



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl samosoudkyní JUDr. Miladou Haplovou ve věci žalobkyně: **G. I.**, nar., státní příslušnost Ukrajina, bytem, zast. Mgr. Janem Lipavským, advokátem se sídlem Velké náměstí 135, 500 03 Hradec Králové, proti žalované: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2, P. O. Box 78, 130 51 Praha 3, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 15.7.2013, č. j. CPR-15107-2/ČJ-2012-930310-V238, a proti rozhodnutí žalované ze dne 15.7.2013, č. j. CPR-15107-3/ČJ-2012-930310-V238,

takto:

- I. Rozhodnutí Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie ze dne 15.7.2013, č. j. CPR-15107-2/ČJ-2012-930310-V238 a rozhodnutí Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Jihomoravského kraje, odboru cizinecké policie, oddělení pobytových agend, Valtice, ze dne 29.11.2012, č. j. KRPB-181154/ČJ-2012-060027-SV **se zrušují** a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Rozhodnutí Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie ze dne 15.7.2013, č. j. CPR-15107-3/ČJ-2012-930310-V238 a rozhodnutí Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Jihomoravského kraje, odboru cizinecké policie, oddělení pobytových agend, Valtice, ze dne 29.11.2012, č. j. KRPB-181154-17/ČJ-2012-060027-SV **se zrušují** a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- III. Žalovaná **je povinna** nahradit žalobkyni náklady právního zastoupení ve výši 16.456 Kč do 30 dnů od právní moci rozsudku k rukám zástupce Mgr. Jana Lipavského, advokáta se sídlem Velké náměstí 135, 500 03 Hradec Králové.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobou ze dne 24.7.2013 doručenou téhož dne Městskému soudu v Praze a usnesením ze dne 26.7.2013, č. j. 1 A 52/2013-22 postoupenou k vyřízení Krajskému soudu v Brně, se žalobkyně domáhala přezkoumání rozhodnutí žalované ze dne 15.7.2013, č. j. CPR-15107-2/ČJ-2012-930310-V238, kterým žalovaná podle ust. § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen správní řád) zamítla odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Jihomoravského kraje, odboru cizinecké policie, oddělení pobytových agend, Valtice, ze dne 29.11.2012, č. j. KRPB-181154/ČJ-2012-060027-SV a toto rozhodnutí potvrdila; a přezkoumání rozhodnutí žalované ze dne 15.7.2013, č. j. CPR-15107-3/ČJ-2012-930310-V238, kterým žalovaná podle ust. § 90 odst. 5 správního řádu zamítla odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Jihomoravského kraje, odboru cizinecké policie, oddělení pobytových agend, Valtice (dále jen správní orgán prvního stupně), ze dne 29.11.2012, č. j. KRPB-181154-17/ČJ-2012-060027-SV a toto rozhodnutí potvrdila.

Rozhodnutím správního orgánu prvního stupně ze dne 29.11.2012, č. j. KRPB-181154/ČJ-2012-060027-SV bylo cizince (žalobkyni) podle ust. § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o pobytu cizinců) uloženo správní vyhoštění a doba, po kterou jí nelze umožnit vstup na území členských států Evropské unie, byla stanovena v délce 6 měsíců. Počátek doby, po kterou nelze cizince umožnit vstup na území členských států Evropské unie, byl stanoven v souladu s ust. § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců ode dne, kdy uplyne doba pro vycestování z území České republiky. Současně byla cizince rozhodnutím podle ust. § 118 odst. 3 zákona o pobytu cizinců stanovena doba k vycestování z území České republiky do 30 dnů po nabytí právní moci rozhodnutí. Pro případ, že by rozhodnutí o správním vyhoštění bylo ve lhůtě stanovené k vycestování nevykonatelné z důvodů podle ust. § 119, § 119a, § 179 nebo § 172 odst. 3 zákona o pobytu cizinců nebo z důvodu dle ust. § 32 odst. 5 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, byla doba k vycestování stanovena do 30 dnů ode dne odpadnutí těchto důvodů.

Rozhodnutím správního orgánu prvního stupně ze dne 29.11.2012, č. j. KRPB-181154-17/ČJ-2012-060027-SV byla cizince (žalobkyni) podle ust. § 79 odst. 5 správního řádu uložena povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1.000 Kč, a to ve lhůtě do 15 dnů ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí.

