



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **David Bárta**, IČO: 642 21 857, se sídlem Sokolovská 432, Chrudim, zast. Mgr. Martinem Mrověcem, advokátem, se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, Opava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 1. 2023, č. j. 6902/1.30/21-7, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové - pobočky v Pardubicích ze dne 28. 6. 2023, č. j. 52 Ad 5/2023-75,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Královehradecký a Pardubický kraj (dále též „inspektorát“) ze dne 22. 6. 2022, č. j. 1587/8.30/21-28, jímž byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupků

- podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, kterého se dopustil tím, že umožnil výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti, když v období od 1. 2. 2020 nejméně do 20. 2. 2020 umožnil výkon závislé práce spočívající v provádění práce masérky osobám T. K., státní příslušnost Thajské království, na pracovišti Thajské masáže LOTUS, na adrese Gočárova 648, Hradec Králové, a T. Ch., státní příslušnost Thajské království, na pracovišti Thajské masáže LOTUS na adrese Sladkovského 484, Pardubice, v rozporu s platnými zaměstnaneckými kartami, které měly vydané na místo

- výkonu práce Masarykovo náměstí 32, Chrudim, resp. Chelčického 297/24, Hradec Králové – Pražské Předměstí, čímž porušil § 89 odst. 1 zákona o zaměstnanosti;
- podle § 26 odst. 1 písm. b) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekcii práce (ve znění účinném do 29. 7. 2020), kterého se dopustil tím, že neposkytl uvedeným zaměstnankyním ve specifikovaném období, mzdu alespoň ve výši nejnižší úrovně zaručené mzdy, neboť jim neposkytl doplatek ke mzdě ve výši rozdílu mezi mzdou dosaženou v kalendářním měsíci a příslušnou nejnižší úrovní zaručené měsíční mzdy, kterou stanoví nařízení vlády č. 567/2006 Sb., čímž porušil § 112 odst. 3 písm. a) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce;
 - podle § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti, kterého se dopustil tím, že nesplnil oznamovací povinnost podle zákona o zaměstnanosti, když neinformoval příslušnou krajskou pobočku Úřadu práce České republiky o nástupu do zaměstnání uvedených cizinek, a to nejpozději v den jejich nástupu k výkonu práce, čímž porušil § 87 odst. 1 zákona o zaměstnanosti.

Za tyto přestupky inspektorát žalobci uložil podle § 35 písm. b) a § 41 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, a podle § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti za nejzávažnější přestupek dle § 140 odst. 1 písm. c) téhož zákona pokutu ve výši 170.000 Kč a zároveň povinnost uhradit náklady řízení o přestupcích ve výši 1.000 Kč.

[2] Krajský soud žalobu žalobce proti tomuto rozhodnutí žalovaného nadepsaným rozsudkem zamítl. Konstatoval, že žalobní argumentace je velmi obecná, což ovlivňuje i rozsah soudního přezkumu. Žalobci bylo dostatečně prokázáno spáchání přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, když umožnil výkon nelegální práce dle § 5 písm. e) bod 2 téhož zákona. Paní Ch. a K. prokazatelně pracovaly na místě v rozporu se svými zaměstnaneckými kartami, na čemž nic nemění žalobcova obecná argumentace ohledně pracovní cesty či nedostatku vlastních pracovních sil. S argumentací žalobce se již navíc dostatečně vypořádal žalovaný ve svém rozhodnutí.

[3] Správní orgány neshledaly jako rozhodující skutečnost, která zakládá odpovědnost žalobce za spáchání přestupků, porušení § 85 a násl. zákona o zaměstnanosti. Závěr, že paní K. vykonávala práci na jiném místě, než pro které jí byla vydána zaměstnanecká karta, jasně vyplynul nejen z uzavřeného dodatku k pracovní smlouvě měnícího místo výkonu práce, ale také z tvrzení žalobce, že pracovní cestou musel řešit nedostatek pracovníků v jiných provozovnách a z doby trvání pracovní cesty. Na uvedeném nemůže nic změnit ani argumentace žalobce, že v jiné provozovně pracovala cizinka v rámci pracovní cesty. Cestovní příkaz je neprůkazný a účelový. Nejednalo se o ojedinělou a jednorázovou pracovní cestu, ale záměrem byl faktický výkon práce zaměstnankyně v jiném místě, než jaké je uvedeno v povolení k zaměstnání. Porušení zákona o zaměstnanosti ze strany žalobce bylo v rámci dokazování jednoznačně prokázáno i u paní Ch. Uzavření dohody o jejím dočasném přidělení k jinému zaměstnavateli bylo jen zástěrkou výkonu práce na jiném než povoleném místě. Uvedené vyplývá nejen z výmazu provozovny, kterou měla paní Ch. uvedenu jako místo výkonu práce v zaměstnanecké kartě, a následně uzavřeného dodatku k pracovní smlouvě měnícího místo výkonu práce, ale také ze samotné výpovědi paní Ch. Cizinky by ke změně místa výkonu práce neopravňovala ani tvrzená nečinnost správních orgánů. Ze správního spisu přitom ani nevyplývá, zda žalobce změnu místa výkonu práce příslušnému orgánu ohlásil.

pokračování

Správní orgány se ve svých rozhodnutích dostatečně zabývaly naplněním materiální stránky přestupků a druhem a výší sankce.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[4] Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost. Vytkl krajskému soudu, že zcela rezignoval na vypořádání se s námitkami stěžovatele, které směřovaly vůči nedostatkům odůvodnění rozhodnutí žalovaného. Ohradil se proti tvrzení krajského soudu, že v průběhu správního řízení uplatňoval nadměrné množství námitek. Stěžovatel pouze vznášel věcné a relevantní námitky a navrhoval odpovídající důkazy.

[5] Další pochybení spatřuje v nedostatečném a nepřiléhavém odůvodnění závěru krajského soudu, že se stěžovatel přestupků skutečně dopustil. Krajský soud bez dalšího konstatoval, že vyslání cizinců na pracovní cestu hodnotí jako účelové a neprůkazné. Krajský soud použil nepříjemnou retrospektivu, když argumentoval závěry rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 9. 2022, č. j. 18 Ad 8/2021-77, který byl vydán až poté, co stěžovatel přestupek spáchal, a nemohl tak o těchto závěrech mít žádné povědomí. Sám přitom odkázal na rozsudek NSS č. j. 6 As 37/2013-39, ve kterém se definují okolnosti, ke kterým je třeba přihlídnout při posuzování vyslání cizince na pracovní cestu. Krajský soud nesprávně vyvodil, že se nejednalo o ojedinělou a jednorázovou pracovní cestu, ale že záměrem byl faktický výkon práce zaměstnankyň v jiném místě, než jaké je uvedeno v povolení k zaměstnání. Uvedený závěr nemá oporu ve skutkovém stavu. V průběhu správního řízení nikdy nebylo zjištěno, že by uvedené pracovní cesty byly činěny opakovaně u daných cizinek, či že by pracovní cesty byly činěny na dobu v horizontu let. Naopak, bylo jednoznačně prokázáno, že stěžovatel tímto postupem řešil aktuální potřebu vyrovnat stav zaměstnanců v jiné provozovně. Postupoval tak zcela v souladu se zákonem.

[6] Krajský soud taktéž nesprávně posoudil dočasné přidělení zaměstnankyně paní Ch., když vycházel pouze ze skutečnosti, že stěžovatel již neprovozuje provozovnu, na kterou měla zaměstnankyně vydánu zaměstnaneckou kartu. Uvedená skutečnost není pro posouzení věci relevantní. Zaměstnankyně byla v souladu se zákoníkem práce dočasně přidělena k jinému zaměstnavateli, který stěžovatele požádal o její zapůjčení, čímž řešil aktuální nedostatek pracovních sil. Krajský soud bez dalšího konstatoval, že se jedná pouze o zástěrku výkonu práce na jiném než povoleném místě. Stejně tak se nevypořádal s námitkou stran nedostatečného odůvodnění naplnění materiální stránky přestupků správními orgány.

[7] Krajský soud se taktéž vůbec nezabýval námitkou, že správní orgány nedostatečně odůvodnily neprovedení důkazů, které stěžovatel navrhoval v průběhu řízení. Provedení navrhovaných důkazů by mělo zásadní vliv na posouzení protiprávního jednání stěžovatele. Rozsudek krajského soudu proto považuje za nepřezkoumatelný, porušující právo stěžovatele na spravedlivý proces.

[8] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že žalovaný i krajský soud řádně vypořádali veškeré stěžovatelem uplatněné námitky. Ze spisové dokumentace jednoznačně vyplynulo, že vyslání na pracovní cestu, resp. dočasné přidělení fakticky

znamenaloby dlouhodobý výkon práce cizinek na jiném než povoleném místě. Stěžovatel si byl této skutečnosti vědom, což vyplývá mimo jiné z toho, že se tuto změnu údajně snažil oznámit příslušnému správnímu orgánu a dodatkem k pracovní smlouvě změnil místo výkonu práce. Pro posouzení věci je relevantní také výmaz provozovny, jelikož v jeho důsledku nemohla paní Ch. pro stěžovatele jako svého zaměstnavatele vykonávat práci v místě, pro které jí byla vydána zaměstnanecká karta.

III. Posouzení kasační stížnosti

[9] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že stěžovatel napadá rozsudek krajského soudu mimo jiné pro vadu nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], kterou spatřuje v nedostatečném vypořádání se s žalobními námitkami. Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku je přitom vadou tak závažnou, že se jí Nejvyšší správní soud musí podle § 109 odst. 4 s. ř. s. zabývat z úřední povinnosti, tedy i tehdy, pokud by ji stěžovatel sám nenamítal.

[12] Za nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou považována zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. např. rozsudek NSS ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52). Soudy však nemají povinnost reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit. Jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013-19). Podstatné je, aby se správní soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi stěžejními námitkami účastníka řízení, což může v některých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013-33). Nepřezkoumatelnost přitom není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by mu měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (srov. rozsudek NSS ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24).

[13] Nejvyšší správní soud konstatuje, že v tomto ohledu nelze považovat napadený rozsudek krajského soudu za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Krajský soud vystihl podstatu věci, řádně vypořádal veškeré žalobní námitky, a to včetně námitky spočívající v nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správních orgánů. Lze dojít k závěru, že krajský soud se námitkami stěžovatele, i přes vytýkanou obecnost žalobní argumentace, podrobně zabýval v bodech 23 až 30 napadeného rozsudku. Shrnul, jakým způsobem se s námitkami vypořádal žalovaný a inspektorát, a v podrobnostech odkázal na jejich rozhodnutí. Přílehlavě také poukázal na ustálenou judikaturu Ústavního soudu a zdejšího

pokračování

soudu ohledně požadavků na detailnost a rozsah vypořádání námitek účastníků řízení správními orgány (např. stěžovatelem zmiňovaný rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008-130). Obdobné platí i o přezkumné činnosti krajského soudu. Nejvyšší správní soud připomíná, že čím je žalobní bod obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS). Krajský soud proto nepochybil, když se ztotožnil se závěry správních orgánů, přičemž zároveň předestřel vlastní jasnou, srozumitelnou a ucelenou argumentaci, na základě které shledal rozhodnutí správních orgánů plně přezkoumatelnými.

[14] Nejvyšší správní soud nemohl přisvědčit ani námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů spočívající v tvrzení o opomenutí námítka týkající se nedostatečného odůvodnění neprovedení stěžovatelem navrhovaných důkazů ze strany správních orgánů. Ačkoliv lze krajskému soudu vytknout, že se k námitce pregnantně nevyjádřil, nejedná se o vadu, která by způsobovala nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Rozhodnutí soudů nejsou nepřezkoumatelná, pokud je odpověď na dílčí námitku alespoň implicitně obsažena ve vypořádání jiné námítka nebo pokud soud postaví proti uplatněným námitkám vlastní ucelenou argumentaci, vedle níž námitka žalobce neobstojí (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, a rozsudky NSS ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014-43, nebo ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017-38). Z bodu 23 a 26 napadeného rozsudku je přitom seznatelné, že krajský soud považoval spáchání přestupků podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti v rámci provedení dokazování správními orgány za dostatečně prokazané, z čehož lze dovodit nadbytečnost stěžovatelem navrhovaných důkazů. Odůvodnění rozsudku krajského soudu je přitom vystavěno na jasném, srozumitelném a uceleném argumentačním systému, z něhož rozumně plynou právní závěry. Nejvyšší správní soud proto považuje vypořádání námítka krajským soudem za dostatečné. Neprovedení stěžovatelem navrhovaných důkazů náležitě odůvodnil již inspektorát na str. 33 svého rozhodnutí. Uvedl, že na základě provedených důkazů byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a měl tak za dostatečně prokazané, že se stěžovatel přestupku dopustil. K provedení dalších důkazů pak nepřistoupil z důvodu jejich nadbytečnosti. S tímto hodnocením se ztotožnil i žalovaný, když na str. 7 a 8 napadeného rozhodnutí uvedl, že zhodnotil veškerý shromážděný důkazní materiál a dospěl k závěru, že spáchání přestupku bylo stěžovateli prokázáno. Rozhodnutí inspektorátu shledal v souladu se zásadami volného hodnocení důkazů a materiální pravdy.

[15] Podstatou nyní souzené věci je pouze otázka, zda stěžovatel naplnil znaky skutkové podstaty přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, tj. zda umožnil výkon nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti. Spáchání přestupků podle § 26 odst. 1 písm. b) zákona o inspekci práce a podle § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti stěžovatel nijak nerozporuje.

[16] Podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti se *právníká osoba nebo podnikající fyzická osoba přestupku dopustí tím, že umožní výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 1 nebo 2. Podle § 5 písm. e) bod 2 téhož zákona se nelegální práci pro účely tohoto zákona rozumí práce, která má znaky závislé práce podle § 2 odst. 1 zákoníku práce a je konána cizincem v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání nebo bez tohoto*

povolení, je-li podle tohoto zákona vyžadováno, nebo v rozporu se zaměstnaneckou kartou, kartou vnitropodnikově převedeného zaměstnance nebo modrou kartou vydanými podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky nebo bez některé z těchto karet; to neplatí v případě výkonu jiné práce podle § 41 odst. 1 písm. c) zákoníku práce.

[17] Stěžovatel namítá, že krajský soud nesprávně posoudil vyslání zaměstnankyně paní K. na pracovní cestu jako faktický výkon práce v jiném místě, než jaké je uvedeno v povolení k zaměstnání.

[18] *Podle § 93 zákona o zaměstnanosti, cizinec, který je držitelem modré karty, zaměstnanecké karty, karty vnitropodnikově převedeného zaměstnance 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, karta vnitropodnikově převedeného zaměstnance nebo povolení k zaměstnání.*

[19] *Pracovní cestou se podle § 42 zákoníku práce 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.*

[20] Otázkou vysílání zaměstnanců (cizinců) na pracovní cesty se zdejší soud opakovaně zabýval ve své judikatuře, přičemž dospěl k právnímu závěru, že cizinec může být vyslán na pracovní cestu i mimo místo výkonu práce, které má uvedeno v povolení k zaměstnání. Takové vyslání však musí svým obsahem skutečně pracovní cestě odpovídat. Výkon práce mimo sjednané a povolené místo výkonu práce, nelze bez dalšího považovat za práci v rozporu s platným povolením k zaměstnání. Vyslání cizince na pracovní cestu ale musí být časově omezené a nesmí znamenat dlouhodobou (fakticky trvalou) změnu místa výkonu práce. Prostřednictvím pracovní cesty nelze zastírat faktický výkon práce cizince v jiném místě než v místě uvedeném v povolení k zaměstnání. Vyslání cizince k výkonu práce mimo sjednané místo výkonu práce nelze v žádném případě používat dlouhodobě či pravidelně, a zneužívat jej tak k obcházení místa výkonu práce uvedeného v povolení k zaměstnání. Dlouhodobý či pravidelně se opakující výkon práce mimo místo uvedené v povolení k zaměstnání či zásadní změna druhu povolené pracovní činnosti by nepochybně nemohly být hodnoceny jinak, než jako práce nelegální 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, tedy jako výkon práce bez povolení k zaměstnání (srov. rozsudky NSS ze dne 25. 7. 2013, č. j. 9 As 48/2013-46, č. 2934/2013 Sb. NSS, ze dne 22. 8. 2013, čj. 1 As 67/2013-42, č. 2949/2014 Sb. NSS, či ze dne 26. 1. 2024, č. j. 10 Ads 124/2022-33). Při posuzování obsahového naplnění pracovní cesty cizince je nutné přihlídnout ke konkrétním skutkovým okolnostem posuzovaného případu (srov. rozsudek NSS ze dne 2. 8. 2013, č. j. 6 As 37/2013-39).

[21] Nejvyšší správní soud předně ze správního spisu ověřil, že paní T. K. byla vydána zaměstnanecká karta s platností od 3. 7. 2019 do 2. 7. 2021, k výkonu práce

pokračování

u zaměstnavatele David Bárta, pracovní zařazení: maséři (kromě odborných masérů ve zdravotnictví), s místem výkonu práce Masarykovo náměstí 32, Chrudim. V pracovní smlouvě uzavřené dne 25. 5. 2018 mezi stěžovatelem a paní K. bylo sjednáno místo výkonu práce Masarykovo náměstí 32, Chrudim. Dodatkem k pracovní smlouvě č. 2 uzavřeným dne 1. 1. 2020 došlo ke změně místa výkonu práce na Gočárova 648, Hradec Králové, a další provozovny zaměstnavatele. V doložené evidenci cizinců vedené stěžovatelem dle § 102 odst. 2 zákona o zaměstnanosti je u cizinky uvedeno místo výkonu práce Gočárova 648, Hradec Králové. V průběhu kontroly inspektorátu zahájené dne 20. 2. 2020 vykonávala paní K. práci masérky na pracovišti Thajské masáže LOTUS na adrese Gočárova 648, Hradec Králové. V poskytnutí informací o zjišťovaných a souvisejících skutečnostech ze dne 20. 2. 2020 cizinka uvedla, že na uvedeném pracovišti pracuje s kolegyněmi, které se nestrídají. Z odpovědi Ministerstva vnitřní věci ze dne 28. 5. 2021 k žádosti o poskytnutí informací vyplynulo, že cizinka nikdy nepožádala o změnu místa výkonu práce, ani ji neoznámila. Stěžovatel v průběhu správního řízení předložil cestovní příkaz, kterým byla cizinka vyslána na pracovní cestu, a to na období od 1. 1. 2020 do 5. 5. 2020 s počátkem cesty Masarykovo nám. 32, Chrudim, do místa Gočárova 648, Hradec Králové, a to za účelem provádění masáží na 2. provozovně.

[22] Nejvyšší správní soud nemohl přisvědčit námitce stěžovatele, že krajský soud nesprávně posoudil vyslání cizinky na pracovní cestu a svůj závěr nedostatečně odůvodnil. Krajský soud v napadeném rozsudku podrobně hodnotil povahu a okolnosti vyslání cizinky na pracovní cestu v souladu s požadavky vyplývajícími z judikatury. Uvedl, na základě kterých skutečností dospěl k závěru, že se nejednalo o ojedinělou a jednorázovou pracovní cestu, ale že záměrem byl faktický výkon práce cizinky v jiném místě, než jaké bylo uvedeno v povolení k zaměstnání. Za rozhodující okolnosti vyvracející dočasnost pracovní cesty považoval především dodatek k pracovní smlouvě měnící místo výkonu práce cizinky a tvrzení stěžovatele o nutnosti řešit pracovní cestou nedostatek pracovníků v jiných provozovnách. Poukázal přitom na to, že v cestovním příkazu byla uvedena jako místo počátku pracovní cesty provozovna Chrudim, ačkoliv byl již v době zahájení pracovní cesty podepsán dodatek k pracovní smlouvě měnící místo výkonu práce z Chrudimi na Hradec Králové. Účelovost a neprůkaznost cestovního příkazu shledal i s ohledem na dobu trvání pracovní cesty, a také s ohledem na to, že cizinka z pracovní cesty neúčtovala žádné cestovní náhrady.

[23] Nejvyšší správní soud se s výše uvedeným hodnocením krajského soudu ztotožňuje. Z výše citované judikatury zdejšího soudu vyplývá, že vyslání cizince na pracovní cestu musí být pouze dočasné, a nesmí jím docházet k faktické trvalé změně místa výkonu práce. Ze správního spisu jednoznačně vyplynulo, že cizinka vykonávala v období od 1. 2. 2020 nejméně do 20. 2. 2020 práci masérky v provozovně Hradec Králové, kam ji vyslal stěžovatel na pracovní cestu s délkou trvání pět měsíců, ačkoliv zaměstnanecká karta jí byla vydána pro místo výkonu práce Chrudim. Správní orgány dále zjistily, že místo výkonu práce bylo dodatkem k pracovní smlouvě změněno na místo, do kterého byla vyslána na pracovní cestu, a to ke stejnému datu jako započetí pracovní cesty. Tyto skutečnosti jsou přitom nesporné, spolehlivě vyplývají z materiálů shromážděných ve správním spise a stěžovatel je sám nikdy nezpochybnil. V takovém případě se podezření správních orgánů o nelegálnosti pracovní cesty cizinky ukázalo jako naprosto opodstatněné a správné. Zaměstnavatel si musel být vědom, že potřeba alokovat zaměstnance na výkon práce

do jiného místa nebyla jen dočasná, ale dlouhodobá, což vyplývá nejen z uzavřeného dodatku k pracovní smlouvě a délky trvání pracovní cesty, ale také z evidence cizinců vedené stěžovatelem. Krajský soud proto nepochybil, když na základě skutkového stavu zjištěného správními orgány dospěl k závěru, že stěžovateli bylo správními orgány dostatečně prokázáno, že zaměstnavatel vysláním na pracovní cestu zastíral faktický výkon práce cizinky v jiném místě než v místě uvedeném v povolení k zaměstnání. Na uvedeném závěru nemůže nic změnit ani (nedoložené) tvrzení stěžovatele, že cizinku vyslal na pracovní cestu na základě údajného doporučení pracovníků státní správy.

[24] Stěžovateli lze přisvědčit potud, že v průběhu správního řízení nebylo nikdy zjištěno, že by zaměstnavatel cizinku vysílal na pracovní cesty opakovaně, či že by pracovní cesty byly činěny na dobu v horizontu let. Uvedené ostatně správní orgány ani krajský soud netvrdí, přičemž z těchto závěrů při svém rozhodování nevycházel. Nelegální zaměstnávání spatřovaly v prokázané dlouhodobé potřebě práce cizinky na jiném než povoleném místě, nikoliv v opakovaných či dlouholetých pracovních cestách. Stěžovatel taktéž nesprávně uvádí, že bylo jednoznačně prokázáno, že svým postupem řešil aktuální potřebu vyrovnat stav zaměstnanců v jiné provozovně. Tento závěr nevyplývá ani z rozhodnutí správních orgánů, ani sám stěžovatel neuvádí, z čeho konkrétně uvedené tvrzení dovozuje. Správní orgány i krajský soud naopak ve svých rozhodnutích jednoznačně dospěly k závěru, že stěžovatel svým postupem umožnil cizince dlouhodobý výkon práce na jiném než povoleném místě výkonu práce.

[25] Zcela nepřipadná je námitka, že krajský soud nepřipustně vycházel ze závěrů rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 9. 2022, č. j. 18 Ad 8/2021-77, jenž byl vyhlášen až poté, co stěžovatel přestupek spáchal. V něm vyslovený závěr, že vyslání zaměstnance na pracovní cestu nesmí znamenat dlouhodobou (fakticky trvalou) změnu místa výkonu práce, zdejší soud vyjádřil opakovaně již dříve například ve výše citovaném rozsudku č. j. 9 As 48/2013-46, dále také v rozsudcích ze dne 13. 8. 2015, č. j. 10 Azs 70/2015-47, či ze dne 30. 6. 2022, č. j. 2 Ads 130/2020-24. Sám stěžovatel přitom v kasační stížnosti odkazuje na rozsudek NSS ze dne 2. 8. 2013, č. j. 6 As 37/2013-39, ve kterém je taktéž akcentován požadavek na dočasnost pracovní cesty cizince. Nelze tedy přisvědčit stěžovateli, že krajský soud při svém rozhodování vycházel z pro stěžovatele překvapivých a neznámých závěrů městského soudu. Krajský soud naopak postupoval zcela v souladu s ustálenou judikaturou zdejšího soudu, když se dostatečně zabýval povahou a okolnostmi vyslání cizinky na pracovní cestu a dospěl k závěru, že skutečným záměrem byl faktický výkon práce cizinky na jiném než povoleném místě.

[26] Stěžovatel dále namítal, že krajský soud nesprávně posoudil dočasné přidělení zaměstnankyně paní Ch. Ačkoliv se výše citovaná judikatura vztahuje k vyslání cizinců na pracovní cesty, její závěry lze přiměřeně aplikovat i na nyní posuzované dočasné přidělení cizince podle § 43a zákoníku práce. I při posuzování dočasného přidělení bude nutné hodnotit jeho povahu, okolnosti a faktický záměr zaměstnavatele. Již ze samotné povahy institutu dočasného přidělení je nutné trvat na požadavku omezeného časového trvání přidělení. Stejně tak dočasným přidělením nesmí docházet k dlouhodobé faktické změně místa výkonu práce a nesmí být využíván k zastírání výkonu práce cizince v jiném místě než v místě uvedeném v povolení k zaměstnání.

pokračování

[27] Ze správního spisu Nejvyšší správní soud ověřil, že paní T. Ch. byla vydána zaměstnanecká karta s platností od 7. 3. 2018 do 6. 3. 2020, k zaměstnavateli David Bárta, pracovní zařazení: maséři (kromě odborných masérů ve zdravotnictví), s místem výkonu práce Chelčického 297/24, Hradec Králové – Pražské předměstí. V pracovní smlouvě uzavřené dne 1. 1. 2018 mezi stěžovatelem a paní Ch. bylo sjednáno místo výkonu práce Chelčického 297, Hradec Králové a další provozovny zaměstnavatele. Dodatkem k pracovní smlouvě č. 1 uzavřeným dne 1. 1. 2020 došlo ke změně místa výkonu práce na Masarykovo nám. 32, Chrudim a další provozovny zaměstnavatele. V doložené evidenci cizinců vedené stěžovatelem dle § 102 odst. 2 zákona o zaměstnanosti je u cizinky uvedeno místo výkonu práce Masarykovo nám. 32, Chrudim. V době provádění kontroly zahájené dne 20. 2. 2020 vykonávala paní Ch. práci masérky na pracovišti Thajské masáže LOTUS, na adrese Sladkovského 484, Pardubice. V poskytnutí informací o zjišťovaných a souvisejících skutečnostech ze dne 20. 2. 2020 cizinka uvedla, že v provozovnách v Hradci Králové a Chrudimi nikdy nepracovala, vždy pracovala jen v Pardubicích, kde pracuje již dva roky. Z živnostenského rejstříku bylo zjištěno, že ke dni 31. 5. 2018 došlo k ukončení provozování provozovny stěžovatele na adrese Chelčického 297/24, Hradec Králové. Z odpovědi Ministerstva vnitra ze dne 28. 5. 2021 k žádosti o poskytnutí informací vyplynulo, že cizinka nikdy nepožádala o změnu místa výkonu práce, ani ji neoznámila. V průběhu správního řízení předložil stěžovatel dohodu o dočasném přidělení paní Ch. uzavřenou dne 1. 1. 2020 mezi stěžovatelem, zaměstnankyní a dočasným zaměstnavatelem. Touto dohodou byla paní Ch. na dobu od 1. 1. 2020 do 30. 6. 2020 dočasně přidělena k výkonu práce masérky do provozovny na adrese Sladkovského 484, Pardubice, k dočasnému zaměstnavateli Ing. Vlasta Bártová, IČO: 763 60 032, se sídlem Sokolovská 432, Chrudim. Předložena byla také rámcová smlouva o zápůjčce zaměstnanců uzavřená dne 1. 1. 2020 mezi Davidem Bártou a Ing. Vlastou Bártovou.

[28] Nejvyšší správní soud nemohl přisvědčit námitce, že krajský soud nesprávně posoudil dočasné přidělení zaměstnankyně paní Ch. Z rozsudku zdejšího soudu ze dne 19. 12. 2023, č. j. 4 Ads 57/2022-26, vztahujícího se k pracovní cestě vyplývá, že *„prostá skutečnost, že žalobkyně nemá v místě výkonu práce dle povolení k zaměstnávání cizinců provozovnu, nečiní bez dalšího z jejich vyslání na pracovní cestu nelegální práci ve smyslu § 5 písm. e) bod 2. zákona o zaměstnanosti. Pokud pak stěžovatel připouští, že v daném případě zaměstnanec s ohledem na druh jimi vykonávané práce bylo možno vyslat na pracovní cestu, je třeba se před přijetím závěru o nelegální práci zabývat povahou vyslání těchto zaměstnanců do jiného místa výkonu práce.“* Těmto požadavkům krajský soud dostal, když podrobně hodnotil povahu a okolnosti dočasného přidělení cizinky. Uvedl, na základě kterých skutečností dospěl k závěru, že uzavření dohody o dočasném přidělení zaměstnanec k jinému zaměstnavateli ze dne 1. 1. 2020 bylo jen zástěrkou práce cizinky v jiném místě, než jaké bylo uvedeno v povolení k zaměstnání. Nevycházel přitom pouze ze skutečnosti, jak tvrdí stěžovatel, že stěžovatel již neprovozuje provozovnu, na kterou měla uvedená cizinka vydánu zaměstnaneckou kartu. Za rozhodující okolnosti považoval především dodatek k pracovní smlouvě měnící místo výkonu práce cizinky, a také výpověď paní Ch.

[29] Nejvyšší správní soud se s výše uvedeným hodnocením krajského soudu ztotožňuje. Ze správního spisu jasně vyplynulo, že cizinka vykonávala v období od 1. 2. 2020 nejméně do 20. 2. 2020 práci masérky v provozovně v Pardubicích, kam byla stěžovatelem dočasně

na půl roku přidělena k zaměstnavateli Ing. Vlastě Bártové, ačkoliv zaměstnanecká karta jí byla vydána pro místo výkonu práce v Hradci Králové. Dodatkem k pracovní smlouvě bylo přitom místo výkonu práce změněno na provozovnu v Chrudimi, a to ke stejnému datu jako započítí dočasného přidělení. Z výpovědi cizinky vyplynulo, že v Hradci Králové vůbec nepracovala a naopak fakticky dlouhodobě a bez přerušení vykonávala práci v provozovně v Pardubicích. Tyto skutečnosti jsou přitom nesporné, spolehlivě vyplývají z materiálů shromážděných ve správním spise a stěžovatel je sám nikdy nezpochybil. V takovém případě se podezření správních orgánů o nelegálnosti dočasného přidělení cizinky ukázalo jako naprosto opodstatněné a správné. Zaměstnavatel si musel být vědom, že potřeba přidělení cizinky do jiného místa výkonu práce nebyla jen dočasná, ale dlouhodobá, což vyplývá nejen z uzavřeného dodatku k pracovní smlouvě, délky trvání dočasného přidělení, ale také z výpovědi cizinky a evidence cizinců vedené stěžovatelem. Krajský soud proto nepochybil, když konstatoval, že stěžovateli bylo správními orgány dostatečně prokázáno, že zaměstnavatel dočasným přidělením zastíral faktický výkon práce cizinky v jiném místě než v místě uvedeném v povolení k zaměstnání.

[30] Nejvyššímu správnímu soudu se přitom v tomto ohledu jeví nyní jako nadbytečné posouzení otázky, zda cizinec zaměstnaný na základě zaměstnanecké karty s vymezeným místem výkonu práce může být dočasně přidělen k jinému zaměstnavateli podle § 43a zákoníku práce. Podstatou zůstává, že v řízení bylo prokázáno, že stěžovatel umožnil cizince dlouhodobý výkon práce mimo místo uvedené v povolení k zaměstnání, čímž umožnil výkon nelegální práce, přičemž předložená dohoda o dočasném přidělení byla vyhodnocena jako účelová, s cílem zastrít pravý skutkový stav.

[31] Stěžovatel dále namítal, že se krajský soud nevypořádal s jím uplatněným žalobním bodem, v rámci kterého poukázal na nedostatečné odůvodnění naplnění materiální stránky přestupků správními orgány. S touto námitkou se ovšem Nejvyšší správní soud neztotožňuje. Smyslem soudního přezkumu není opakovat již jednou vyřčené. Z tohoto důvodu dospěla judikatura Nejvyššího správního soudu k závěru, že správní soud může odkázat na rozhodnutí správního orgánu v situaci, kdy se žalobní bod neliší od odvolací námitky, správní orgán se s odvolací námitkou řádně vypořádal a správní soud se s posouzením odvolací námitky ztotožní (viz rozsudek NSS ze dne 27.7.2007, č. j. 8 Afs 75/2005-130, č. 1350/2007 Sb. NSS). Přesně taková situace v této věci zjevně nastala. Nejvyšší správní soud odkazuje na bod 29 napadeného rozsudku, v němž krajský soud uvedl, že rozhodnutí správních orgánů obsahují posouzení naplnění materiální stránky přestupků, s jejich závěry se ztotožnil a v podrobnostech odkázal na příslušné části odůvodnění rozhodnutí. Krajský soud se tedy s žalobní námitkou vypořádal způsobem, který je v souladu s ustálenou judikaturou zdejšího soudu. Nejvyšší správní soud se taktéž ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že inspektorát i žalovaný podrobně hodnotili materiální stránku přestupků, když přihlédli k závažnosti přestupků, jejich způsobu spáchání, následkům, ale také k jejich společenské škodlivosti.

[32] Nejvyšší správní soud závěrem uvádí, že správní orgány dostatečně prokázaly, že se stěžovatel dopustil přestupku na úseku zaměstnanosti podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, když umožnil cizinkám paní K. a Ch. výkon nelegální práce dle § 5 písm. e) bod 2 téhož zákona. Nelze totiž akceptovat postup zaměstnavatele, který dlouhodobě zaměstnává zaměstnance (cizince) tak, že je vysílá na „pracovní cestu“,

pokračování

resp. „dočasně přiděluje k jinému zaměstnavateli“ s místem výkonu práce v rozporu s povolením k zaměstnání. V takovém případě se totiž již nemůže jednat o dočasný výkon práce, ale o dlouhodobou, resp. trvalou změnu místa výkonu práce. Uvedené jednání nelze kvalifikovat jinak než jako zastírání faktického výkonu práce cizinek v jiném místě než v místě uvedeném v povolení k zaměstnání. Takové jednání je přitom v rozporu se zákonem o zaměstnanosti i zákoníkem práce.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[33] Nejvyšší správní soud shledal nedůvodnými všechny stěžovatelem uplatněné námitky, kasační stížnost je proto nedůvodná. Nejvyšší správní soud tedy dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. kasační stížnost zamítl.

[34] Zároveň Nejvyšší správní soud rozhodl o nákladech řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Procesně úspěšnému žalovanému pak nevznikly v řízení náklady přesahující rámec nákladů jeho běžné úřední činnosti.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. května 2024

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu