



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Lucie Trejbalové a soudců Mgr. Karolíny Tylové, LL.M. a JUDr. Pavla Vacka v právní věci žalobce **A.M. s.r.o.**, IČ [REDACTED], se sídlem [REDACTED], zastoupeného Mgr. Martinem Vondroušem, advokátem se sídlem Chrastavská 273/30, 460 01 Liberec 1, proti žalovanému **Státnímu úřadu inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, 746 01 Opava, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 4. 2013, č. j. 514/1.30/13/14.3,

t a k t o :

- I. **Rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 3. 4. 2013, č. j. 514/1.30/13/14.3, a rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Jihočeský kraj a Vysočinu, ze dne 6. 12. 2012, č. j. 21211/5.30/12/14.3., se z r u š u j í pro nezákonnost a věc se v r a c í k dalšímu řízení žalovanému.**
- II. **Žalovaný je p o v i n e n nahradit žalobci náklady řízení ve výši 15 342 Kč, k rukám jeho právního zástupce Mgr. Martina Vondrouše, advokáta se sídlem Chrastavská 273/30, 460 01, Liberec 1, ve lhůtě 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku.**

O d ů v o d n ě n í :

I. Žaloba

Žalobou podanou v zákonné lhůtě se žalobce domáhal zrušení shora označeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí Oblastního inspektorátu pro Jihočeský kraj a Vysočinu (dále jen „oblastní inspektorát práce“) ze dne 6. 12. 2012, č. j. 21211/5.30/12/14.3. Tímto prvostupňovým rozhodnutím byla žalobci uložena pokuta ve výši 250 000 Kč za správní delikt podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, kterého se měl žalobce dopustit tím, že umožnil výkon nelegální práce ukrajinskému státnímu [REDACTED], který vykonával práci v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání, když dne 6. 3. 2012 byl zastížen při výkonu stavebních a zednických prací ve [REDACTED], kam ho zaměstnavatel vyslal cestovním příkazem ze dne 16. 1. 2012, ačkoli dle prodloužení

povolení k zaměstnání mu byla povolena práce kvalifikovaného stavebního dělníka hlavní stavební výroby pouze v okrese Liberec.

Žalobce ve své podstatě nesouhlasil s právním posouzením ze strany správních orgánů. Odvolával se na instrukci Ministerstva práce a sociálních věcí č. 3/2011, podle jejíhož čl. 11 odst. 1 platí, že pokud zaměstnavatel vyšle cizince na pracovní cestu, nepodává o této skutečnosti informaci příslušnému úřadu práce, ani cizinec nežádá při pracovní cestě o nové povolení k zaměstnání. Pokud byla zmíněná instrukce zrušena instrukcí č. 5/2012 ze dne 28. 3. 2012 s účinností od 1. 4. 2012, byla prvně uvedená instrukce účinná v době provedení kontroly. Pokud se oblastní inspektorát práce odvolával na Směrnici generálního ředitele Úřadu práce ČR č. 6/2012, jež byl účinná od 2. 2. 2012 a která stanovila, že výkon práce na jiném místě, než je uvedeno v rozhodnutí o povolení k zaměstnání, je dle § 5 písm. e) bod 2. zákona o zaměstnanosti považován za nelegální, nepostupoval správně, neboť otázka práce zahraničních občanů na pracovní cestě není v této směrnici vůbec řešena. Podle žalobce předchozí instrukce č. 3/2011 zavedla správní praxi, přičemž odchýlení od ní je nepřipustné.

Dále žalobce upozornil na to, že zákonem č. 382/2008 Sb., kterým se mění zákon o zaměstnanosti, bylo zrušeno ustanovení § 93, které upravovalo vysílání cizinců k výkonu práce mimo místo výkon práce uvedené v povolení zaměstnání. Závěr žalovaného o tom, že výkon práce cizincem na pracovní cestě mimo místo uvedené k povolení zaměstnání by mohl omezit trh práce, je tedy v rozporu s úsudkem zákonodárce a jeho úmyslem snížit administrativní zátěž zaměstnavatelů. Podle důvodové zprávy k danému ustanovení zákona nebylo toto zrušeno za účelem zabránit vysílání cizinců na pracovní cesty. Zároveň je podle žalobce interpretace žalovaného diskriminační, jelikož vylučuje možnost rovného zacházení při uplatňování práva na zaměstnání dle § 4 zákona o zaměstnanosti, když uchazeči o zaměstnání – cizinci jsou předem znevýhodněni tím, že nemohou obsadit pracovní pozice, spojené s vysíláním na pracovní cesty. Žalobce uzavřel s tím, že pokud vyslal svého zaměstnance – cizince na pracovní cestu, postupoval plně v souladu se zákonem. Napadené rozhodnutí oblastního inspektorátu práce a žalovaného jsou proto nezákonná a žalobce navrhoval jejich zrušení a požadoval náhradu nákladů řízení.

II. Vyjádření žalovaného

V písemném vyjádření k žalobě žalovaný setrval na svém rozhodnutí a uvedl, že žalobce umožnil výkon nelegální práce dle § 5 písm. e) bod 2. zákona o zaměstnanosti tím, že zaměstnance ■■■■■, státního příslušníka ■■■■■, vyslal na práci v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání. Zdůraznil, že v rozhodnutí o prodloužení povolení k zaměstnání bylo povoleno zaměstnání dotčené osoby pouze pro okres Liberec a výkon práce v rozporu s povolením k zaměstnání, tedy i v rozporu s místem výkonu práce, uvedeným v povolení k zaměstnání, je nelegální prací. Podle žalovaného se nemohlo jednat o zavedenou správní praxi ve smyslu instrukce Ministerstva práce a sociálních věcí č. 3/2011, neboť úřady práce na základě článku XI. Směrnice generálního ředitele č. 6/2012 s účinností od 2. 2. 2012 uplatňovaly v praxi, podle níž cizinec s povolením k zaměstnání nemůže být vyslán na pracovní cesty s tím, že výkon práce cizince na jiném místě, než je uvedeno v rozhodnutí o povolení k zaměstnání, je nelegální prací. Žalovaný navrhoval, aby soud napadená rozhodnutí potvrdil a žalovanému přiznal proti žalobci náhradu nákladů soudního řízení.

III. Zjištění ze správního spisu

Z předloženého správního spisu soud ověřil, že z protokolu o výsledku kontroly ze dne 4. 4. 2012, č. j. 2979/5.72/12/15.2., který byl v rámci přezkoumání potvrzen a námitky proti němu byly zamítnuty, plyne, že dne 6. 3. 2012 vykonal oblastní inspektorát práce kontrolu, při které zastihl zaměstnance žalobce ■■■■, státního příslušníka ■■■■, na stavbě společensko-relaxačního centra ve Žďáru nad Sázavou. Dotyčný byl zaměstnancem žalobce na základě pracovní smlouvy ze dne 31. 10. 2008 a disponoval prodloužením povolení k zaměstnání, vydaným úřadem práce ČR – krajskou pobočkou v Liberci ze dne ■■■■, č. j. ■■■■, kterým mu byla povolena práce kvalifikovaného stavebního dělníka hlavní stavební výroby pouze v okrese Liberec, přičemž na práci do ■■■■ byl žalobcem vyslán cestovním příkazem ze dne 16. 1. 2012.

Výkon práce ve ■■■■ na základě vystaveného cestovního příkazu ze dne 16. 1. 2012 byl oblastním inspektorátem práce kvalifikován jako nelegální a rozhodnutím ze dne 6. 12. 2012 (které bylo vydáno poté, co se žalobce odporem bránil proti vydanému příkazu o uložení pokuty ze dne 15. 10. 2012, č. j. 13694/5.72/12/14.3) byla žalobci uložena pokuta ve výši 250 000 Kč podle § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti, neboť se dopustil správního deliktu podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti tím, že umožnil nelegální práci podle § 5 písm. e) bod 2. daného zákona ukrajinskému státnímu příslušníku ■■■■, který vykonával práci v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání. V odůvodnění svého rozhodnutí oblastní inspektorát práce odkázal rovněž i na Směrnici generálního ředitele úřadu práce ČR č. 6/2012 ze dne 2. 2. 2012, která byla vodítkem pro jeho rozhodnutí.

Žalobou napadeným rozhodnutím bylo odvolání žalobce zamítnuto a shora uvedené prvostupňové rozhodnutí oblastního inspektorátu práce potvrzeno. Žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí zdůraznil, že podle § 92 odst. 3 písm. b) zákona o zaměstnanosti patří uvedení místa výkonu práce k náležitostem povolení k zaměstnání a k jakékoli změně místa výkonu práce cizince je nezbytné získat nové povolení k zaměstnání. Podmínky vydaného povolení k zaměstnání musí být respektovány a rozhodnutí zaměstnavatele o vyslání zaměstnance mimo místo výkonu práce nemůže mít přednost před autoritativním rozhodnutím orgánu státní správy, resp. tímto způsobem nemůžou být měněny jeho podmínky. Podle žalovaného úřady práce na základě článku XI. Směrnice generálního ředitele č. 6/2012 s účinností od 2. 2. 2012 uplatňují praxi, podle níž cizince s povolením k zaměstnání nelze vysílat na pracovní cesty s tím, že výkon práce cizince na jiném místě, než které je uvedeno v rozhodnutí o povolení k zaměstnání, je dle § 5 písm. e) zákona o zaměstnanosti nelegální prací.

IV. Posouzení věci soudem

Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí a řízení jeho vydání předcházející v řízení dle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), v rozsahu a v mezích uplatněných žalobních bodů, vycházejí přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1, odst. 2 s. ř. s.).

K projednání věci nařídil ústní jednání, při němž žalobce setrval na žalobních bodech a nově odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, zejména rozsudek sp. zn. 1 As 67/2013, který řešil dle něj obdobný případ a při vědomí právní úpravy dle zákona o zaměstnanosti a zájmu státu na zachování pracovních míst, dospěl ke shodným závěrům jako žalobce. Podle žalobce byl v napadeném rozhodnutí jen formálně aplikován výklad zaujatý Ministerstvem práce a sociálních věcí z počátku roku 2012, aniž by byl zkoumán konkrétní dopad na zaměstnanost. Žalovaný se bránil opakovaným poukazem na smysl a cíl zákonné úpravy zaměstnávání cizinců a vydávání povolení k zaměstnání, uváděl, že vyslání na déle trvající pracovní cestu je jejich obcházením. Podzákonné právní předpisy, kterých se dovolával žalobce, nejsou právně závazné a změna správní praxe není vyloučena, pokud tím byl sledován legitimní cíl. Podle žalovaného byla naplněna formální i materiální stránka správního deliktu, pokuta byla uložena při spodní hranici rozpětí stanoveného právním předpisem. Po projednání žaloby dospěl soud k závěru, že žaloba je důvodná.

Skutkové okolnosti případu nebyly mezi účastníky sporné. ■■■■, občan Ukrajiny, byl u žalobce zaměstnán na základě pracovní smlouvy ze dne 31. 10. 2008. Bylo mu vydáno povolení k zaměstnání, jež mu bylo rozhodnutím Úřadu práce - pobočky v Liberci ze dne 8. 9. 2011, č. j. ■■■■, prodlouženo na dobu do 31. 10. 2012. Dotyčnému cizinci byla povolena práce kvalifikovaného stavebního dělníka hlavní stavební výroby s místem výkonu práce v okrese Liberec. Na pracovní cestu do ■■■■ byl zaměstnavatelem vyslán na základě cestovního příkazu ze dne 16. 1. 2012. Spornou byla právní otázka, zda vyslání tohoto zaměstnance žalobce na pracovní cestu s počátkem výkonu práce dne 16. 1. 2012 do Žďáru nad Sázavou bylo umožněním nelegální práce.

Podle § 5 písm. e) bod 2. zákona o zaměstnanosti se nelegální prací rozumí také výkon práce fyzickou osobou - cizincem v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání nebo bez tohoto povolení, je-li povolení podle tohoto zákona vyžadováno.

Podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti se správního deliktu dopustí právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba, která umožní výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 1. nebo 2., za který se podle § 140 odst. 4 písm. f) cit. zákona uloží pokuta do 10 000 000 Kč, nejméně však ve výši 250 000 Kč.

Judikatura Nejvyššího správního soudu vznesenou právní otázku jednoznačně vyřešila. Nejvyšší správní soud v rozsudcích např. ze dne 25. 7. 2013, č. j. 9 As 48/2013-46, ze dne 28. 8. 2013, č. j. 1 As 74/2013-34, dostupných na www.nssoud.cz, ale zejména ze dne 22. 8. 2013, č. j. 1 As 67/2013-42, publ. ve Sb. NSS 2948/2014, dospěl k závěru, že v důsledku zrušení § 93 zákona o zaměstnanosti zákonem č. 328/2008 Sb. s účinností od 1. 1. 2009 při časově omezeném vyslání cizince k výkonu práce mimo místo výkonu práce uvedeném v povolení k zaměstnání není potřeba žádat o nové povolení k zaměstnání a že argument obcházení zákona zastíráním jiného právního jednání nebo zneužitím práva nemůže v obecné rovině vyloučit uplatnění celého jinak dovoleného institutu pracovní cesty nebo přeložení podle § 42 a § 43 zákoníku práce.

V posledně zmíněném rozsudku Nejvyšší správní soud označil změnu výkladu Ministerstva práce a sociálních věcí na počátku roku 2012, do něhož ostatně časově spadá

vystavení cestovního příkazu ze dne 16. 1. 2012 a vyslání dotyčného zaměstnance na pracovní cestu do ■■■ (oběma účastníky zmíněné nahrazení instrukce Ministerstva práce a sociálních věcí č. 3/2011 a následně respektování čl. XI Směrnice Generálního ředitele Úřad práce ČR č. 6/2012), aniž by došlo k jakékoliv legislativní změně či změně judikatury, nejen za rozporný postup s textem zákona o zaměstnanosti a se záměrem zákonodárce, ale rovněž za nepřijatelný zásah do právní jistoty zaměstnavatelů a zaměstnanců.

Soud v souladu s výkladem zaujatým Nejvyšším správním soudem ve shora zmíněných rozsudcích dospěl k závěru, že v důsledku zrušení § 93 zákona o zaměstnanosti s účinností od 1. 1. 2009 mohl být dotyčný cizinec žalobcem jako svým zaměstnavatelem vyslán na pracovní cestu ve smyslu § 42 zákoníku práce na základě zmíněného pracovního příkazu ze dne 16. 1. 2012 i mimo místo výkonu práce, které měl uvedeno v povolení k zaměstnání, tedy i mimo okres Liberec, a takový výkon práce na pracovní cestě nelze považovat za výkon práce bez povolení k zaměstnání ani v rozporu s takovým povolením, a tedy za nelegální práci ve smyslu § 5 písm. e) bod 2. zákona o zaměstnanosti. Že se v daném případě jednalo o časově omezené vyslání cizince na pracovní cestu do Žďáru nad Sázavou na základě příkazu zaměstnavatele s počátkem pracovní cesty dne 16. 1. 2012, správní orgány nijak nezpochybnily. Žalobce se proto správního deliktu umožnění výkonu nelegální práce podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti nedopustil a pokuta mu byla uložena v rozporu se zákonem.

V. Závěrečné hodnocení a náklady řízení

Z důvodů shora uvedených soud napadené rozhodnutí žalovaného, jakož i rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušil pro nezákonnost postupem podle § 78 odst. 1 s. ř. s. za užití § 78 odst. 3 s. ř. s. a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení dle § 78 odst. 4 s. ř. s. Správní orgány budou při dalším rozhodování ve věci vysloveným právním názorem soudu vázány v souladu s § 78 odst. 5 s. ř. s.

O nákladech řízení soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 věta první s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, které ve věci úspěch neměl.

V souzené věci byl úspěšný žalobce, má tak právo na náhradu nákladů řízení. Ty byly tvořeny zaplaceným soudním poplatkem ve výši 3 000 Kč dle příslušné položky Sazebníku soudních poplatků, dále odměnou právního zástupce za 3 úkony právní služby ve výši 9 300 Kč [3 úkony právní služby po 3 100 Kč (převzetí zastoupení, podání žaloby, účast při ústním jednání dle § 7 bodu 5, § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. a), d) g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu], náhradou hotových výdajů ve výši 900 (3 paušály za 3 úkony právní služby po 300 Kč dle § 13 odst. 1, odst. 3 advokátního tarifu), částkou 2 142 Kč odpovídající 21 % sazbě DPH z odměny a příslušných náhrad v souladu s § 57 odst. 2, s. ř. s., celkem tedy 15 342 Kč. Soud uložil žalovanému správnímu orgánu, aby vyčíslené náklady řízení žalobci nahradil ve stanovené lhůtě 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám jeho právního zástupce.

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

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

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Liberci dne 28. května 2014.

Mgr. Lucie Trejbalová,
předsedkyně senátu