Žalobkyně v žalobě namítá, že v jejím případě nebyl prokázán výkon nelegální práce, tj. vykonávání práce bez povolení k zaměstnání a nejsou proto splněny podmínky pro ukládání správního vyhoštění. Žalobkyně namítá, že z dikce ust. § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizince vyplývá, že správní orgán vydá rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, je-li cizinec na území zaměstnán bez oprávnění k pobytu nebo povolení k zaměstnání, žalobkyně však po celou dobu svého pobytu měla platné povolení k pobytu a platné povolení k zaměstnání. Žalobkyně má za to, že správní orgán je oprávněn vydat rozhodnutí o správním vyhoštění cizince pouze za situace, je-li cizinec na území zaměstnán bez oprávnění k pobytu nebo povolení k zaměstnání, nikoli však již pokud cizinec vykonává práci v rozporu s povoleným zaměstnáváním. Ustanovení zákona o pobytu cizinců podle názoru žalobkyně nelze vykládat extenzivně a vytvářet výkladem nové skutkové podstaty pro uložení správního vyhoštění. V této souvislosti žalobkyně poukazuje na rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 1.7.2013, č. j. 75 A 3/2013-28, ve kterém soud dospěl ke stejnému závěru jako žalobkyně.

Dále žalobkyně namítá, že ust. § 89 zákona o zaměstnanosti nelze vykládat tak, že by nebylo možné vysílat zaměstnance – cizince na pracovní cestu, když to jiný předpis výslovně připouští. Žalobkyně uvádí, že zákon o zaměstnanosti neobsahuje žádné ustanovení, které by výslovně upravovalo možnost či nemožnost zaměstnance s vydaným povolením k zaměstnání vyslat na pracovní cestu mimo území výslovně označené v povolení k zaměstnání, tuto možnost však upravuje v návaznosti na ust. § 3 zákona o zaměstnanosti ust. § 42 odst. 1 zákoníku práce. Žalobkyně má dále za to, že nelze směřovat „více míst výkonu práce“ ve smyslu ust. § 145 zákona o zaměstnanosti a „možnost vyslat zaměstnance“ na pracovní cestu. Žalobkyně namítá, že zaměstnanec-cizinec nepotřebuje povolení k zaměstnání při vyslání na pracovní cestu, neboť nedochází ani ke změně ani k rozšíření místa výkonu práce. Žalobkyně konečně namítá, že postupovala v souladu s výkladem zákona uveřejněným na oficiálních stránkách Ministerstva práce a sociálních věcí do 14.2.2012.

Žalobkyně namítá nepřezkoumatelnost rozhodnutí, jelikož podle jejího názoru v odůvodnění rozhodnutí absentuje jakákoli úvaha o tom, jakým způsobem byly hodnoceny jednotlivé normy při ukládání správního vyhoštění, a to jak jednotlivě, tak ve vzájemných souvislostech. Žalobkyně se domnívá, že žalovaná se omezila pouze na konstatování, nikoli však na právní hodnocení námitek žalobkyně.

Pro případ, že by soud dospěl k opačnému závěru než žalobkyně, žalobkyně namítá, že uložené správní vyhoštění je příliš přísné a uvádí, že žije v České republice od roku 2008 se svým manželem, přičemž vazby na české prostředí má větší než na Ukrajině, a že na příjmech z její pracovní činnosti je závislá i její dcera trvale žijící na Ukrajině. Žalobkyně dále namítá, že nezbytnou podmínkou jakéhokoli omezení základních práv je respektování principu proporcionality, kdy je v každém případě třeba uvážit, zda je respektována rovnováha mezi zájmy cizince na ochraně jeho soukromého a rodinného života na straně jedné a zájmy státu na ochraně veřejného pořádku a bezpečnosti na straně druhé. Žalobkyně se domnívá, že výkon rozhodnutí o správním vyhoštění žalobkyně z území České republiky by znamenal přerušování její pracovní dráhy a narušení vazeb, aniž by takové opatření bylo nutné z hlediska veřejného zájmu, že vyhoštění v délce 6 měsíců je nepřiměřeně přísné, a to zejména s ohledem na skutečnost, že se jedná o první zjištěné porušení právních předpisů České republiky a navíc měla na území povolen trvalý pobyt. Pro případ, že soud dospěje k závěru, že opatření správního vyhoštění lze v daném případě ukládat, žalobkyně navrhuje, aby soud využil postup podle ust. § 78 odst. 2 soudního řádu správního a rozhodl o neuložení správního vyhoštění.

