



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Milady Haplové a soudkyň JUDr. Evy Lukotkové a JUDr. Jany Kubenové ve věci žalobce: S., IČ:, se sídlem Lipová 370/6, 602 00 Brno, zast. JUDr. Ing. Janem Kopřivou, Ph.D., advokátem se sídlem Zahradnická 6, 603 00 Brno, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, 746 01 Opava, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 7. 2013, č. j. 2227/1.30/13/14.3,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 31. 7. 2013, č. j. 2227/1.30/13/14.3, a rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj se sídlem v Brně ze dne 29. 4. 2013, č. j. 5175/9.30/13/14.3-RZ, **se zrušují** a věc se vrací k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen nahradit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 16.342 Kč k rukám zástupce JUDr. Ing. Jana Kopřivy, Ph.D., advokáta se sídlem Zahradnická 6, 603 00 Brno, a to do 30 dnů od právní moci rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Výrokem I. rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 7. 2013, č. j. 2227/1.30/13/14.3 bylo zamítnuto odvolání žalobce proti výroku rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj se sídlem v Brně (dále jen správní orgán prvního stupně) ze dne 29. 4. 2013, č. j. 5175/9.30/13/14.3-RZ, kterým bylo rozhodnuto o tom, že žalobce

spáchal 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) a napadené rozhodnutí bylo v této části potvrzeno. Výrokem II. rozhodnutí žalovaného byl výrok rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ve věci uložené sankce změněn tak, že výše uložené pokuty byla snížena na částku 320.000 Kč. Výrokem III. byl potvrzen výrok o náhradě nákladů správního řízení ve výši 1.000 Kč.

Rozhodnutím správního orgánu prvního stupně bylo rozhodnuto o tom, že se žalobce při svém podnikání dopustil správního deliktu podle ust. § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, tím, že umožnil výkon nelegální práce ve smyslu definice v ust. § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti, když

- a) dne 17. 5. 2012 na pracovišti „Slévárna A.“ na adrese, umožnil fyzickým osobám, cizincům ukrajinské státní příslušnosti V. B., nar., I. I., nar. a I. K., nar. výkon závislé práce dělníků v rozporu s povolením k zaměstnání, konkrétně v rozporu s místem výkonu práce,
- b) dne 11. 10. 2012 ve výrobní hale v areálu společnosti I., a. s. na adrese, umožnil fyzické osobě, cizince ukrajinské státní příslušnosti, M. B., nar., výkon závislé práce dělníka v lakovně v rozporu s povolením k zaměstnání, konkrétně v rozporu s místem výkonu práce,
- c) dne 22. 10. 2012 na pracovišti stavebních úprav uličního prostoru – stavby chodníku a inženýrských sítí na adrese K. ulice,, umožnil fyzickým osobám, cizincům ukrajinské státní příslušnosti, M. B., nar., V. P., nar., I. H., nar., R. D., nar., a T. M., nar., výkon závislé práce pomocných stavebních dělníků v rozporu s povoleními k zaměstnání, konkrétně v rozporu s místem výkonu práce.

Za uvedený správní delikt byla žalobci na základě ust. § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti uložena pokuta ve výši 770.000 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 žalobci dále uložena povinnost nahradit náklady správního řízení ve výši 1.000 Kč.

Ve včas podané žalobě žalobce namítá, že rozhodnutí žalovaného, jakož i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně spočívá na nesprávné právní kvalifikaci skutku, když podle jeho názoru nedošlo k naplnění formální ani materiální stránky správního deliktu podle ust. § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Dle žalobce pro naplnění skutkové podstaty správního deliktu chyběl v daném případě základní znak, a to protiprávnost jednání, jelikož žádným zákonem není zakázáno sjednat se svými členy – družstevníky podmínky vysílání na časově omezené pracovní cesty k plnění úkolů vyplývajících z předmětu činnosti družstva, a to ani v případě, že se jedná o cizince.

