



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl samosoudcem Mgr. Ing. Petrem Šuránkem ve věci žalobkyně: **V. P., nar.**, státní příslušnice, t.č. bytem, zastoupené Mgr. Josefem Smutným, advokátem se sídlem Třída Míru 92, 530 02 Pardubice, proti žalované **Policii České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2, 130 51 Praha 3, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 17. 01. 2013, č.j. CPR-12479/ČJ-2012-930310-V243, a rozhodnutí žalované ze dne 18. 01. 2013, č.j. CPR-12479-1/ČJ-2012-930310-V243,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 17. 01. 2013, č.j. CPR-12479/ČJ-2012-930310-V243, a rozhodnutí žalované ze dne 18. 01. 2013, č.j. CPR-12479-1/ČJ-2012-930310-V243, se zrušují a věc se žalované vrací k dalšímu řízení.**
- II. Žalovaná je povinna do tří dnů od právní moci tohoto rozsudku zaplatit žalobkyni k rukám jejího právního zástupce, Mgr. Josefa Smutného, náhradu nákladů řízení ve výši 12.342,- Kč.**

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím Policie České republiky, Krajského ředitelství Středočeského kraje, odboru cizinecké policie, oddělení pobytové kontroly pátrání a eskort Nymburk (dále též „správní orgán I. stupně“) ze dne 27. 09. 2012, č.j. KRPS-311369/ČJ-2012-010025, bylo žalobkyni podle § 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, byla stanovena v délce jednoho roku.

Rozhodnutím Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie ze dne 17. 01. 2013, č.j. CPR-12479/ČJ-2012-930310-V243, (dále jen „rozhodnutí žalované“ nebo „rozhodnutí žalovaného ve věci správního vyhoštění“) žalovaná k odvolání žalobkyně změnila rozhodnutí správního orgánu I. stupně ve výroku stanovícím počátek doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, a to tak, že zákaz vstupu se týká území členských států Evropské unie. Dále ve výroku, jímž se stanovuje doba k vycestování z území České republiky, žalovaná vypustila odkaz na § 128 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Ve zbylé části žalovaná rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdila.

Rozhodnutím správního orgánu I. stupně ze dne 01. 10. 2012, č.j. KRPS-311369/ČJ-2012-010025, byla žalobkyni uložena povinnost nahradit náklady řízení spojené s řízením o správním vyhoštění paušální částkou ve výši 1000,- Kč. Odvolání žalobkyně podané proti tomuto rozhodnutí žalovaná rozhodnutím ze dne 18. 01. 2013, č.j. CPR-12479-1/ČJ-2012-930310-V243, (dále jen „rozhodnutí žalované ve věci nákladů správního vyhoštění“) zamítla a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdila.

Žalobkyně rozhodnutí žalované ve věci správního vyhoštění i rozhodnutí žalované ve věci nákladů správního vyhoštění napadá žalobou a navrhuje jejich zrušení a vrácení věci žalované k dalšímu řízení. Žalobkyně brojí proti závěru žalované o tom, že výkonem práce mimo místo výkonu práce stanovené v rozhodnutí Úřadu práce ČR – krajské pobočky Pardubice měla vykonávat zaměstnání bez povolení k zaměstnání ve smyslu § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců. Žalobkyně jako členka Družstva ATAMAN vykonávala činnost u společnosti Lonza Biotec s.r.o. v Kouřimí, a to na základě rozhodnutí družstva, jež ji tam vyslalo. Již v odvolání žalobkyně poukazovala na rozsudek Městského soudu v Praze, č. j. 9 Ca 32/2008-34, podle něhož nesplnění oznamovací povinnosti podle tehdejšího § 93 zákona o pobytu cizinců nelze přičítat k tíži zaměstnance a nelze dovozovat, že se jedná o výkon práce bez povolení k zaměstnání, vykonává-li cizinec práci v jiném místě, než je uvedeno v pracovním povolení. I po zrušení § 93 zákona o pobytu cizinců lze podle žalobkyně dovodit, že výkon práce cizince v jiném místě, kam ho vyslal zaměstnavatel (družstvo), a výkon jiné, avšak srovnatelné práce s prací povolenou, je pouze porušením povinnosti zaměstnavatele, které nelze přičítat k tíži cizince a nelze z něj dovozovat výkon zaměstnání bez povolení k zaměstnání. Žalobkyně dále namítá nesprávnost závěru žalované, která odmítla její námitku vztahující se k § 145 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), tvrdící, že se na ni jako členku družstva, která není v zaměstnaneckém poměru, povinnost uvedená v daném ustanovení nevztahuje. Žalovaná k její odvolací námitce toliko konstatovala, že ustanovení § 145 zákona o zaměstnanosti se vztahuje na všechny formy zaměstnávání, které jsou vymezeny v § 89 zákona o zaměstnanosti, avšak tuto úvahu dále nerozvedla. Žalobkyně také namítá, že žalovaná nebyla vůbec oprávněna činit závěry ohledně uplatňování zákona o zaměstnanosti, neboť současně probíhá řízení u Oblastního inspektorátu práce pro Středočeský kraj (dále jen „oblastní inspektorát práce“), a proto mělo být řízení o správním vyhoštění přerušeno. Žalobkyně rovněž upozornila na to, že výklad zákona o pobytu cizinců použitý žalovanou má zásadní negativní dopad na činnost právnických osob, jejichž účastníky nebo členy jsou cizinci, neboť je při plnění jejich úkolů omezuje jen na území uvedené v povolení k zaměstnání, čímž je nepřipustně zasahováno do jejich podnikatelské činnosti. Vzhledem k námitkám směřujícím proti rozhodnutí žalované o správním vyhoštění se dále žalobkyně domnívá, že nemůže obstát ani vedlejší výrok týkající se náhrady nákladů řízení o správním vyhoštění.

Žalovaná ve vyjádření k žalobě uvedla, že závěry uvedené v rozsudku Městského soudu v Praze, č. j. 9 Ca 32/2008-34, který se vztahoval k již neplatnému § 93 zákona o zaměstnanosti, není možné použít. Nově není možnost zaměstnavatele vysílat své zaměstnance na pracovní cesty vázána na žádnou další povinnost a jedinou podmínkou zůstává dodržení jednotlivých kritérií pracovní činnosti uvedených v rozhodnutí úřadu práce o povolení k zaměstnání, přičemž jejich dodržování musí mít na zřeteli právě samotní cizinci. Místo výkonu práce přitom stojí na stejné úrovni, jako ostatní kritéria stanovená v rozhodnutí o povolení k zaměstnání. Žalobkyni naznačovaným způsobem, tj. popřením nutnosti

respektovat místo výkonu práce stanovené v povolení k zaměstnání, by bylo legalizováno obcházení zákona. Nerespektováním kritérií v povolení k zaměstnání by bylo dosaženo např. i přenositelnosti či časové neomezenosti takového povolení. Žalovaná dodává, že zaměstnavatel (v souzené věci družstvo, jehož je žalobkyně členem) není nijak omezován ve své podnikatelské činnosti ohledně místa, v níž ji může vykonávat. Je jen povinností zaměstnance (člena družstva), aby si pro více míst výkonu práce obstaral potřebná povolení k zaměstnání. Ostatně s touto možností počítá i § 145 zákona o zaměstnanosti, který nepřímou rozšiřuje místní působnost v souvislosti s povolováním zaměstnání cizincům podle § 92 zákona o zaměstnanosti, a v situaci, kdy cizinec pracuje pro stejného zaměstnavatele, ale z hlediska charakteru práce se bude pohybovat na více místech, je nezbytné, aby o jeho pracovních aktivitách byly informovány i ostatní úřady práce a mohly posoudit situaci na trhu práce ve svém regionu, příp. nebyly překvapeny, pokud při kontrole naleznou cizince na svém území. Proto při posuzování pojmu zaměstnání ve smyslu § 178b a § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců je třeba zohlednit nejen ustanovení hlavy II zákona o zaměstnanosti, ale též ustanovení § 145 téhož zákona. I členský vztah žalobkyně k družstvu je třeba považovat za „zaměstnání“, neboť u tohoto pojmu zákon o pobytu cizinců odkazuje na zákon o zaměstnanosti, který v § 89 pod pojem zaměstnání podřazuje i srovnatelné činnosti včetně výkonu práce v členském vztahu ke družstvu. K námitce, že žalovaná není oprávněna činit závěry ohledně uplatňování zákona o zaměstnanosti, když v současné době probíhá i řízení u Oblastního inspektorátu práce pro Středočeský kraj, žalovaná odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“), sp. zn. 9 As 32/2008, a rozsudek, sp. zn. 1 Azs 86/2004, s tím, že jde o zcela samostatná řízení, přičemž řízení vedené oblastním inspektorátem práce zcela jistě není předběžnou otázkou pro rozhodování o správním vyhoštění. K námitce omezování podnikatelské činnosti právnických osob žalovaná odkazuje na argumentaci k zákonnosti aplikace hlavy II a § 145 zákona o zaměstnanosti a dodává, že cizinci na trhu práce v České republice mají postavení speciálního subjektu, přičemž ani jejich pobyt zde není automatický, ale je podmíněn držením příslušného víza, či jiného pobytového oprávnění. Zákonem o zaměstnanosti je následně regulován také trh práce v České republice, a to cestou posuzování obsaditelnosti volných pracovních míst v jednotlivých regionech a povinností cizinců mít k výkonu definovaných pracovních činností vydáno pracovní povolení, které se vztahuje právě k místu výkonu pracovní činnosti. K námitkám proti rozhodnutí o povinnosti hradit náklady správního řízení žalovaný odkazuje zcela na své rozhodnutí.

Žalovaná též odkázala na shodné stanovisko Ministerstva práce a sociálních věcí ČR (dále jen „MPSV“) ze dne 21. 05. 2012, č. j. 2012/35717-41, jež připojila na závěr správního spisu. Podle stanoviska MPSV cizinec může vykonávat pracovní činnost pouze v regionu, ve vztahu k němuž byl učiněn test trhu práce. Proto chce-li pracovat i v jiném regionu, musí si požádat o povolení i pro tento region, jinak se dostává do rozporu s vydaným pracovním povolením. Změna místa výkonu práce, a to i formou pracovní cesty, je nepřípustná, neboť tento institut zákon o zaměstnanosti nezná. Zrušením § 93 zákona o zaměstnanosti se podle MPSV pozice cizinců na pracovním trhu nijak neliberalizovala, právě naopak. Pokud by nebylo nutno akceptovat jednotlivá kritéria uvedená v rozhodnutí o povolení k zaměstnání, cizinci by mohli o povolení k zaměstnání bez jakýchkoliv překážek žádat v regionu s nízkou nezaměstnaností, přičemž skutečný výkon jejich práce by byl realizován v regionu, kde by jejich zaměstnání z důvodu vysoké nezaměstnanosti povoleno být nemohlo, což je aktuální praxe. Zákon o zaměstnanosti by se naznačeným způsobem stal zcela bezzubým nástrojem a ochrana pracovního trhu ve prospěch občanů ČR by byla neúčinná.

Krajský soud ve věci rozhodl rozsudkem ze dne 10. 04. 2013, č. j. 44 A 6/2013-38, jímž podanou žalobu zamítl jako nedůvodnou. Zaujal právní názor, že ustanovení § 93 zákona o zaměstnanosti bylo zrušeno s účinností od 1. 1. 2009 zákonem č. 382/2008 Sb. Za těchto okolností je zapotřebí vycházet z toho, že vyslání cizince mimo místo výkonu práce je možné za podmínek stanovených pro pracovní cestu zákoníkem práce (§ 42). Zákoník práce přitom platí také pro pracovní vztahy mezi družstvem a jeho členy (srov. § 5 odst. 3 zákoníku práce, § 226 odst. 2 obchodního zákoníku). Vyslání cizince na pracovní cestu musí být krátkodobé a nesmí znamenat fakticky trvalou změnu místa (popřípadě též druhu) výkonu práce. Při pracovní cestě také nelze změnit druh vykonávané práce – k tomu slouží jiné instituty v zákoníku práce (srov. § 41). Pokud by takové skutečnosti byly prokázány, pak by se skutečně jednalo o obcházení zákona a o práci konanou bez vydaného pracovního povolení. V návaznosti na to zohlednil obsah listin založených ve správním spise a na jejich podkladě měl za to, že byť právní názor žalované je nesprávný, s ohledem na listiny obsažené ve spise, z nichž lze dovodit, že žalobkyně vykonávala dlouhodobě nepovolený druh práce mimo povolené místo práce, výrok napadených rozhodnutí ob stojí.

Ke kasační stížnosti žalobkyně Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) rozsudek Krajského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. S právním názorem Krajského soudu v Praze se částečně ztotožnil, upozornil však na skutečnost, že některými listinami, jež jsou ve správním spise obsaženy, nebylo ve správním řízení prováděno dokazování s ohledem na fakt, že tyto navržené listiny považoval správní orgán z hlediska jím zaujatého právního názoru za irelevantní. Názor soudu, že zjištění z těchto listin bylo předmětem správního a soudního řízení a že žalobce měl možnost na ně reagovat, byl tudíž nesprávný a řízení před soudem proto trpělo procesní vadou. NSS podotkl, že byť je i soudní řízení správní podrobena principu plné jurisdikce, důkazní aktivita soudu může být jen činností doplňkovou a nikoliv dominantní. Krajský soud v Praze tak své rozhodovací důvody nepřipustně postavil na skutečnostech, z nichž správní orgány v napadených rozhodnutích nevycházely. NSS také nepovažoval za vhodné vycházet z dříve zakotvené 30denní lhůty pro maximální trvání pracovní cesty jako z pomocného kritéria a naopak zdůraznil nutnost individuálního posouzení každého případu vyslání zaměstnance.

V situaci, kdy NSS uzavřel, že závěr Krajského soudu v Praze se opíral o zjištění správního orgánu pouze okrajově, je zjevné, že posouzení okolností případné pracovní cesty žalobkyně by si vyžadovalo zásadní doplnění skutkových zjištění. K takovému doplňování skutkových zjištění však řízení před správními soudy neslouží. Za daných okolností by bylo nadbytečné nařizovat ve věci další jednání, neboť je zjevné, že právní názor a tudíž i procesní postup žalované neobstojí a případné doplnění dokazování přesahuje účel soudního řízení správního. Žalovaná má navíc mnohem větší prostor pro zjišťování dalších okolností, jež mohou být pro posouzení věci významné.

S ohledem na závěry NSS tedy Krajský soud v Praze napadená rozhodnutí opětovně přezkoumal z hlediska uplatněných žalobních bodů a setrval na shora shrnutém závěru o nesprávnosti právního posouzení, z něž vyšla napadená rozhodnutí žalované. Pokud jde o podrobné zdůvodnění tohoto právního posouzení, soud (až na otázku případného poměřování délky pracovní cesty žalobkyně lhůtou 30 dnů) odkazuje účastníky na

odůvodnění předchozího rozsudku vydaného v této věci dne 10. 04. 2013. S ohledem na skutečnost, že ovšem správní orgány nepřipustily některé listiny navrhované žalobkyní k důkazu (např. cestovní příkaz), není s ohledem na právní závěry soudu doposud ve správním řízení zjištěný skutkový stav dostačující k tomu, aby bylo možné napevno postavit, zda výrok napadených rozhodnutí může obstát. Právní posouzení učiněné žalovanou je nezákonné a nelze vyloučit, že v důsledku toho je nezákonným či nesprávným i výrok napadených rozhodnutí. Protože úkolem správního soudu není nahrazovat činnost správních orgánů a skutková zjištění správního orgánu jsou s ohledem na učiněný výklad právní úpravy zaměstnávání cizinců nedostatečná, nezbylo soudu než napadená rozhodnutí pro nezákonnost podle § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušit.

V navazujícím řízení bude úkolem správního orgánu doplnit skutková zjištění v návaznosti na právní názor zastávaný Nejvyšším správním soudem, jenž je pro správní orgán závazný (§ 78 odst. 5 s. ř. s.) a i s přihlédnutím k případným novým důkazním materiálům, jež nejsou dosud ve správním spise zahrnuty, ověřit, zda vyslání žalobce na pracovní cestu splňovalo zákonem stanovená kritéria či zda již šlo o případ dlouhodobého či pravidelně se opakujícího výkonu práce mimo místo uvedené v povolení k zaměstnání či o zásadní změnu druhu povolené pracovní činnosti, jež by již představovaly případ nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti, přičitatelné vedle zaměstnavatele i samotnému cizinci ve smyslu § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců. V této souvislosti by měly správní orgány přihlédnout zejména k odůvodnění rozsudku NSS ze dne 22. 08. 2013, č. j. 1 As 67/2013-42, které problematičnost žalovanou zastávaného výkladu právní úpravy pracovních cest cizinců vyčerpávajícím způsobem osvětluje.

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť v soudním řízení vnímaném jako jeden celek (srov. obdobně rozsudek NSS ze dne 19. 11. 2008, č. j. 1 As 61/2008-98) neměl úspěch. Žalobci, který byl ve výsledku v řízení plně úspěšný, přiznal soud náhradu nákladů řízení v celkové částce 12.342,- Kč. Tuto částku tvoří odměna advokáta za tři úkony právní služby po 3.100,- Kč [převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby a kasační stížnosti – § 7 bod 5, § 9 odst. 3 písm. f) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb. (dále jen „advokátní tarif“)], tři paušální částky jako náhrady hotových výdajů po 300 Kč podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu a náhrada za 21 % DPH ze všech předchozích částek ve výši 2.142,- Kč. Náhradu za další úkon právní pomoci (doplnění kasační stížnosti) soud nepřiznal, neboť shledal rozdělení podané kasační stížnosti do dvou samostatných podání za neúčelné.

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). 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.

V Praze dne 29. listopadu 2013

Mgr. Ing. Petr Šuránek, v. r.
samosoudce

Za správnost:
Božena Kouřimová