Konečně žalobkyně namítá, že správní orgán je povinen postupovat podle obecných zásad správního řízení, kdy především poukazuje na zásadu materiální pravdy a namítá, že postup správního orgánu spočívající v posouzení tvrzení účastníka za účelové, přičemž se sám nevypořádá s námitkami žalobkyně, znamená opuštění zásady materiální pravdy.

S ohledem na výše uvedenou argumentaci žalobkyně uvádí, že bylo správním orgánem nesprávně rozhodnuto o povinnosti žalobkyně zaplatit náhrady řízení.

S ohledem na výše uvedené argumenty žalobkyně navrhuje, aby soud rozsudkem zrušil obě rozhodnutí žalované i obě rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a věc vrátil žalované k dalšímu řízení, a dále aby soud uložil žalované povinnost nahradit žalobkyni náklady řízení.

Dne 30.8.2013 bylo soudu doručeno doplnění žaloby, v němž žalobkyně odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.8.2013, sp. zn. 1 As 67/2013, podle něhož počínaje 1.1.2009 neexistuje žádná veřejnoprávní norma, která by regulovala časově omezené vysílání cizozemského zaměstnance mimo místo výkonu práce a že cizozemský zaměstnanec se může se zaměstnavatelem na pracovní cestě podle své vůle dohodnout. Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku dále dovozuje, že náhlá a nepředvídatelná změna výkladu zákona správním orgánem je protiústavní.

Žalovaná ve svém vyjádření ze dne 16.9.2013 uvádí, že trvá na závěrech vyjádřených v žalobou napadených rozhodnutích a plně odkazuje na odůvodnění napadeného rozhodnutí. Dále žalovaná odkazuje na rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové č. j. 28 A 2/2013-32 v obdobné věci, z odůvodnění kterého vyplývá, že existuje bohatá judikatura Nejvyššího správního soudu např. ze dne 3.9.2008, č. j. 1 As 28/2006-76, podle něhož „Zdejší soud opakovaně judikoval, že výkon práce cizincem v obvodu územní působnosti jiného úřadu práce, než který povolení k zaměstnání vydal, se považuje za výkon práce bez platného povolení k zaměstnání (viz rozsudky ze dne 8.6.2007, č. j. 7 As 46/2006-51 a č. j. 7 As 46/2006-56 a rozsudek ze dne 25.10.2007, č. j. 6 As 54/2006-66). Vzhledem k tomu, že žalovaný neshledal ve svém postupu pochybení, navrhuje zamítnutí žaloby.

V reakci na vyjádření žalované byla soudu dne 1.10.2013 doručena replika žalobkyně, v níž žalobkyně uvádí, že žalovanou citované rozsudky NSS jsou pro danou věc nepoužitelné, neboť se buď netýkají projednávané věci a nebo reflektují jiný právní stav. Žalobkyně opětovně poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 67/2013, v němž je zdůrazňováno, že se týká právního stavu od 1.1.2009, kdy došlo ke zrušení ust. § 93 zákona o zaměstnanosti.

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.), žaloba je přípustná (§ 65, § 68, § 70 s. ř. s.).

Žaloba byla přezkoumána v mezích žalobních bodů včetně řízení předcházejícího vydání, přičemž soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1, 2 s. ř. s.).

Předmětná věc byla projednána bez nařízení jednání, neboť byly splněny zákonné podmínky ve smyslu § 51 odst. 1 s. ř. s.

V nyní posuzované věci bylo žalobkyni uloženo správní vyhoštění dle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 zákona o pobytu cizinců, dle něhož policie vydá rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který pobývá na území přechodně, s dobou, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států Evropské unie, a zařadí cizince do informačního systému smluvních států, je-li cizinec na území zaměstnán bez oprávnění k pobytu anebo povolení k zaměstnání, ačkoli je toto povolení podmínkou výkonu zaměstnání, nebo na území provozuje dani podléhající výdělečnou činnost bez oprávnění podle zvláštního právního předpisu anebo bez povolení k zaměstnání cizince zaměstnal nebo takové zaměstnání cizinci zprostředkoval.

Mezi stranami nebylo po skutkové stránce sporné, že žalobkyně vykonávala práci v areálu společnosti Frigopríma spol. s r.o. v Mikulově, přičemž do této společnosti byla vyslána Družstvem Vožak, pro něhož práci vykonávala. V době kontroly provedené správním

orgánem prvního stupně v součinnosti s oblastním inspektorátem práce pro Jihomoravský a Zlínský kraj žalobkyně disponovala rozhodnutím Úřadu práce ČR – krajská pobočka pro hlavní město Prahu ze dne 9.1.2012 č. j. ABA-444/2012-za, na základě kterého bylo žalobkyni povoleno vykonávat zaměstnání pro Družstvo Vožak, druh práce Ruční baliči, s místem výkonu práce Praha, a to od 1.2.2012 do 31.1.2013.

Soud předně uvádí, že neshledal důvodnou žalobní námitku, že správní vyhoštění lze uložit cizinci pouze v případě, kdy cizinec vykonává zaměstnání bez povolení k zaměstnání, nikoli v případě, kdy zaměstnání vykonává v rozporu s povolením k zaměstnání. Výkon práce cizincem v obvodu územní působnosti jiného úřadu práce, než který povolení k zaměstnání vydal, se považuje za výkon práce bez platného povolení k zaměstnání (srov. také rozsudky ze dne 8. 6. 2007, č. j. 7 As 28/2006-51 a č. j. 7 As 46/2006-56, a rozsudek ze dne 25. 10. 2007, č. j. 6 As 54/2006-66; všechna zde uváděná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou též dostupná na www.nssoud.cz). Je nezbytné si uvědomit, že úřad práce při vydávání povolení k zaměstnání posuzuje pouze podmínky na lokálním trhu práce, který odpovídá územnímu obvodu jeho působnosti. Při vydávání povolení k zaměstnání cizince se posuzuje konkrétní situace v určitém místě; místní poměry se hodnotí s ohledem na druh pracovních pozic a dále z časového hlediska. Tyto kategorie se posléze odrážejí i v obsahu samotného povolení 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]. 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 tento cíl naplněn, což by mohlo vést až k destabilizaci trhu práce. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.7.2013, č. j. 9 As 30/2013-28, dostupný na www.nssoud.cz). Soud je toho názoru, že skutková podstata ust. § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o zaměstnanosti je naplněna nejen výkonem práce zcela bez povolení k zaměstnání, ale taktéž např. dlouhodobým či pravidelně se opakujícím výkonem práce mimo místo uvedené v povolení k zaměstnání či zásadní změnou druhu povolené pracovní činnosti. Neobstojí ani argumentace žalobkyně rozsudkem Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 1.7.2013, č. j. 75 A 3/2013-28, jelikož tento byl zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 22.8.2013, č. j. 1 As 67/2013-42.

Jako důvodnou soud neshledal ani námitku nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalované. Třebaže žalobkyně namítá, že v odůvodnění rozhodnutí absentuje jakákoli úvaha o tom, jakým způsobem byly hodnoceny jednotlivé normy při ukládání správního vyhoštění, nespecifikuje, jaké normy má na mysli. Žalobkyni bylo uloženo správní vyhoštění podle ust. § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců a soud má za to, že aplikací tohoto zákonného ustanovení na daný skutkový stav se žalovaná zabývala dostatečně (především na čtvrté straně žalobou napadeného rozhodnutí). Z rozhodnutí správních orgánů obou stupňů je tak zcela zřejmé, na základě jakých právních názorů ke svým závěrům dospěly.

Soud však shledal důvodnou námitku, že ze žádného zákonného ustanovení nevyplývá zákaz zaměstnavatelů sjednat se svými zaměstnanci-cizinci vysílání na časově omezené pracovní cesty. Soud uvádí, že zákonem č. 382/2008 Sb. bylo s účinností od 1.1.2009 zrušeno ust. § 93 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, které ukládalo zaměstnavateli povinnost ohlásit úřadu práce kratší vyslání zaměstnance-cizince mimo místo výkonu práce, resp. povinnost žádat o nové povolení k zaměstnání při delším vyslání mimo místo výkonu práce. Podle § 93 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, ve znění účinném do 31. 12. 2008, mohl být cizinec v zásadě 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.

Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o zaměstnanosti ze dne 14.11.2003 (sněmovní tisk 527/0, dostupný na www.psp.cz) uváděla, že „*V praxi dochází k účelovému získávání povolení k zaměstnání u úřadů práce, kde situace na regionálním trhu práce umožňuje povolení získat, a zaměstnavatelé pak cizince vysílají k výkonu práce do regionů, kde by toto povolení s ohledem na situaci na trhu práce nezískali. Proto se navrhuje časově omezit dobu, po kterou může být cizinec vyslán do jiného místa výkonu práce tak, že bez vědomí úřadu práce je toto vyslání možné do 7 kalendářních dnů a s vědomím úřadu práce, kam je cizinec vyslán, do 30 kalendářních dnů. Při pracovní cestě nad 30 kalendářních dnů je třeba povolení k zaměstnání vydaného úřadem práce místně příslušným podle nového místa výkonu práce. Doba 30 dnů vychází z povinnosti cizince hlásit změnu svého pobytu na území ČR, pokud tato změna bude delší než 30 dnů (zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, ve znění pozdějších předpisů).*“ Z tohoto historického záměru je patrné, že zákonodárce ust. § 93 zákona o zaměstnanosti chápal jako ustanovení omezující (regulační), bez jehož existence by cizinec mohl bez dalšího využívat soukromoprávních institutů zákoníku práce a dočasně měnit místo výkonu práce; nikoli ustanovení opravňující stanovící výjimku z ust. § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti, které obsahuje definici nelegální práce. Tytéž závěry vyplývají rovněž z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22.8.2013, č. j. 1 As 67/2013-42, dostupného na www.nssoud.cz, jehož předmětem byla tatáž právní otázka, a od jehož právního názoru soud nemá důvod se v nyní projednávaném případě odchýlovat.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu vyjádřeného ve zmíněném rozsudku je nepochybné, že veřejnoprávní norma § 93 zákona o zaměstnanosti ve znění do 31. 12. 2008 pokrývala přinejmenším dva soukromoprávní instituty upravené v zákoníku práce – pracovní cestu a přeložení. Zákoník práce v § 42 odst. 1 definuje pracovní cestu jako časově omezené vyslání zaměstnance zaměstnavatelem k výkonu práce mimo sjednané místo výkonu práce. Zaměstnavatel může vyslat zaměstnance na dobu nezbytné potřeby na pracovní cestu jen na základě dohody s ním. Zaměstnanec na pracovní cestě koná práci podle pokynů vedoucího zaměstnance, který ho na pracovní cestu vyslal. Naproti tomu přeložit zaměstnance k výkonu práce do jiného místa, než bylo sjednáno v pracovní smlouvě, je možné pouze s jeho souhlasem a v rámci zaměstnavatele, pokud to nezbytně vyžaduje jeho provozní potřeba (§ 43 odst. 1 zákoníku práce). Rozdíl mezi pracovní cestou a přeložením je minimální – oba jsou časově omezené na dobu nezbytné potřeby, u toho samého zaměstnavatele, mimo ve smlouvě stanovené místo výkonu práce, u pracovní cesty navíc musí být přesně stanovena délka cesty.

Jak již bylo uvedeno, ust. § 93 zákona o zaměstnanosti, jímž byly dříve tyto soukromoprávní úkony regulovány, bylo zákonem č. 382/2008 Sb. od 1.1.2009 zrušeno, současný zákon o zaměstnanosti tedy k možnosti dočasného vyslání cizince k výkonu práce mimo místo uvedené v povolení k zaměstnání mlčí. Přestože je nepochybné, že zaměstnanec a zaměstnavatel se mohou ať už na pracovní cestě nebo na přeložení dohodnout, od 1.1.2009 neexistuje žádná veřejnoprávní norma, která by tato časově omezená vyslání cizozemského zaměstnance mimo místo výkonu práce uvedené v povolení k zaměstnání regulovala. 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),

tedy plyne, že v takovémto případě se mohou cizozemský zaměstnanec a jeho zaměstnavatel na pracovní cestě dle své vůle dohodnout. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.8.2013, č. j. 1 As 67/2013-42, dostupný na www.nssoud.cz).

Na základě shora uvedeného soud dává žalobkyni za pravdu v tom, že od 1.1.2009, kdy byla zrušena omezení pracovních cest cizinců, tzn. kdy možnost vysílání zaměstnanců-cizinců na pracovní cesty podle ust. § 42 zákoníku práce přestala být zákonem regulována, je třeba s ohledem na ústavní princip, podle něhož každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá (čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod) vycházet z toho, že možnost vysílání zaměstnanců-cizinců na pracovní cesty je povolena.

Soud připouští, že současná právní úprava zákona o zaměstnanosti může nahrávat jeho obcházení nebo zastírání jiného jednání – např. tím, že by zaměstnavatel pomocí dlouhodobých a pravidelných vysílání zaměstnance k výkonu práce mimo sjednané místo výkonu práce zastíral faktický výkon práce zaměstnance v jiném místě než v místě uvedeném v povolení k zaměstnání, tato skutečnost však v obecné rovině nemůže vyloučit uplatnění celého jinak dovoleného institutu, jako je pracovní cesta. Soud nezpochybňuje, že v případě dlouhodobého či pravidelně se opakujícího výkonu práce cizince mimo místo uvedené v povolení k zaměstnání by byl popřen smysl vydaného povolení k zaměstnání cizince, u krátkodobé pracovní cesty však obcházení účelu zákona dovozovat nelze. Otázkou, zda pracovní cesta žalobkyně svým obsahem skutečně odpovídala pracovní cestě, tzn. zda byly splněny podmínky pro pracovní cestu vyplývající z ust. § 42 zákoníku práce, se přitom správní orgány v daném případě vůbec nezabývaly, když tuto možnost zcela vyloučily.

S poukazem na výše uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.8.2013, č. j. 1 As 67/2013-42 soud uvádí, že zákaz vysílání cizinců mimo místo výkonu práce by mohl vyplývat z právní normy i mlčky (implicitně), konkrétně z důvodů a účelů stojících za komplexem právních norem. V případě aplikace zákonného ustanovení je však vždy nutné prvotně vycházet z jeho doslovného znění. Jak uvádí Nejvyšší správní soud, „výklad na základě účelu zákona lze upřednostnit před výkladem jazykovým pouze za podmínky nejasnosti a nesrozumitelnosti právní normy, umožňující např. více interpretací, jakož i rozporu doslovného znění daného ustanovení s jeho smyslem a účelem, o jejichž jednoznačnosti a výlučnosti není jakákoli pochybnost [srov. stanovisko pléna ze dne 21. 5. 1996, sp. zn. Pl.ÚS-st. 1/96 (ST 1/9 SbNU 471)]. V daném případě nelze mít ve vztahu k vyslání cizozemského zaměstnance za to, že by zákon o zaměstnanosti byl nejasný nebo nesrozumitelný. Zbývá tedy zvážit, zda lze nezákonnost jednání žalobce dovodit z účelu zákona o zaměstnanosti. Soud v této souvislosti opět poukazuje na rozsudek ze dne 22.8.2013, č. j. 1 As 67/2013-42, v němž Nejvyšší správní soud uvádí, že „z legislativní historie přijímání novely zákona o zaměstnanosti je patrné, že klíčovým cílem zákonodárce byla liberalizace zaměstnávání cizinců (viz dále). Doslovný výklad zákona je tak podporován jeho racionálně rekonstruovaným smyslem. Doslovný výklad nelze svévolně popírat argumentací domnělým účelem zákona. V tomto případě lze bez větších pochybností rekonstruovat důvod novely zákona o zaměstnanosti provedené zákonem č. 382/2008 Sb. Zrušení § 93 zákona o zaměstnanosti bylo obsaženo již v samotném vládním návrhu zákona ze dne 2. 4. 2008, konkrétně v bodě 132 čl. I části první. Derogace § 93 byla v návrhu novely odůvodněna stroze, nicméně jasně: „Dosavadní právní úprava nemá podstatný dopad na ochranu trhu práce v daném regionu. Zrušením tohoto ustanovení dojde rovněž ke snížení administrativní zátěže zaměstnavatelů.“ O tomto bodě se v Poslanecké sněmovně debata nevedla. Soud připomíná, že smysl a účel zákona č. 382/2008 Sb. „lze dovodit především z autentických dokumentů,

vypovídajících o vůli a záměrech zákonodárce, mezi něž patří důvodová zpráva k návrhu zákona (uvědomujíc si skutečnost, že ze souhlasu zákonodárce s osnovou návrhu lze pouze prezumovat i jeho souhlas s jejími důvody)“ (takto již cit. stanovisko sp. zn. Pl.ÚS-st. 1/96). Z legislativní historie zákona a s tím souvisejícího záměru zákonodárce lze proto dovodit, že novela zákona o zaměstnanosti byla v tomto ohledu přijata proto, aby se snížily byrokratické nároky kladené na zaměstnavatele. Předchozí úprava, požadující informovat úřad práce o vyslání cizince k výkonu práce mimo místo výkonu práce uvedené v povolení k zaměstnání v rozsahu 7 až 30 kalendářních dnů, respektive žádat o nové povolení k zaměstnání v případě delšího vyslání, byla označena za nemající „podstatný dopad na ochranu trhu práce v daném regionu.“ Výklad žalované, podle níž podle účinného znění zákona o zaměstnanosti není možné vysílat cizince na pracovní cesty, resp. že je nutné, aby si cizinec žádal o nové povolení k zaměstnání u místně příslušného úřadu práce, je proto v jasném rozporu se záměrem zákonodárce. Soud konstatuje, že ust. § 93 zákona o zaměstnanosti bylo zrušeno, protože dosavadní právní úprava neměla podstatný dopad na ochranu trhu práce v daném regionu. Zrušením § 93 mělo rovněž dojít ke snížení administrativní zátěže zaměstnavatelů i správních úřadů. Smyslem zrušení ust. § 93 tedy bylo zjednodušení pozice zaměstnavatelů. Výklad žalované naproti tomu zatěžuje zaměstnavatele i zaměstnance mnohem více, než jak tomu bylo za předchozí právní úpravy. Ve srovnání s předchozí úpravou by tak podle zcela absurdního výkladu žalované byla nelegální prací dokonce i jednodenní pracovní cesta mimo místo výkonu práce cizince. Takovýto výklad zcela popírá smysl novely. (obdobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.8.2013, č. j. 1 As 67/2013-42).

Jako nepřipadnou soud odmítá i argumentaci správních orgánů, 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. Soud uvádí, že 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.

Soud shledal důvodnou rovněž žalobní námitku, že je nepřipustný postup správních orgánů, které změnilly svůj právní názor zveřejněný na integrovaném portálu Ministerstva práce a sociálních věcí, přestože nedošlo ke změně právní úpravy. Soud má za nesporné, že do února 2012 (jak vyplývá ze shodných tvrzení žalobkyně i žalované) byl na internetových stránkách Ministerstva práce a sociálních věcí publikován výklad týkající se posuzování pracovních cest cizinců v tomto znění:

„Pracovní cesty cizinců

• 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 déletrvajících pracovní cestě nepotřebuje cizinec nové povolení k zaměstnání.

• *Cizinec by měl být na pracovní cestě vybaven cestovním příkazem. Příslušné kontrolní orgány jsou oprávněné prověřit, zda byly cizinci za pracovní cestu vyúčtovány cestovní náhrady.*

• *Na pracovní cestu nelze vyslat cizince, který je společníkem, statutárním orgánem nebo členem statutárního orgánu obchodní společnosti nebo členem družstva nebo členem statutárního nebo jiného orgánu družstva, a který na základě povolení k zaměstnání plní mimo pracovněprávní vztah úkoly vyplývající z předmětu činnosti obchodní společnosti nebo družstva. Při změně místa výkonu práce musí cizinec v těchto případech mít nové povolení k zaměstnání.*“,

zatímco od 14.2.2012 Ministerstvo práce a sociálních věcí svůj výklad naprosto změnilo a nově byl na jeho internetových stránkách publikován tento právní názor:

„Pracovní cesty cizinců

• *Cizinci, kteří obdrželi povolení k zaměstnání, nemohou být vysíláni na pracovní cesty.*

• *Výkon práce cizince na jiném místě, než je uvedeno v rozhodnutí o povolení k zaměstnání, je v souladu s § 5 písm. e) bod 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, považován za nelegální.*

• *Má-li zaměstnavatel zájem zaměstnávat cizince na více místech výkonu práce, projedná tento záměr nejprve s příslušnou krajskou pobočkou Úřadu práce, která povolení k zaměstnání pro více míst výkonu práce vydá na základě vyjádření krajských poboček Úřadu práce, v jejichž obvodech bude zaměstnání vykonáváno.*“

(http://portal.mpsv.cz/sz/zahr_zam/zz_zamest_cizincu/zz_cesty).

S ohledem na shora uvedený právní názor má soud za to, že Ministerstvo práce a sociálních věcí se ke změně výkladu rozhodlo, aniž by došlo k jakékoliv legislativní změně nebo ke změně judikatury. Změna výkladu je tak podle názoru soudu v rozporu s textem zákona i se 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 ve flagrantním rozporu s dělbou moci. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.8.2013, č. j. 1 As 67/2013-42).

Na základě shora uvedeného dospěl soud k závěru, že jelikož žalobkyně měla platné povolení k zaměstnání (rozhodnutí o povolení k zaměstnání ze dne 9.1.2012 č. j. ABA-444/2012-za vydané Úřadem práce České republiky - krajská pobočka pro hlavní město Prahu), na základě kterého byla do 31.1.2013 oprávněna vykonávat práci pro zaměstnavatele Družstvo Vožak, 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 pro výkon práce ve společnosti Frigopríma spol. s r.o., kterou vykonávala pro zaměstnavatele Družstvo Vožak, a to v období od konce dubna 2012 do 7.6.2012, neměla vydané povolení k zaměstnání Úřadem práce České republiky – krajská pobočka v Brně, naplnila skutkovou podstatu ust. § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců. 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. Pokud by správní orgány v daném případě dospěly k závěru, že byla žalobkyně svým zaměstnavatelem vyslána na pracovní cestu do Mikulova, tedy mimo místo výkonu práce, nedopustila by se práce bez povolení k zaměstnání a nebyl by tu tak důvod pro její vyhoštění. Správní orgány se však otázkou, zda pracovní výkon žalobkyně lze po obsahové stránce považovat za pracovní cestu, 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. Jelikož tedy v řízení nebylo prokázáno, že žalobkyně byla na území zaměstnána bez povolení k zaměstnání, nelze dospět ani k závěru, že byly naplněny podmínky pro správní vyhoštění žalobkyně z území.

Za této situace, kdy nebylo ze strany správních orgánů prokázáno, zda byly v řízení naplněny podmínky pro uložení správního vyhoštění žalobkyně z území, soud považoval za předčasné se zabývat zbývajícími žalobními námitkami ohledně nepřiměřenosti uloženého opatření.

Co se týče rozhodnutí o nákladech řízení spojených s řízením o správním vyhoštění, soud uvádí, že podle ust. § 79 odst. 5 správního řádu povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou uloží správní orgán účastníku, který řízení vyvolal porušením své právní povinnosti. Protože soud má na základě uvedených závěrů za to, že v řízení nebylo prokázáno, že by žalobkyně vyvolala řízení porušením své právní povinnosti, nebyly v daném případě naplněny ani podmínky pro uložení náhrady nákladů správního řízení žalobkyni.

Protože žalobou napadená rozhodnutí nemohou z hlediska přezkumu jejich zákonnosti ze shora uvedených důvodů obstát, Krajský soud v Brně obě rozhodnutí žalované postupem podle ust. § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil. S ohledem na důvod zrušení rozhodnutí přistoupil soud rovněž ke zrušení obou rozhodnutí správního orgánu prvního stupně (§ 78 odst. 3 s. ř. s.). Soud současně vyslovil, že věc se vrací žalované 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.).

Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ust. § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li zákon jinak, má účastník, který měl ve věci úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Z obsahu spisu vyplývá, že v řízení úspěšné žalobkyni vznikly náklady řízení za 4 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. ve znění účinném od 1.1.2013 (převzetí a příprava věci, sepsání žaloby včetně jejího doplnění, sepsání repliky), 4x režijní paušál po 300,- Kč (§ 13 odst. 3 citované vyhlášky), vše s navýšením o částku odpovídající DPH, tj. celkem 16.456 Kč. Tuto částku je žalovaná povinna uhradit právnímu zástupci žalobkyně ve lhůtě 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 u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, ve dvojím vyhotovení. 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 27. února 2014

JUDr. Milada Haplová, v.r.
samosoudkyně

Za správnost vyhotovení:
Karolína Marešová