



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Radana Malíka v právní věci **žalobkyně: S. K.**, zast. Mgr. Josefem Smutným, advokátem se sídlem Třída Míru 92, Pardubice, proti **žalované: Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2, Praha 3, proti rozhodnutím žalované ze dne 23. 1. 2013, č. j. CPR-13184-1/ČJ-2012-930310-V237 a č. j. CPR-13184-2/ČJ-2012-930310-V237, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 12. 4. 2013, č. j. 44 A 9/2013 - 52,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á.**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Podanou kasační stížností se žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“), kterým byla podle § 78 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zrušena žalovanou vydaná shora uvedená rozhodnutí a věc jí byla vrácena k dalšímu řízení.

Rozhodnutím žalované ze dne 23. 1. 2013, č. j. CPR-13184-1/ČJ-2012-930310-V237 bylo změněno rozhodnutí Policie České republiky, Krajského ředitelství Středočeského kraje, odboru cizinecké policie, oddělení pobytové kontroly pátrání a eskort Nymburk (dále též správní orgán prvního stupně), ze dne 9. 10. 2012, č. j. KRPS-339584/ČJ-2012-010025, o uložení správního vyhoštění žalobkyni s platností na dobu 1 roku tak, že zákaz vstupu se týká území členských států Evropské unie. Dále ve výroku, jímž se stanovuje doba k vycestování z území České republiky (30 dnů od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí), stěžovatelka vypustila odkaz na § 128 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů,

ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Ve zbylé části stěžovatelka rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdila.

Rozhodnutím ze dne 23. 1. 2013, č. j. CPR-13184-2/ČJ-2012-930310-V237, stěžovatelka zamítla odvolání žalobkyně proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 11. 10. 2012, č. j. KRPS-339584/ČJ-2012-010025, kterým byla žalobkyni uložena povinnost nahradit náklady řízení spojené s řízením o správním vyhoštění paušální částku ve výši 1 000 Kč a toto rozhodnutí potvrdila.

Po skutkové stránce nebylo mezi stranami sporu o tom, že pobytovou kontrolou zaměřenou na výkon nelegální práce provedenou dne 29. 8. 2012 ve společnosti Lonza Biotec, s. r. o., Kouřim, bylo zjištěno, že žalobkyně uvedeného dne vykonávala u této firmy úklidové práce. Žalobkyně do protokolu o výpovědi účastnice řízení o správním vyhoštění uvedla, že do společnosti Lonza Biotec, s. r. o., byla vyslána Družstvem Pohled, jehož je členkou a pracuje tam asi jeden rok. V té době žalobkyně disponovala platným povolením k zaměstnání, neboť rozhodnutím Úřadu práce České republiky – krajské pobočky v Pardubicích ze dne 14. 10. 2011 č. j. PAA-760-3/2009-za, jí bylo prodlouženo povolení k zaměstnání vydané dne 1. 11. 2010 pod č. j. PAA-760-2/2009-za, a to na dobu od 1. 1. 2012 do 31. 12. 2012. V prodloužení povolení k zaměstnání byl jako místo výkonu práce uveden okres Pardubice a jako druh práce bylo uvedeno „Ostatní uklízeči a pomocníci“. Není tak sporu o tom, že žalobkyně v uvedené době vykonávala práci mimo místo výkonu práce uvedené v povolení k zaměstnání (v jiném okrese).

Předmětem sporu byla právní kvalifikace tohoto výkonu práce, tj. otázka, zda lze na tuto činnost nahlížet jako na práci bez povolení k zaměstnání, a jsou tak splněny podmínky pro vyhoštění ve smyslu ustanovení § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců.

Žalobkyně zejména namítala, že na ni jako na členku družstva nelze aplikovat zákon o zaměstnanosti, neboť její vztah k družstvu není založen na zaměstnaneckém poměru. V opačném případě by docházelo k nepřijatelnému zasahování do celkové podnikatelské činnosti právnických osob, v nichž se jako společníci či členové účastní cizinci. Správní orgány nejsou vůbec oprávněny činit jakékoliv závěry ohledně uplatňování zákona o zaměstnanosti, a měly proto řízení o vyhoštění přerušit a vyčkat na závěry Oblastního inspektorátu práce pro Středočeský kraj.

