nepřezkoumatelné. Odkaz žalovaného na dobu, po kterou cizozemští zaměstnanci vykonávali pro žalobkyni práci na základě vyslání na pracovní cestu na pracovišti v Uherském Brodě, proto považuje žalobkyně za bezpředmětný, neboť tato skutečnost nebyla předmětem dokazování ani rozhodování u správního orgánu prvního stupně.

Žaloba byla podána včas (§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen s. ř. s.)), osobou oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.), jde o žalobu přípustnou (§ 65, § 68, § 70 s. ř. s.).

V souladu s § 75 odst. 1, 2 s. ř. s. přezkoumal Krajský soud v Brně napadené rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů, včetně řízení předcházející jeho vydání, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.

Ačkoli napadeným rozhodnutím bylo rozhodnuto o tom, že se žalobkyně dopustila správních deliktů podle ust. § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, podle ust. § 25 odst. 1 písm. a), § 26 odst. 1 písm. c), § 26 odst. 1 písm. d), § 27 odst. 1 a § 28 odst. 1 písm. k) zákona o inspekci práce, žalobní námitky směřují toliko proti rozhodnutí o správním deliktu podle ust. § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Naplnění skutkových podstat ostatních správních deliktů žalobkyně nijak nezpochybňuje.

Mezi stranami nebylo po skutkové stránce sporné, že žalobkyně dne 28. 5. 2012 umožnila cizincům ukrajinské státní příslušnosti – panu I. D., nar., panu M. P., nar. a panu V. D., nar., výkon závislé práce zedníků na stavbě parkoviště na adrese ul., přičemž všichni tito cizinci v době výkonu práce disponovali platným povolením k zaměstnání, na základě kterých byli oprávněni vykonávat práci pro žalobkyni, s místem výkonu práce v Brně (pan I. D. a pan V. D. na adrese, a pan M. P. na adresách, na ul., na ul.).

Spornou mezi žalobkyní a žalovaným v projednávané věci však zůstává otázka, zda je zaměstnavatel oprávněn vyslat zaměstnance – cizince na pracovní cestu mimo místo výkonu práce uvedené v povolení k zaměstnání, aniž by bylo třeba žádat o vydání nového povolení

k zaměstnání, nebo zda se při vyslání cizince na pracovní cestu mimo místo výkonu práce uvedené v povolení k zaměstnání jedná o práci v rozporu s tímto povolením, a tedy o nelegální práci.

Zaměstnávání cizinců je regulováno zákonem o zaměstnanosti, který v § 89 podmiňuje přijetí cizince do zaměstnání získáním platného povolení k zaměstnání. O jeho vydání žádá cizinec písemně sám nebo prostřednictvím zaměstnavatele krajskou pobočku úřadu práce. Kromě jiného je žadatel povinen v žádosti v souladu s § 91 zákona o zaměstnanosti uvést místo výkonu práce. Úřad práce může vydat povolení k zaměstnání za podmínky, že se jedná 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 zajistit primární uspokojení potřeby zaměstnání pro občany České republiky. Při vydávání povolení k zaměstnání cizince se posuzuje konkrétní situace v určitém místě; místní poměry se hodnotí s ohledem na druh pracovních pozic i z časového hlediska. Tyto kategorie se posléze odrážejí i v obsahu samotného povolení k zaměstnání cizince, které mj. obsahuje místo výkonu práce, druh práce a také dobu, na kterou se vydává [§ 92 odst. 3 písm. b), c) a e) zákona o zaměstnanosti]. Je tedy patrné, že povolení k zaměstnání je svým způsobem časově a místně omezeno. Pokud by bylo možné získat povolení k zaměstnání u úřadu práce, v jehož obvodu je nízká nezaměstnanost a nedostatek pracovních sil, a s takto uděleným povolením by cizinec mohl bez další regulace pracovat též v oblastech vyznačujících se vysokou nezaměstnaností a nedostatkem pracovních příležitostí, nemohl by být uvedený cíl zákonné úpravy naplněn. Jak uvedl Nejvyšší správní 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 nevylučuje.

V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2014, č. j. 3 Ads 60/2013 – 32, dostupném na www.nssoud.cz, jehož předmětem byla stejná právní otázka jako v nyní projednávané věci (jedná se o rozsudek, kterým byl zrušen rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 12. 6. 2013, č. j. 10 A 106/2012-70, na nějž odkazoval v odůvodnění rozhodnutí žalovaný) a od jehož závěrů nemá zdejší soud důvod se jakkoli odchýlovat, soud dovodil, že tato restriktivní úprava zaměstnávání cizinců, jejímž účelem je zajistit ochranu trhu práce v České republice tak, aby cizinci mohli být zaměstnáváni pouze na místech, na která nelze přijmout uchazeče o zaměstnání evidovaného na úřadu práce, nepochybně nemůže být vykládána v tom smyslu, že by se na vzájemné vztahy mezi zaměstnavateli a jimi zaměstnávanými cizinci nevztahovaly obecné právní předpisy, včetně zákoníku práce. Zákon o zaměstnanosti naopak v § 3 odst. 1 písm. b) výslovně stanoví, že způsobilost být zaměstnancem podle zákoníku práce mají cizinci za stejných podmínek jako státní občané České republiky. Cizinci mají tedy vedle specifických povinností stanovených zvláštními zákony naprosto stejná práva a povinnosti jako ostatní zaměstnanci.

Zaměstnanec včetně cizince může být svým zaměstnavatelem za podmínek stanovených zákoníkem práce vyslán na pracovní cestu. Zákaz vyslání cizince na pracovní

cestu nelze z právní úpravy, stanovující zvláštní podmínky pro zaměstnávání cizinců, dovodit. Nevyplyývá ani ze zrušení § 93 zákona o zaměstnanosti.

Podle § 93 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, ve znění do 31. 12. 2008, mohl být cizinec vyslán k výkonu práce mimo místo výkonu práce uvedené v povolení k zaměstnání na dobu delší než 30 kalendářních dnů, pokud mu bylo vydáno povolení k zaměstnání úřadem práce příslušným podle nového místa výkonu práce cizince. Podle § 93 odst. 2 vyslání cizince k výkonu práce mimo místo výkonu práce uvedené v povolení k zaměstnání v rozsahu 7 až 30 kalendářních dnů byl zaměstnavatel povinen předem písemně oznámit úřadu práce příslušnému podle nového místa výkonu práce cizince. 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. To v souladu s důvodovou zprávou k tomuto ustanovení (dostupnou na www.psp.cz, digitální repozitář, IV. volební období Poslanecké sněmovny, sněmovní tisk č. 527/0), spočívalo v účelovém získávání povolení k zaměstnání u úřadů práce, v jejichž obvodu situace na regionálním trhu práce umožňovala povolení získat, a následném vysílání cizinců k výkonu práce (nejčastěji formou pracovní cesty) do regionů, kde by povolení k jejich zaměstnání vydáno nebylo. Ustanovení § 93 zákona o zaměstnanosti bylo s účinností od 1. 1. 2009 zákonem č. 382/2008 Sb. bez dalšího zrušeno, přičemž důvodová zpráva k tomuto zrušení (dostupná na www.psp.cz, digitální repozitář, V. volební období Poslanecké sněmovny, sněmovní tisk č. 382/08) uvedla, že dosavadní právní úprava nemá podstatný dopad na ochranu trhu práce v daném regionu a zrušením tohoto ustanovení dojde rovněž ke snížení administrativní zátěže zaměstnavatelů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2014, č. j. 3 Ads 60/2013 – 32, dostupný na www.nssoud.cz).

Rovněž v dalších rozsudcích (konkrétně v rozsudcích ze dne 22. 8. 2013, č. j. 1 As 67/2013 – 42, ze dne 30. 7. 2013, č. j. 4 As 74/2013 – 31, a ze dne 25. 7. 2013, č. j. 9 As 48/2013 – 46) se Nejvyšší správní soud sjednotil v názoru, že zrušením ust. § 93 zákona o zaměstnanosti zákonem č. 382/2008 Sb., s účinností od 1. 1. 2009 nesledoval zákonodárce záměr zakázat pracovní cesty cizozemských zaměstnanců.

Soud tak konstatuje, že z výše uvedené rekapitulace vývoje právní úpravy nevyplyvá úmysl zákonodárce dosavadní úpravu zpřísnit, ale spíše vyhodnocení stávajícího omezení jako z hlediska ochrany pracovního trhu nadbytečného.

Z absence výslovné regulace vysílání cizinců na pracovní cesty tedy není možné bez dalšího usoudit, že takové jednání zaměstnavatele je v rozporu se zákonem. Počínaje dnem 1. 1. 2009 neexistuje 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 základních práv a svobod (každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá) naopak 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 (srov. i závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 8. 2013, č. j. 1 As 67/2013 – 42, publ. pod č. 2949/2014 Sb. NSS).

Jak již bylo uvedeno, ust. § 92 zákona o zaměstnanosti sleduje legitimní požadavek na ochranu trhu práce a umožňuje uvážit na jedné straně potřebu zajištění pracovních míst především pro občany České republiky/Evropské unie v regionech postižených vysokou mírou nezaměstnanosti a na druhé straně i potřebu zajištění pracovních sil v těch oblastech a odvětvích hospodářství, kde je tuzemských uchazečů o zaměstnání nedostatek. Není pochyb o tom, že záměrem zákonodárce bylo obsadit volná pracovní místa přednostně uchazeči s českým/evropským občanstvím. Zájem na prvotním využití domácí pracovní síly poměřoval Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku ze dne 22. 8. 2013, č. j. 1 As 67/2013 – 42, se zájmem na snižování byrokracie a administrativy zaměstnavatelů cizinců. Právě částečnou liberalizaci zaměstnávání cizinců označil za klíčový cíl zákonodárce v souvislosti s přijetím novely č. 382/2008 Sb. Argument žalovaného, že pracovní cesty cizinců bez dalšího povolení k zaměstnání mohou trh práce ohrozit, tak neobstojí. Zákon o zaměstnanosti v ust. § 3 odst. 1 písm. b) přiznává cizincům (za kumulativního splnění dalších zákonných podmínek) stejná práva jako státním občanům České republiky. K ochraně trhu práce a zaměstnanosti slouží státní správě řada nástrojů, tento důvod však nemůže vést bez dalšího k vyloučení aplikace standardních institutů pracovního práva na vztahy mezi zaměstnavatelem a cizozemskými zaměstnanci ani k interpretaci zákona o zaměstnanosti v přímém rozporu s jeho výslovným zněním.

Jako nepřipadnou soud odmítá argumentaci správního orgánu prvního stupně, že situaci žalobkyně řeší ust. § 145 zákona o zaměstnanosti, dle kterého záměr zaměstnávat cizince na více místech výkonu práce projedná a povolení k zaměstnání pro více míst výkonu práce vydá Úřad práce po vyjádření krajské pobočky Úřadu práce, v jejímž územním obvodu má být zaměstnání vykonáváno. Ust. § 145 zákona o zaměstnanosti řeší otázku zaměstnávání cizince na více místech výkonu práce, nikoliv otázku dočasného vysílání cizince mimo jedno místo výkonu práce. Časově omezené vyslání cizince mimo místo výkonu práce (a to ať už formou pracovní cesty nebo přeložení) není tudíž řešeno ust. § 145, neboť v případě pracovní cesty není projevem záměru zaměstnavatele zaměstnávat cizince na více místech výkonu práce. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 8. 2013, č. j. 1 As 67/2013 – 42). Soud má naopak za to, že dočasným vysláním zaměstnance na pracovní cestu nedochází ke změně místa výkonu práce, které je uvedeno v povolení k zaměstnání, a toto místo výkonu práce zůstává po dobu pracovní cesty nezměněno.

Neobstojí ani argumentace, že zákon o zaměstnanosti je ve vztahu k zákoníku práce *lex specialis* a uplatní se přednostně. Povolení k zaměstnání je správním rozhodnutím úřadu práce, kterým se cizinci povoluje výkon zaměstnání na území ČR u konkrétního zaměstnavatele, na konkrétním pracovním místě a v konkrétním pracovním zařazení. (srov. Stádník, J. Povolení k zaměstnání. Wolters Kluwer ČR: Práce a mzda, č. 12/2010. s. 39). Tuto konstrukci zaměstnavatel nenarušuje, vysílá-li cizozemského zaměstnance na pracovní cestu. Autoritativní povaha správního rozhodnutí o povolení není soukromoprávní dohodou o vyslání zaměstnance dotčena (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2013, č. j. 4 Ads 70/2013 – 66, dostupný na www.nssoud.cz).

Co se týče změny správní praxe uplatňované při kontrolách na úseku zaměstnanosti, na niž žalobkyně poukazuje v žalobě, soud konstatuje, že Nejvyšší správní soud již ve svém

rozsudku 22. 8. 2013, č. j. 1 As 67/2013-42, publ. pod č. 2949/2014 Sb. NSS, uvedl, že od počátku roku 2012 Ministerstvo práce a sociálních věcí naprosto změnilo výklad zákona o zaměstnanosti a na svých internetových stránkách publikovalo právní názor, podle něhož je výkon práce cizince na jiném místě, než je uvedeno v rozhodnutí o povolení k zaměstnání, považován za nelegální práci ve smyslu § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti. K této změně výkladu se Ministerstvo rozhodlo, aniž by došlo k jakékoliv legislativní změně, nebo ke změně judikatury. Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku konstatoval, že „*změna je v rozporu s textem zákona i záměrem zákonodárce. Exekutiva, zde Ministerstvo práce a sociálních věcí, se v hrubém rozporu s principem dělby moci povýšila na úroveň zákonodárce. Bez ohledu na zákonodárce v podstatě zákon novelizovala. Takovýto přístup moci výkonné je nejen ve flagrantním rozporu s dělbou moci, ale naprosto nepřijatelně zasahuje do právní jistoty zaměstnavatelů a zaměstnanců. Ti nemohli očekávat, že ke změně výkladu dojde takto hrubě protiústavním způsobem*“.

Na základě shora uvedeného dospěl soud k závěru, že jelikož všichni cizinci, jimž měla žalobkyně umožnit výkon nelegální práce, měli platné povolení k zaměstnání, na základě kterého byli oprávněni vykonávat práci pro žalobkyni, a jelikož vysílání zaměstnanců - cizinců na pracovní cesty (za splnění podmínek stanovených v ust. § 42 zákoníku práce) mimo místo výkonu práce není od 1. 1. 2009 zákonem o zaměstnanosti nijak omezeno, nelze mít bez dalšího za to, že žalobkyně tím, že tyto cizince vyslala na pracovní cestu, naplnila skutkovou podstatu správního deliktu podle ust. § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Cizinec může být svým zaměstnavatelem vyslán na pracovní cestu ve smyslu ust. § 42 zákoníku práce i mimo místo výkonu práce, které má uvedeno v povolení k zaměstnání, přičemž takový výkon práce nelze považovat za práci bez povolení k zaměstnání ani za práci s tímto povolením v rozporu. Soud zdůrazňuje, že prostřednictvím vyslání cizince na pracovní cestu 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 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 se však otázkou, zda pracovní výkon cizinců bylo po obsahové stránce možné považovat za pracovní cesty nebo zda se jednalo o zneužití tohoto institutu, vůbec nezabývaly, resp. byly toho názoru, že tato okolnost nemůže mít na jejich posouzení vliv. Tento právní názor je ovšem, jak bylo shora vysvětleno, nesprávný. Na nesprávnost postupu správních orgánů nemůže mít žádný vliv ani tvrzení žalovaného v odůvodnění napadeného rozhodnutí, že cizinci nevykonávali práci mimo místo výkonu práce uvedené v rozhodnutí o povolení k zaměstnání pouze krátkodobě. Zjišťování této skutečnosti jednak nebylo předmětem dokazování, jednak žalovaný tento závěr žádným způsobem nezdůvodnil (tj. nijak neupřesnil, jakou dobu bylo možné v daném případě považovat za souladnou s účelem a smyslem institutu pracovní cesty a jakou už nikoliv).

Závěr správních orgánů o naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle ust. § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti považuje z uvedených důvodů soud za předčasný. Za této situace pokládal soud za nadbytečné se vyjadřovat ke zbývajícím žalobním námitkám (zejména k namítané nepřiměřenosti uložené sankce).

Protože žalobou napadené rozhodnutí nemůže z hlediska přezkumu jeho zákonnosti ze shora uvedených důvodů obstát, Krajský soud v Brně rozhodnutí žalovaného postupem podle ust. § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil. Soud současně vyslovil, že věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Správní orgán bude v dalším řízení vázán právním názorem, který soud v tomto zrušujícím rozsudku vyslovil (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

O nákladech řízení bylo rozhodnuto ve smyslu ust. § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl na věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. V dané věci byla úspěšná žalobkyně, proto má právo na náhradu nákladů řízení. Zástupce žalobkyně na nákladech řízení účtoval za zaplacený soudní poplatek ve výši 3.000 Kč, za 3 úkony právní služby po 3.100 Kč podle ust. § 7, § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. a, d), g) vyhl. č. 177/1996 Sb. v účinném znění (převzetí a příprava věci, sepsání repliky, účast na jednání) a 3x režijní paušál po 300 Kč (§ 13 odst. 3 citované vyhlášky); odměna právního zastoupení byla zvýšena o částku o odpovídající dani z přidané hodnoty ve výši 21 %. Celkem je tedy žalovaný povinen žalobkyni na nákladech řízení nahradit částku 15.342 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu. 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.

V Brně dne 11. srpna 2015

JUDr. Milada Haplová, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Karolina Marešová