



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců Mgr. Jana Jiráska, Ph.D., a Mgr. Petra Pospíšila v právní věci

žalobkyně: **LUX PARTNER s. r. o.**
sídlem Olomoucká 260/12, 618 00 Brno
zastoupená Mgr. Jaroslavem Zemanem, advokátem
sídlem Lazaretní 925/9, 615 00 Brno

proti
žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**
sídlem Kolářská 451/13, 746 01 Opava

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 7. 2022, č. j. 1777/1.30/22-3,

takto:

- I. Žaloba se **zamítá**.
- II. Žalobkyně **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému se **nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Oblastní inspektorát práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj (dále také „oblastní inspektorát“) zahájil dne 2. 11. 2020 u žalobkyně kontrolu. Kontrolovaným pracovištěm bylo pracoviště společnosti PIERO s. r. o. (na adrese Kaplanova 3862/8, 767 01 Kroměříž). Kontrola proběhla podle § 5 odst. 1 písm. a) v rozsahu § 3 zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci

práce, a podle § 125 v rozsahu § 126 odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. Kontrolovaným obdobím bylo období od 1. 7. 2020 do 30. 9. 2020.

2. Rozhodnutím ze dne 11. 1. 2022, č. j. 27565/9.30/21-8, uznal oblastní inspektorát žalobkyni vinnou z přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Toho se měla dopustit tím, že umožnila výkon nelegální práce dle § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti. Konkrétně umožnila výkon zaměstnání v rozporu s místem výkonu práce cizincům ukrajinské státní příslušnosti (V. Ch., Y. S., B. P., L. K., M. K., R. B., viz výrok I. předmětného rozhodnutí, body 1-6). a dále umožnila cizincům výkon zaměstnání bez povolení k zaměstnání (M. K., R. B., viz výrok I. předmětného rozhodnutí, body 7-8). Výrokem II. oblastní inspektorát ve zbylé části přestupku dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti řízení zastavil, neboť skutek, o němž se řízení vedlo, se v této části nestal. Za přestupek byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 270 000 Kč podle § 35 písm. b) a podle § 46 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „přestupkový zákon“), a § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti (výrok III.). Týmž rozhodnutím uložil oblastní inspektorát ve výroku IV. žalobkyni povinnost uhradit náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč.
3. Proti rozhodnutí oblastního inspektorátu podala žalobkyně odvolání, o kterém rozhodl žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 11. 7. 2022. Výrokem I. žalovaný částečně zrušil rozhodnutí oblastního inspektorátu – konkrétně v rozsahu výroku I. v části bodů 7) a 8) a v této části řízení zastavil. Výrokem II. změnil napadené rozhodnutí tak, že v části výroku III. oblastního inspektorátu se slova „*Za přestupky se obviněnému dle § 35 písm. b) a dle ust. § 46 zákona o odpovědnosti za přestupky ukládá správní trest: pokuta, a to dle § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti ve výši 270 000 Kč (slovy: dvěsetšedesátisíkorunčeských)*“ nahrazují slovy: „*Za přestupek se obviněnému dle § 35 písm. b) a dle ust. § 46 zákona o odpovědnosti za přestupky ukládá správní trest: pokuta, a to dle § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti ve výši 210 000 Kč (slovy: dvěsetšedesátisíkorunčeských)*“. Ve zbylé části odvolání žalobkyně zamítl a napadené rozhodnutí oblastního inspektorátu potvrdil.

II. Obsah žaloby

4. Žalobkyně ve včas podané žalobě uvedla, že napadené rozhodnutí spočívá na nesprávné aplikaci § 93 zákona o zaměstnanosti, dále § 42 zákoníku práce a taktéž je v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu. Rozhodnutí rovněž zasahuje do jejích ústavně zaručených práv, protože vytváří překážky svobodnému podnikání nad rámec zákona. Z tohoto důvodu je i diskriminační. Vzhledem k tomu, že se žalovaný nevypořádal s námitkou týkající se právní jistoty, považuje napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné.
5. Žalovaný sice ve svém rozhodnutí přisvědčil argumentaci žalobkyně, že cizinci mohou být vysláni na pracovní cestu, avšak následně konstruoval podmínku, že se může jednat pouze o jiné místo, kde má daný zaměstnavatel provozovnu. To však neodpovídá znění § 93 zákona o zaměstnanosti a § 42 zákoníku práce. Ani jedno ustanovení neobsahuje podmínku vymezenou žalovaným, přičemž *de facto* toto odporuje samotné povaze pracovní cesty. K tomu odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2013, č. j. 9 As 48/2013-46. Napadené rozhodnutí tak přímo zasahuje do základních práv žalobkyně, neboť jí stanovuje překážky v něčem, co jí sám zákon umožňuje. Podle čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod však může každý činit, co není zákonem zakázáno.

6. V případě, že by zaměstnavateli, který má provozovnu i mimo své primární sídlo, bylo umožněno vysílat pracovníky na služební cestu, ale zaměstnavateli bez jiné provozovny by toto umožněno nebylo, jednalo by se o nepřímou diskriminaci podle § 3 odst. 1 antidiskriminačního zákona. Kritérium určení, který ze zaměstnavatelů by měl právo vyslat své zaměstnance na služební cestu, je nelegitimní a tedy nezákonné. Při vyřizování pracovního povolení je úřady práce vyžadováno uvedení konkrétní adresy místa výkonu práce. Sídlo je tedy nejvhodnější řešení, zejména za situace, kdy během výkonu práce dojíždí zaměstnanci na různé zakázky.
7. Již dříve žalobkyně přidělovala své zaměstnance stejným způsobem jako v nyní řešené věci. Postup byl totožný, vždy z její strany došlo k uzavření pracovního poměru s cizinci, kterým bylo vydáno pracovní povolení s místem výkonu v Brně. Tyto potom vyslala na pracovní cestu na pracoviště v Čáslavi. Tento její postup byl podroben kontrole oblastního inspektorát pro Středočeský kraj, který následně v protokolu o kontrole (č. j. 15979/4.71/19-10) uzavřel, že nebyly zjištěny nedostatky. Žalobkyně považuje postup žalovaného za rozporný s principem právní jistoty obsažený v § 2 odst. 3 a 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Žalobkyně tuto námitku uplatnila již v odvolání, avšak žalovaný se touto odvolací námitkou prakticky nezabýval. Měl však možnost oba případy srovnat a případně uvést v čem se liší, resp. co odůvodňuje rozdílný výsledek. Tím, že to neučinil, zatížil napadené rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti. Navíc správní orgány nesprávně posoudily zjištěný skutkový stav jako výkon nelegální práce spočívající v nesprávném výkladu institutu pracovní cesty a vymezení důvodů pro vyhodnocení věci jako dlouhodobé nebo pravidelně se opakující vyslání cizinců na pracovní cestu. Dále na str. 12 napadeného rozhodnutí žalovaný bez dalšího uzavírá, že pracovní cesty dosahují intenzity dlouhodobého nebo pravidelně opakujícího se vyslání cizinců na pracovní cestu. Již však nijak nevymezuje, proč tomu tak je, či jak dlouhá cesta je již dlouhodobou pracovní cestou. V tomto směru tak považuje napadené rozhodnutí taktéž za nepřezkoumatelné.
8. Vzhledem k tomu, že přestupky, které jsou předmětem rozhodnutí správních orgánů nebyly spáchány, nebylo možné uložit ani sankci. K sankci dále odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2003, sp. zn. 5 A 56/2000, podle něhož je hlediskem pro stanovení výše pokuty podle zákona o zaměstnanosti taktéž i to, v kolika případech došlo k porušení pracovněprávních předpisů.
9. Na základě výše uvedeného proto navrhla, aby soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného

10. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě odkázal na napadené rozhodnutí a rozhodnutí oblastního inspektorátu, která dohromady tvoří jeden celek. Má za to, že napadené rozhodnutí je plně přezkoumatelné, vydané na základě zjištěného skutkového stavu a v souladu se všemi zásadami správního řízení. V odvolacím řízení se vypořádal se všemi odvolacími námitkami žalobkyně, přičemž korigoval závěry oblastního inspektorátu ohledně nemožnosti vyslání cizinců na pracovní cestu. V případě žalobkyně však nebyl naplněn smysl a charakter pracovní cesty, ale jednalo se o disimulované právní jednání. Právě skutečnost, že žalobkyně neměla na kontrolovaném pracovišti zapsanou provozovnu bylo ve spojení s argumentací oblastního inspektorátu podstatné pro závěr o spáchání přestupku. Neztotožňuje se se žalobkyní, že by místo výkonu práce uvedené v povolení k zaměstnání či zaměstnanecké kartě bylo pouze administrativním údajem.

11. U povolené pracovní pozice „obsluha stacionárních strojů a zařízení“ je zřejmé, že cizincům je povoleno zaměstnání, při kterém budou obsluhovat tento stroj. Pracovní cestu přitom lze připustit po dobu nezbytné potřeby. Tedy např. že zaměstnanci obsluhující tento stroj budou vysláni na pracovní cestu, aby na podobný stroj zaučili zaměstnance jiné společnosti na jiném pracovišti, či aby se jej pokusili zprovoznit atd. Smyslem pracovních cest však nemůže být, že každý měsíc budou zaměstnanci zaměstnavatele pracovat na jiném pracovišti po dobu několika týdnů. Žalobkyně však cizince vysílala tam, kde jí chyběly pracovní síly, tedy nikoliv za účelem splnění konkrétního pracovního úkolu po dobu nezbytné potřeby. Cizinci byli opakovaně vysíláni na pracoviště společnosti PIERO s. r. o. za účelem výkonu závislé práce. Úkolem žalovaného nebylo určit, jak dlouhá cesta je již dlouhodobá, nebo jaká frekvence cest, či v jakém rozmezí, je již opakující se. Vždy je totiž třeba zkoumat konkrétní zjištěné okolnosti případu. Vzhledem k oblastním inspektorátem učiněnému závěru, že žalovaný vyslal cizince na pracoviště, protože mu chyběla na jiném pracovišti pracovní síla, je irelevantní, zda byla cesta časově omezená. Výkonem závislé práce na jiném pracovišti žalobkyně fakticky změnila místo, kde cizinci po určitou dobu vykonávali práci. Žalobkyně jako zaměstnavatel může využívat institutu pracovních cest a vysílat své zaměstnance na pracovní cesty i na místa, kde nemá zapsanou provozovnu. V takovém případě se však musí skutečně jednat o pracovní cesty a nikoliv o faktickou změnu místa výkonu práce, jako tomu bylo právě u žalobkyně. Učiněný výklad tak nepovažuje za diskriminační.
12. Žalovaný nesouhlasí s námitkou nepřezkoumatelnosti, kterou žalobkyně směřovala ve vztahu k ochraně dobré víry, aby bylo ve skutkově stejných či obdobných případech postupováno podobně, resp. nevznikaly nedůvodné rozdíly. K tomu poukazuje na skutečnost, že správní orgány postupují v každém případě dle konkrétních okolností a zjištěného stavu věci. Protokol o kontrole není rozhodnutím ve správním slova smyslu, přičemž nezakládá práva ani neurčuje konkrétní povinnosti. Nemůže tedy ani zakládat dobrou víru v postupu správního orgánu.
13. Závěrem navrhl, aby soud žalobu zamítl.

IV. Posouzení věci

14. Krajský soud v Brně v této věci již jednou rozhodoval. Rozsudkem ze dne 26. 9. 2023, č. j. 55 Ad 3/2022-45 rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Soud totiž dopěl k závěru, že rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné, neboť se nevypořádalo s námitkou žalobkyně, že její postup byl podroben kontrole oblastním inspektorátem pro Středočeský kraj, přičemž dle protokolu o kontrole č. j. 15979/4.71/19-10 nebyly zjištěny nedostatky. Dle žalobkyně tak došlo k nedůvodnému rozdílu v posouzení obdobného případu ve smyslu § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Ke kasační stížnosti žalovaného však Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 9. 4. 2024, č. j. 6 Ads 298/2023-23, rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.
15. Krajský soud v Brně tedy o žalobě rozhodl znovu vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu. Žaloba není důvodná.
16. Žalobkyně spatřuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí v tom, že správní orgán postupoval jinak, než tomu bylo ze strany oblastního inspektorátu pro Středočeský kraj. Má za to, že byl porušen princip právní jistoty, přičemž žalovaný se uplatněnou odvolací námitkou vypořádal pouze jednou větou.

17. Podle § 2 odst. 4 správního řádu, správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.
18. Výkladem předmětného ustanovení a jeho aplikací na projednávaný případ se Nejvyšší správní soud zabýval ve shora citovaném rozsudku ze dne 9. 4. 2024, č. j. 6 Ads 298/2023-23. S odkazem na svou předchozí judikaturu konstatoval, že *„závěry oblastního inspektorátu pro Středočeský kraj obsažené v protokole o kontrole nemohly založit ustálenou rozhodovací praxi ve smyslu § 2 odst. 4 správního řádu, natož legitimní očekávání žalobkyně. Protokol o kontrole bez dalšího není projevem ustálené rozhodovací praxe správního orgánu, obsahuje-li pouze konstatování, že tehdy příslušný inspektorát při konkrétní kontrole neshledal nedostatky. Závěr z jedné kontroly jednoho oblastního inspektorátu nemůže zavazovat jiné oblastní inspektoráty, natož odvolací orgán co do posuzování obdobné situace. Nelze jej považovat ani za individuální ujištění, neboť protokolem o kontrole správní orgán nekonstatuje, že bude napříště jiný správní orgán, natož odvolací orgán postupovat ve shodě s ním a dojde k totožnému závěru a nezjistí nedostatky.“* Za této situace je dle krajského soudu zcela postačující, pokud se žalovaný s odvolací námitkou žalobkyně vypořádal jednou stručnou větou, neboť na závěrech o spáchání přestupku nemohla tato odvolací argumentace žalobkyně ničeho změnit.
19. Soud neshledal nepřezkoumatelnost rozhodnutí ani v tom, že se oblastní inspektorát nezabýval konkrétně tím, jak dlouhá cesta je již dlouhodobá, či jaká frekvence je již opakujícím se vysláním na pracovní cestu. Za podstatné totiž soud považuje, že správní orgány zpochybnily samotný smysl pracovní cesty, neboť žalobkyně opakovaně cizince vyslala na místo, kde neměla dostatek vlastních zaměstnanců pro plnění svých závazků. O dlouhodobějším charakteru vyslání zaměstnanců na pracoviště společnosti PIERO s. r. o. v daném případě není po přezkoumání správního spisu pochyb.
20. Ačkoliv soud shledal nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, považuje pro další vývoj správního řízení za vhodné vyjádřit se k samotnému institutu pracovní cesty ve vztahu k cizincům vykonávajících práci na základě zaměstnanecké karty (V. Ch., S. Y., B. P., L. K.) či povolení k zaměstnání (M. K., R. B.).
21. Podle § 89 odst. 2 zákona o zaměstnanosti *„cizinec může být dále přijat do zaměstnání a zaměstnáván, má-li platné povolení k zaměstnání vydané krajskou pobočkou Úřadu práce a platné povolení k pobytu na území České republiky.“*
22. Podle § 91 odst. 1 zákona o zaměstnanosti *„žádost o vydání povolení k zaměstnání obsahuje a) identifikační údaje cizince, b) adresu v zemi trvalého pobytu a adresu pro doručování zásilek, c) číslo cestovního dokladu a název orgánu, který jej vydal, d) identifikační údaje budoucího zaměstnavatele, e) druh práce, místo výkonu práce a dobu, po kterou by mělo být zaměstnání vykonáváno, f) další údaje nezbytné pro výkon zaměstnání.“*
23. Podle § 92 odst. 1 zákona o zaměstnanosti *„krajská pobočka Úřadu práce vydá povolení k zaměstnání za podmínky, že se jedná o a) oznámené volné pracovní místo (§ 86 zákona o zaměstnanosti) a b) volné pracovní místo nelze s ohledem na požadovanou kvalifikaci nebo nedostatek volných pracovních sil obsadit jinak; splnění této podmínky se nevyžaduje při vydání povolení k zaměstnání podle § 95 a 97 zákona o zaměstnanosti.“*
24. Podle § 92 odst. 3 zákona o zaměstnanosti *„povolení k zaměstnání obsahuje a) identifikační údaje cizince, b) místo výkonu práce, c) druh práce, d) identifikační údaje zaměstnavatele, u něhož*

bude cizinec vykonávat zaměstnání, e) dobu, na kterou se vydává, f) další údaje nezbytné pro výkon zaměstnání.“

25. Podle § 93 zákona o zaměstnanosti „*může cizinec, který je držitelem modré karty, zaměstnanecké karty, karty vnitropodnikově převedeného zaměstnance nebo mu bylo vydáno povolení k zaměstnání, 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.“*
26. Zákoník práce zakotvuje institut pracovní cesty v § 42, podle něhož se pracovní cestou „*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 (odst. 1). Vysílá-li zaměstnavatel zaměstnance na pracovní cestu k plnění svých úkolů do jiné organizační složky (k jinému zaměstnavateli), může pověřit jiného vedoucího zaměstnance (jiného zaměstnavatele), aby zaměstnanci dával pokyny k práci, popřípadě jeho práci organizoval, řídil a kontroloval; v pověření je třeba vymezit jeho rozsah. S pověřením podle věty první musí být zaměstnanec seznámen. Vedoucí zaměstnanci jiného zaměstnavatele však nemohou vůči zaměstnanci jménem vysílajícího zaměstnavatele právně jednat (odst. 2).“*
27. Samotná možnost zaměstnat cizince na území České republiky je primárně regulována zákonem o zaměstnanosti a promítá se do nezbytnosti získání povolení k zaměstnání podle části čtvrté hlavy II. tohoto zákona. V případě, že zaměstnavatel zamýšlí zaměstnávat cizince, kteří pro výkon zaměstnání potřebují povolení k zaměstnání a oprávnění pobytu (či zaměstnaneckou nebo modrou kartu), má zaměstnavatel povinnost oznámit údaje týkající se volného pracovního místa (včetně jeho charakteristiky) příslušné pobočce Úřadu práce. Volným pracovním místem se přitom myslí jak místo nově vytvořené, tak i místo uvolněné. Takto nahlášené volné pracovní místo je potom evidováno v centrální evidenci volných pracovních míst a zveřejněno alespoň po dobu 30 dnů od jeho oznámení pobočce Úřadu práce
28. Ve vztahu k institutu pracovní cesty se právní úprava neliší v případě zaměstnance zaměstnaného na základě zaměstnanecké karty či na základě povolení k zaměstnání. Rozdílné je „pouze“ to, že povolení k zaměstnání opravňuje cizince k výkonu zaměstnání na území České republiky, ale neopravňuje jej k pobytu. Pro samotný pobyt potom musí mít konkrétní cizinec platné oprávnění k pobytu v České republice. Zaměstnanecká karta naproti tomu je současně povolením k zaměstnání a povolením k pobytu na území České republiky.
29. Ze správního spisu je zřejmé (viz list 94 kontrolního spisu), že zaměstnanci V. Ch., B. P., L. K., S. Y., M. K. a R. B. měli uděleno povolení k zaměstnání či zaměstnaneckou kartu s místem výkonu v Brně (konkrétně někteří na adrese Olomoucká 260/12, 618 00 Brno a jiní na adrese Vinohradská 366/91, 618 00 Brno). Je třeba zdůraznit, že místo výkonu práce (jakož i další podstatné údaje) jsou součástí výroku rozhodnutí, kterým bylo konkrétnímu zaměstnanci umožněno zaměstnání na území České republiky.
30. Závaznost výrokové části rozhodnutí byla zdůrazněna např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2007, č. j. 7 As 7/2007-63. V něm soud uvedl, že výrok rozhodnutí je konstitutivní, esenciální, a proto nepominutelnou součástí správního

rozhodnutí, neboť v něm správní orgán formuluje svůj závazný názor v projednávané věci. Není přitom pochyb o tom, že výrok jednotlivých rozhodnutí obsahuje i místo výkonu práce. Soud tak nesouhlasí se žalobkyní, že by zaměstnanecká karta či povolení k zaměstnání závazně nestanovovaly místo výkonu práce, či by se jednalo pouze o jakýsi informativní údaj, jak nastiňuje v bodě B) své žaloby.

31. Požadavek na závaznost podmínek stanovených v rozhodnutí o povolení k zaměstnání vyplývá rovněž z účelu zaměstnávání cizinců. Zákon o zaměstnanosti totiž v těch částech, v nichž upravuje zaměstnávání cizinců, má za účel stabilizovat rovnováhu na trhu práce v České republice na pokud možno co nejvyšší úrovni vyplácených odměn za práci a v určité míře izolovat český trh práce od pracovního trhu globálního (viz § 92 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti, podle něhož krajská pobočka Úřadu práce vydá povolení k zaměstnání za splnění nutné podmínky, že volné pracovní místo nelze s ohledem na požadovanou kvalifikaci nebo nedostatek volných pracovních sil obsadit jinak). Smyslem zákona je tak zejména uspokojit potřeby zaměstnání občanů Evropské unie, v praxi zejména občanů České republiky žijících na našem území.
32. Zaměstnávání cizinců má sloužit k „dokrytí“ potřeb pracovních sil tam, kde to zájem českého hospodářství jako celku (ne nezbytně však zájem jednotlivých zaměstnavatelů) vyžaduje. Proto je zaměstnávání cizinců podrobena přísné regulaci jak z hledisek strukturálních, tak z hledisek prostorových – smyslem a účelem regulace je vpustit na český pracovní trh jen takové profese, na taková místa, v takových počtech a v takovém čase, v nichž to pomůže celkovému ekonomickému výkonu země a zároveň to nepovede ke snížení dostupnosti zaměstnání pro občany EU a úrovně pracovních odměn, jichž v ČR dosahují. Obecně vzato má být český trh práce od prostředí mimo EU v jistém smyslu izolován tak, aby úroveň odměn za práci zde byla, pokud možno co nejvyšší. Zaměstnavatelé si mají konkurovat v rámci tohoto pracovního trhu převážně „přeplicením“ a vzájemným „přetahováním“ zde dostupných potenciálních zaměstnanců, zvyšováním produktivity práce a technologickými inovacemi, a pokud možno ne angažováním zaměstnanců z ciziny ochotných pracovat za nižší odměnu než zdejší potenciální zaměstnanci. Pokud by bylo možné získat povolení k zaměstnání pro určitý druh práce a určité místo výkonu práce, kde je nedostatek pracovních sil pro práci daného druhu, a s takto uděleným povolením bez další regulace pracovat v jiných profesích či na jiných místech, s vyšší nezaměstnaností a nedostatkem pracovních příležitostí, nemohl by být tento smysl a účel pravidel zaměstnávání cizinců podle zákona o zaměstnanosti naplněn (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2020, č. j. 2 Ads 83/2019-26). Požadavek na uvedení místa výkonu práce ve výroku rozhodnutí povolení k zaměstnání tak není nepřiměřený či diskriminační. Naopak plně odpovídá smyslu zaměstnávání cizinců, neboť udělené povolení k zaměstnání musí být vázáno na konkrétní pracovní místo, v konkrétní lokalitě, na něž nebylo možné sehnat zaměstnance z České republiky či jiných zemí Evropské unie.
33. Soud nerozporuje možnost vyslat zaměstnance, který je držitelem zaměstnanecké karty či povolení k zaměstnání na pracovní cestu, viz § 93 zákona o zaměstnanosti. Tuto možnost však nepopírá ani žalovaný, který sám v napadeném rozhodnutí přistoupil ke korekci závěrů oblastního inspektorátu. Jak uvedl Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 25. 7. 2013, č. j. 9 As 48/2013-46, *„cizinec může být vyslán na pracovní cestu i mimo místo výkonu práce, které má uvedeno v povolení k zaměstnání, takové vyslání ale musí svým obsahem skutečně pracovní cestě odpovídat. Maximální dobu trvání pracovní cesty právní předpisy neomezuují, zákoník práce pouze stanoví, že jde o „dobu nezbytné potřeby“. Pracovní cesta není limitována*

ani prostorově. Jejím cílem může být jiná organizační jednotka zaměstnavatele, ale i jiná právnická či fyzická osoba. Při posuzování obsahového naplnění pracovní cesty cizince bude tedy vždy záležet na konkrétních skutkových okolnostech takového vyslání.“

34. Dále však Nejvyšší správní soud v tomto rozhodnutí uvedl, že „*vyslání cizince k výkonu práce mimo sjednané místo výkonu práce však nelze v žádném případě používat dlouhodobě či pravidelně a zneužívat jej tak k obcházení místa výkonu práce uvedeného v povolení k zaměstnání. Je-li navíc od samého počátku zřejmé, že charakter práce, kterou má cizinec vykonávat bude předpokládat častý pohyb cizince po více místech, nelze povolení pro více míst výkonu práce (§ 145 zákona o zaměstnanosti) obcházet prostřednictvím opakovaného vysílání cizince na pracovní cesty. ...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.“*
35. Soud se neztotožnil se žalobkyní, že by žalovaný konstruoval jako další podmínku přípustnosti pracovní cesty skutečnost (nad rámec zákona), že by se muselo jednat pouze o jiné místo, kde má konkrétní zaměstnavatel provozovnu. Tento výklad zastávaný žalobkyní z napadeného rozhodnutí nevyplývá. Žalovaný na str. 7 napadeného rozhodnutí uvedl, že zaměstnanci žalobkyně mají jako místo výkonu práce (v rozhodnutí o povolení k zaměstnání či v zaměstnanecké kartě) uvedeno sídlo žalobkyně, kde však nemá provozovnu, v níž by mohla vykonávat činnost, na kterou byla povolení k zaměstnání či zaměstnanecké karty cizincům vydány. Je tak zřejmé, že žalobkyně skutečně brala místo výkonu v uvedených rozhodnutích pouze jako evidenční údaj, avšak jak již soud uvedl výše, touto optikou na místo výkonu hledět nelze. Je zjevné, že žalobkyně vyslala jednotlivé zaměstnance na pracovní cestu opakovaně, dlouhodobě, a to na místo, kde neměla dostatek vlastních zaměstnanců k plnění svých závazků. Aby bylo možné hovořit o pracovní cestě, muselo by se skutečně jednat o nezbytně dlouhou dobu, a nikoliv o faktickou změnu místa výkonu práce, jako tomu u předmětných zaměstnanců ve skutečnosti bylo. Jinak by mohlo jednoduše docházet k situacím, kdy by byli cizinci zaměstnavateli vysílání na služební cesty na místa (do oblastí), kde je dostatek uchazečů o zaměstnání, kteří by mohli jednotlivé pozice obsadit. Soud tak nemá o naplnění skutkové podstaty přestupku dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti pochyb.
36. Na základě právě uvedeného je zřejmé, že se správní orgány nedopustily žádné nepřímé diskriminace, neboť „kritérium“ existence jiné provozovny zaměstnavatele pro vyslání pracovníka na služební cestu ve svých rozhodnutích nepoužily. Z napadeného rozhodnutí rovněž nevyplývá, že by správní orgány požadovaly, aby měla žalobkyně zakázky pouze v místě, kde je jejím zaměstnancům – cizincům povoleno pracovat. Nemohlo tak dojít ani k tvrzenému zásahu do práva svobodně podnikat dle čl. 26 Listiny základních práv a svobod. Správní orgány plně respektovaly závěry Nejvyššího správního soudu uvedené v rozsudku ze dne 18. 6. 2014, č. j. 3 Ads 60/2013-32, neboť nezpochybňovaly, že je zaměstnanec – cizinec možné vyslat na pracovní cestu. Problém spatřovaly totiž v tom, že u specifikovaných zaměstnanců žalobkyně se ve skutečnosti o pracovní cesty nejednalo, neboť šlo o faktickou změnu místa výkonu práce v rozporu se zaměstnaneckými kartami, resp. povoleními k zaměstnání.
37. Jelikož se žalobkyně dopustila přestupku popsaného správními orgány, bylo zcela na místě uložit ji za toto jednání pokutu. K její výši žalobkyně bez bližší argumentace cituje

z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2003, č., j. 5 A 56/2000-32, s tím, že hlediskem pro stanovení výše pokuty je i to, v kolika případech došlo k porušení pracovněprávních předpisů. Soud k tomu uvádí, že oblastní inspektorát se výši pokuty detailně zabýval na s. 13-15 svého rozhodnutí a žalovaný na s. 8-10 napadeného rozhodnutí. Správní orgány posoudily veškerá zákonná kritéria a zohlednily i skutečnost, že k porušení právních předpisů došlo šesti dílčími úroky. Správní úvahu oblastního inspektorátu i žalovaného ohledně výše pokuty považuje soud za komplexní a nijak nevybočující ze zákonných mezí (minimální výše pokuty 50 000 Kč, maximální výše 10 000 000 Kč).

V. Závěr a náklady řízení

38. Soud tedy shledal námitky žalobkyně neopodstatněnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí soud přihlížet z úřední povinnosti, zamítl žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s.
39. Pro úplnost soud z úřední povinnosti uvádí, že v době od vydání napadeného rozhodnutí do rozhodování soudu nedošlo ke změně právní úpravy, která by byla pro žalobkyni příznivější (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013-46, č. 3528/2017 Sb. NSS).
40. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanovili tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobkyně ve věci úspěch neměla, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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.

Kasační stížnost je nepřipustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

Brno 28. května 2024

Zuzana Bystřická v. r.
předsedkyně senátu