Při jednání konaném dne 12. 4. 2013 zdůraznil zástupce žalobkyně, že tato byla do společnosti Lonza Biotec, s. r. o., vyslána Družstvem Pohled a že se pracovní povolení na žalobkyni vztahovalo jako na členku družstva. Poukázal na rozsudky Krajského soudu v Praze ve věcech vedených pod sp. zn. 44 A 31/2012, 44 A 4/2013 a 44 A 8/2013 a na právní závěry v nich učiněné. Ke konstatované výpovědi žalobkyně učiněné do protokolu o výpovědi účastnice řízení o správním vyhoštění o tom, že ve společnosti Lonza Biotec, s. r. o., pracovala po dobu jednoho roku, uvedl, že šlo o několik na sebe navazujících pracovních cest, a to na základě smluv, které uzavřelo Družstvo Pohled se společností APOLIDE, s. r. o., a tato společnost následně se společností Lonza Biotec, s. r. o. Žalobkyně tak u společnosti Lonza Biotec, s. r. o., nepracovala nepřetržitě celý rok, ale byla tam opakovaně vyslána na pracovní cesty, které byly vždy kratší než třicet dnů. K těmto skutkovým zjištěním správní orgán nepřistoupil, nezkoumal průběh pracovních cest ani jejich délku, ani neprovedl žádná další šetření.

Ze shodných důvodů pak žalobkyně napadala i rozhodnutí ve věci nákladů řízení.

pokračování

Krajský soud žalobkyni částečně přisvědčil. Při posuzování žaloby vycházel zejména ze závěrů uvedených v rozsudku ze dne 6. 2. 2013, č. j. 44 A 31/2012 - 50, který spornou právní otázku za obdobných skutkových okolností řešil a od jehož závěrů neshledal žádný důvod se v projednávané věci odchýlit.

V souladu s ustanovením § 178b odst. 1 zákona o pobytu cizinců je zřejmé, že žalobkyně i jako členka družstva mohla v České republice vykonávat zaměstnání jen na základě povolení k zaměstnání (případně zelené karty nebo modré karty). Obdobně podmínku, aby cizinec byl přijat do zaměstnání a zaměstnáván jen tehdy, má-li platné povolení k zaměstnání, zakotvuje § 89 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném za posuzované období (dále jen „zákon o zaměstnanosti“). Z druhé části věty tohoto ustanovení vyplývá, že „za zaměstnání se pro tyto účely považuje i plnění úkolů vyplývajících z předmětu činnosti právnické osoby zajišťovaných (...) členem družstva ...“ Skupiny cizinců, kteří nepodléhají povinnosti získat povolení k zaměstnání, jsou vymezeny zejména v § 98 téhož zákona.

Podle § 145 zákona o zaměstnanosti záměr zaměstnávat cizince na více místech výkonu práce projedná a povolení k zaměstnání pro více míst výkonu práce vydá Úřad práce po vyjádření krajské pobočky Úřadu práce, v jejímž územním obvodu má být zaměstnání vykonáváno. Uvedené ustanovení je pouze kompetenčním ustanovením určujícím, která krajská pobočka Úřadu práce je místně příslušná k vyjádření se k záměru zaměstnavatele zaměstnávat cizince na více místech výkonu práce, nikoli ustanovením vylučujícím možnost použití § 42 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“).

Vymezení místa výkonu práce v povolení k zaměstnání tak nelze chápat jako absolutní omezení i pro případné vykonání pracovní cesty, jak se nesprávně domnívá stěžovatelka. Pojmovým znakem pracovní cesty je právě vyslání zaměstnance k výkonu práce mimo sjednané (a povolené) místo výkonu práce.

Vyslání cizince mimo místo výkonu práce je proto možné, avšak pouze za podmínek stanovených pro pracovní cestu zákoníkem práce (§ 42). Zákoník práce platí také pro pracovní vztahy mezi družstvem a jeho členy (srov. § 5 odst. 3 zákoníku práce, § 226 odst. 2 zákona č. 513/1991 Sb., obchodního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů). Takový výkon práce mimo sjednané (a povolené) místo výkonu práce nelze bez dalšího považovat za práci v rozporu s platným povolením k zaměstnání. Vyslání cizince na pracovní cestu však musí být krátkodobé a nesmí znamenat fakticky trvalou změnu místa (popřípadě též druhu) výkonu práce. Dle krajského soudu není žádný racionální důvod i přes zrušení § 93 zákona o zaměstnanosti, neakceptovat přiměřenost trvání pracovní cesty v délce maximálně 30 kalendářních dnů.

V opačném případě by se skutečně jednalo o obcházení zákona a o práci konanou bez vydaného pracovního povolení. Tímto směrem však stěžovatelka v souzené věci dokazování nevedla. Její závěr, že žalobkyně byla na území České republiky zaměstnána bez povolení k zaměstnání, ačkoli je toto povolení podmínkou výkonu zaměstnání, proto nemá oporu ve zjištěném skutkovém stavu, což představuje vadu řízení, pro kterou soud zruší napadené rozhodnutí bez jednání rozsudkem [§ 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.]. K závěru, který stěžovatelka učinila, totiž není možné dospět pouze na základě toho, že žalobkyně na základě vyslání na pracovní cestu vykonávala práci mimo místo výkonu práce uvedené v povolení k zaměstnání (v jiném okrese), aniž by bylo odpovídajícím způsobem zjištěno, že šlo o pracovní cesty neodpovídající limitům stanoveným zákoníkem práce nebo o jejich dlouhodobé opakování, které by již mohlo znamenat obcházení zákona.

V kasační stížnosti stěžovatelka namítá nesprávné právní posouzení věci [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], dále nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí spatřuje stěžovatelka v tom, že se krajský soud nezabýval žalobou proti rozhodnutí ze dne 23. 1. 2013, č. j. CPR-13184-1/ČJ-2012-930310-V237, ale žalobou proti rozhodnutí ze dne 17. 1. 2013, č. j. CPR-12475/ČJ-2012-930310-V243, kde jako účastnice řízení vystupovala paní N. D., nikoli žalobkyně. Dále stěžovatelka namítá, že krajský soud postavil své rozhodovací důvody na nedostatečně zjištěném skutkovém stavu, nikoli na řešení základní sporné otázky, tj. zda lze pracovní činnost žalobkyně posoudit jako činnost vykonávanou na základě pracovní cesty.

Stěžovatelka nesouhlasí se závěrem soudu, dle kterého nebyl náležitě zjištěn skutkový stav. Pro vydání napadeného rozhodnutí totiž plně postačovalo zjištění, že žalobkyně svou pracovní činnost vykonávala v rozhodné době v místě, které nekorespondovalo s místem, uvedeným v povolení k zaměstnání.

Zkoumání naplnění obsahu pracovní cesty, ke kterému stěžovatelku krajský soud zavázal, není na místě, neboť žalobkyně nevykonávala práci na základě pracovně-právního vztahu, který by její vyslání na pracovní cestu zaměstnavatelem umožňoval. Z obsahu povolení k zaměstnání bylo jednoznačně zjištěno, že toto bylo žalobkyni vydáno na základě jejího členského poměru k družstvu, tj. na základě obchodně právního vztahu nikoli vztahu pracovně právního. Jakkoliv je výkon pracovní činnosti žalobkyně v souladu s ustanovením § 89 zákona o zaměstnanosti a § 178 b odst. 1 zákona o pobytu cizinců označován za zaměstnání, je zřejmé, že jde o činnost, která stojí mimo pracovní vztah. V takovém případě nemůže být ani ohlášené volné pracovní místo dostupné všem uchazečům o zaměstnání, ale pouze členům zmíněného družstva, kteří hodlají plnit úkoly vyplývající z předmětu družstva.

I v případě, že by členství žalobkyně v družstvu bylo podmíněno existencí jejího pracovního vztahu k družstvu, nemohla by být na pracovní cestu vyslána, neboť žalobkyně pracovním povolením nedisponovala. Z ustanovení § 42 zákoníku práce vyplývá, že vyslání na pracovní cestu je možné pouze po dohodě zaměstnance a zaměstnavatele. V rámci takové dohody by žalobkyně jistě musela namítnout, že pro práci v okrese Kolín pracovním povolením nedisponuje. Stěžovatelka má tedy za to, že žalobkyně platným povolením k zaměstnání pro práci uklízečky ve společnosti Lonza Biotec, s. r. o., v okrese Kolín nedisponovala.

