ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Jiřího Pally a JUDr. Bohuslava Hnízdila v právní věci žalobce: **Staves.cz, družstvo,** se sídlem Lipová 370/6, Brno, zast. JUDr. Ing. Janem Kopřivou, advokátem, se sídlem Zahradnická 6, Brno, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Horní náměstí 103/2, Opava, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 5. 2011, č. j. 10 Ad 10/2010 - 41,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Úřad práce Brno-město rozhodnutím ze dne 29. 9. 2009, č. j. VI./2250/P/101/2009/Má, podle § 140 odst. 4 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“) uložil žalobci pokutu ve výši 3000 Kč za správní delikt podle § 140 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti, kterého se dopustil tím, že jako zaměstnavatel nesplnil oznamovací povinnost podle § 88 odst. 1 písm. b) a odst. 2 zákona o zaměstnanosti, neboť písemně neinformoval v termínu Úřad práce Brno-město o ukončení zaměstnání tří cizinců před uplynutím doby, na kterou bylo vydáno povolení k zaměstnání - 1/ B. A., nar. X, st. přísl. M. r., povolení k zaměstnání č. j. BMA-7792/2008-za, bylo vydáno na dobu ode dne nabytí právní moci rozhodnutí do dne 30. 9. 2009, pracovní poměr byl ukončen dne 1. 2. 2009, sdělení zaměstnavatele bylo úřadu práce doručeno dne 10. 7. 2009; 2/N. B., nar. X, st. přísl. U., povolení k zaměstnání č. j. BMA-1298/2009-za, bylo vydáno na dobu ode dne 1. 4. 2009 do dne 31. 3. 2011, pracovní poměr byl ukončen dne 2. 4. 2009, sdělení zaměstnavatele bylo úřadu práce doručeno dne 29. 7. 2009; 3/N. M., nar. X, st. přísl. U.,

povolení k zaměstnání č. j. BMA-8897/2008-za, bylo vydáno na dobu ode dne nabytí právní moci rozhodnutí do dne 31. 10. 2009, pracovní poměr byl ukončen dne 30. 11. 2008, sdělení zaměstnavatele bylo úřadu práce doručeno dne 29. 7. 2009.

Ministerstvo práce a sociálních věcí rozhodnutím ze dne 8. 3. 2010, č. j. 2009/81917 - 424, podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu uvedené prvoinstanční rozhodnutí změnilo takto:

Ve výroku napadeného rozhodnutí se u cizince B. A. text: „...pracovní poměr byl ukončen...“ vypouští a nahrazuje textem: „...zaměstnání bylo ukončeno...“

Ve výroku napadeného rozhodnutí se u cizince N. B. text: „...pracovní poměr byl ukončen...“ vypouští a nahrazuje textem: „...zaměstnání bylo ukončeno...“

Ve výroku napadeného rozhodnutí se u cizince N. M. text: „...pracovní poměr byl ukončen...“ vypouští a nahrazuje textem: „...zaměstnání bylo ukončeno...“

V ostatních částech výroku napadeného rozhodnutí žalovaný podle § 90 odst. 5 správního řádu odvolání zamítl a uvedené prvoinstanční rozhodnutí potvrdil.

V odůvodnění rozhodnutí o odvolání Ministerstvo práce a sociálních věcí uvedlo, že zákonodárce ustanovením § 89 zákona o zaměstnanosti reguloval i výkon práce cizince pro družstvo, přičemž vztah družstva a cizince jakožto jeho člena ekvivalentně hodnotí jako vztah zaměstnavatele a zaměstnance. Ačkoliv je právní úprava družstva svěřena obchodnímu zákoníku, tak zákon o zaměstnanosti stanoví omezení pro družstva vystupující v pracovních vztazích jako zaměstnavatelé. Jelikož cizinci žádali úřad práce o vydání povolení k zaměstnání podle § 92 zákona o zaměstnanosti pro možnost vykonávat práci pro družstvo jako jeho členové, lze konstatovat, že hlavním účelem bylo, aby uvedené osoby byly ve vztahu k družstvu považovány za zaměstnance. Pokud by žalobce neměl v úmyslu tyto osoby zaměstnávat ve smyslu § 89 zákona o zaměstnanosti, nežádali by cizinci úřad práce o vydání povolení k zaměstnání podle § 89 a § 92 odst. 1 zákona o zaměstnanosti a následně by žalobce nezasílal úřadu práce sdělení zaměstnavatele o předčasném ukončení zaměstnání cizinců na území České republiky podle § 88 zákona o zaměstnanosti. Právní úprava zakotvená v § 89 zákona o zaměstnanosti má zamezit nežádoucím vlivům na trhu práce. Povinnost získat povolení k zaměstnání se vztahuje též na cizí státní příslušníky, kteří jsou členy družstva a zajišťují pro něho plnění běžných úkolů vyplývajících z předmětu jeho činnosti.

Toto ustanovení má podle odvolacího orgánu rovněž zamezit nežádoucím jevům na trhu práce. Ze zkušeností úřadů práce, správ sociálního zabezpečení, živnostenských úřadů a cizinecké policie totiž vyplynulo, že v praxi činí problém účelové zakládání obchodních společností o velkém počtu společníků - cizích státních příslušníků, kteří se tímto postupem vyhýbají povinnosti získat povolení k zaměstnání na území České republiky a účelově tak obcházejí zákon o zaměstnanosti. Ten proto stanoví, že povinnost získat povolení k zaměstnání se vztahuje i na cizí státní příslušníky, kteří jsou společníky obchodní společnosti, statutárními orgány nebo členy statutárních orgánů obchodní společnosti nebo členy družstva nebo členy statutárního nebo jiného orgánu družstva a zajišťují pro obchodní společnost nebo družstvo plnění běžných úkolů vyplývajících

z předmětu činnosti obchodní společnosti nebo družstva. S ohledem na tyto skutečnosti a dikci § 89 zákona o zaměstnanosti je tedy zřejmé, že obchodní společnost či družstvo jsou z hlediska zákona o zaměstnanosti považovány za zaměstnavatele i ve vztahu k cizincům, kteří pro obchodní společnost či družstvo vykonávají práci, a proto se na obchodní společnost i družstva vztahují rovněž všechny povinnosti zaměstnavatelů vyplývající ze zákona o zaměstnanosti ve vztahu k zaměstnávání cizinců. Mezi tyto povinnosti tedy jednoznačně patří i povinnost oznámit ukončení zaměstnání cizince ve smyslu § 88 zákona o zaměstnanosti.

Dále odvolací orgán v rozhodnutí o odvolání uvedl, že žalobce podle spisové dokumentace v oznámení zaslaném úřadu práce uvedl jako důvod ukončení zaměstnání skončení pracovního poměru podle zákoníku práce. Pokud by byl žalobce toho názoru, že nemusí tuto oznamovací povinnost vůbec plnit, jistě by nezasílal úřadu práce sdělení zaměstnavatele o předčasném ukončení zaměstnání cizince na území České republiky. Ze smyslu oznamovací povinnosti stanovené pro zaměstnavatele zákonem o zaměstnanosti a regulace zaměstnávání cizinců tímto zákonem přitom jednoznačně vyplývá, že tato povinnost se vztahuje na zaměstnavatele ve všech formách a slouží mimo jiné k monitorování pohybu cizinců a volných pracovních míst. Proto by bylo nesystémové z této povinnosti vyjmout družstva, a to zejména za situace, kdy cizinci zde pracující žádají o povolení k zaměstnání za stejných podmínek jako u jiné právnické či fyzické osoby.

Podle závěru odvolacího orgánu tedy prvoinstanční rozhodnutí bylo vydáno v souladu s právními předpisy.

Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) rozsudkem ze dne 12. 5. 2011, č. j. 10 Ad 10/2010 - 41, žalobu proti rozhodnutí odvolacího orgánu jako nedůvodnou zamítl.

V odůvodnění tohoto rozsudku městský soud uvedl, že žalobce v zásadě nezpochybňuje povinnost cizince-člena družstva, který hodlá pro družstvo plnit úkoly vyplývající z předmětu činnosti družstva, si nejprve obstarat povolení k zaměstnání. Výraz „pro tyto účely“ užitý v § 89 zákona o zaměstnanosti pak chápe tak, že se jím míní pouze povolení k zaměstnání cizince. Výkladem spojení „pro tyto účely“ obsaženým v § 89 zákona o zaměstnanosti se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 2. 2007, č. j. 4 As 16/2006 - 89, kde řešil otázku, zda toto výkladové pravidlo je možno použít i v řízení vedeném podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky. Tuto otázku přitom zodpověděl kladně a uvedl následující skutečnosti: *„Zákon o pobytu cizinců neobsahuje vlastní definici pojmu zaměstnání, a proto je třeba vycházet z definice obsažené v zákoně o zaměstnanosti, kde je výslovně uvedeno, že za zaměstnání se pro tyto účely považuje i plnění úkolů vyplývajících z předmětu činnosti právnické osoby zajišťovaných společníkem. Slovní spojení „pro tyto účely“ vyjadřuje, že se citované vymezení pojmu zaměstnání vztahuje na všechny situace, které souvisí s povolením k zaměstnání pro cizince, tj. i pro účely správního vyhoštění podle zákona o pobytu cizinců z důvodu výkonu zaměstnání bez povolení k zaměstnání. Výklad akcentovaný stěžovatelem, že zmíněná definice zaměstnání není použitelná pro účely zákona o pobytu cizinců, proto nemůže obstát.“* Městský soud se s tímto názorem ztotožnil a doplnil, že je-li možné definici zaměstnání uvedenou v § 89 zákona o zaměstnanosti použít i pro účely řízení podle zákona o pobytu cizinců na území České

republiky, tím spíše je možné tuto definici aplikovat pro účely výkladu § 88 zákona o zaměstnanosti. I toto ustanovení se totiž dotýká zaměstnávání cizinců.

Dále městský soud uvedl, že účelem definice zaměstnání obsažené v § 89 zákona o zaměstnanosti bylo zabránit účelovému obcházení tohoto zákona a tam uvedených povinností pro zaměstnávání cizinců zakládáním obchodních společností a družstev a vykonáváním činností, které by jinak mohly být vykonávány v pracovním poměru, společníky těchto společností nebo členy těchto družstev. Je tedy zřejmé, že úmyslem zákonodárce bylo jednoznačně vztáhnout i na tyto případy všechny povinnosti vyplývající ze zaměstnávání cizinců a není tedy důvodu, proč by v těchto případech nemělo mít družstvo oznamovací povinnost podle § 88 zákona o zaměstnanosti. Má-li mít úřad práce přehled o situaci na trhu práce, aby tak mohl plnit své úkoly související s regulací zaměstnávání cizinců, je zapotřebí, aby měl co nejúplnější a nejaktuálnější přehled o tom, kým, v jakém oboru a v jakém počtu jsou cizinci zaměstnáváni. Úřad práce tak mj. musí mít i informace o tom, kolik cizinců již konkrétní zaměstnavatel zaměstnává. Přehled o tomto počtu pochopitelně může mít pouze tehdy, pokud mu zaměstnavatel včas oznámí, že k ukončení zaměstnání došlo před uplynutím platnosti vydaného povolení k zaměstnání. Ostatně ze správního spisu vyplývá, že žalobce oznamovací povinnost splnil. Nebyl tedy postižen za to, že by tuto povinnost neplnil vůbec, ale za její nesplnění v zákonné lhůtě. Jeho tvrzení o tom, že oznamovací povinnost plnil preventivně, aby nebyl ze strany úřadu práce postižen, se nejeví být příliš logické, neboť tuto povinnost plnil po lhůtě stanovené zákonem.

Městský soud rovněž uvedl, že s plněním této oznamovací povinnosti nikterak nesouvisí možnost aplikace zákoníku práce na cizince, kteří jsou členy družstva, např. v souvislosti se služebními cestami těchto cizinců. Zákoník práce totiž nestanoví žádné odlišnosti pro případ služební cesty zaměstnance-cizince od služební cesty zaměstnance-občana České republiky. Není-li takového rozdílu, není důvod aplikovat ani rozšiřující výkladové pravidlo uvedené v § 89 zákona o zaměstnanosti. Toto pravidlo platí jen tam, kde se hovoří o zaměstnávání cizinců. Z tohoto důvodu nemůže být tato definice pojmu zaměstnání obsažena již v úvodních ustanoveních zákona o zaměstnanosti, jak uváděl žalobce, neboť tím by bylo nutno tuto definici vztáhnout i pro případy družstevníků-českých občanů a právě tím by byl zcela popřen rozdíl mezi těmito dvěma zcela odlišnými kategoriemi zaměstnanců.

K tvrzení žalobce o nemožnosti plnění oznamovací povinnosti v případech, kdy se družstevníci po odjezdu do domovského státu na vánoční svátky nevrátí zpět do České republiky, nelze podle městského soudu přihlížet. Je totiž povinností žalobce, aby dostál všem svým zákonným povinnostem a k tomu si uzpůsobil své vnitřní poměry. Pokud tedy žalobce v důsledku nevhodně nastavených interních postupů nemůže plnit své zákonné povinnosti, jde to plně k jeho tíži. Kromě toho nejméně ve dvou případech je nepochybné, že ukončení zaměstnání nemělo žádnou časovou souvislost s vánočními svátky. Tvrzení, že úřad práce nenabízí a nezveřejňuje žalobci nabídky jeho volných pracovních míst a následně nepovoluje zaměstnání cizinců-členů družstva, nemá přímý vztah k projednávané věci.

Podle závěru rozsudku městského soudu byla tedy žalobci uložena sankce po právu a po právu jej také stihly i všechny další následky spojené s uložením této sankce.

Proti tomuto rozsudku městského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě blanketní kasační stížnost. V jejím doplnění uvedl, že tak činí z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

Stěžovatel v doplnění kasační stížnosti namítl, že městským soudem citované rozhodnutí Nejvyššího správního soudu vydané ve věci sp. zn. 4 As 16/2006, zabývající se výkladem sousloví „pro tyto účely“, které je obsaženo v § 89 zákona o zaměstnanosti, se týká vztahu mezi zákonem o zaměstnanosti a zákonem o pobytu cizinců na území České republiky a v tomto smyslu také uvedenou pasáž zákona o zaměstnanosti vykládá. Zákon o pobytu cizinců na území České republiky totiž neobsahuje žádnou definici pojmu zaměstnání, a proto se subsidiárně použije vymezení tohoto pojmu obsažené v § 89 zákona o zaměstnanosti. V jeho případě však nejde o vztah mezi dvěma zákony, nýbrž o vztah mezi ustanoveními jednoho zákona. Pokud by měl zákonodárce v úmyslu, aby se definice „zaměstnání“ vztahovala i na ostatní části zákona o zaměstnanosti, nepoužil by sousloví „pro tyto účely“, tj. pro povinnosti mít povolení k zaměstnání, ale použil by např. sousloví „pro účely tohoto zákona“ či „pro účely části čtvrté tohoto zákona“, což však neučinil.

Dále stěžovatel namítl, že podle důvodové zprávy k zákonu o zaměstnanosti je účelem jeho § 89 zamezit obcházení zákona o zaměstnanosti a tam stanovených povinností pro zaměstnávání cizinců zakládáním obchodních společností a družstev a vykonáváním činností, které by jinak mohly být vykonávány v pracovním poměru společníky těchto společností nebo členy těchto družstev. Ani z toho však nelze dovozovat, že se definice obsažená v § 89 zákona o zaměstnanosti vztahuje na všechna jeho ustanovení týkající se cizinců. Mělo-li by tomu tak skutečně být, jednalo by se o úmysl zákonodárce neurčitě a nejistě vyjádřený. Tato nedůslednost zákonodárce by proto neměla být vykládána v jeho neprospěch, neboť by tím došlo k porušení čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Podle další námitky stěžovatele městský soud svým výkladem ustanovení § 89 zákona o zaměstnanosti ztotožnil specifické vztahy členů družstva k družstvu s pracovněprávním vztahem mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem. Pokud by takový výklad měl být správný, měl by v souvislosti s § 88 zákona o zaměstnanosti takový dopad, že by oznamovací povinnost zaměstnavatele dopadala na družstvo. Fungování a existence družstev jsou však zakotveny v obchodním zákoníku, který upravuje práva a povinnosti spojené s fungováním daných subjektů stejně pro občany České republiky i cizince, přičemž v tomto směru neobsahuje úprava družstev pro cizince žádná omezení. Nicméně i přes tuto skutečnost lze akceptovat nutnost, aby členové družstva měli povolení k zaměstnání. Je však neadekvátní, aby se na družstvo vztahovaly i veškeré jiné povinnosti stanovené pro zaměstnávání cizinců. V takovém případě by totiž šlo o diskriminaci vůči družstvům tvořených cizinci. Fikce zaměstnání obsažená v definici § 89 zákona o zaměstnanosti, která má být podle městského soudu vykládána extenzivně pro všechny případy týkající se zaměstnávání cizinců, jde tak nad rámec obchodního zákoníku a popírá jeho smysl. Jedná se přitom o zásah do právní úpravy družstva takové intenzity, že nemá smysl družstva zakládat, neboť v konečném důsledku není rozdílu mezi obyčejným zaměstnancem a členem družstva. Takový výklad městského soudu je tedy nepřípustný.

Podle stěžovatele tak k tomu, aby měl oznamovací povinnost podle § 88 zákona o zaměstnanosti, by bylo třeba, aby mu ji stanovil určitě a nezpochybnitelným způsobem sám zákonodárce. Definici pojmu „zaměstnání“ obsaženou v § 89 zákona o zaměstnanosti přitom nelze bez důvodných pochybností vztáhnout i na § 88 téhož zákona.

Dále stěžovatel namítl, že v roce 2008 a 2009, kdy byla konkrétní pracovní povolení vydávána, družstva za účelem vydání pracovních povolení svým členům nebyla Úřadem práce Brno-město nucena nahlašovat volná pracovní místa. Úřad práce tato vydaná pracovní povolení jen evidoval, rozhodně je ale nezveřejňoval a neposílal na ně uchazeče o zaměstnání. Tato pracovní povolení byla vydávána zcela automaticky, bez ohledu na situaci na trhu práce. Pokud tedy předmětná pracovní povolení byla vydána v tomto režimu, nemůže obstát tvrzení odvolacího orgánu, že v případě jejich zrušení musel úřad práce vědět o těchto uvolněných pracovních místech, aby na ně mohl nabídnout uchazeče o zaměstnání. V této souvislosti lze konstatovat, že v případě žádostí členů družstva o vydání pracovního povolení neposlal úřad práce k němu ani jediného uchazeče ze své evidence a do této doby nebyla nikdy zamítnuta ani jediná žádost o pracovní povolení s odvoláním na situaci na trhu práce. Tato praxe se změnila až koncem roku 2009, kdy bylo vydání pracovních povolení družstevníkům zařazeno do standardní nabídky volných pracovních míst a úřad práce na ně začal posílat uchazeče o zaměstnání. Nelze tedy přijmout argumentaci, že ukončení pracovního povolení člena družstva se považuje za uvolnění tohoto pracovního místa, na které by pak měl být ze strany úřadu práce zprostředkován uchazeč o zaměstnání, že úřad práce tedy musí o takovémto volném pracovním místu nejdříve vědět a že proto mu to mělo být zaměstnavatelem v zákonné lhůtě oznámeno.

Konečně stěžovatel namítl, že jím dříve uváděný důvod pro opožděné oznámení o ukončení zaměstnání cizinců není možné v jeho interních postupech podchytit.

S ohledem na uvedené skutečnosti stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 5. 2011, č. j. 10 Ad 10/2010 - 41, zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Ministerstvo práce a sociálních věcí ve vyjádření ke kasační stížnosti k jednotlivým stížnostním námitkám uvedlo, že všechna ustanovení části čtvrté zákona o zaměstnanosti mají na sebe vzájemnou návaznost a nelze je vykládat izolovaně podle jednotlivých hlav, do nichž jsou pro přehlednost rozčleněny. Není tedy pravdivé tvrzení stěžovatele, že se na něho nevztahuje oznamovací povinnost zaměstnavatele zakotvená v § 88 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti. Na základě definice pojmu zaměstnání uvedené v § 89 téhož zákona je totiž družstvo považováno za zaměstnavatele a plynou tak pro něj v oblasti zaměstnávání cizinců stejné povinnosti jako u zaměstnavatele, který své zaměstnance zaměstnává v základních pracovněprávních vztazích. K tomu je třeba doplnit, že podle § 5 odst. 3 zákoníku práce se pracovní vztahy mezi družstvem a jeho členy řídí tímto zákonem, nestanoví-li zvláštní předpis jinak. I z tohoto ustanovení je tedy zřejmá jistá obdoba vztahu mezi družstvem a jeho členem, který pro něj vykonává pracovní činnost, a vztahu mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem. Znění § 89 zákona o zaměstnanosti pak

tento vztah upřesňuje z hlediska výkonu práce cizinců, když za zaměstnání považuje i výkon činnosti člena družstva pro toto družstvo.

Dále odvolací orgán uvedl, že pokud je pojem zaměstnání definovaný v § 89 zákona o zaměstnanosti subsidiárně používán o pro zákon o pobytu cizinců na území České republiky, pak tato definice musí být použita také pro celou část čtvrtou zákona o zaměstnanosti, která upravuje zaměstnávání zaměstnanců ze zahraničí. V žádném případě pak nelze souhlasit ani s názorem o diskriminaci družstev tvořených cizinci. Pokud totiž cizinci, kteří by jinak potřebovali povolení k zaměstnání, chtějí v České republice vykonávat práci člena družstva pro družstvo, je logické, že se na ně vztahují stejná pravidla jako na cizince zaměstnané v pracovněprávním vztahu. Stejně tak by mohli zaměstnavatelé zaměstnávající cizince, kteří potřebují povolení k zaměstnání, tvrdit, že jsou diskriminováni oproti zaměstnavatelům zaměstnávajícím české občany. Tak tomu ovšem není, protože možnost stanovení odlišných podmínek pro výkon práce cizince je zakotvena v čl. 26 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.

Podle odvolacího orgánu není dále zřejmé, jaký vliv má stěžovatelem tvrzená praxe úřadu práce na oznamovací povinnost zaměstnavatele zaměstnávajícího cizince. Ta totiž vyplývá přímo ze zákona o zaměstnanosti, a nikoli z praxe úřadu práce.

Konečně odvolací orgán ve vztahu k stěžovatelem uvedenému popírání smyslu vzniku družstva tvořeného cizinci postupem úřadu práce uvedl, že pokud družstvo provozuje výdělečnou činnost formou vykonávání práce jeho členy v rámci pracovního vztahu, tak se na něho vztahují pracovněprávní předpisy, tedy zákoník práce a zákon o zaměstnanost. Jejich aplikace tedy nemůže být v rozporu s ústavou.

S ohledem na tyto skutečnosti odvolací orgán ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl její zamítnutí.

Vzhledem k tomu, že s účinností od 1. 1. 2012 přešla na základě čl. I bodu 87 a čl. II bodu 16 zákona č. 367/2011 Sb. a § 4 odst. 1 písm. j) bodu 3 zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů, působnost Ministerstva práce a sociálních věcí rozhodovat o odvolání ve věcech správních deliktů podle zákona o zaměstnanosti na Státní úřad inspekce práce, stal se tímto dnem Státní úřad inspekce práce procesním nástupcem žalovaného Ministerstva práce a sociálních věcí v soudních řízeních v uvedených věcech, jak vyplývá z § 69 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), podle kterého je žalovaným správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla. V řízení o kasační stížnosti proto Nejvyšší správní soud jednal jako s žalovaným namísto Ministerstva práce a sociálních věcí se Státním úřadem inspekce práce.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež byly stěžovatelem v kasační stížnosti uplatněny. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Cizinec může být přijat do zaměstnání a zaměstnáván jen tehdy, má-li platné povolení k zaměstnání a platné povolení k pobytu na území České republiky nebo je-li držitelem zelené karty, pokud tento zákon nestanoví jinak; za zaměstnání se pro tyto účely považuje i plnění úkolů vyplývajících z předmětu činnosti právnické osoby zajišťovaných společníkem, statutárním orgánem nebo členem statutárního nebo jiného orgánu obchodní společnosti pro obchodní společnost nebo členem družstva nebo členem statutárního nebo jiného orgánu družstva pro družstvo. O vydání povolení k zaměstnání žádá cizinec písemně úřad práce zpravidla před svým příchodem na území České republiky sám nebo prostřednictvím zaměstnavatele, u kterého má být zaměstnán. K žádosti o vydání povolení je nutno přiložit také vyjádření zaměstnavatele, že cizince zaměstná. Povolení k zaměstnání může vydat úřad práce za podmínky, že se jedná o ohlášené volné pracovní místo, které nelze s ohledem na požadovanou kvalifikaci nebo nedostatek volných pracovních sil obsadit jinak. Při vydání povolení k zaměstnání úřad práce přihlíží k situaci na trhu práce. O povolení k zaměstnání vydává úřad práce rozhodnutí. Povolení se vydává nejdéle na dobu 2 let. Povolení k zaměstnání obsahuje identifikační údaje cizince, místo výkonu práce, druh práce, identifikační údaje zaměstnavatele, u něhož bude cizinec vykonávat zaměstnání, dobu, na kterou se vydává, a další údaje nezbytné pro výkon zaměstnání (§ 89, § 91 odst. 2 písm. a) a § 92 zákona o zaměstnanosti).

Z těchto ustanovení zákona o zaměstnanosti tedy jednoznačně vyplývá, že cizinec může být přijat do zaměstnání a zaměstnán jen s platným povolením k zaměstnání, které se vydává na přesně specifikované ohlášené volné pracovní místo u konkrétního zaměstnavatele. Povolení k zaměstnání přitom musí mít i cizinec, který jako člen družstva vykonává práci pro družstvo, neboť podle § 89 zákona o zaměstnanosti se za zaměstnání považuje i plnění úkolů vyplývajících z předmětu činnosti právnické osoby zajišťovaných členem družstva pro družstvo. Jestliže tedy úřad práce takovému cizinci povolení k zaměstnání vydá, nemůže být žádný důvod k tomu, aby na tohoto cizince a jeho zaměstnavatele nedopadala další ustanovení téhož právního předpisu, která na povolení k zaměstnání navazují.

Proto cizinec, který vykonává práci pro družstvo jako jeho člen, není po uplynutí doby, na kterou mu bylo vydáno povolení k zaměstnání, oprávněn být u tohoto družstva nadále zaměstnán bez povolení úřadu práce, nýbrž podle § 94 zákona o zaměstnanosti musí požádat ve stanovené lhůtě o prodloužení platnosti povolení k zaměstnání. Práci pro družstvo pak může nadále vykonávat jen na základě rozhodnutí o prodloužení platnosti povolení k zaměstnání, které vydává taktéž úřad práce. Podobně je družstvo jakožto zaměstnavatel takového cizince povinno podle § 88 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti písemně informovat příslušný úřad práce, jestliže cizinec, kterému bylo vydáno povolení k zaměstnání, ukončil zaměstnání před uplynutím doby, na kterou bylo povolení vydáno, a v případě, že zaměstnání bylo ukončeno výpovědí z některého z důvodů uvedených v § 52 písm. a) až e) zákoníku práce nebo dohodou z týchž důvodů anebo okamžitým zrušením podle § 56 zákoníku práce, i důvod ukončení zaměstnání. Tuto informační povinnost přitom musí družstvo splnit nejpozději do 10 kalendářních dnů ode dne, kdy cizinec ukončil zaměstnání, jak vyplývá z § 88 odst. 2 věty druhé zákona o zaměstnanosti.

Slovní spojení „pro tyto účely“ obsažené v § 89 zákona o zaměstnanosti tak skutečně vyjadřuje, že se citované vymezení pojmu zaměstnání vztahuje na všechny situace související s povolením zaměstnání pro cizince, jak dovodil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 2. 2007, č. j. 4 As 16/2006 - 89, který je dostupný na www.nssoud.cz. Ustanovení § 89 zákona o zaměstnanosti, v němž je uvedený pojem definován, totiž vymezuje okruh cizinců, u nichž se vyžaduje povolení k zaměstnání. S realizací vydaného povolení k zaměstnání jsou však spojeny další povinnosti cizince a jeho zaměstnavatele. V důsledku toho se vymezení pojmu zaměstnání obsažené v § 89 zákona o zaměstnanosti vztahuje i na další ustanovení jeho části čtvrté, která upravuje zaměstnávání zaměstnanců ze zahraničí. V ní je obsaženo i ustanovení § 88 odst. 1 písm. b), které obsahuje informační povinnost zaměstnavatele o skončení zaměstnání cizince před uplynutím doby, na kterou bylo vydáno povolení k zaměstnání, jakož i o důvodu ukončení zaměstnání.

Tato informační povinnost zaměstnavatele je tedy v zákoně o zaměstnanosti jednoznačně a nezpochybnitelně formulována, a to i ve vztahu k družstvům, pro něž cizinec vykonává práci jako člen družstva. Z těchto důvodů se Nejvyšší správní soud neztotožnil s kasačními námitkami, které poukazovaly na to, že informační povinnost zakotvená v § 88 zákona o zaměstnanosti nebyla stanovena s potřebnou mírou určitosti.

Ustanovení § 89 zákona o zaměstnanosti, které za zaměstnání považuje i plnění úkolů vyplývajících z předmětu činnosti družstva zajišťovaných jeho členem pro družstvo, pak nelze označit za projev libovůle zákonodárce. Toto ustanovení má podle důvodové zprávy k návrhu zákona o zaměstnanosti, kterou lze vyhledat na www.psp.cz, digitální repozitář, IV. volební období Poslanecké sněmovny, sněmovní tisk č. 527/0, „*zamezit nežádoucím jevům na trhu práce. Ze zkušeností úřadů práce, správ sociálního zabezpečení, živnostenských úřadů a cizinecké policie vyplynulo, že v současné době činí v praxi problém účelové zakládání obchodních společností o velkém počtu společníků - cizích státních příslušníků, kteří se tímto postupem vyhýbají povinnosti získat pro zaměstnání na území ČR povolení a účelově tak obchází zákon o zaměstnanosti. Z těchto důvodů se navrhuje, aby povinnost získat povolení k zaměstnání se vztahovala i na cizí státní příslušníky, kteří jsou společníky obchodní společnosti, statutárními orgány nebo členy statutárních orgánů obchodní společnosti nebo členy družstva nebo členy statutárního nebo jiného orgánu družstva a zajišťují pro obchodní společnost nebo družstvo plnění běžných úkolů vyplývajících z předmětu činnosti obchodní společnosti nebo družstva.*“ Uvedené vymezení pojmu zaměstnání tedy sleduje legitimní cíl a zaručuje rovnost cizinců, kteří jako členové družstva vykonávají pro něho práci, s cizinci zaměstnanými v pracovněprávním vztahu. Ostatně pracovní vztahy mezi družstvem a jeho členy se podle § 5 odst. 3 zákoníku práce řídí tímto zákonem, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak. Proto i když činnost družstev je upravena v obchodním zákoníku, tak výkon práce jejich členů pro družstvo se řídí převážně pracovněprávními předpisy. I z tohoto důvodu je tedy nutné pro výkon práce cizinců jakožto členů družstva pro družstvo vyžadovat povolení k zaměstnání, jako v případě cizinců, kteří vykonávají práci v pracovněprávním vztahu.

Rovněž nelze nalézt žádný argument na podporu tvrzení stěžovatele, že informační povinnost zakotvená v § 88 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti je neadekvátní a diskriminační pro družstva tvořená cizinci. Pouhá písemná informace o skončení zaměstnání cizince před uplynutím doby, na kterou mu bylo úřadem práce povoleno

zaměstnání, jakož i o důvodu ukončení zaměstnání, totiž rozhodně nepředstavuje natolik výrazný zásah do činnosti družstva a nemůže tak mít za následek výraznější komplikace při výkonu jeho činnosti, byť by pro něho vykonávalo práci značné množství cizinců. Naopak vynětí takového družstva z uvedené informační povinnosti by bylo diskriminační vůči ostatním subjektům zaměstnávajících cizince.

Ani se stížnostní námitkou o rozporu informační povinnosti obsažené v § 88 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti s právními principy ve vztahu k stěžovateli se tedy Nejvyšší správní soud nemohl ztotožnit.

V další kasační námitce zmíněný postup úřadu práce při vydávání povolení k zaměstnání cizincům, kteří byli členy stěžovatele, nemá žádnou souvislost s rozhodnutím o uložení sankce za správní delikt pro nesplnění informační povinnosti zakotvené v § 88 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti. Ta přitom neztrácí na významu ani v případě, kdy skončením zaměstnání před uplynutím doby, na níž bylo vydáno povolení k zaměstnání, nedochází k uvolnění pracovního místa, které by bylo možné obsadit uchazečem o zaměstnání. Není-li totiž skončení zaměstnání před uplynutí doby povolení k zaměstnání příslušným orgánům známa, nemohou nastat zákonné důsledku ve vztahu k právu pobytu cizince na území České republiky. Důsledkem toho je pak zvyšující se možnost nelegálního zaměstnávání (srov. důvodová zpráva k § 88 návrhu zákona o zaměstnanosti, dostupná na shora uvedeném webu).

Konečně lhůta deseti kalendářních dnů ode dne, kdy cizinec ukončil zaměstnání, která je zakotvena v § 88 odst. 2 větě druhé zákona o zaměstnanosti, je dostatečně dlouhá pro splnění uvedené informační povinnosti zaměstnavatele. To platilo i v dané věci, v níž stěžovatel jako družstvo ukončil zaměstnání se třemi cizinci, kteří byli jeho členy, a to v době platnosti povolení k jejich zaměstnání. Ze sdělení stěžovatele o předčasném ukončení cizince na území České republiky totiž vyplývá, že se tak v jednom případě stalo z důvodu hrubého porušení pracovní kázně a ve dvou případech z důvodu zániku pracovního místa. Ve všech těchto případech tedy k ukončení zaměstnání cizinců muselo dojít na základě právního úkonu stěžovatele, kterému tak nic nebránilo oznámit tuto skutečnost příslušnému úřadu práce v zákonné lhůtě.

Uvedeným způsobem však stěžovatel nepostupoval a oznamovací povinnost stanovenou v § 88 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti splnil až s velkým časovým odstupem po uplynutí zákonné lhůty. V důsledku toho naplnil znaky správního deliktu podle § 140 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti.

V předcházejícím řízení tedy městský soud posoudil příslušnou právní otázku správně a nedošlo tak k naplnění důvodu kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Kasační stížnost není důvodná, a proto ji Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. Současně v souladu s § 120 a § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť stěžovatel v něm neměl úspěch a žalovanému ani jeho právnímu předchůdci v něm žádné náklady nad rámec jejich běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 8. března 2012

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně senátu