Žalobce nesouhlasí s názorem, že zrušením ust. § 93 zákona o zaměstnanosti došlo k zákazu vysílat cizince na krátkodobé pracovní cesty, jelikož smysl zrušení předmětného ustanovení byl zcela jiný. S odkazem na dílo Mgr. O. B. Průvodce novelou zákona o zaměstnanosti žalobce uvádí, že cílem nových změn je snížit administrativní zátěž zaměstnavatelů při zaměstnávání cizinců na území České republiky a pružněji reagovat na potřeby trhu práce, a že stávající právní úprava pracovních cest v tehdejší ust. § 93 nemá podstatný dopad na ochranu trhu práce v daném regionu. Totéž vyplývá i z důvodové zprávy k novele zákona o zaměstnanosti, již bylo s účinností od 1. 1. 2009 zrušeno ust. § 93. V této

souvislosti žalobce poukazuje na Odborné právní stanovisko JUDr. S. K., Ph.D. ze dne 5. 10. 2011, podle něhož ust. § 93 zákona o zaměstnanosti bylo svým charakterem ustanovením omezujícím, nikoli opravňujícím, resp. stanovícím výjimku z ust. § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti. V důsledku zrušení tohoto ustanovení tak došlo k odstranění omezení vysílat zaměstnance na pracovní cesty mimo místo výkonu práce, které je uvedeno v povolení k zaměstnání. Žalobce namítá, že pracovní cesta nemá za následek změnu sjednaného místa výkonu práce, kteréžto po celou dobu pracovní cesty zůstává nezměněno.

Žalobce shrnuje, že neexistuje žádné ustanovení zákona, které by stanovilo, že cizince nelze krátkodobě vyslat na pracovní cestu, a že výslovný zákaz nelze vyvodit ani ze skutečnosti, že ust. § 93 zákona o zaměstnanosti bylo zrušeno. Žalobce poukazuje na instrukci Ministerstva práce a sociálních věcí č. 3/2011 s účinností ode dne 1. 2. 2011, podle níž „vyšle-li zaměstnavatel cizince na pracovní cestu, nepodává o této skutečnosti žádnou informaci příslušnému ÚP, ani cizinec nežádá při pracovní cestě o nové povolení k zaměstnání.“

Žalobce se domnívá, že v jeho případě nedošlo ani k rozporu s ust. § 89 zákona o zaměstnanosti regulujícím zaměstnání cizinců. Žalobce uvádí, že povinen žádat o vydání nového povolení s jiným místem výkonu práce by byl tehdy, kdyby se u něj vyskytlo nebo uvolnilo pracovní místo, v daném případě však nedošlo k uvolnění pracovního místa, ani zde nevzniklo nové pracovní místo, ale jednalo se o nepředvídanou situaci, která nevyžadovala řešení v podobě nového pracovníka. Žalobce namítá, že při představě řízení se výkladem správních orgánů by zaměstnavatel nebyl schopen včasné reagovat na naléhavou situaci a takový postup by pro něj byl neefektivní. Žalobce dále poukazuje na absurdnost výkladu správního orgánu, kdy správní orgán připouští u cizince jedinou změnu místa výkonu práce, a to převedení na jinou práci podle ust. § 41 odst. 1 písm. c) zákoníku práce, přičemž nepřipouští převedení na jinou práci u ostatních ustanovení § 41 odst. 1 zákoníku práce. Žalobce dále namítá, že pro řadu profesí a podnikatelských aktivit je časté vysílání na pracovní cesty typické, přičemž z úhlu pohledu správního orgánu by cizinci byli vyloučeni z této části trhu práce.

Žalobce dále namítá, že jeho jednáním nebyla naplněna materiální stránka správního deliktu. Pokud žalovaný konstatuje, že jednání žalobce považuje za společensky škodlivé, tuto škodlivost definuje pouze obecně, aniž by prokázal, jaká škodlivost byla konkrétním jednáním žalobce způsobena. Okolnosti, jež vylučují porušení nebo ohrožení zájmu společnosti, musí být vždy posouzeny, zejména za situace, kdy žalobce uváděl takové skutečnosti, které podle jeho názoru snižují společenskou nebezpečnost na takovou míru, že by materiální znak správního deliktu nebyl naplněn (poukazoval zejména na počet cizinců, délku jejich vyslání a uváděl, že v případě všech se jednalo o krátkodobé vyslání v rámci jednoho kraje, navíc do regionů vyznačujících se téměř stejnou mírou nezaměstnanosti, jako je v regionu, na který se vztahovalo jejich povolení k zaměstnání).

V neposlední řadě žalobce poukazuje na rozdílné závěry učiněné kontrolními orgány v rámci kontroly provedené dne 19. 11. 2012, kdy kontrolující správní orgán za stejné situace na základě předložených dokladů na rozdíl od nyní projednávaného případu dospěl k závěru, že nebyl zjištěn výkon nelegální práce ve smyslu ust. § 5 písm. e) zákona o zaměstnanosti. Žalobce byl na základě tohoto závěru v dobré víře, že jeho jednání není v rozporu se zákonem.

S ohledem na shora uvedené žalobce navrhuje, aby soud rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, a aby žalovanému byla uložena povinnost nahradit žalobci náklady řízení.

Dne 4. 9. 2013 bylo soudu doručeno vyjádření žalobce, v němž na podporu svých žalobních tvrzení odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 8. 2013, č. j. 1 As 67/2013-42 týkající se problematiky vysílání cizinců na pracovní cesty, který lze podle jeho názoru aplikovat i na projednávaný případ.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě ze dne 15. 11. 2013 uvedl, že při rozhodování o správním deliktu postupoval zcela v souladu s účinnými právními předpisy. Co se týče naplnění formální stránky správního deliktu, žalovaný odkazuje na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí. Žalovaný zdůrazňuje, že polemika žalobce, že se nejednalo o nové pracovní místo, ale o nepředvídanou situaci, je podle jeho názoru zavádějící. K pracovištím, kde byli zjištěni ve výroku uvedení cizinci, byly doloženy smlouvy o dílo, z nichž vyplývá, že žalobce získal novou zakázku, kterou měl v rámci obchodněprávního vztahu zajistit. Na základě toho lze vyvodit, že žalobci jako zaměstnavateli vznikla nová pracovní místa za účelem splnění smlouvy o dílo. Jako účelovou považuje žalovaný i polemiku žalobce v podobě nepředvídané situace. Žalovaný je přesvědčen, že žalobce v daném případě nevysílal cizince na pracovní cesty ve smyslu ust. § 42 zákoníku práce s tím, že by byl řádně plněn smysl a účel pracovní cesty, ale že se v daném případě jednalo o faktickou změnu místa výkonu práce. V daném případě tak podle názoru žalovaného docházelo k obcházení povinností vyplývajících pro zaměstnavatele ze zákona o zaměstnanosti, a to nikoli ojediněle, ale systematicky a dlouhodobě. V této souvislosti pak žalovaný poukazuje na skutečnost, že cizinci vykonávající práci pro žalobce, byli zjištěni při náhodných kontrolách jiných subjektů, na různých pracovištích a dokonce i v jiných krajích. K naplnění materiální stránky správního deliktu žalovaný odkazuje na odůvodnění rozhodnutí jak žalovaného, tak správního orgánu prvního stupně. K odkazu žalobce na protokol o výsledku kontroly ze dne 9. 11. 2012 žalovaný uvádí, že se jednalo o individuální posouzení při kontrole doložených skutečností ze strany inspektora Oblastního inspektorátu práce pro Moravskoslezský kraj a Olomoucký kraj, z něhož vzešel závěr, který nekoresponduje s právním názorem správního orgánu prvního stupně ani žalovaného.

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

V reakci na vyjádření žalovaného byla soudu doručena replika, v níž žalobce setrval na své žalobní argumentaci. Nad rámec žaloby žalobce poukázal na skutečnost, že záznam o kontrole provedené v areálu společnosti I., a. s. byl jediným podkladem pro rozhodnutí o neprodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání paní M. B., toto rozhodnutí však bylo rozhodnutím Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců zrušeno z důvodu, že kontrolní zjištění nebyla dostačující pro závěr, že se jednalo o nelegální výkon práce, jelikož nebylo prokázáno, že by cizinka vykonávala práci na uvedeném místě dlouhodobě, a že se nejednalo o pracovní cestu. Jak žalobce uvedl v žalobě, jednalo se o krátkodobé vysílání na pracovní cestu.

Žaloba byla podána včas (§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, 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.

Soud ve věci rozhodl bez nařízení jednání za splnění zákonných podmínek (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).

Mezi stranami nebylo po skutkové stránce sporné, že žalobce dne 17. 5. 2012 umožnil cizincům ukrajinské státní příslušnosti V. B., nar., I. I., nar. a I. K., nar. výkon závislé práce dělníků na pracovišti „S. A.“ na adrese, dne 11. 10. 2012 umožnil cizince ukrajinské státní příslušnosti, M. B., nar., výkon závislé práce dělníka ve výrobní hale v areálu společnosti I. na adrese a dne 22. 10. 2012 umožnil cizincům ukrajinské státní příslušnosti, M. B., nar., V. P., nar., I. H., nar., R. D., nar., a T. M., nar., výkon závislé práce pomocných stavebních dělníků na pracovišti stavebních úprav uličního prostoru – stavby chodníku a inženýrských sítí na adrese ulice, V., přičemž všichni uvedení cizinci v době výkonu práce disponovali platným povolením k zaměstnání, na základě kterých byli oprávněni vykonávat práci pro žalobce, s místem výkonu práce v, a na ulici

Spornou mezi žalobcem a žalovaným v projednávané věci 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 nevyjímaje.

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, soud dovodil, že tato restriktivní úprava zaměstnávání cizinců, jejímž účelem je zajistit ochranu trhu práce v České republice tak, aby cizinci mohli být zaměstnávání 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. Nevyplyvá 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 74/201 – 31, a ze dne 25. 7. 2013, č. j. 9 As 48/2013 – 46) se Nejvyšší správní soud sjednotil v názoru, že zrušením § 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 přisvědčil žalobci v tom, že z výše uvedené rekapitulace vývoje právní úpravy nevyplývá 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).

Nelze souhlasit se žalovaným, že přisvědčením názoru žalobce by povolení k zaměstnávání ztratilo význam a cizozemský zaměstnanec by mohl být vyslán prakticky kamkoliv. Jak vyslovil v rozsudku ze dne 30. 7. 2013, č. j. 4 As 74/2013 – 31, Nejvyšší správní soud, vyslání v souladu se zákoníkem práce musí svým obsahem pracovní cestě skutečně odpovídat (*„Dlouhodobý či pravidelně se opakující výkon práce mimo místo uvedené v povolení k zaměstnání či zásadní změna druhu povolené pracovní činnosti by nepochybně musely být hodnoceny jako práce nelegální ve smyslu § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti, přičitatelné vedle zaměstnavatele i samotnému cizinci ve smyslu § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců, tedy jako výkon práce bez povolení k zaměstnání.“*). Je úkolem správního orgánu, aby posoudil otázku oprávněnosti trvání konkrétní pracovní cesty, přičemž zvážením všech relevantních okolností může správní orgán dojít k závěru, že se v daném případě jedná o zneužití institutu pracovní cesty za účelem obcházení zákonné úpravy, která předpokládá omezení místa výkonu práce v povolení k zaměstnání.

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 žalobce 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.

Jako irelevantní se jeví i argumentace žalovaného, 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).

Na základě shora uvedeného dospěl soud k závěru, že jelikož všichni cizinci, jimž měl žalobce umožnit výkon nelegální práce, měli platné povolení k zaměstnání, na základě kterého byli oprávněni vykonávat práci pro žalobce, 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 žalobce tím, že tyto cizince vyslal ve dnech 17. 5. 2012, 11. 10. 2012 a 22. 10. 2012 na pracovní cestu, naplnil 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 (ačkoli žalobce tuto skutečnost v průběhu správního řízení konstantně tvrdil) 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 následné vyjádření žalovaného k žalobě, že žalobce při vysílání cizinců na pracovní cesty nepostupoval v souladu se smyslem a účelem tohoto institutu, toto konstatování totiž nemá žádnou oporu v provedeném dokazování.

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 namítanému nenaplnění materiální stránky správního deliktu).

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. S ohledem na důvod zrušení rozhodnutí přistoupil soud rovněž ke zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně (§ 78 odst. 3 s. ř. s.). Soud současně vyslovil, že věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Správní orgány budou v dalším řízení vázány 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 byl úspěšný žalobce, proto má právo na náhradu nákladů řízení. Ze soudního spisu vyplývá, že žalobci vznikly náklady řízení za zaplacený soudní poplatek ve výši 4.000 Kč (3.000 Kč za žalobu, 1.000 Kč za návrh na přiznání odkladného účinku), za 3 úkony právní služby po 3.100 Kč podle ust. § 7, § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. a, d) vyhl. č. 177/1996 Sb. v účinném znění (převzetí a příprava věci, sepsání žaloby, sepsání repliky) 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 žalobci na nákladech řízení nahradit částku 16.342 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 30. června 2015

JUDr. Milada Haplová, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Karolina Marešová