



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Jaroslava Škopka a soudců JUDr. Petra Kuchynky a JUDr. Ondřeje Szalonnáse ve věci

žalobce: **KOLASOL s. r. o.**, IČO 02714779, Slovanské údolí 233/16, 318 00 Plzeň,
zastoupeného JUDr. Zdeňkem Veberem, advokátem, Purkyňova 10, 301 00 Plzeň,

proti
žalované: **Státní úřad inspekce práce**, IČ 75046952, Kolářská 451/13, 746 01 Opava,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 10. 2018, č.j. 4411/1.30/18-4,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

[I] Předmět řízení

1. Žalobou ze dne 5. 12. 2018, Krajskému soudu v Ostravě doručenou dne 7. 12. 2018, se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 10. 2018, č.j. 4411/1.30/18-4

(dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo zamítnuto žalobcovo odvolání a potvrzeno rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj (dále jen „oblastní inspektorát“ nebo „prvoinstanční správní orgán“) ze dne 2. 5. 2018, č.j. 2539/6.30/18-9 (dále jen „prvoinstanční rozhodnutí“).

2. Prvoinstančním rozhodnutím bylo rozhodnuto tak, že žalobce byl uznán vinným z přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“) tím, že umožnil fyzickým osobám - cizincům mimo země EU výkon práce v rozporu s vydanou zaměstnaneckou kartou, a to tak, že cizinec 1. V. D. L. , nar. ..., st. příslušnost Vietnam, v době kontroly dne 28. 2. 2017 vykonával pozici operátora logistiky u uživatele KOMA TACHOV s. r. o., se sídlem Oldřichov č. 78, Tachov, na základě uzavřené pracovní smlouvy ze dne 10. 7. 2015 s datem výkonu práce od 1. 9. 2015, přestože měl zaměstnaneckou kartu povolenou pro zaměstnavatele KOLASOL s. r. o., IČ 02714779, s místem výkonu práce Heřmanova Huť - Vlkyš, Stříbrská 305, na dobu od 4. 7. 2016 do 31. 1. 2018; 2. cizinec H. P. V. , nar. ... st. příslušnost Vietnam, v době kontroly dne 28. 2. 2017 vykonával pozici operátora logistiky u uživatele KOMA TACHOV s. r. o., se sídlem Oldřichov č. 78, Tachov, na základě pracovní smlouvy uzavřené dne 15. 4. 2015 se dnem nástupu do zaměstnání od 1. 9. 2015, přestože měl zaměstnaneckou kartu povolenou pro zaměstnavatele KOLASOL s. r. o., IČ 02714779, s místem výkonu práce X, X, na dobu od 22. 6. 2016 do 31. 1. 2018.
3. Svým jednáním žalobce umožnil výše uvedeným fyzickým osobám výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti, ve znění účinném do 1. 4. 2017 (tj. v době spáchání přestupku), a porušil tak § 89 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, ve znění účinném do 1. 4. 2017 (tj. v době spáchání přestupku).
4. Dále byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti, kterého se dopustil tím, že písemně neinformoval nejpozději v den nástupu k výkonu práce příslušnou krajskou pobočku Úřadu práce České republiky o nástupu zaměstnance H. P. V. , u kterého se vyžaduje zaměstnanecká karta, do zaměstnání, neboť jmenovaný na základě pracovní smlouvy uzavřené dne 15. 4. 2015, se dnem nástupu do zaměstnání od 1. 9. 2015, vykonával dne 28. 2. 2017 činnost operátora logistiky ve společnosti KOMA TACHOV s. r. o. Uvedená povinnost byla splněna až ke dni 28. 4. 2017; téhož jednání se žalobce dopustil v souvislosti se zaměstnancem V. D. L. , nar. ..., st. příslušnost Vietnam, který na základě pracovní smlouvy uzavřené dne 10. 7. 2015, se dnem nástupu do zaměstnání od 1. 9. 2015, vykonával dne 28. 2. 2017 činnost operátora logistiky ve společnosti KOMA TACHOV s. r. o. Uvedená povinnost byla splněna až ke dni 28. 4. 2017. Tím žalobce porušil § 87 odst. 1 věty první zákona o zaměstnanosti.
5. Za spáchané přestupky byla žalobci uložena podle § 35 písm. b) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „přestupkový zákon“), ve znění pozdějších předpisů, a podle § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti pokuta ve výši 200 000 Kč, kterou měl uhradit do 30 dnů ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí (výrok II.). Zároveň byla žalobci uložena povinnost uhradit paušální částku nákladů správního řízení ve výši 1 000 Kč do 30 dnů ode dne nabytí tohoto rozhodnutí (výrok III.).
6. Usnesením Krajského soudu v Ostravě ze dne 12. 12. 2018, č.j. 22 Ad 10/2018-14, byla žaloba postoupena k vyřízení místně příslušnému Krajskému soudu v Plzni (dále jen

„soud“).

7. Přestupky právnických osob v oblasti zaměstnanosti upravuje zákon o zaměstnanosti. Správní řízení upravuje správní řád. Řízení o přestupcích upravuje přestupkový zákon.

[III] Žaloba

8. Žalobce nesouhlasil jak s právním hodnocením jeho jednání, tak s nedostatečně provedeným dokazováním, a v neposlední řadě i s nepřiměřenou výší pokuty.
9. Žalobce opakovaně poukazoval na to, že oba zaměstnanci, tedy V. D. L. i H. P. V. , v době provádění kontroly, tj. ke dni 28. 2. 2017, byli držiteli platné zaměstnanecké karty s platností do 31. 1. 2018 pro zaměstnavatele KOLASOL s. r. o. s místem výkonu práce X, X. V tomto místě také oba zaměstnanci práci řádně vykonávali. Dne 19. 1. 2017 uzavřel žalobce jako zaměstnavatel s oběma zaměstnanci dohodu dle § 43 zákoníku práce o dočasném přeložení k výkonu práce do jiného místa, a to X, X. Tento postup není v rozporu se zákonem č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR, ve znění pozdějších předpisů, neboť nedošlo ke změně druhu vykonávané práce ani změně zaměstnavatele, a nelze jej definovat jako porušení zákona o zaměstnanosti, jak učinil správní orgán v napadeném rozhodnutí.
10. Správní orgán ve svém rozhodnutí konstatoval, že uzavřením dohody o dočasném přeložení zaměstnance k výkonu práce do jiného místa došlo ze strany žalobce jako zaměstnavatele k obcházení povinností stanovených zákonem o zaměstnanosti, neboť zaměstnával uvedené zaměstnance v rozporu s vydanou zaměstnaneckou kartou - tj. mimo povolené místo výkonu práce. Tyto argumenty však naráží 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). Je sice možné, že zákaz může vyplývat z právní normy i mlčky (implicite), konkrétně z důvodů a účelů stojících za komplexem právních norem (teleologické pozadí právních norem). V případě aplikace zákonného ustanovení je však nutno prvotně vycházet z jeho doslovného znění. Nahrazování jasného obsahu výslovně vyjádřených právních norem na základě účelu zákona nesmí být prováděno svévolně. To platí o to více v případě, že je takovýto výkladem omezována autonomní sféra jednání fyzických a právnických osob. 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 (viz rozhodovací činnost Ústavního soudu).
11. V daném případě nelze mít ve vztahu k dočasnému přidělení zaměstnance do jiného místa výkonu práce 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.
12. Správní orgán argumentuje účelem zákona o zaměstnanosti, kterým je upřednostňování domácí pracovní síly před pracovní silou cizozemskou a snaha o snižování nezaměstnanosti občanů České republiky. Proti tomuto jistě legitimnímu účelu nicméně stojí neméně legitimní účel tkvící ve snižování byrokracie a administrativy zaměstnavatelů cizinců. Ten může stát s prvním účelem (dle okolností) v konfliktu. Z legislativní historie přijímání novely zákona o zaměstnanosti je patrné, že klíčovým cílem zákonodárce byla právě liberalizace zaměstnávání cizinců (viz dále). Doslovný výklad zákona je tak

podporován jeho racionálně rekonstruovaným smyslem. Doslovný výklad nelze svévolně popírat argumentací domnělým účelem zákona.

13. Z ustanovení § 93 zákona o zaměstnanosti vyplývá, že cizinec, který je držitelem modré karty, zaměstnanecké karty nebo mu bylo vydáno povolení k zaměstnání, může být zaměstnavatelem vyslán na pracovní cestu podle § 42 zákoníku práce, jestliže to odpovídá povaze jím vykonávané práce, pro kterou byla udělena modrá karta, zaměstnanecká karta nebo povolení k zaměstnání. Toto vyslání zaměstnance do jiného místa výkonu práce je časově neomezeno a nepodléhá oznamovací povinnosti, a to na rozdíl od právní úpravy téhož ustanovení platné do 31. 12. 2008. Podle § 93 odst. 1, 2 zákona o zaměstnanosti, ve znění do 31. 12. 2008, cizinec, vyjma cizince uvedeného v § 97, mohl být 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. Vyslání cizince k výkonu práce mimo místo výkonu práce uvedené v povolení k zaměstnání v rozsahu 7 až 30 kalendářních dnů a vyslání cizince uvedeného v § 97 na dobu delší než 30 kalendářních dnů byl zaměstnavatel povinen předem písemně oznámit úřadu práce příslušnému podle nového místa výkonu práce cizince.
14. Původní zrušení § 93 zákona o zaměstnanosti ke dni 31. 12. 2008 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.“* Z legislativní historie zákona a s tím souvisejícího záměru zákonodárce lze proto dovodit, že novela zákona o zaměstnanosti byla v roce 2008 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. Úprava provedená následně s účinností od 1. 1. 2015 pak § 93 zákona o zaměstnanosti formulovala tak, že dokonce toto převedení zaměstnance povolila, a to bez omezení lhůty. Výklad správního orgánu, pokud by měl být akceptován, by opět zatěžoval zaměstnavatele i zaměstnance mnohem více, než jak tomu bylo za předchozí právní úpravy.
15. V neposlední řadě lze odkázat též na původní výklad zákona o zaměstnanosti zastávaný až do počátku roku 2012 Ministerstvem práce a sociálních věcí, kdy novela účinná od 1. 1. 2015 toto pouze potvrdila. Podle právního názoru publikovaného na internetových stránkách Ministerstva práce a sociálních věcí snad až do 28. 1. 2012 se stran pracovních cest cizinců podávalo, že *„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.“*
16. Teprve na počátku roku 2012 Ministerstvo práce a sociálních věcí výklad naprosto změnilo a nově na svých internetových stránkách publikovalo právní názor, podle něhož *„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) bodem 2 zákona o zaměstnanosti 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.“ K této změně výkladu se Ministerstvo práce a sociálních věcí rozhodlo, aniž by došlo k jakékoliv legislativní změně nebo ke změně judikatury. Změna je v rozporu s textem zákona i záměrem zákonodárce.

17. Tento svůj názor drží správní orgán i nadále, a to i přes změnu § 93 zákona o zaměstnanosti uvedenou shora. Takový výklad správního orgánu je tedy nejen v rozporu se zákonem, neboť požaduje splnění povinností, které zákon nestanoví, ale současně protiústavně narušuje právní jistotu účastníků právních vztahů.
18. K argumentaci správního orgánu ohledně obcházení zákona žalobce konstatoval, že argument obcházením zákona zastíráním jiného právního jednání nebo zneužitím práva nemůže v obecné rovině vyloučit uplatnění celého jinak dovoleného institutu jako je pracovní cesta nebo přeložení. Samozřejmě nelze vyloučit, že v konkrétním případě by bylo možno použít argument o obcházení zákona o zaměstnanosti, který činí správní orgán, případně by bylo možno uvažovat i o zastřeném jednání nebo zneužití práva (například pokud by zaměstnavatel masivně využíval pracovněprávní institut přeložení, což však nebylo ze strany správního orgánu ani tvrzeno a ani prokázáno). Nelze pominout, že oba zaměstnanci pracovali před převedením na jiné místo od samého počátku povolení na místě, které bylo v souladu s vydanou zaměstnaneckou kartou, a i v novém místě výkonu práce vykonávali totožnou činnost. Protože zákon o zaměstnanosti vysílání cizinců mimo místo výkonu práce neomezuje, nemohli uvedení zaměstnanci vykonávat práci v souvislosti s pracovní cestou mimo Heřmanovu Huť v rozporu s povolením k zaměstnání, resp. zaměstnaneckou kartou.
19. Žalobce dále odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 8. 2013, č.j. 1 As 67/2013- 42, z něhož vyplývá, že při časově omezeném vyslání cizince k výkonu práce mimo místo výkonu práce uvedené v povolení k zaměstnání není třeba žádat o nové povolení k zaměstnání a argument obcházením zákona, zastíráním jiného právního jednání nebo zneužitím práva nemůže v obecné rovině vyloučit uplatnění celého jinak dovoleného institutu jako je pracovní cesta nebo přeložení dle zákoníku práce z roku 2006 (§ 42 a § 43).

[III] Vyjádření žalovaného k žalobě

20. Žalovaný se k žalobě vyjádřil v podání ze dne 11. 2. 2019. K uplatněným námitkám sdělil, že správní orgány ve svém rozhodnutí nepodávaly žádný výklad zákona, ať už na základě účelu zákona, či výklad jazykový.
21. Žalobce jako zaměstnavatel zaměstnával dva zaměstnance v rozporu se zaměstnaneckou kartou, kterážto je druhem dlouhodobého povolení k pobytu cizince na území ČR, kdy účelem pobytu (delšího než 3 měsíce) je zaměstnání. Cizinec, který má zaměstnaneckou kartu, je oprávněn pobývat na území ČR a zároveň pracovat na pracovní pozici, na kterou byla zaměstnanecká karta vydána, nebo pracovat na pracovní pozici, ke které byl udělen souhlas Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (v rámci změny zaměstnavatele, změny pracovní pozice, zaměstnání u dalšího zaměstnavatele nebo na další pracovní pozici). Zaměstnanecká karta se tedy váže vždy ke konkrétní pracovní pozici. Konkrétní pracovní pozice v případě dotčených zaměstnanců byla „*Druh práce: brusič nástrojů a kovů, kód CZ-ISCO 72241, místo výkonu práce X, X*“. Oba cizinci tak dle

zaměstnanecké karty měli povolení pracovat na pracovní pozici brusič nástrojů a kovů na pracovišti X, X, pro zaměstnavatele KOLASOL s. r. o. Pro výkon práce v jiné pracovní pozici neměli povolení. Žalobce jako zaměstnavatel je mohl v souladu s § 93 zákona o zaměstnanosti vyslat na pracovní cestu. Žalobce však ony zaměstnance na pracovní cestu nevyslal, ale zaměstnal je na jiné pracovní pozici, než k jaké měli vydané pracovní povolení v rámci zaměstnanecké karty, neboť jako zaměstnavatel uzavřel s oběma dotyčnými zaměstnanci dohodu o dočasném přeložení zaměstnance k výkonu práce do jiného místa.

22. Nejednalo se tak o vyslání zaměstnanců na pracovní cestu, ale o jejich přeložení do jiného místa výkonu práce. Uzavřením dohody o dočasném přeložení zaměstnance k výkonu práce do jiného místa (a to dlouhodobě) žalobce změnil zaměstnancům v rozporu s vydanou zaměstnaneckou kartou jejich pracovní pozici, a to co do místa výkonu práce. O souhlas se změnou pracovní pozice nebylo Ministerstvo vnitra, Odbor azylové a migrační politiky, požádáno. Dle žalobce by se jednalo o zbytečnou byrokratickou zátěž a administrativu zaměstnavatele cizinců.
23. Dle žalovaného, pokud by připustil možnost převedení cizinců se zaměstnaneckou kartou či pracovním povolením do jiného místa výkonu práce bez omezení (tj. jen na základě dohody se zaměstnancem), ztratila by ta část pracovního povolení (ať už samostatného nebo v zaměstnanecké kartě) určující místo výkonu práce smysl. Ochrana pracovního trhu v České republice by tak pozbyla jednu ze základních možností regulace trhu práce, kdy by nemusel být brán zřetel na to, zda v dané oblasti, v daném místě v České republice, je nedostatek či nadbytek volných pracovních míst. Povolení k zaměstnání by sice byla vydána pro místa výkonu práce, kde je nedostatek pracovních sil, ale zaměstnavatel by pak v dohodě se zaměstnancem mohl měnit místo výkonu práce kdykoliv a na jak dlouho by chtěl bez jakéhokoli dalšího omezení. Zaměstnanec by ani do povoleného místa výkonu práce nemusel vůbec nastoupit a mohl by začít pracovat v jiném místě výkonu práce a tam i setrvat.
24. Valná část žaloby argumentačně čerpá z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 8. 2013, č.j. 1 As 67/2013-42. Orgány inspekce práce však nepovažovaly toto rozhodnutí za přílehlavé pro posuzovaný případ, neboť konkrétní okolnosti kasačním soudem posuzovaného případu (zaměstnanec - cizinec byl vyslán na krátkodobou pracovní cestu v řádu několika dnů), byly odlišné od případu posuzovaného krajským soudem (zaměstnavatel dlouhodobě převedl zaměstnance do jiného místa výkonu práce na základě sjednané dohody dle § 43 zákoníku práce, tedy nevyslal je na pracovní cestu).
25. Danou problematikou, tedy změnou místa výkonu práce cizinců mimo povolené místo výkonu práce, se Nejvyšší správní soud zabýval vícekrát. Žalovaný považoval za přílehlavější pro danou věc jiná rozhodnutí kasačního soudu, která se již obecněji zabývala změnou místa výkonu práce mimo povolené místo výkonu práce, ať už formou vyslání na pracovní cestu či přeložením (např. rozsudek ze dne 25. 7. 2013, č.j. 9 As 48/2013-46, rozsudek ze dne 25. 9. 2013, č.j. 6 As 117/2013-39, resp. rozsudek ze dne 18. 12. 2013, č.j. 4 As 107/2013-23). Žalovaný v podrobnostech na tato rozhodnutí odkázal.
26. Žalovaný byl toho názoru, že dokazování v přestupkovém řízení bylo dostatečné a jednoznačně prokázalo skutkový stav věci, tedy že žalobce jako zaměstnavatel dlouhodobě (na několik měsíců v případě jednoho zaměstnance a jednoho roku v případě druhého zaměstnance; vždy však až do konce jejich sjednaného pracovního poměru) změnil svým zaměstnancům povolené místo výkonu práce. Žalobce jako účastník řízení v

přestupkovém řízení nijak nezpochybňoval provedené důkazy a zjištěný skutkový stav. Vše bylo podloženo listinnými důkazy (vyjádření MV OAMP, Úřadu práce, pracovní smlouvy, dodatky k pracovním smlouvám, dohody o dočasném přeložení zaměstnance k výkonu práce do jiného místa, kontrolní zjištění) i vyjádřením žalobce (odpor proti příkazu). Skutkový stav byl tedy zjištěn beze všech pochybností. Žalobce má na své jednání pouze jiný právní názor.

27. Stran výše uložené pokuty žalovaný uvedl, že žalobce ani na základě výzvy oblastního inspektorátu nedoložil své majetkové a finanční poměry, přestože se poté dovolával nepřiměřené výše pokuty v odvolání. Správní orgány přihlédly ke všem okolnostem, způsobu spáchání přestupků i k jejich následkům, jakož i k žalobcovým majetkovým a finančním poměrům. Žalobce je zapsán v obchodním rejstříku ke dni 27. 2. 2014, podniká zejména v obrábění, nevykazuje žádné provozovny, jeho základní kapitál činí 200 000 Kč, v Registru ekonomických subjektů je vykazován v kategorii dle počtu zaměstnanců 6 - 9. Jak vyplývá z listinných důkazů obsažených ve spise, zejména z faktur vystavených žalobcem společností KOMA TACHOV s. r. o. na základě zhotovení díla, žalobce fakturoval za měsíc prosinec 2016 částku 988 761 Kč a za měsíc leden částku 1 318 343 Kč. Pokuta by měla být uložena vždy v takové výši, aby finanční „prospěch obviněného“ z porušování právních předpisů nebyl vyšší než výše uložené pokuty.
28. S ohledem na výše uvedené skutečnosti žalovaný navrhl, aby soud předmětnou žalobu zamítl.

[IV] Posouzení věci soudem

29. Řízení ve správním soudnictví je upraveno zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „soudní řád správní“ nebo „s. ř. s.“).
30. Podle § 75 odst. 1 soudního řádu správního, *soud při přezkoumání rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.*
31. Podle § 75 odst. 2 věty první soudního řádu správního, *soud přezkoumá napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů.*
32. Soud rozhodl ve věci bez jednání v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s., neboť s tím oba účastníci souhlasili.
33. Žaloba není důvodná.
34. Žalobce byl prvoinstančním rozhodnutím uznán vinným z přestupků podle § 140 odst. 1 písm. c) a d) zákona o zaměstnanosti, kterých se dopustil tím, že v rozporu s § 89 odst. 1 zákona o zaměstnanosti umožnil dvěma fyzickým osobám - cizincům mimo země EU výkon práce v rozporu s vydanou zaměstnaneckou kartou, neboť je přeložil k výkonu práce do jiného místa, než měli zaměstnaneckou kartou povoleno, a zároveň v rozporu s § 87 odst. 1 věty první zákona o zaměstnanosti písemně neinformoval nejpozději v den jejich nástupu k výkonu práce příslušnou krajskou pobočku Úřadu práce České republiky o nástupu těchto zaměstnanců.
35. Žalobci byla za výše uvedené přestupky uložena pokuta podle § 140 odst. 1 písm. f) zákona o zaměstnanosti ve výši 200 000 Kč.
36. Podle § 140 odst. 1 písm. c) a d) zákona o zaměstnanosti, *právnícká osoba nebo podnikající fyzická osoba se správního deliktu dopustí tím, že umožní výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 1 nebo 2, nebo nesplní oznamovací povinnost podle tohoto zákona nebo nevede*

evidenci v tomto zákoně stanovenou.

37. Podle 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti, *pro účely tohoto zákona se nelegální práci rozumí 2. pokud fyzická osoba-cizinec vykonává práci v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání nebo bez tohoto povolení, je-li podle tohoto zákona vyžadováno, nebo v rozporu se zaměstnaneckou kartou vydanou podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky nebo v rozporu s modrou kartou; to neplatí v případě převedení na jinou práci podle § 41 odst. 1 písm. c) zákoníku práce.*
38. Podle § 89 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, *cizinec může být přijat do zaměstnání a zaměstnáván, je-li držitelem platné zaměstnanecké karty nebo modré karty, pokud tento zákon nestanoví jinak.*
39. Podle § 87 odst. 1 věty první zákona o zaměstnanosti, *nastoupí-li do zaměstnání občan Evropské unie, jeho rodinný příslušník (§ 3 odst. 2), rodinný příslušník občana České republiky uvedený v § 3 odst. 3, cizinec uvedený v § 98 písm. a) až e) a j) až r), u kterého se nevyžaduje povolení k zaměstnání, nebo cizinec, u kterého se vyžaduje povolení k zaměstnání, zaměstnanecká karta nebo modrá karta, jsou zaměstnavatel nebo právnická nebo fyzická osoba, která uzavřela smlouvu se zahraničním zaměstnavatelem, na jejímž základě byly tyto osoby vyslány na území České republiky k plnění úkolů vyplývajících z této smlouvy, povinni o této skutečnosti písemně informovat příslušnou krajskou pobočku Úřadu práce, a to nejpozději v den nástupu těchto osob k výkonu práce.*
40. Podle § 140 odst. 1 písm. f) zákona o zaměstnanosti, *za správní delikt se uloží pokuta do 10 000 000 Kč, jde-li o správní delikt podle odstavce 1 písm. c) a e), nejméně však ve výši 50 000 Kč.*
41. Dle § 93 zákona o zaměstnanosti, *cizinec, který je držitelem modré karty, zaměstnanecké karty nebo mu bylo vydáno povolení k zaměstnání, může být zaměstnavatelem vyslán na pracovní cestu podle § 42 zákoníku práce, jestliže to odpovídá povaze jím vykonávané práce, pro kterou byla udělena modrá karta, zaměstnanecká karta nebo povolení k zaměstnání.*
42. Podle § 42 odst. 1 zákoníku práce, *pracovní cestou se rozumí 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.*
43. Podle § 43 zákoníku práce, *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.*
44. Mezi účastníky nebylo sporu o tom, že žalobcem zaměstnaní cizinci L. V. D. a V. H. P., kteří disponovali zaměstnaneckou kartou na druh práce „brusič nástrojů a kovů (kód CZISCO 72241)“ s místem výkonu práce X, X, s ním dne 19. 1. 2017 uzavřeli dohodu dle § 43 zákoníku práce o dočasném přeložení zaměstnance k výkonu práce do jiného místa výkonu práce (= Oldřichov 78), a to na období od 1. 2. 2017 do 31. 1. 2018. Při kontrole oblastního inspektorátu práce dne 28. 2. 2017 byli oba cizinci na pracovišti v Oldřichově zastiženi při výkonu práce.
45. Žalobce správně poukázal na legislativní změnu v zákonu o zaměstnanosti, kdy zákonem č. 382/2008 Sb. (část první, čl. I., bod 137) byl s účinností od 1. 1. 2009 zrušen § 93, který ukládal 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 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.

46. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v žalobcem odkazovaném rozsudku ze dne 22. 8. 2013, č.j. 1 As 67/2013-42 (rozhodnutí kasačního soudu jsou k dispozici na www.nssou.cz), především je patrné, že „zákonodárce konzistentně chápal § 93 jako ustanovení regulační, bez jehož existence by cizinec mohl bez dalšího využívat soukromoprávních institutů zákoníků práce a dočasně měnit místo výkonu práce“. Dále konstatoval, že 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 (srov. k tomu Bělina, M. a kol. Pracovní právo. 5. doplněné a podstatně přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 233-234). Oba jsou časově omezené na dobu nezbytné potřeby, u toho samého zaměstnavatele, mimo ve smlouvě stanovené místo výkonu práce. Souhlas s přeložením musí být písemný, zatímco u pracovní cesty stačí i konkludentní dohoda. U pracovní cesty navíc musí být délka cesty přesně stanovena, u přeložení je naopak důležitý časový horizont, ale doba přeložení nemusí být sjednána přesně na den.“ Nejvyšší správní soud konečně shrnul, že „současný zákon o zaměstnanosti mlčí k možnosti dočasného vyslání cizince k výkonu práce mimo místo uvedené v povolení k zaměstnání. V soukromoprávní oblasti je přitom nepochybné, že zaměstnanec a zaměstnavatel se mohou na pracovní cestě dohodnout, byť třeba jen konkludentně (shora cit. § 42 odst. 1 zákoníku práce). Písemně se mohou dohodnout též na přeložení (shora cit. § 43 odst. 1 zákoníku práce). Do 31. 12. 2008 podléhaly tyto soukromoprávní úkony další veřejnoprávní regulaci – viz shora popsany § 93 zákona o zaměstnanosti. Počínaje 1. 1. 2009 neexistuje žádná veřejnoprávní norma, která by regulovala časově omezené vyslání cizozemského zaměstnance mimo místo výkonu práce uvedené v povolení k zaměstnání. 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) plyne, že v takovémto případě se mohou cizozemský zaměstnanec a jeho zaměstnavatel na pracovní cestě dle své vůle dohodnout.“
47. Krajský soud považuje za významný další dílčí závěr vyjevený ve výše citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu. Ten v jeho bodu [28] konstatoval toto (zvýraznění podtržením provedl krajský soud): „(...) Argument obcházením zákona, zastíráním jiného právního jednání nebo zneužitím práva nemůže v obecné rovině vyloučit uplatnění celého jinak dovoleného institutu, jako je pracovní cesta nebo přeložení. Nelze nicméně vyloučit, že v

konkrétním případě by bylo možno použít argument o obcházení zákona o zaměstnanosti, který činí krajský soud, případně by bylo možno uvažovat i o zastřeném jednání nebo zneužití práva. Stávající úprava zákona o zaměstnanosti skutečně nahrává svému obcházení nebo zastírání jiného jednání, například pokud by zaměstnavatel masivně využíval pracovněprávní institut přeložení. V takovýchto extrémních případech by byl vsutku popřen smysl povolení k zaměstnání cizince. U krátkodobé pracovní cesty však nelze v žádném případě dovozovat obcházení účelu povolení k zaměstnání, jak to činí krajský soud. Soud připomíná, že krátkodobost pracovní cesty nebyla stěžovatelkou zpochybněna (prvostupňové rozhodnutí vychází z toho, že zaměstnavatel pracoval v Chomutově necelé dva týdny od 1. 2. 2012 do 13. 2. 2012).“

48. Nemůže být pochyb o tom, že ve věci souzené zdejším soudem se však nejednalo o krátkodobý záměr zaměstnavatele-žalobce, neboť ono přeložení bylo uvažováno na několik měsíců až jeden rok. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18. 12. 2013, č.j. 4 As 107/2013-23, jednoznačně uzavřel (s odkazem na svůj rozsudek ze dne 25. 7. 2013, č. j. 9 As 48/2013-46), že „dlouhodobý či pravidelně se opakující výkon práce cizincem mimo podmínky stanovené v povolení k zaměstnání cizince či zásadní změna druhu povolené pracovní činnosti, nemohou být hodnoceny jinak než jako práce nelegální ve smyslu § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti, konkrétně pak jako výkon práce bez povolení ke konkrétnímu zaměstnání“. A právě onu dlouhodobost spatřuje krajský soud v žalobcově věci jako rozhodující okolnost, která přisvědčila závěru správních orgánů o žalobcových pochybeních, jak byla vyjevena v prvoinstančním, resp. napadeném rozhodnutí. Soud se s těmito závěry ztotožnil, námitka proto nebyla důvodná.
49. Pokud jde o námitku vyřčenou na začátku žaloby, totiž že žalobce nesouhlasí s výší uložené pokuty, pak soud konstatuje, že ji pro naprostou obecnost a nekonkrétnost nejde vypořádat jinak než rovněž obecně. A tu soud plně odkazuje na závěry správních orgánů týkající se výše uložené pokuty uvedené na str. 7 prvoinstančního rozhodnutí, str. 9 napadeného rozhodnutí a ve vyjádření k žalobě. Dlužno dodat, že žalobce neuvedl v žalobě zhola nic, na základě čeho by bylo možné relevantně přezkoumat (ne)oprávněnost výše uložené pokuty. Ani tato námitka proto nebyla důvodná.
50. Vzhledem k nedůvodnosti žalobcem uplatněných tvrzení, soud žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

[V] Náklady řízení

51. Žalovaný správní orgán, který měl ve věci plný úspěch, má podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem proti žalobci, který ve věci úspěch neměl. Žalovanému správnímu orgánu žádné specifické náklady soudního řízení nevznikly, a proto bylo rozhodnuto, že na náhradu nákladů řízení nemá žádný z účastníků právo.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň dne 27. 11. 2020

Mgr. Jaroslav Škopek v.r.
předseda senátu