



ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK

## JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl samosoudkyní JUDr. Miladou Haplovou ve věci žalobce: **I.B.**, nar. ...., státní příslušnost Ukrajina, t.č. bytem v ČR, ...., zast. JUDr. Ing. Janem Kopřivou, Ph.D., advokátem se sídlem Zahradnická 6, 603 00 Brno, 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 12.7.2013, č. j. CPR-6954/ČJ-2013-930310-V243, a proti rozhodnutí žalované ze dne 15.7.2013, č. j. CPR-6954-1/ČJ-2013-930310-V243,

**takto:**

- I. Rozhodnutí Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie ze dne 12.7.2013, č. j. CPR-6954/ČJ-2013-930310-V243 a rozhodnutí Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Jihomoravského kraje, odboru cizinecké policie, oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort ze dne 2.5.2013, č. j. KRPB-43368/ČJ-2013-060022-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-6954-1/ČJ-2013-930310-V243 a rozhodnutí Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Jihomoravského kraje, odboru cizinecké policie, oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort ze dne 2.5.2013, č. j. KRPB-43368/ČJ-2013-060022-SV **se zrušují** a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- III. Žalovaná **je povinna** nahradit žalobci náklady právního zastoupení ve výši 12.342,- Kč do 30-ti dnů od právní moci rozsudku k rukám zástupce JUDr. Ing. Jana Kopřivy, Ph.D., advokáta se sídlem Zahradnická 6, 603 00 Brno.
- IV. Po právní moci rozsudku bude z účtu Krajského soudu v Brně žalobci prostřednictvím jeho zástupce JUDr. Ing. Jana Kopřivy, Ph.D., advokáta se

sídlem Zahradnická 6, 603 00 Brno vrácen zaplacený soudní poplatek ve výši 2.000,- Kč.

## **O d ů v o d n ě n í :**

Žalobou ze dne 25.7.2013 doručenou Krajskému soudu v Brně dne 29.7.2013 se žalobce domáhal přezkoumání rozhodnutí žalované ze dne 12.7.2013, č. j. CPR-6954/ČJ-2013-930310-V243, kterým žalovaná podle ust. § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen správní řád) zamítla odvolání žalobce proti rozhodnutí Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Jihomoravského kraje, odboru cizinecké policie, oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort ze dne 2.5.2013, č.j. KRPB-43368/ČJ-2013-060022-SV, a kterým toto rozhodnutí bylo potvrzeno; a přezkoumání rozhodnutí žalované ze dne 15.7.2013, č. j. CPR-6954-1/ČJ-2013-930310-V243, kterým žalovaná podle ust. § 90 odst. 5 správního řádu zamítla odvolání žalobce proti rozhodnutí Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Jihomoravského kraje, odboru cizinecké policie, oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort ze dne 2.5.2013, č. j. KRPB-43368/ČJ-2013-060022-SV, a kterým toto rozhodnutí bylo potvrzeno.

Rozhodnutím správního orgánu prvního stupně ze dne 2.5.2013, č. j. KRPB-43368/ČJ-2013-060022-SV bylo žalobci 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 nelze cizinci umožnit vstup na území členských států Evropské unie, byla stanovena v délce 1 rok. Počátek doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států Evropské unie, byl stanoven v souladu s ust. § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců od okamžiku, kdy cizinec pozbude oprávnění k pobytu na území České republiky. Současně byla žalobci tímto rozhodnutím podle ust. § 118 odst. 3 zákona o pobytu cizinců stanovena doba k vycestování z území České republiky do 30 dnů od 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 2.5.2013, č. j. KRPB-43368/ČJ-2013-060022-SV byla žalobci podle ust. § 79 odst. 5 správního řádu uložena povinnost uhradit náklady řízení spojené s řízením o správním vyhoštění ve výši 1.000 Kč, a to ve lhůtě 14 dnů ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí.

Žalobce v žalobě namítá, že rozhodnutí žalovaného, jakož i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně spočívají na nesprávném právním posouzení věci, jelikož oba správní orgány posoudily věc podle právní normy, která nedopadá na zjištěný skutkový stav. Žalobce má za to, že správní vyhoštění lze uložit cizinci pouze v případě, kdy vykonává zaměstnání bez povolení k zaměstnání, nikoli v případě, kdy zaměstnání vykonává v rozporu s povolením k zaměstnání. Žalobce namítá, že závěr žalovaného, který posoudil jednání žalobce jako jednání, za které je možno uložit správní vyhoštění, je zcela bez právní opory, neboť žalobce měl řádné povolení k výkonu zaměstnání na území České republiky. V této souvislosti žalobce poukazuje na právní názor Krajského soudu v Hradci Králové v rozsudku č. j. 29 Az 18/2012-39.

