



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců Mgr. Jana Kašpara a Mgr. Kamila Tojnera v právní věci žalobce: **KUBE – PLUS, v. o. s.**, se sídlem Husinecká 903/10, Praha 3, IČ 266 91 949, zast. JUDr. Miroslavem Bartoněm, advokátem, se sídlem Záhřebská 577/33, Praha 2, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, Opava, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 7. 2013, čj. 1728/1.30/13/14.3,

**t a k t o :**

- I. Rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 1. 7. 2013, čj. 1728/1.30/13/14.3, a rozhodnutí Oblastního úřadu inspekce práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj ze dne 27. 2. 2013, čj. 324/9.30/13/14.3-RZ, se zrušují a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 12.228 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám JUDr. Miroslava Bartoně, advokáta.**

**O d ů v o d n ě n í**

Žalobce se podanou žalobou domáhá přezkoumání rozhodnutí žalovaného uvedeného v záhlaví, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj (dále jen inspektorát) ze dne 27. 2. 2013, čj. 324/9.30/13/14.3 - RZ, jímž byla žalobci uložena pokuta podle ustanovení § 140 odst. 4 písm. f) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, ve výši 300.000 Kč za správní delikt podle ustanovení § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, kterého se měl dopustit tím, že umožnil výkon nelegální práce ve smyslu ustanovení § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti, když dne 19. 9. 2012 v katastru obce Ostrožská Nová Ves umožnil dvěma fyzickým osobám vykonávat pomocné stavební práce na základě písemně uzavřené pracovní smlouvy, avšak v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání, konkrétně s místem výkonu práce.

Žalobce v žalobě uvádí, že zákaz pracovních cest zaměstnance cizince není zakotven ani v zákoníku práce ani v zákoně o zaměstnanosti. Na pracovní cesty cizinců se tak vztahují stejná pravidla jako na české zaměstnance, tedy že cizince lze vyslat bez dalšího na pracovní cestu, aniž by to znamenalo změnu místa výkonu práce. Tuto argumentaci žalobce potvrzuje i aktuální judikatura Nejvyššího správního soudu, konkrétně rozsudek ze dne 22. 8. 2013, sp. zn. I As 67/2013.

Žalobce podotýká, že veřejný zájem na povolení či zakázání určité činnosti sám o sobě nemůže být důvodem správního deliktu a není pramenem práva. Jedině je-li veřejný zájem vyjádřen *expressis verbis* zákonem, lze na základě zákonné normy ukládat práva a povinnosti. Žalobce trvá na tom, že vysláním zaměstnance na pracovní cestu se nemění místo výkonu práce ve smyslu zákoníku práce a ani nemohlo dojít k porušení zákona o zaměstnanosti.

Všechny zákony mají stejnou právní sílu a platí jak pro subjekty práva soukromého, tak i veřejného a správní orgán nemůže v rámci aplikace právních norem vyloučit zákon, který se mu nehodí, s odkazem, že se jedná „jen“ o předpisy soukromého práva. V praxi je třeba právní řád vykládat jednotně a přihlížet ke speciální právní úpravě, která je, pokud jde o pracovní cesty, obsažena v zákoníku práce. Změnu hodnocení jednání subjektů práva nelze provádět svévolně a dle aktuální potřeby výkladu právních norem, jak činí žalovaný.

Místem výkonu práce se obecně rozumí určitý prostor, kde zaměstnanec práci vykonává. V posuzovaném případě místo výkonu práce sjednané pracovní smlouvě odpovídá místu uvedenému v povolení k zaměstnání u všech dotčených zaměstnanců účastníka řízení. U žalobce však nastala situace, kdy bylo zapotřebí plnit pracovní úkoly dočasně mimo sjednané a v pracovním povolení uvedené místo výkonu práce. Není pochyb o tom, že zaměstnanec necizinec může být na pracovní cestu v takovém případě vyslán, místo výkonu práce se tím nemění. Pokud podle mínění žalovaného cizinec na služební cestu vyslán být nemůže, měl by to odůvodnit odkazem na právní normu, která toto výslovně zakazuje.

Pokud jde o výši uložené pokuty, pak žalovaný potvrdil rozhodnutí inspektorátu, který dospěl k závěru, že sankce ve výši 300.000 Kč je sankcí odpovídající. Inspektorát přitom přihlédl k hospodářským výsledkům za rok 2010 a 2011 a dále k obratu za tyto roky a k tomu, že zaměstnává 12 zaměstnanců, nevlastní žádné nemovitosti, nemá dlouhodobé úvěry ani leasingové smlouvy. Nepřihlédl však k zásadnímu ukazateli, a to ke stavu vlastního kapitálu, který ke konci roku 2011 činil částku 70.000 Kč. Uložená pokuta je značným zásahem do majetku žalobce a může být v konečném důsledku likvidační.

Žalovaný ve vyjádření k podané žalobě uvedl, že nepochybně to, že každý může činit to, co zákon nezakazuje a nikdo nesmí být nucen činit to, co zákon neukládá. Avšak vzhledem ke skutečnosti, že zákon o zaměstnanosti upravuje náležitosti povolení k zaměstnání a obsahuje také definici nelegální práce, kde je mimo jiné uvedeno to, že nelegální prací je, pokud fyzická osoba - cizinec vykonává práci v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání a tento zákon dále také výslovně označuje umožnění výkonu nelegální práce za správní delikt, nemohlo v předmětné věci dojít k porušení zásady *nullum crimen sine lege*.

Při vydání povolení k zaměstnání Úřad práce přihlíží k situaci na trhu. Výklad, který zastává žalobce, by mohl vést k tomu, že cizinec požádá o povolení k zaměstnání, kde uvede místo výkonu práce, ovšem na tomto místě se po celou dobu svého zaměstnání nebude vůbec zdržovat, protože bude neustále vyslán zaměstnavatelem na pracovní cesty. Místo výkonu práce uvedené v povolení k zaměstnání by tak zcela ztratilo svůj smysl.

Při určení výše pokuty žalovaný přihlédl k závažnosti správního deliktu. Za spáchaný delikt je možno uložit pokutu v rozmezí od 250.000 Kč do 10 mil. Kč. Žalobci uložená pokuta je tedy při spodní hranici zákonného rozpětí.

Ze správního spisu vyplývá, že dne 19. 9. 2012 inspektorát při kontrole u žalobce zjistil, že na pracovišti v Ostrožské Nové Vsi vykonávají práci dva zaměstnanci žalobce, občané Ukrajiny, kterým bylo vydáno povolení k zaměstnání s místem výkonu práce Praha. Na základě toho bylo opatřením ze dne 8. 1. 2013 zahájeno řízení o správním deliktu. Žalobce ve vyjádření k zahájenému správnímu řízení uvedl, že předmětní zaměstnanci byli vysláni zaměstnavatelem na pracovní cestu. Vyjádřil proto přesvědčení, že se správního deliktu nedopustil a navrhl, aby bylo řízení zastaveno.

Rozhodnutím ze dne 27. 2. 2013, čj. 324/9.30/13/14.3-RZ, byla žalobci uložena pokuta ve výši 300.000 Kč za správní delikt, jak již bylo uvedeno shora. Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí odvolání, ve kterém uvedl námitky obdobné s těmi, které později uplatnil v žalobě. O odvolání bylo rozhodnuto žalobou napadeným rozhodnutím Státního úřadu inspekce práce ze dne 1. 7. 2013, č. j. 1728/1.3/13/14.3, tak, že odvolání bylo zamítnuto a rozhodnutí inspektorátu potvrzeno.

Městský soud v Praze žalobou napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, přezkoumal v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán, a vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. O věci přitom rozhodl bez jednání, neboť s tím oba účastníci řízení souhlasili, resp. nevyslovili ve stanovené lhůtě nesouhlas.

Městský soud v Praze věc posoudil takto:

Při posouzení správnosti výroku o odpovědnosti žalobce za správní delikt („výroku o vině“) lze vyjít ze závěrů, k nimž dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 8. 2013, čj. 1 As 67/2013-42, kde uvedl: *Při 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.). Argument 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 z roku 2006 (§ 42 a § 43).*

Dále lze poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2013, čj. 9 As 48/2013-46, kde Nejvyšší správní soud uvedl: *Cizince pracujícího na základě povolení k zaměstnání (§ 92 odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti) lze vyslat na pracovní cestu. Takový výkon práce mimo sjednané (a povolené) místo výkonu práce, nelze bez dalšího považovat za práci v rozporu s platným povolením k zaměstnání. Vyslání cizince na pracovní cestu ale musí být časově omezené (§ 42 zákoníku práce z roku 2006) a nesmí znamenat dlouhodobou (fakticky trvalou) změnu místa výkonu práce.*

Oba rozsudky jsou dostupné na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz) a nadto byly publikovány ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, zdejší soud pro nepovažuje za nutné zde odůvodnění těchto rozsudků obsáhle reprodukovat a pro stručnost na ně v plném rozsahu odkazuje.

Ze shora uvedeného tak vyplývá, že nelze v plném rozsahu přisvědčit ani žalobci ani žalovanému. Žalovaný vycházel z předpokladu, že jakýkoli výkon pracovní činnosti cizincem

mimo místo uvedené jako místo výkonu práce v povolení k zaměstnání je správním deliktem. Správnost takového náhledu na věc vyvrací první z citovaných rozsudků.

Žalobce naopak vycházel z předpokladu, že cizince lze vysílat na služební cestu prakticky neomezeně a za výkon práce mimo místo uvedené v povolení o zaměstnání nemůže být zaměstnavatel takového cizince v žádném případě poškozen. Správnost takového náhledu ovšem vyvrací druhý z citovaných rozsudků.

Na správních orgánech proto nyní bude, aby se zaměřily na otázku, zda v daném případě bylo vyslání konkrétních cizinců na pracovní cestu skutečně jen přechodné a zda neznamenal fakticky trvalou změnu místa výkonu práce. Vycházejíce z nesprávného právního názoru správní orgány této otázky dosud nevěnovaly žádnou pozornost. Otázku naplnění všech znaků skutkové podstaty správního deliktu proto nelze v daném případě v úplnosti nyní zodpovědět, neboť úvahy obsažené v odůvodnění rozhodnutí správních orgánů obou stupňů vztahující se k této otázce prakticky chybí. Bude proto zapotřebí, aby se správní orgány v dalším řízení této otázky věnovaly a ve svých rozhodnutích ji podrobně rozebraly a případně doplnily za tímto účelem ve věci provedené dokazování.

Pokud jde o výrok o výši uložené sankce za projednávaný správní delikt („výrok o trestu“), správní orgány vycházely ze znění zákona o zaměstnanosti, podle něhož za tento delikt je možno uložit pokutu ve výši od 250.000 Kč do 10 mil. Kč. Městský soud v Praze dopěl k závěru, že stanovení dolní hranice pokuty ve výši 250 000 Kč je v rozporu s ústavním pořádkem České republiky, a proto podal návrh Ústavnímu soudu na zrušení části zákona o zaměstnanosti zakotvujícího minimální výši pokuty za projednávaný správní delikt. Ústavní soud nálezem ze dne 9. 9. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 52/13, tomuto návrhu vyhověl a vyslovil, že ustanovení § 140 odst. 4 písm. f) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění zákona č. 367/2011 Sb. a zákona č. 1/2012 Sb., ve slovech „nejméně však ve výši 250 000 Kč“, tedy ve znění před jeho novelizací provedenou zákonem č. 136/2014 Sb., je v rozporu s čl. 1, čl. 4 odst. 4, čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a zrušil toto ustanovení dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů.

Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 2. 12. 2014, čj. 6 Ads 80/2013-41, *zrušením § 140 odst. 4 písm. f) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve slovech „nejméně však ve výši 250 000 Kč“ nálezem sp. zn. Pl. ÚS 52/13 otevřel Ústavní soud cestu k tomu, aby správní orgány a soudy v probíhajících řízeních při ukládání pokuty za správní delikt umožnění výkonu nelegální práce zohlednily osobní a majetkové poměry delikventa, aniž by je při tom limitovala protiústavně zakotvená spodní hranice pokuty ve výši 250 000 Kč. Jinak by došlo k porušení ústavně zaručeného práva podle čl. 11 Listiny základních práv a svobod.*

Dospějí-li tedy správní orgány i v dalším řízení k závěru, že žalobce se správního deliktu dopustil, nebudou při stanovení nové výše pokuty již vázány protiústavně stanovenou spodní hranicí ve výši 250.000 Kč. Posuzovat detailněji správnost postupu správních orgánů při určení konkrétní výše sankce by však za situace, kdy dosud nebyla definitivně zodpovězena otázka, zda se žalobce vůbec správního deliktu dopustil, postrádalo smyslu.

Vzhledem ke shora uvedenému soud žalobě vyhověl a napadené rozhodnutí podle § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Právním názorem, který soud vyslovil v tomto rozsudku, je v dalším řízení správní orgán vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

Žalobce měl se svojí žalobou úspěch a náleží mu proto náhrada důvodně vynaložených a prokázaných nákladů řízení podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Tyto náklady spočívají v nákladech souvisejících se zastoupením advokátem podle vyhlášky č. 177/1996 Sb. ve znění pozdějších předpisů za 2 úkony právní služby po 3100 Kč (za převzetí věci a sepsí žaloby), a 2 režijní paušály po 300 Kč. Celkem tedy činí náklady na právní zastoupení 6.800 Kč. K tomu se připočítává daň z přidané hodnoty ve výši 21 %, již je žalobcův advokát plátcem, ve výši 1.428 Kč. Další náklady představuje zaplacený soudní poplatek ve výši 3.000 Kč za žalobu a 1.000 Kč za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě. Proto soud přiznal žalobci právo na náhradu nákladů řízení ve výši 12.228 Kč.

### **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, 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). Případně-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](http://www.nssoud.cz).

V Praze dne 19. února 2015

JUDr. Ing. Viera Horčicová, v. r.  
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:  
Veronika Brunhoferová