Stěžovatelka dále považuje za podstatné, že období zaměstnání žalobkyně v projednávané věci překročilo dobu 30 dnů, kterou si krajský soud stanovil v souladu se zrušeným ustanovením § 93 zákona o zaměstnanosti jako limitní. V této souvislosti odkazuje na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 6. 2. 2013, č. j. 44 A 31/2012 - 50, ze kterého obsáhle cituje.

Krajský soud dle jejího názoru nepostupoval v souladu s vlastní rozhodovací praxí, pokud na jedné straně bez opory v zákoně vymezil mantinely pro vyslání cizince na pracovní cestu, čímž ospravedlnil změnu místa výkonu zaměstnání a na druhou stranu v projednávané věci akceptuje jakési řetězení pracovních cest po dobu cca 1 roku, aniž by v souladu se závěry, které deklaroval ve shora uvedeném rozsudku, takové pracovní cesty označil za dlouhodobé a pravidelné zneužívání institutu pracovní cesty a obcházení místa výkonu práce uvedeného v povolení k zaměstnání. Právní názor krajského soudu se tak stává zcela nečitelným a právo v jeho rukou nástrojem zcela nevyzpytatelným. Stěžovatelka odkazuje na další rozhodnutí krajského soudu, rozsudek ze dne 13. 3. 2013, č. j. 44 A 2/2013 - 40, který v právně a skutkově obdobné věci žalobu zamítl.

pokračování

Stěžovatelka má dále za to, že ustanovení § 93 zákona o zaměstnanosti, účinné do 31. 12. 2008, nebylo ve vztahu k vyslání cizinců mimo místo výkonu práce omezením, ale výjimkou z povinnosti cizince striktně dodržovat místo výkonu práce uvedené v povolení k zaměstnání. Po zrušení tohoto ustanovení mohou cizinci vykonávat pracovní činnost pouze v místě, ke kterému je činěn test trhu práce. Pokud cizinci hodlají pracovat na více místech, musí pro všechna tato místa disponovat platným pracovním povolením, jak je podrobně upraveno v ustanovení § 145 zákona o zaměstnanosti. Dle názoru stěžovatelky i Ministerstva práce a sociálních věcí nelze cizince vyslat na pracovní cestu mimo místo uvedené v pracovním povolení. Zákon o zaměstnanosti institut pracovní cesty nezná, přičemž zrušením ustanovení § 93 nedošlo k liberalizaci právní úpravy zaměstnávání cizinců, ale právě naopak k její deliberalizaci.

Na základě všech těchto skutečností stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalobkyně se k obsahu kasační stížnosti nevyjádřila.

Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a za stěžovatelku jedná osoba s vysokoškolským vzděláním, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), ověřil při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Nejprve se kasační soud zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku, neboť bez přezkoumatelného rozhodnutí není možný jeho věcný přezkum. Jedná se o natolik závažnou vadu, že k ní soud přihlíží z úřední povinnosti. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí může nastat z důvodu jeho nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nesrozumitelnost předchází případné nepřezkoumatelnosti pro nedostatek jeho důvodů; důvody rozhodnutí lze zkoumat pouze u rozhodnutí srozumitelného (srovnej také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007 - 84, všechna zde uváděná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

Nejvyšší správní soud nepovažuje námitku nesrozumitelnosti napadeného rozsudku za důvodnou. Jakkoliv lze dát stěžovatelce za pravdu v tom, že v úvodní rekapitulační části rozsudku je soudem nesprávně uvedeno rozhodnutí žalované ze dne „17. 1. 2013, č. j. CPR-12475/ČJ-2012-930310-V243“ na místo rozhodnutí žalované ze dne „23. 1. 2013, č. j. CPR-13184-1/ČJ-2012-930310-V237“, nezpůsobuje tato chyba nepřezkoumatelnost rozsudku jako celku a už vůbec nemá sama o sobě za následek přezkum jiného než žalobou napadeného rozhodnutí.

Obsah krajským soudem rekapitulovaného rozhodnutí odpovídá až na výše uvedené pochybení skutečnému obsahu žalobou napadeného rozhodnutí, přičemž uvedeným pochybením nedošlo ke zkreslení žádných skutečností rozhodných pro výrok rozsudku. Ve výroku napadeného rozsudku je rozhodnutí žalované označeno správně, přičemž o formálním pochybení krajského soudu, svědčí mimo jiného i to, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, uvedené ve stejné větě rekapitulační části rozsudku, je označeno správně. Z obsahu odůvodnění krajského soudu je zřejmé, že skutkový stav, který vzal krajský soud za rozhodující pro posouzení

věci, má oporu ve spisovém materiálu a dokonce i ze stěžovatelkou uplatněných kasačních námitek je zcela zřejmé, že krajský soud vycházel z listin, týkajících se žalobkyně, založených ve správním spisu. Jedná se tedy o pochybení krajského soudu, jde však svojí povahou o pochybení, které nedosahuje takové intenzity, aby způsobovalo nepřezkoumatelnost rozsudku.

Obdobně je zdejší soud nucen odmítnout námitku nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. Z napadeného rozsudku je zřejmé, jakými úvahami byl při svém rozhodování soud veden, z jakého skutkového stavu soud vycházel, jak jej v daných souvislostech uvážil, jaké právní předpisy aplikoval a k jakému konečnému rozhodnutí tímto způsobem dospěl. Ostatně proti těmto závěrům stěžovatelka věcně v kasační stížnosti brojí, což by nebylo v případě nepřezkoumatelného rozhodnutí možné. Nesouhlas stěžovatelky s odůvodněním či závěry napadeného rozsudku nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost.

Z právní úpravy vyplývá, že 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 není stanoveno 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.

Lze přisvědčit tvrzení stěžovatelky, že v obecné rovině lze výkon práce cizincem v obvodu územní působnosti jiného úřadu práce, než který povolení k zaměstnání vydal, považovat za výkon práce bez platného povolení k zaměstnání. Cílem zákonné úpravy zaměstnávání cizinců je zajistit primární uspokojení potřeby zaměstnání pro občany České republiky (srovnej také rozsudky ze dne 8. 6. 2007, č. j. 7 As 28/2006 - 51 a č. j. 7 As 46/2006 - 56, a rozsudek ze dne 25. 10. 2007, č. j. 6 As 54/2006 - 66).

Při vydávání povolení k zaměstnání cizince se proto posuzuje konkrétní situace v určitém místě; místní poměry se hodnotí jak s ohledem na druh pracovních pozic, tak z časového hlediska. Tyto kategorie se posléze odrážejí i v obsahu samotného povolení zaměstnání cizince, které mj. obsahuje místo výkonu práce, druh práce a také dobu, na kterou se vydává [§ 92 odst. 3 písm. b), c) a e) zákona o zaměstnanosti]. Pokud by bylo možné získat povolení k zaměstnání u úřadu práce, v jehož obvodu je nízká nezaměstnanost a nedostatek pracovních sil, a s takto uděleným povolením by cizinec mohl bez další regulace pracovat též v oblastech vyznačujících se vysokou nezaměstnaností a nedostatkem pracovních příležitostí, nemohl by být tento cíl naplněn. Jak uvedl zdejší soud v rozsudku ze dne 14. 12. 2011, č. j. 6 Ads 139/2011 - 82 (č. 2579/2012 Sb.NSS), přístup k zaměstnávání cizinců (s výjimkou vysoce kvalifikovaných zaměstnanců) je v rámci Evropské unie, vzhledem k vysoké míře nezaměstnanosti v jejích členských státech, poměrně restriktivní, Českou republiku nevyjímaje.

Tato restriktivní úprava zaměstnávání cizinců, jejímž účelem je zajistit ochranu trhu práce v České republice tak, aby cizinci mohli být zaměstnáváni pouze na místech, na která nelze přijmout uchazeče o zaměstnání evidovaného na úřadu práce, nepochybně nemůže být vykládána v tom smyslu, že by se na vzájemné vztahy mezi zaměstnavateli a jimi zaměstnáványými cizinci nevztahovaly obecné právní předpisy, včetně zákoníku práce. Zákon o zaměstnanosti naopak

pokračování

v § 3 odst. 1 písm. b) výslovně stanoví, že způsobilost být zaměstnancem podle zákoníku práce mají cizinci za stejných podmínek jako státní občané České republiky. Cizinci mají tedy vedle specifických povinností stanovených zvláštními zákony naprosto stejná práva a povinnosti jako ostatní zaměstnanci.

Zaměstnanec včetně cizince může být svým zaměstnavatelem za podmínek stanovených zákoníkem práce vyslán na pracovní cestu. Zákaz vyslání cizince na pracovní cestu nelze z právní úpravy, stanovující zvláštní podmínky pro zaměstnávání cizinců, dovodit, přičemž argumentaci stěžovatelky, dle které tento zákaz vyplývá ze zrušení ustanovení § 93 zákona o zaměstnanosti, zdejší soud nesdílí.

Uvedené ustanovení nebylo v roce 2004 do zákona o zaměstnanosti zakotveno jako liberační ustanovení, které by nad rámec dosavadní právní úpravy umožnilo zaměstnavatelům vysílat své zaměstnance – cizince - na pracovní cesty, ale naopak jako omezující ustanovení, které mělo zabránit častému obcházení dosavadní právní úpravy. To v souladu s důvodovou zprávou k tomuto ustanovení (dostupnou na www.psp.cz, digitální repozitář, IV. volební období Poslanecké sněmovny, sněmovní tisk č. 527/0), spočívalo v účelovém získávání povolení k zaměstnání u úřadů práce, v jejichž obvodu situace na regionálním trhu práce umožňovala povolení získat, a následněm vysílání cizinců k výkonu práce (nejčastěji formou pracovní cesty) do regionů, kde by povolení k jejich zaměstnání vydáno nebylo. Nově koncipované ustanovení § 93 zákona o zaměstnanosti mělo uvedené praxi zabránit.

Zákonodárce proto omezil dobu, po kterou může být cizinec vyslán do jiného místa výkonu práce tak, že bez vědomí úřadu práce bylo takové vyslání možné pouze do 7 kalendářních dnů a s vědomím úřadu práce o tom, kam je cizinec vyslán, maximálně do 30 kalendářních dnů. Při pracovní cestě nad 30 kalendářních dnů bylo třeba povolení k zaměstnání vydaného úřadem práce místně příslušným podle nového místa výkonu práce.

Doba 30 dnů byla stanovena s ohledem na zákonem stanovenou povinnost cizince hlásit změnu svého pobytu na území České republiky, pokud tato změna bude delší než 30 dnů.

Ustanovení § 93 zákona o zaměstnanosti však bylo s účinností od 1. 1. 2009 zákonem č. 382/2008 Sb. bez dalšího zrušeno, přičemž důvodová zpráva k tomuto zrušení (dostupná na www.psp.cz, digitální repozitář, V. volební období Poslanecké sněmovny, sněmovní tisk č. 382/08) uvedla, že dosavadní právní úprava nemá podstatný dopad na ochranu trhu práce v daném regionu a zrušením tohoto ustanovení dojde rovněž ke snížení administrativní zátěže zaměstnavatelů.

Z výše uvedené rekapitulace vývoje právní úpravy nevyplývá úmysl zákonodárce dosavadní úpravu zpřísnit, jak tvrdí stěžovatelka, ale spíše vyhodnocení stávajícího omezení, jako z hlediska ochrany pracovního trhu nadbytečného.

Cizinec tak 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. Jinými slovy i přes zrušení § 93 zákona o zaměstnanosti nelze prostřednictvím pracovní cesty zastírat faktický výkon práce cizince v jiném místě, než v místě uvedeném v povolení k zaměstnání. Nejvyšší správní soud nesdílí závěr krajského soudu, dle kterého lze i nadále za maximálně přípustnou dobu pracovní cesty považovat 30 dnů. Maximální dobu trvání pracovní cesty právní předpisy neomezují, 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.

Vyslání cizince k výkonu práce mimo sjednané místo výkonu práce v žádném případě nelze 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.

Skutečnost, že v projednávané věci byla žalobkyně členkou družstva, není podstatná. Ačkoliv je právní úprava družstva svěřena obchodnímu zákoníku, může být na pracovní cestu nepochybně vyslán i člen družstva, neboť vzhledem k ustanovení § 5 odst. 3 zákoníku práce ve spojení s ustanovením § 226 odst. 2 obchodního zákoníku není žádný racionální důvod, pro který by člen družstva nemohl být družstvem vyslán na pracovní cestu. Je-li podle stanov podmínkou členství též pracovní vztah člena k družstvu, mohou stanovy obsahovat úpravu tohoto vztahu. Tato úprava nesmí odporovat pracovní právní předpisům, ledaže úprava je pro člena výhodnější. Není-li zvláštní úprava ve stanovách, platí pracovní právní předpisy. I když je činnost družstev upravena v obchodním zákoníku, řídí se výkon práce jejich členů pro družstvo převážně pracovní právními předpisy. Námitky stěžovatelky dovolávající se obchodně právního vztahu mezi žalobkyní a Družstvem Pohled proto nejsou důvodné.

Nejvyšší správní soud nesdílí názor stěžovatelky, dle kterého krajský soud v projednávané věci akceptoval jakési řetězení pracovních cest po dobu cca 1 roku, aniž by v souladu se závěry, které sám deklaroval, takové pracovní cesty označil za dlouhodobé a pravidelné zneužívání institutu pracovní cesty a obcházení místa výkonu práce uvedeného v povolení k zaměstnání.

Tato námitka nemá oporu v odůvodnění napadeného rozsudku. Krajský soud rozhodnutí stěžovatelky zrušil a věc ji vrátil k dalšímu řízení právě proto, že se stěžovatelka posouzením výkonu práce žalobkyně z hlediska možného naplnění pracovní cesty nezabývala. Zjišťování rozhodných skutečností, jakož i jejich následné hodnocení, ponechal plně na stěžovatelce.

S postupem krajského soudu se zdejší soud ztotožňuje, neboť v projednávané věci bylo správní řízení poznamenáno nezákonným stanoviskem stěžovatelky, dle kterého jsou po zrušení ustanovení § 93 zákona o zaměstnanosti, pracovní cesty cizinců bez náhrady zakázány. Výkon práce žalobkyně ve společnosti Lonza Biote, s. r. o., nebyl z hlediska obsahového naplnění pojmu „pracovní cesta“ stěžovatelkou vůbec hodnocen, neboť tato jej považovala za irelevantní. Stěžovatelka v tomto směru nevedla žádné dokazování, přičemž v žalobou napadeném rozhodnutí je výslovně uvedeno, že skutkový stav byl zjištěn dostatečně, neboť žalobkyně musela disponovat pracovním povolením i pro místo výkonu práce, na které byla svým zaměstnavatelem vyslána za účelem služební či pracovní cesty. Ustanovení § 42 zákoníku práce bylo dle stěžovatelky pro posouzení věci irelevantní.

Principem soudního přezkoumání rozhodnutí správních orgánů je kontrola správního rozhodnutí soudem. Soud zkoumá, zda zjištěný skutkový stav, který tu byl v době vydání

pokračování

správního rozhodnutí, poskytuje oporu výroku z hlediska požadavků zákona, přičemž jeho úkolem není nahrazovat činnost správního orgánu. Soudní přezkum správních rozhodnutí nelze vnímat jako odvolací řízení v plné apelaci. Důkazní aktivita soudu tak bude vždy činností doplňkovou, nikoliv dominantní. Krajskému soudu proto nelze vytýkat, že skutková zjištění ohledně hodnocení výkonu práce žalobkyně z hlediska možného vyslání na pracovní cestu neprováděl a jejich provedení a následné vyhodnocení naopak uložil stěžovateli. Ostatně toho se také žalobkyně v žalobě domáhala, když správním orgánům vytýkala, že průběh ani délku pracovních cest žalobkyně nezkontrolovaly, ani v tomto ohledu neprováděly žádná šetření.

Na základě všech těchto skutečností byla kasační stížnost shledána nedůvodnou a Nejvyšší správní soud ji proto podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s. zamítl.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., neboť neúspěšné stěžovateli náhrada nákladů řízení nepřísluší a žalobkyni žádné náklady řízení v souvislosti s kasačním řízením nevznikly. Proto Nejvyšší správní soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 25. července 2013

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu