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: **I. G.,** zast. JUDr. Ing. Janem Kopřivou, advokátem, se sídlem Zahradnická 6, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. 5. 2011, č. j. 3 Ad 4/2010 - 54,

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 30. 10. 2009, č. j. BMA-7155-2/2007-za, podle § 94 odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“) neprodloužil žalobci povolení k zaměstnání.

V odůvodnění tohoto rozhodnutí úřad práce uvedl, že žalobce požádal dne 4. 9. 2009 o prodloužení povolení k zaměstnání za účelem plnění úkolů vyplývajících z předmětu činnosti družstva Staves.cz, se sídlem v Brně, v profesi „93212 pomocný dělník v průmyslu (ve výrobě)“, které měl vykonávat jako člen družstva pro dané družstvo. S ohledem na situaci na trhu práce v územním obvodu Brno-město je však podle úřadu práce nezbytné na požadovanou nekvalifikovanou profesi umístit uchazeče o zaměstnání, neboť v současné době činí počet nekvalifikovaných uchazečů o zaměstnání v evidenci Úřadu práce Brno-město 1590 mužů a 1570 žen.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 8. 3. 2010, č. j. 2009/91333-424, podle § 90 odst. 5 správního řádu odvolání zamítl a uvedené prvoinstanční rozhodnutí potvrdil.

V odůvodnění rozhodnutí o odvolání se žalovaný neztotožnil s odvolací námitkou, podle níž na pracovní místo nelze umístit uchazeče o zaměstnání, neboť ten by se nejprve musel stát družstevníkem a až poté by mohl vykonávat činnost pro družstvo. V takovém případě by totiž ustanovení § 89, § 92 a § 94 zákona o zaměstnanosti pozbyla svůj význam, neboť žádost o povolení k zaměstnání či jeho prodloužení by v případě družstevních pracovníků měla formální povahu a úřad práce by jí musel vždy vyhovět. Uvedená ustanovení zákona o zaměstnanosti regulují vydání povolení k zaměstnání cizincům i v případě, kdy chtějí vykonávat práci pro družstvo jako jeho členové. Smyslem těchto ustanovení je regulace trhu práce s ohledem na současnou nezaměstnanost a možnost obsazovat pracovní pozice uchazeči o zaměstnání. Práce pro družstvo a práce v pracovněprávním vztahu je v zákoně o zaměstnanosti postavena na roveň. Situace na trhu práce je posuzována stejným způsobem jak u cizince jakožto družstevníka, tak i u cizince, který není členem družstva. Jestliže situace na trhu práce neumožňuje vydání povolení k zaměstnání či jeho prodloužení, není rozhodné, zda se jedná o člena družstva či nikoliv.

Dále žalovaný v odůvodnění rozhodnutí o odvolání neshledal důvodnou odvolací námitku, podle níž smysl existence družstva spočívá v tom, že jeho činnost je vykonávána členy družstva, a nikoliv českými občany. Za zaměstnání se totiž pro účely zaměstnávání cizinců považuje ve smyslu § 89 zákona o zaměstnanosti i plnění úkolů vyplývajících z předmětu činnosti právnické osoby zajišťovaných členem družstva. Zákon o zaměstnanosti reguluje vydávání povolení k zaměstnání tak, aby přednostně byli zaměstnáni uchazeči o zaměstnání, a teprve až v případě, kdy tito určitou práci nemohou vykonávat, lze cizinci udělit povolení k zaměstnání. Zákon o zaměstnanosti tak reguluje zaměstnávání cizinců nejen ve vztahu k zákoníku práce a k pracovněprávním vztahům, ale i k obchodnímu zákoníku a vztahům mezi právnickou osobou a jejími členy. Družstvo může uzavírat s uchazeči o zaměstnání rovněž pracovněprávní vztahy a tito se nemusí stát členy družstva, aby mohli pro něho vykonávat práci. Tím se nepopírá smysl založení družstva, naopak se aplikuje zákon o zaměstnanosti, kterým zákonodárce reguluje možnost cizinců jakožto členů družstva vykonávat pro družstvo práci, když stanovil, že k výkonu práce potřebují povolení k zaměstnání, aby se mohla snižovat nezaměstnanost zprostředkováním zaměstnání uchazečům o zaměstnání, kteří takovou práci mohou vykonávat.

Žalovaný v odůvodnění rozhodnutí o odvolání nepřiznal důvodnost ani odvolací námitce o porušení zásady legitimního očekávání. Individuálnost jednotlivých žádostí totiž vylučuje, aby žadatel na určitou pracovní pozici mohl objektivně očekávat, že mu bude povolení k zaměstnání prodlouženo. Žádost o prodloužení povolení k zaměstnání není nároková a je na úřadu práce, zda jí po posouzení skutečností uvedených v § 94 odst. 1 zákona o zaměstnanosti vyhoví. Navíc na totožné pracovní místo ve stejném období nebylo povolení k zaměstnání prodlouženo nejméně osmi dalším cizincům.

Konečně se žalovaný v odůvodnění rozhodnutí o odvolání neztotožnil ani s odvolací námitkou, že situace v obvodu působnosti Úřadu práce Brno-město není natolik kritická, aby žalobci nemohlo být prodlouženo povolení k zaměstnání. Tento úřad práce totiž eviduje přes tři tisíce uchazečů o zaměstnání, kteří splňují podmínky pro výkon práce, k níž žalobce potřebuje prodloužení platnosti povolení k zaměstnání. V tomto směru lze situaci na trhu práce považovat za kritickou, takže zde není dán důvod k tomu, aby tuto práci vykonával cizinec, a nikoli uchazeč o zaměstnání.

Podle závěru žalovaného zde tedy nebyly dány podmínky pro prodloužení platnosti povolení k zaměstnání žalobci, a proto odvolání proti rozhodnutí úřadu práce není důvodné.

Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) rozsudkem ze dne ze dne 4. 5. 2011, č. j. 3 Ad 4/2010 - 54, žalobu proti rozhodnutí žalovaného jako nedůvodnou zamítl.

V odůvodnění tohoto rozsudku městský soud nepřisvědčil žalobnímu bodu, že situace na trhu práce nebyla v obvodu působnosti Úřadu práce Brno-město natolik kritická a že v dané věci bylo popřeno legitimní očekávání žadatele o prodloužení platnosti povolení k zaměstnání. Jediným zkoumaným kritériem pro prodloužení platnosti povolení k zaměstnání je totiž aktuální situace na trhu práce. Lze přitom důvodně předpokládat, že povolení k zaměstnání nebude prodlouženo, pokud v regionu stoupne nezaměstnanost a dojde k tomu, že úřad práce bude mít v evidenci uchazečů o zaměstnání dostatek vhodných osob, které by mohly místo doposud obsazené cizincem rovněž vykonávat. V daném případě není pochyb o tom, že pokud v daném regionu bylo vedeno v evidenci uchazečů o zaměstnání přes tři tisíce osob, nemohla být předmětná žádost objektivně úspěšná. Nelze přitom nic vytknout úvaze žalovaného, že práci pomocného dělníka v průmyslu, na kterou žalobce žádal prodloužit povolení k zaměstnání, je schopna vykonávat většina z těchto uchazečů o zaměstnání. Dále i v případě, že by úřad práce vedl v evidenci uchazečů o zaměstnání byť jediného uchazeče na pozici, pro niž žadatel požaduje povolení k zaměstnání, měl by výkon práce umožnit nejprve tomuto uchazeči. Pouze v případě, že by tuto činnost nemohl vykonávat žádný uchazeč o zaměstnání, bylo by možné vydat povolení k zaměstnání cizinci či ho prodloužit. Dále v dané věci na totožné pracovní místo ve stejném období nebylo vydáno povolení k zaměstnání nejméně osmi dalším cizincům. Tato skutečnost byla proto dostatečným důvodem zamítnutí žádosti žalobce o prodloužení platnosti povolení k zaměstnání, i když úřad práce prokazatelně v daném regionu následně vydal jemu i dalším žadatelům povolení k zaměstnání v době bezprostředně následující. Je-li rozhodování úřadu práce nejednotné v tak velkém rozsahu, jak tvrdí žalobce, jedná se o stav krajně nežádoucí, který však zároveň vylučuje legitimní očekávání žadatelů o povolení k zaměstnání či prodloužení jeho platnosti, neboť rozhodnutí správního orgánu nelze vůbec předvídat. V takovém případě zbývá soudu v mezích žalobních bodů pouze posoudit, zda zde byly dány důvody pro vyhovění žádosti žalobce v době jejího podání. Z odlišného posouzení žádostí o povolení k zaměstnání či prodloužení jeho platnosti učiněného v jiných případech však nelze vyvodit nesprávnost rozhodnutí vydaného v tomto konkrétním případě. Takové indicie jsou však způsobilé signalizovat nadřízenému orgánu příslušného úřadu práce nutnost jeho dozorové a kontrolní činnosti.

Dále se městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku neztotožnil ani s žalobním bodem o nezákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí. Tu žalobce dovozoval z toho, že podle § 5 odst. 3 zákoníku práce a § 226 odst. 2 obchodního zákoníku se na něho nevztahují pracovněprávní předpisy, a proto jeho žádost o prodloužení platnosti povolení k zaměstnání nemohla být zamítnuta kvůli možnosti vykonávání označeného povolání uchazeči o zaměstnání, kteří nejsou členy družstva Staves.cz. Autonomní úprava pracovního vztahu člena k družstvu se sice může lišit od úpravy pracovněprávní, je-li to ve prospěch členů - pracovníků družstva, avšak tato vlastní úprava režimu pracovního vztahu se dotýká toliko vztahu mezi členem družstva a družstvem. Jinými slovy řečeno úprava pracovního vztahu člena k družstvu sice může být odlišná, avšak vždy se jedná jen o úpravu vnitrodružstevních vztahů. Stanovy družstva nemohou totiž být v rozporu s kogentními ustanovení zákona, a pokud se tak v některé jejich části stane, platí namísto ní ustanovení zákona. Odlišnou právní úpravou obsaženou ve stanovách družstva nelze negovat ani kogentní ustanovení zákoníku práce či zákona o zaměstnanosti. V daném případě by tedy stanovy družstva Staves.cz nemohly způsobit pro členy tohoto družstva neaplikovatelnost § 89 zákona o zaměstnanosti, podle něhož cizinec může být přijat do zaměstnání a zaměstnán jen tehdy, má-li platné povolení k zaměstnání a platné povolení k pobytu na území České republiky, či je-li držitelem zelené karty. Jediným kritériem pro posouzení žádosti žalobce o prodloužení povolení k zaměstnání tedy byla situace na trhu

práce a jeho členství v družstvu Staves.cz nemohlo mít žádný vliv na žalobou napadené rozhodnutí. Navíc při ústním jednání soudu bylo prokázáno, že stanovy tohoto družstva neobsahují žádnou vlastní úpravu pracovněprávních vztahů jeho členů. Z důvodové zprávy k zákonu o zaměstnanosti pak vyplývá, že smyslem jeho ustanovení § 89 bylo zamezení obcházení zákonné povinnosti mít pro výkon práce povolení k zaměstnání vydané úřadem práce.

Městský soud se v odůvodnění napadeného rozsudku neztotožnil ani s žalobním bodem, v němž žalobce poukázal na interní pokyn žalovaného ze dne 12. 3. 2010 adresovaný všem úřadům práce. Již z data jeho vydání je totiž zřejmé, že byl vyhotoven až po vydání rozhodnutí správních orgánů v dané věci a nemohl tak být jejich podkladem.

Proti tomuto rozsudku městského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) v zákonem stanovené 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 nesouhlas se závěrem městského soudu, že situace na trhu práce je kritická a neumožňuje tak v dané věci prodloužit povolení k zaměstnání. Na každém trhu práce totiž existuje přirozená míra nezaměstnanosti a ta proto nemůže být nikdy nulová. Proto nemůže obstát závěr městského soudu, že povolení k zaměstnání lze cizinci udělit pouze v případě, kdy předmětnou práci nemůže vykonávat žádný uchazeč o zaměstnání. Takový výklad by totiž ve svém důsledku zcela znemožnil práci cizinců na území České republiky a učinil by tak příslušná ustanovení zákona o zaměstnání naprosto nepoužitelnými. Jestliže by vždy měl existovat alespoň jeden uchazeč o zaměstnání, kterému by měla být práce přednostně nabídnuta, pak je otázkou, proč v České republice legálně pracuje velké množství cizinců, jejichž povolení k zaměstnání jsou prodlužována. Dále nelze odhlédnout od toho, že ačkoliv bylo v evidenci Úřadu práce Brno-město evidováno přes tři tisíce nekvalifikovaných uchazečů o zaměstnání, tak ne všichni z nich by mohli danou profesi vykonávat, a to zejména vzhledem k fyzickým předpokladům, prašnému prostředí a dalším kladeným nárokům. Nelze proto argumentovat počtem uchazečů o zaměstnání v daném regionu, který se vztahuje ke všem nekvalifikovaným pracovním pozicím. Také je všeobecně známo, že velké množství nezaměstnaných českých občanů nemá o „podřadné“ profese zájem. Údaj o počtu uchazečů o zaměstnání bez kvalifikace, kteří byli evidováni u Úřadu práce Brno-město, tedy sám o sobě není způsobilý bez znalosti dalších relevantních skutečností prokázat, že v uvedené době byla v daném regionu situace na trhu práce kritická. V tomto směru je tedy rozhodnutí městského soudu nepřezkoumatelné.

Dále stěžovatel v doplnění kasační stížnosti namítl, že pouhé dva měsíce po rozhodnutí o neprodloužení povolení k zaměstnání na základě nově podané žádosti, k níž byly připojeny naprosto shodné podklady, a za stejné situace na trhu práce rozhodl úřad práce bez jakýchkoliv problémů o povolení k zaměstnání. Pokud by tedy situace na trhu práce byla na konci října 2009 doopravdy kritická, lze si jen těžko představit, že by se během dvou měsíců rapidně zlepšila. Navíc žádostem několika cizinců ze dne 16. 10. 2009 Úřad práce Brno-město vyhověl a povolení k zaměstnání na stejnou pracovní pozici jim udělil. Situace na trhu práce byla přitom v těchto případech posuzována ve stejném časovém období jako v posuzované věci. Mezi cizinci tedy byly činěny při rozhodování skutkově obdobných případů rozdíly, jež nebyly objektivně odůvodněné. Pro další ilustraci nezákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí lze při srovnání nabídky a poptávky na trhu práce uvést, že v současnosti je v rámci dané profese pomocného dělníka v průmyslu nezaměstnanost vyšší, než byla v době vydání rozhodnutí úřadu práce. I přesto je zaměstnávání cizinců v nekvalifikovaných profesích v průmyslu či stavebnictví standardně povolováno. Městský soud tedy potvrdil nelogické, nekoncepční a navíc i nezákonné rozhodování správního orgánu a nezabránil popření legitimního očekávání žadatele

na prodloužení povolení k zaměstnání. Naopak dovodil neexistenci legitimního očekávání a nejednotné rozhodování správního orgánu jen považoval za krajně nežádoucí stav. Rozhodnutím o neprodloužení platnosti povolení k zaměstnání tedy došlo k porušení ústavních principů právní jistoty a legitimního očekávání, jakož i § 2 odst. 4 správního řádu. V důsledku toho je rozhodnutí městského soudu nezákonné.

Podle další stížnostní námitky sice interní pokyn žalovaného ze dne 12. 3. 2010, na který bylo poukázáno v žalobním řízení, byl vyhotoven až po vydání rozhodnutí správních orgánů, avšak to nesnižuje jeho vypovídací hodnotu. Nabádá-li totiž žalovaný k tomu, aby jemu podřízené správní orgány povolovaly zaměstnání cizinců jen výjimečně a popíraly tak ústavní princip rovnosti a § 2 správního řádu, svědčí tento interní pokyn spolu s dalšími zmíněnými skutečnostmi o nezákonnosti a neobjektivnosti žalobou napadeného rozhodnutí.

Konečně stěžovatel v doplnění kasační stížnosti namítl, že pracovní vztah není podmínkou členství v družstvu, a proto již jen z tohoto důvodu by se na výkon jeho činnosti jakožto člena družstva neměly vztahovat pracovněprávní předpisy, zejména když zde neexistuje žádný vztah podobný vztahu pracovněprávnímu.

S ohledem na uvedené skutečnosti stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 5. 2011, č. j. 3 Ad 4/2010 - 54, zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že úvahy stěžovatele o tom, jakým způsobem by se měla hodnotit přirozená míra nezaměstnanosti, jsou irelevantní. Cílem státní politiky zaměstnanosti je totiž snaha udržet nezaměstnanost na co nejnižší možné úrovni. Pokud tedy úřad práce eviduje ve svém regionu přes tři tisíce uchazečů o zaměstnání, kteří mohou vykonávat nekvalifikovanou profesi, na níž stěžovatel žádal o prodloužení platnosti povolení k zaměstnání, pak není v zájmu naplňování politiky zaměstnanosti, aby toto zaměstnání vykonával cizinec na úkor uchazeče o zaměstnání. Pro zaměstnavatele je jistě výhodnější zaměstnávat cizince, kteří jsou ochotni pracovat za méně příznivých podmínek než uchazeči o zaměstnání. To je však nežádoucí jev, který prohlubuje nezaměstnanost. Pokud by tedy úřad práce vydával povolení k zaměstnání cizincům pouze z toho důvodu, že uchazeči o zaměstnání nejsou ochotni vykonávat práci za stejných podmínek jako cizinci, došlo by následně k situaci, v níž by v České republice pracovali pouze cizinci, protože pro zaměstnavatele by bylo výhodnější zaměstnávat je, než tuzemce. Je věcí zaměstnavatele, aby uchazeče o zaměstnání, kterých je dostatek, motivoval k výkonu práce. Pokud zaměstnavatel na takovou motivaci rezignuje a spoléhá se na to, že bude zaměstnávat levnější pracovní sílu, která však potřebuje povolení k zaměstnání, nemůže jít k tíži úřadu práce, že uvedený postup nepodporuje.

Dále žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že při akceptaci výkladu zásady legitimního očekávání učiněného stěžovatelem by v případě jediného povolení k zaměstnání byl úřad práce povinen povolení vydat nebo prodloužit jeho platnost i všem ostatním žadatelům, což není smyslem uvedené zásady ani úpravy zaměstnávání cizinců v zákoně o zaměstnanosti. Jelikož žádosti o vydání povolení k zaměstnání nebo prodloužení jeho platnosti nejsou nárokové, není zřejmé, v čem by měla být narušena právní jistota stěžovatele. Pokud tedy cizinec podá tuto nenárokovou žádost, pak má právní jistotu v tom, že žádost bude v mezích daných zákonem posouzena a bude o ní rozhodnuto. Právní jistota však v žádném případě nemůže spočívat v kladném rozhodnutí.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti také uvedl, že stěžovatel úvahou v ní uvedenou dospěl k závěru, že pokud jako člen družstva pro něho vykonává práci, aniž by pracovní vztah

byl podmínkou členství, nevztahují se na jeho práci pracovněprávní předpisy. Podle stěžovatele se tak v podstatě na jeho práci v družstvu nevztahují žádné právní předpisy. Ani takový výklad práva stěžovatelem podle žalovaného nemůže obstát. Pokud stěžovatel pro družstvo jako jeho člen vykonává práci, je zcela irelevantní, zda je pracovní vztah podmínkou členství či nikoli.

Konečně žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že v interním pokynu ze dne 12. 3. 2010 v žádném případě nenabádal úřady práce k porušování zásady rovnosti, ale pouze k tomu, aby s ohledem na vysokou míru nezaměstnanosti důsledně a individuálně posuzovaly situaci na trhu práce a aby povolení k zaměstnávání vydávaly či prodlužovaly jeho platnost pouze ve skutečně odůvodněných případech.

S ohledem na tyto skutečnosti se tedy žalovaný ztotožnil se závěry napadeného rozsudku a ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl její zamítnutí.

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 podle § 89 zákona o zaměstnanosti 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. Ustanovení § 89 zákona o zaměstnanosti tedy výslovně a zcela jednoznačně považuje za zaměstnání i plnění úkolů vyplývajících z předmětu činnosti družstva zajišťovaných jeho členem pro družstvo. Jeho smyslem je podle důvodové zprávy k návrhu zákonu 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 je tomu v případě cizinců, kteří vykonávají práci v pracovněprávním vztahu.

Na stěžovatele se tedy nepochybně vztahuje § 89 zákona o zaměstnanosti, takže i jako člen družstva Staves.cz mohl vykonávat práci pro toto družstvo jen s povolením k pobytu na území České republiky a s povolením k zaměstnání. Po uplynutí doby povolení k zaměstnání

pak mohl pokračovat v této práci jen na základě rozhodnutí úřadu práce o prodloužení jeho platnosti.

Nejvyšší správní soud dosud ve své judikatuře řešil pouze podmínky pro vydání povolení k zaměstnání. To může podle § 92 odst. 1 zákona o zaměstnanosti vydat úřad práce za podmínky, že se jedná o ohlášené volné pracovní místo (§ 35), které nelze s ohledem na požadovanou kvalifikaci nebo nedostatek volných pracovních sil obsadit jinak. Při vydání povolení k zaměstnání přitom úřad práce přihlíží k situaci na trhu práce. K této otázce uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 12. 2011, č. j. 6 Ads 139/2011 - 82, který je dostupný na www.nssoud.cz, následující skutečnosti:

„ … znění § 92 odst. 1 zákona o zaměstnanosti nedává úřadu práce možnost nezkoumat, zdali pracovní místo, pro které cizinec žádá o povolení k zaměstnání, je volným ohlášeným pracovním místem, které by bylo možné obsadit jinak, jak to učinil žalovaný. Naopak, zákon stanoví poměrně přesné podmínky, které musí úřad práce v řízení o povolení k zaměstnání posoudit a na základě kterých si teprve může učinit názor o tom, zda žádosti vyhovět, či nikoli. Předpokladem pro kladné rozhodnutí, tedy pro vydání povolení k zaměstnání, je, že (a) pracovní místo bylo zaměstnavatelem ohlášeno v souladu s podmínkami v § 35 zákona o zaměstnanosti, a že (b) toto pracovní místo nebylo možno buď s ohledem na požadovanou kvalifikaci, nebo nedostatek volných pracovních sil obsadit jinak. Byla-li tato kritéria splněna, nemá úřad práce naopak možnost žádosti nevyhovět.

Nicméně nelze přehlédnout dovětek v § 92 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, podle nějž „při vydávání povolení k zaměstnání úřad práce přihlíží k situaci na trhu práce“. Žalovaný se domnívá, že na základě tohoto ustanovení má úřad práce správní uvážení umožňující mu při špatné situaci na trhu práce povolení k zaměstnání kdykoli zamítnout. Nejvyšší správní soud má za to, že zákonodárce změnil znění § 92 odst. 1 zákona o zaměstnanosti ve srovnání s § 2a předchozího zákona o zaměstnanosti (č. 1/1991 Sb.), v němž byla situace na trhu práce zjevně jednou z podmínek pro vydání povolení k zaměstnání tak, že situaci na trhu práce nadále nestanovil jako předpoklad pro vydání povolení, ale pouze jako hledisko, k němuž se má přihlížet v procesu vydávání povolení.

Z toho lze dovozovat, že úřad práce může stanovit podmínky - s ohledem na situaci na trhu práce - za nichž bude volné pracovní místo nabízeno uchazečům, kteří jsou ve smyslu zákona o zaměstnanosti preferováni. Například může úřad práce s ohledem na místní situaci stanovit, jak dlouho musí být volné pracovní místo neobsazeno, aby bylo možné vydat povolení k zaměstnání, přičemž bude přihlížet i ke kvalifikaci požadované zaměstnavatelem (u profesí, které jsou na trhu práce nedostatkové lze stanovit dobu kratší, naproti tomu u profesí s nízkou kvalifikací, jako je v případě stěžovatelky, lze stanovit delší dobu, po kterou bude ohlášené volné pracovní místo nabízeno místních uchazečům a podobně). Tyto podmínky totiž neupřesňuje žádné ustanovení zákona o zaměstnanosti. Úřadu práce tedy je svěřeno jisté správní uvážení při stanovení podmínek toho, co daný úřad práce rozumí „volným ohlášeným pracovním místem, které nelze ... obsadit jinak“. Nejvyšší správní soud pouze dodává, že toto správní uvážení také není neomezené či absolutní, má své meze, správní orgán nesmí tyto meze zneužít ani je překročit (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, publikované pod č. 906/2006 Sb. NSS).

Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že tento výklad podporuje nejen aktuální jazykové znění právní úpravy, ale také východiska právní úpravy v rezoluci Rady ze dne 20. června 1994 o omezeních týkajících se přijímání státních příslušníků třetích zemí na území členských států za účelem zaměstnávání. Za situace, kdy zákon o zaměstnanosti nestanoví jasně situaci na trhu práce jako jeden z předpokladů pro možné zamítnutí žádosti, nelze ani s ohledem na právní jistotu dalších účastníků vztahů o zaměstnanosti, příslušné ustanovení vyložit jinak.“

Nejvyšší správní soud tedy v rozsudku ze dne 14. 12. 2011, č. j. 6 Ads 139/2011 - 82, uzavřel, že *„pokud bylo pracovní místo, pro které cizinec žádá o povolení k zaměstnání, ohlášeno v souladu se zákonnými podmínkami a nelze-li toto místo obsadit jinak s ohledem na požadovanou kvalifikaci nebo nedostatek volných pracovních sil, úřad práce vydá povolení k zaměstnání. Úřad práce může obsaditelnost ohlášeného volného pracovního místa testovat způsobem, kterým zohlední aktuální situaci na trhu práce; musí se přitom pohybovat v mezích správního uvážení, jež mu bylo zákonem svěřeno.“*

Podmínkami pro prodloužení platnosti povolení k zaměstnání se Nejvyšší správní soud dosud ve své rozhodovací činnosti nezabýval. Platnost povolení k zaměstnání může podle § 94 odst. 1 věty první zákona o zaměstnanosti úřad práce s přihlédnutím k situaci na trhu práce cizinci na jeho žádost prodloužit, a to i opakovaně, vždy však nejdéle na dobu 2 let.

Také podle tohoto ustanovení tedy situace na trhu práce není výslovně stanovena jako předpoklad pro prodloužení platnosti povolení k zaměstnání, nýbrž je formulována jako hledisko, k němuž má úřad práce přihlížet v procesu rozhodování o prodloužení platnosti povolení k zaměstnání. Ustanovení § 94 odst. 1 věty první zákona o zaměstnanosti však na rozdíl od znění § 92 odst. 1 téhož právního předpisu neuvádí vůbec žádné předpoklady pro prodloužení platnosti povolení k zaměstnání. Těmi již při prodloužení platnosti povolení k zaměstnání nemůže být obsaditelnost ohlášeného volného pracovního místa s ohledem na požadovanou kvalifikaci nebo nedostatek volných pracovních sil, jako je tomu při povolení k zaměstnání. O prodloužení platnosti povolení k zaměstnání je totiž podle § 94 odst. 1 věty druhé zákona o zaměstnanosti cizinec oprávněn požádat příslušný úřad práce nejdříve 3 měsíce a nejpozději 30 dnů před uplynutím doby platnosti vydaného povolení k zaměstnání. Uvedené rozhodnutí se tak vydává v době, kdy je příslušné pracovní místo ještě obsazeno cizincem, v důsledku čehož se nemůže jednat o ohlášené volné pracovní místo ve smyslu § 35 zákona o zaměstnanosti. Prodloužení platnosti povolení k zaměstnání proto nelze na rozdíl od povolení k zaměstnání podmiňovat nemožností obsazení ohlášeného volného pracovního místa uchazeči o zaměstnání a jeho obsaditelnost není možné testovat stanovením doby, za níž bude nabízeno uchazečům o zaměstnání.

Zákonodárce dále neumožnil zohlednit osobní důvody cizince či ekonomické důvody zaměstnavatele na pokračování v zaměstnání tím, že by úřadu práce svěřil oprávnění prodloužit platnost povolení k zaměstnání, je-li to v důležitém zájmu cizince nebo jeho zaměstnavatele. Takové předpoklady pro prodloužení platnosti povolení k zaměstnání totiž nejsou v § 94 odst. 1 věty první zákona o zaměstnanosti obsaženy. Nic nenasvědčuje ani tomu, že by toto ustanovení záměrně nezakotvilo vůbec žádné předpoklady pro prodloužení platnosti povolení k zaměstnání a v tomto směru ponechalo rozhodování na volném správním uvážení úřadů práce, které by byly toliko povinny vzít v úvahu situaci na trhu práce. Taková volnost při rozhodování úřadů práce o prodloužení platnosti povolení k zaměstnání by totiž neodpovídala nutnosti stanovení určitých zákonných podmínek pro zaměstnávání cizinců, která ostatně vyplývá již z existence samostatné části čtvrté zákona o zaměstnanosti, která se zabývá zaměstnáváním zaměstnanců ze zahraničí.

Z těchto důvodů tedy i přes doslovné znění § 94 odst. 1 věty první zákona o zaměstnanosti nemůže přicházet v úvahu jiný výklad tohoto ustanovení než ten, že situace na trhu práce není toliko hlediskem, k němuž má úřad práce přihlížet při svém rozhodování o prodloužení platnosti povolení k zaměstnání, nýbrž že představuje jediný předpoklad pro vydání takového rozhodnutí. Tento výklad ostatně zcela koresponduje s důvodovou zprávou k § 94 návrhu zákona o zaměstnanosti, kterou lze vyhledat na www.psp.cz, digitální repozitář, IV. volební období Poslanecké sněmovny, sněmovní tisk č. 527/0. V ní se totiž uvádí, že *„podmínkou pro prodloužení povolení k zaměstnání je aktuální situace na trhu práce, tj. nedostatek volných pracovních sil na trhu práce v ČR.“*

V nyní projednávané věci však jediný předpoklad pro prodloužení platnosti povolení k zaměstnání spočívající v situaci na trhu práce nebyl naplněn. V době podání žádosti stěžovatele o prodloužení platnosti povolení k zaměstnání na nekvalifikovanou profesi pomocného dělníka v průmyslu (ve výrobě), kterou měl nadále vykonávat u družstva Staves.cz, totiž bylo v evidenci Úřadu práce Brno-město evidováno přes tři tisíce uchazečů o zaměstnání bez kvalifikace. Lze jistě přisvědčit stěžovateli, že ne každý z nich by byl schopen či ochoten danou práci vykonávat. Nicméně uvedených počet nekvalifikovaných uchazečů o zaměstnání u příslušného úřadu práce byl v rozhodné době natolik vysoký, aby jen na základě tohoto údaje mohl být učiněn spolehlivý závěr o dostatku volných nekvalifikovaných pracovních sil na trhu práce. Za této situace tedy bylo nutné učinit závěr, že s ohledem na nepříznivou situaci na trhu práce je nezbytné, aby na pracovní místo dosud obsazené stěžovatelem byl umístěn uchazeč o zaměstnání bez kvalifikace. V dané věci tedy nebyly splněny podmínky pro prodloužení platnosti povolení k zaměstnání stěžovateli stanovené v § 94 odst. 1 věty první zákona o zaměstnanosti.

Z listin předložených stěžovatelem v soudním řízení správním vyplývá, že Úřad práce Brno-město dne 5. 10. 2009 nepovolil zaměstnání dvěma členům družstva Staves.cz. Rozhodnutím ze dne 30. 10. 2009, č. j. BMA-7155-2/2007-za, neprodloužil stěžovateli platnost povolení k zaměstnání a stejným způsobem téhož dne rozhodl i ve vztahu k dalším osmi členům družstva Staves.cz. Až dne 14. 12. 2009 povolil Úřad práce Brno-město zaměstnání pěti cizincům bez kvalifikace, kteří byli členy družstva Staves.cz. Dne 5. 1. 2010 pak stejný správní orgán udělil povolení k zaměstnání dalším jeho devíti nekvalifikovaným členům, mezi nimiž byl i stěžovatel.

Z těchto skutečností tedy vyplývá, že Úřad práce Brno-město při rozhodování o žádosti stěžovatele o prodloužení platnosti povolení k zaměstnání postupoval stejně jako v obdobných případech, které se týkaly jiných členů družstva Staves.cz. V tomto období totiž uvedeným cizincům povolení k zaměstnání neuděloval ani neprodlužoval jejich platnost. Teprve až po vydání rozhodnutí o neprodloužení platnosti povolení k zaměstnání stěžovateli Úřad práce Brno-město umožnil členům družstva Staves.cz, včetně stěžovatele, výkon práce pro toto družstvo. Kvůli krátkému časovému odstupu od vydání rozhodnutí ze dne 30. 10. 2009, č. j. BMA-7155-2/2007-za, kterým Úřad práce Brno-město neprodloužil stěžovateli povolení k zaměstnání, lze usuzovat, že se situace na trhu práce příliš nezměnila a že tak i ke dni 14. 12. 2009 a 5. 1. 2010 bylo u tohoto úřadu práce evidováno asi tři tisíce nekvalifikovaných uchazečů o zaměstnání. S ohledem na takto zjevný dostatek volných pracovních sil je nutné důvodně pochybovat o tom, zda příslušná pracovní místa u družstva Staves.cz nebylo možné obsadit jinak než cizinci a zda tak byly splněny podmínky pro povolení k jejich zaměstnání uvedené v § 92 odst. 1 zákona o zaměstnanosti. Nicméně s ohledem na to, že uvedená změna právní praxe Úřadu práce Brno-město při rozhodování o povoleních k zaměstnání a o prodloužení jejich platnosti nastala až po vydání napadeného rozhodnutí o neprodloužení platnosti povolení k zaměstnání stěžovateli, je nutné podle § 75 odst. 1 s. ř. s. vycházet ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Proto je třeba mít za to, že v rozhodné době nemohl stěžovatel legitimně očekávat, že Úřad práce Brno-město rozhodne o prodloužení platnosti jeho povolení k zaměstnání. Případné povolování zaměstnání nekvalifikovaných cizinců i při zvýšené nezaměstnanosti, k němuž podle stěžovatele v současné době dochází, může vést k pochybnosti o zákonnosti postupu úřadu práce, nikoliv však o nezákonnosti rozhodnutí o neprodloužení platnosti povolení k zaměstnání stěžovateli.

V posuzované věci tedy nedošlo k porušení ústavního principu právní jistoty ani zásady legitimního očekávání, která je zakotvena v § 2 odst. 4 správního řádu.

Interní pokyn žalovaného ze dne 12. 3. 2010 byl vydán až po žalobou napadeném rozhodnutí o odvolání a na posuzovanou věc tak nemohl mít žádný vliv. Navíc tento interní pokyn pouze v souladu se zákonem o zaměstnanosti upozornil na to, že s ohledem na vysokou míru nezaměstnanosti mají úřady práce povolovat zaměstnání a prodlužovat platnost povolení k zaměstnání jen ve zcela odůvodněných případech.

V předcházejícím řízení tedy městský soud posoudil příslušné právní otázky správně, a proto nemohlo dojít k naplnění důvodu kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Kasační stížnost tedy 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 v něm žádné náklady nad rámec jeho 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 22. března 2012

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně senátu