Žalobce nesouhlasí s tvrzením žalovaného, že zrušením ust. § 93 zákona o zaměstnanosti de facto došlo k zákazu vysílat cizince na pracovní cestu, a že je tak v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání každá práce, která je vykonávána v jiném městě, než které je uvedeno v povolení, tedy i krátkodobý výkon práce v rámci příkazu k vyslání cizince. Žalobce namítá, že u adresátů veřejné správy se uplatňuje zásada zakotvená v čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (každý může činit vše, co zákon nezakazuje a naopak není povinen činit nic, co mu zákon neukládá), podle žalobce však není žádného zákonného ustanovení, které by mu zakazovalo sjednat si se svými členy – družstevníky podmínky vysílání na časově omezené pracovní cesty k plnění úkolů vyplývajících z předmětu činnosti družstva. 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) zákona o zaměstnanosti, v důsledku zrušení tohoto ustanovení tak došlo k odstranění omezení vysílat zaměstnance na pracovní cesty. Žalobce namítá, že pracovní cesta nemá za následek změnu sjednaného místa výkonu práce, kteréžto po celou dobu pracovní cesty zůstává nezměněno. Žalobce poukazuje i na smysl zrušení ust. § 93 zákona o zaměstnanosti, kterým dle důvodové zprávy nebylo znemožnit vysílání cizinců na pracovní cesty, nýbrž naopak toto nefunkční administrativní omezení odstranit a uvolnit trh práce, za současného snížení zbytečné byrokratické zátěže zaměstnavatelů. 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, jednalo se o nepředvídanou situaci. 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.

Vzhledem k námitkám uvedeným v žalobě žalobce považuje za nezákonné i rozhodnutí, kterým byla žalobci uložena povinnost uhradit správnímu orgánu částku ve výši 1.000 Kč představující náklady řízení.

S ohledem na výše uvedené žalobce navrhuje, aby soud rozhodnutí žalované i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení a aby soud uložil žalované nahradit žalobci náklady řízení.

Žalovaná ve svém vyjádření ze dne 6.8.2013 uvádí, že ust. § 93 zákona o zaměstnanosti nebylo ve vztahu k vysílání cizinců mimo místo výkonu práce omezením, ale výjimkou z povinnosti cizince striktně dodržovat místo výkonu práce uvedené v povolení k zaměstnání. Podle názoru žalované i Ministerstva práce a sociálních věcí mohou cizinci vykonávat pracovní činnost pouze v místě, ke kterému je činěn test trhu práce. Pokud tedy o povolení záměru zaměstnávat cizince na více místech výkonu práce nepožádal zaměstnavatel, musí cizinci sami požádat o nové pracovní povolení pro jiné místo výkonu pracovní činnosti. Podle názoru žalované nelze akceptovat změnu místa výkonu zaměstnání, a to ani za použití institutu pracovní cesty, neboť ten zákon o zaměstnanosti (jako speciální úprava pro oblast zaměstnávání cizinců) nezná. Jedinou podmínkou tedy zůstává povinnost mít k příslušnému zaměstnání vydáno povolení úřadu práce dle jeho náležitostí. Žalovaná připouští, že dříve zákon o zaměstnanosti umožňoval, aby cizinci byli vysíláni k výkonu práce mimo místo výkonu práce, nejednalo se však o pracovní cesty, ale o možnost pracovat jinde, než byl činěn tzv. test trhu práce (jednalo se o výjimku z ust. § 5 písm. e) bodu 2 zákona). Ode dne zrušení ust. § 93 zákona o zaměstnanosti již tedy není možné vykonávat práci jinde než v místě, pro které bylo povolení vydáno. Žalovaná uvádí, že zrušením tohoto ustanovení se možnost, aby cizinci pracovali jinde, než jim bylo povoleno, neliberalizovala, neboť za předchozího právního stavu docházelo aplikací uvedené výjimky k minimalizaci ochrany trhu práce v regionu, kam byl cizinec vyslán, což odporovalo smyslu a účelu zákona. Podle žalované je tedy nutné, aby byla striktně dodržována jednotlivá kritéria pracovní činnosti uvedené v rozhodnutí o povolení k zaměstnání, přičemž jejich dodržování musí mít na zřeteli právě cizinci, jímž bylo povolení vydáno. V uvedeném ohledu je zákonem o zaměstnanosti regulován trh práce v ČR, a to cestou posuzování obsaditelnosti volných pracovních míst v jednotlivých regionech a povinností cizince mít k výkonu pracovních činností vydáno pracovní povolení, které se vztahuje právě k místu skutečného výkonu pracovní činnosti. Žalovaná má za to, že nastíněný postup nemůže být v rozporu se zákonem, neboť on sám jej předpokládá. Pokud by nebylo nutné akceptovat jednotlivá kritéria uvedená v povolení k zaměstnání, stalo by se vydání povolení pouhým formálním úkonem, jehož obsah by byl bezvýznamný. Zákon o zaměstnanosti ve sféře povolování zaměstnávání cizinců by se naznačeným způsobem stal zcela bezzubým nástrojem a ochrana pracovního trhu ve prospěch občanů ČR by se zcela rozvolnila a byla by neúčinná. Žalovaná proto své závěry považuje za správné, zvláště když právě zaměstnání mimo místo výkonu práce, které je stanoveno v povolení, je jedním z důvodů pro odnětí příslušného povolení. Žalovaná je toho názoru, že protiprávní jednání žalobce bylo řádně zjištěno, spisovým materiálem doloženo a dostatečně odůvodněno, a že současně nebyla zjištěna taková procesní pochybení, která by způsobovala nezákonnost řízení. S ohledem na shora uvedené žalovaná odkazuje na odůvodnění napadeného rozhodnutí, neboť má za to, že se zcela dostačujícím způsobem se všemi námitkami vypořádala.

Vzhledem k tomu, že žalovaná ve svém postupu neshledala pochybení, navrhuje, aby žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta.

V reakci na vyjádření žalované byla soudu dne 28.8.2013 doručena replika žalobce, v níž žalobce odkazuje na tvrzení uvedená v žalobě. Žalobce dále namítá, že uložení správního vyhoštění není přiměřeným prostředkem ve smyslu ust. § 174a zákona o pobytu cizinců, v návaznosti na princip přiměřenosti vyjádřený nálezem Ústavního soudu ze dne 22.10.1998, sp. zn. III. ÚS 153/97. Žalobce namítá, že žalovaná se ve svém rozhodnutí vůbec nezabývala otázkou, zda je v posuzovaném případě princip přiměřenosti naplněn. Z rozhodovací praxe žalované (rozhodnutí ze dne 12.7.2013, č. j. CPR-5277-3/ČJ-2013-

930310) přitom vyplývá, že žalovaná považuje princip přiměřenosti za rozhodující. Žalobce shrnuje, že v daném případě nebyla dodržena zásada, dle které je nezbytné ustanovení o správním vyhoštění aplikovat pouze v souladu se zásadou přiměřenosti, tedy s přihlédnutím k závažnosti ohrožení veřejného zájmu, s ohledem na danou situaci cizince, konkrétně na stupeň integrace cizince, jeho osobní a rodinné poměry, věk, délku pobytu na území. Žalobce dále poukazuje na sdělení Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 27.8.2013, č. j. 2013/50621-112/2, v němž MPSV uvádí, že v rámci novelizace zákona o zaměstnanosti navrhuje opět uzákonit možnost pracovních cest cizinců. Z toho lze dle názoru žalobce usoudit, že MPSV si je vědomo, že pracovní cesty cizinců jsou i v současné době v pořádku, nicméně je nutné nastavit jasné parametry (především časová omezení), aby nedocházelo k extenzivnímu výkladu.

Dne 4.9.2013 bylo soudu doručeno další vyjádření žalobce, v němž poukazuje na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18.7.2013, č. j. 9 As 30/2013-28 a ze dne 22.8.2013, č. j. 1 As 67/2013-42 týkající se problematiky vysílání cizinců na pracovní cesty a správního vyhoštění cizinců v souvislosti s výkonem práce na jiném místě nežli mají uvedeno v povolení k zaměstnání, které lze podle názoru žalobce aplikovat na předmětný případ.

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 žalobci 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 žalobce byl družstvem S.cz, jehož byl členem, vyslán do společnosti L. strojírny, s.r.o. v L., kde v době od 1.12.2012 do 20.12.2012 a od 18.1.2013 do 21.2.2013 vykonával pracovní činnost spočívající v montáži dílů na zemědělskou techniku. V té době žalobce disponoval rozhodnutím Úřadu práce ČR – krajská pobočka v Brně ze dne 11.10.2012 č. j. BMA-281-1/2012-za, na základě kterého měl žalobce povoleno vykonávat zaměstnání pro družstvo S.cz, druh práce Seřizovači a obsluha konvenčních soustruhů, s místem výkonu práce ul. Lipová 370/6, Brno, a to do 31.5.2013.

Pokud žalobce namítá, 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, soud tuto námitku neshledal důvodnou. 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](http://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](http://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.

Soud však shledal důvodnou námitku žalobce, že ze žádného zákonného ustanovení nevyplývá zákaz zaměstnavatelů sjednat se svými zaměstnanci-cizinci vysílání na časově omezené pracovní cesty.

Jak žalobce správně uvádí, 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](http://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 a soud dává žalobci za pravdu v tom, 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](http://www.nssoud.cz), jehož předmětem byla tatáž právní otázka, a od jehož právního názoru soud nemá důvod se v nyní projednávaném případě odchylovat.

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](http://www.nssoud.cz)).

Na základě shora uvedeného soud dává žalobci 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. V této souvislosti neobstojí ani argumentace žalované, že v případě zaměstnávání cizinců je nutné vedle ostatních kritérií pracovní činnosti uvedených v povolení k zaměstnání (osoba cizince, druh práce, doba platnosti) dodržovat i kritérium místa výkonu práce, a že v opačném případě by bylo legalizováno obcházení zákona. 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 žalobce 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 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 presumovat 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 žalované, 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. Žalobce byl podle názoru žalované v situaci, kdy pracuje sice pro stejného zaměstnavatele, ale na více místech, povinen o svých aktivitách informovat i ostatní úřady práce. Soud k tomuto 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.

Na základě shora uvedeného dospěl soud k závěru, že jelikož žalobce měl platné povolení k zaměstnání (rozhodnutí o prodloužení povolení k zaměstnání ze dne 11.10.2012, č. j. BMA-281-1/2012-za vydané Úřadem práce České republiky - krajská pobočka v Brně, na základě kterého byl do 31.5.2013 oprávněn vykonávat práci (seřizovač a obsluha konvenčních soustruhů) pro zaměstnavatele S.cz, družstvo, 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 pro výkon práce spočívající v montáži dílů pro zemědělskou techniku ve společnosti L. strojírný, s.r.o., kterou vykonával pro zaměstnavatele S.cz, družstvo, a to ve dnech od 1.12.2012 do 20.12.2012 a od 18.1.2013 do 21.2.2013, neměl vydané povolení k zaměstnání Úřadem práce České republiky – krajská pobočka v Brně, pracoviště Blansko, naplnil 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 byl žalobce svým zaměstnavatelem vyslán na pracovní cestu do L., tedy mimo místo výkonu práce, nedopustil by se práce bez povolení k zaměstnání a nebyl by tu tak důvod pro jeho vyhoštění. Správní orgány se však otázkou, zda pracovní výkon žalobce lze po obsahové stránce považovat za pracovní cestu (ačkoli žalobce již v průběhu správního řízení namítal, že pracovní činnost vykonával mimo místo uvedené v povolení k zaměstnání z důvodu krátkodobého vyslání zaměstnavatelem na 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 žalobce byl na území zaměstnán bez povolení k zaměstnání, nelze dospět ani k závěru, že byly naplněny podmínky pro správní vyhoštění žalobce z území.

Pokud se jedná o žalobní námitky, že ustanovení o správním vyhoštění nebyla aplikována v souladu se zásadou přiměřenosti a že se žalovaná v rozhodnutí nezabývala otázkou, zda byl v daném případě princip přiměřenosti naplněn, soud uvádí, že tyto žalobní body se objevily poprvé v replice k vyjádření žalované. Rozšířit žalobu o další žalobní body je přitom podle ust. § 72 odst. 1 s. ř. s. možné jen ve lhůtě pro podání žaloby. Lhůta pro podání žaloby činila v daném případě podle ust. § 172 odst. 2 zákona o pobytu cizinců 10 dnů od doručení rozhodnutí správního orgánu v posledním stupni, přičemž rozhodnutí žalované bylo právnímu zástupci žalobce doručeno dne 17.7.2013. Desetidenní lhůta, v níž byl žalobce oprávněn podat žalobu a uvést v ní žalobní body uběhla v pondělí dne 29.7.2013. Vzhledem k tomu, že podání obsahující výše uvedené nové žalobní body bylo uplatněno až dne 28.8.2013, tedy po lhůtě k podání žaloby, soud k těmto žalobním bodům nepřihlížel.

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 žalobce vyvolal řízení porušením své právní povinnosti, nebyly v daném případě naplněny ani podmínky pro uložení náhrady nákladů správního řízení žalobci.

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 úspěšnému žalobci vznikly náklady řízení 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. ve znění účinném od 1.1.2013 (převzetí a příprava věci, sepsání žaloby, sepsání repliky), 3x režijní paušál po 300,- Kč (§ 13 odst. 3 citované vyhlášky), vše s navýšením o částku odpovídající DPH, tj. celkem 12.342,- Kč. Tuto částku je žalovaná povinna uhradit právnímu zástupci žalobce ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Žalobci náleží vrácení zaplaceného soudního poplatku ve výši 2.000,- Kč, neboť v době podání žaloby byl žalobce od placení soudního poplatku osvobozen (§ 11 odst. 2 písm. i) zák. č. 549/1991 Sb., ve znění platném v době podání žaloby).

**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. září 2013

JUDr. Milada Haplová, v.r.  
samosoudkyně

Za správnost vyhotovení:  
Karolina Marešová