



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízдила a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobkyně: **T. M.**, zastoupené 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, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 17. 1. 2013, č. j. CPR-12477/ČJ-2012-930310-V243, a ze dne 18. 1. 2013, č. j. CPR-12477-1/ČJ-2012-930310-V243, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 26. 3. 2013, č. j. 44 A 8/2013 - 35,

takto:

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalobkyni **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.

Vymezení případu

[1] Žalobkyně je státní příslušnicí Ukrajiny. V České republice vykonávala práci jako členka Družstva Pohled, IČ 27503585, se sídlem Slatiňany, Mladoňovice čp. 26 (dále jen „družstvo Pohled“) a podílela se tak osobně jako uklízečka v souladu se stanovami tohoto družstva na plnění úkolů vyplývajících z jeho předmětu činnosti.

[2] Rozhodnutím ze dne 26. září 2012, č. j. KRPS - 314085/ČJ-2012-010025, uložila Policie ČR, odbor cizinecké policie Krajského ředitelství policie Středočeského kraje, oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort Nymburk (dále jen „správní orgán I. stupně“) žalobkyni podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 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“),

správní vyhoštění a stanovila dobu, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států Evropské unie, v délce jednoho roku.

[3] Své rozhodnutí odůvodnil správní orgán I. stupně tím, že dne 29. srpna 2012 při pobytové kontrole zaměřené na výkon nelegální práce v provozovně společnosti Toyota Peugeot Citroën Automobile Czech, s. r. o. (dále jen „T.P.C.A.“), umístěné v okrese Kolín, žalobkyně vykonávala práci uklízečky. Rozhodnutím Úřadu práce České republiky - krajské pobočky Pardubice ze dne 21. 10. 2011 č. j. PAA-758-3/2009-za bylo žalobkyni prodlouženo podle § 94 odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“) povolení k zaměstnání pro Družstvo Pohled, druh práce ostatní uklížečiči a pomocníci, avšak s místem výkonu práce v okrese Pardubice. Žalobkyně tedy vykonávala práci v automobilce T.P.C.A. v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání. Správní orgán I. stupně neuznal argumentaci žalobkyně, že vykonávala práci pro družstvo Pohled v souladu s jím vydaným cestovním příkazem, tedy na pracovní cestě, protože ačkoli zákoník práce umožňuje vysílání zaměstnanců na pracovní cesty, zákon o zaměstnanosti takovou možnost pro zaměstnance - cizince neupravuje, a proto výkon práce cizince mimo místo uvedené v povolení k zaměstnání musí být považován za výkon práce v rozporu s povolením k zaměstnání podle § 5 písm. e) odst. 2 zákona o zaměstnanosti, tedy za práci nelegální. S ohledem na tento svůj právní názor správní orgán prvního stupně považoval za nadbytečné provedení důkazů ohledně důvodů a realizace pracovní cesty, jak navrhoval zástupce žalobkyně.

[4] Samostatným rozhodnutím (č. j. KRPS-314085/ČJ-2012-010025 ze dne 26. 9. 2012) správní orgán prvního stupně uložil žalobkyni povinnost nahradit náklady spojené s řízením o správním vyhoštění ve výši 1000 Kč.

[5] K odvolání žalobkyně žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) změnila rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ve výroku stanovícím počátek doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, doplněním, že jde o území členských států Evropské unie, a vypustila odkaz na § 128 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Ve zbytku přezkoumávané rozhodnutí potvrdila (rozhodnutí ze dne 17. 1. 2013, č. j. CPR-12477/ČJ-2012-930310-V243). Odvolání proti rozhodnutí o nákladech správního řízení stěžovatelka zamítla a toto rozhodnutí potvrdila (rozhodnutí ze dne 18. 1. 2013 č.j. CPR-12477-1/ČJ-2012-930310-V243).

[6] Stěžovatelka ve svém rozhodnutí o věci připustila, že v řízení o správním vyhoštění nelze vycházet z podmínek naplnění pojmu „nelegální práce“, jak jsou stanoveny v § 5 písm. e) odst. 2 zákona o zaměstnanosti, ale pouze z § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců. Přesto však podle ní správní orgán I. stupně nepochybil ve své právní argumentaci ve vztahu k naplnění skutkové podstaty § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 zákona o pobytu cizinců.

[7] Žalobou ze dne 7. 2. 2013 napadla žalobkyně obě v záhlaví uvedená rozhodnutí u Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“). V žalobě vyjádřila svůj nesouhlas s právním závěrem správních orgánů obou stupňů. Podle žalobkyně, je-li zaměstnanec zaměstnavatelem vyslán k výkonu práce mimo povolené místo výkonu práce, jde o porušení povinností zaměstnavatelem, ne zaměstnancem. Výklad příslušných norem zákona o pobytu cizinců, který podala žalovaná, je nepřijatelný, neboť omezuje podnikatelskou činnost právnických osob, jejichž členy jsou cizinci, což je v rozporu s obchodním zákoníkem a Listinou základních práv a svobod.

[8] Krajský soud v Praze rozsudkem ze dne 26. března 2013, č. j. 44 A 8/2013 - 35, obě rozhodnutí žalované zrušil a věci jí vrátil k dalšímu řízení. Zjistil, že je nesporné, že v době od 1. 8. 2012 do 31. 8. 2012 byla žalobkyně vyslána na pracovní cestu do T.P.C.A. v Kolíně,

příčemž ve vztahu k jiným obdobím správní orgán dokazování nevedl. V napadeném rozhodnutí konkrétně uvedl: „*období zmíněného zaměstnání účastnice řízení, ač nebylo prokazováno komplexně (...), ale pouze od 01.08.2012 do 29.08.2012, bylo spisovým materiálem náležitě doloženo*“. V tomto období žalobkyně disponovala platným povolením k zaměstnání, kde byl jako místo výkonu práce uveden okres Pardubice a jako druh práce „ostatní uklízeči a pomocníci“. Za nesporné označil zjištění, že žalobkyně v uvedené době vykonávala práci mimo místo výkonu práce uvedené v povolení k zaměstnání. Dle právního názoru krajského soudu je možné vyslat cizince mimo místo výkonu práce, avšak pouze za podmínek stanovených pro pracovní cestu zákoníkem práce. Pracovní cesta může být pouze krátkodobé povahy, přičemž krajský soud má s odkazem na již zrušený § 93 zákona o zaměstnanosti a na předchozí rozhodnutí téhož soudu ve skutkově obdobných věcech za to, že není důvod neakceptovat přiměřenost trvání pracovní cesty v délce maximálně 30 kalendářních dnů. Vyslání cizince na pracovní cestu přitom nesmí znamenat fakticky trvalou změnu místa výkonu práce, neboť prokázání takových skutečností by představovalo obcházení zákona a závěr o práci konané bez vydaného pracovního povolení. Tímto směrem však žalovaná dokazování v souzené věci nevedla. Závěr, na němž postavila žalovaná své rozhodnutí, nelze učinit pouze na základě toho, že žalobkyně vyslaná na pracovní cestu vykonávala práci jinde, než to měla povoleno, aniž bylo náležitým způsobem zjištěno, že se jednalo o pracovní cestu neodpovídající limitům stanoveným zákoníkem práce. Proto pro závěr učiněný v napadených rozhodnutích nebyl dostatečně zjištěn skutkový stav. Dalším námitkám žalobkyně krajský soud nepřisvědčil. Jako závislé na rozhodnutí ve věci samé krajský soud zrušil i napadené rozhodnutí žalované potvrzující rozhodnutí zavazující žalobkyni uhradit náklady řízení spojené s řízením o správním vyhoštění.

II.

Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[9] Proti rozsudku krajského soudu podala stěžovatelka včasnou kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatelka konkrétně namítala nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem a nepřezkoumatelnost předmětného rozhodnutí, a to jak pro nedostatek důvodů, tak pro nesrozumitelnost. Usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2013, č. j. 6 As 58/2013 - 27, byl kasační stížnosti přiznán odkladný účinek.

[10] Nesprávné posouzení právní otázky soudem tkví podle stěžovatelky v tom, že podle názoru krajského soudu nebyl dostatečně zjištěn skutkový stav pro závěr, že žalobkyně na území České republiky byla zaměstnána bez povolení k zaměstnání. Podle stěžovatelky byl skutkový stav zjištěn nad jakoukoli pochybnost, protože v projednávaném případě bylo dostačující, že žalobkyně svou pracovní činnost vykonávala jako člen družstva, který plní úkoly vyplývající z předmětu jeho činnosti pro družstvo, v uvedeném kontextu jí též bylo vydáno povolení k zaměstnání a místo výkonu činnosti nekorespondovalo s povolením. Žalobkyně nevykonávala svou pracovní činnost na základě pracovněprávního vztahu, který by umožňoval její vyslání na pracovní cestu podle § 42 zákoníku práce, ale jako členka družstva, není proto možné výkon její pracovní činnosti jako pracovní cestu hodnotit. Z ustanovení § 89 zákona o zaměstnanosti (pro účely řízení podle zákona o pobytu cizinců pak z jeho ustanovení § 178b odst. 1) je podle stěžovatelky zřejmé, že jde o činnost stojící mimo pracovněprávní vztah. I kdyby tomu tak ale bylo, z ustanovení § 42 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“), podle stěžovatelky plyne, že vyslání na pracovní cestu je možné pouze po dohodě zaměstnavatele a zaměstnance, přičemž v takovém případě by jistě žalobkyně musela namítnout, že pro práci v okrese Kolín nemá povolení k zaměstnání.

[11] K závěru krajského soudu o nedostatečném zjištění skutkového stavu v otázce vyhovění limitům stanoveným zákoníkem práce pro pracovní cesty stěžovatelka namítla, že období zaměstnání cizinky trvající déle než 30 dní bylo potvrzeno spisovým materiálem. Jak navíc (nad rámec skutkových zjištění – záznam o docházce) plyne z důkazů ve správním spise (protokol o vyjádření cizinky, podání vysvětlení ze dne 28. 8. 2012), byla žalobkyně do společnosti T.P.C.A. v okrese Kolín vyslána jako uklízečka i mimo období 1. – 29. 8. 2012. Její výpovědi ze dne 6. 9. 2013 bylo opakovaně potvrzeno, že tuto práci vykonávala v kontrolované společnosti kromě zmíněného období asi 2 měsíce. Ze záznamu o podání vysvětlení ze dne 28. 2. 2012 je zřejmá doba výkonu práce uklízečky v této společnosti po 2 měsíce.

[12] Pokud jde o výrok krajského soudu o zrušení rozhodnutí žalované ve věci nákladů správního řízení, namítala stěžovatelka jeho nepřezkoumatelnost pro nedostatečné odůvodnění, jakož i to, že stojí na nesprávném posouzení právní otázky soudem. Odkázala na § 79 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), podle něhož lze takové rozhodnutí vydat nejen samostatně, ale i v průběhu nalézacího řízení. Není tedy pravdou, že by takové rozhodnutí bylo bezvýhradně závislé na rozhodnutí ve věci samé. Soud se měl zabývat otázkou, zda cizinka řízení o správním vyhoštění vyvolala porušením své právní povinnosti, které je pro takové rozhodnutí podstatné.

[13] Stěžovatelka vyjádřila svůj nesouhlas se závěrem krajského soudu, podle něhož je i cizince možné vysílat na pracovní cestu v intencích § 42 zákoníku práce mimo místo výkonu práce stanovené v povolení k zaměstnání, aniž by bylo vydáno povolení pro výkon práce i v takovém dalším místě. Ustanovení § 93 zákona o zaměstnanosti nebylo ve vztahu k vysílání cizinců mimo místo výkonu práce (na pracovní cesty) omezením, ale výjimkou z povinnosti cizince striktně dodržovat místo výkonu práce uvedené v povolení k zaměstnání. Dle názoru stěžovatelky sice zákon o zaměstnanosti v § 93 upravoval možnost, aby cizinci vykonávali práci mimo místo určené v povolení o zaměstnání, dané ustanovení však bylo zrušeno. V současnosti mohou cizinci vykonávat práci jen v místě, pro které mají povolení. Pokud hodlají pracovat v jiném místě, musejí požádat o nové povolení. Stěžovatelka též odmítla názor krajského soudu, podle kterého vymezení místa výkonu práce nelze chápat jako absolutní omezení i pro případné pracovní cesty, přičemž pracovní cesty do délky trvání 30 dnů není důvod neakceptovat. Stěžovatelka se domnívá, že takové konstatování nemá zákonný podklad. Namítla, že zákoník práce neřeší četnost ani neupřesňuje časové omezení vyslání na pracovní cestu. Podotkla, že jednoznačně vymezená tolerovaná doba trvání pracovní cesty by vedla ke zneužívání tohoto institutu k dlouhodobé či trvalé práci mimo místo stanovené v povolení. Podle jejího právního názoru nelze akceptovat změnu místa výkonu zaměstnání, a to ani za použití institutu pracovní cesty, neboť ten zákon o zaměstnanosti jako speciální úprava pro oblast zaměstnávání cizinců nezná.

[14] Poslední námitka stěžovatelky spočívala v nesouhlasu s právním názorem správního soudu, dle kterého z § 145 zákona o zaměstnanosti nelze dovozovat vyloučení možnosti aplikace ustanovení § 42 zákoníku práce. Uvedla, že takto neargumentovala, pouze poukazovala na to, že situace žalobkyně byla řešitelná podle ustanovení § 145 zákona o zaměstnanosti (žádostí družstva o vydání povolení zaměstnání cizince pro více míst výkonu práce).

[15] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku krajského soudu (zřejmě omylem na straně 8 v posledním odstavci bodu IV. kasační stížnosti nesprávně označeného) pro nedostatek důvodů a nesrozumitelnost pak podle názoru stěžovatelky spočívá v tom, že krajský soud sice ve svém rozsudku vymezil spornou otázku případu, tedy problém právní kvalifikace výkonu

práce v místě jiném, než které je uvedeno v povolení k zaměstnání, ale nijak ji nezodpověděl a dále se jí nezaobíral.

[16] Žalobkyně se k podané kasační stížnosti nevyjádřila.

III.

Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[17] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., a to v rozsahu a z důvodů, které stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti. Neshledal přitom vady dle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti. Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

[18] Kasační stížnost není důvodná.

[19] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, neboť byla-li by tato vada shledána, mohlo by to bránit přezkumu dalších stěžovatelčiných námitek. Jde přitom o vadu natolik závažnou, že k ní soud přihlíží z úřední povinnosti. Stěžovatelka uplatnila tuto námitku v obou jejích formách, tedy jak ve formě nesrozumitelnosti, tak nedostatku důvodů.

[20] Nejvyšší správní soud při posuzování této námítky vychází z ustálené judikatury Ústavního soudu (např. nálezy Ústavního soudu ze dne 20. června 1996 sp. zn. III. ÚS 84/94, N 34/3 SbNU 257, nálezy ze dne 26. června 1997 sp. zn. III. ÚS 94/97, N 85/8 SbNU 287), podle níž jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces, jakož i pojem právního státu (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy), jenž vylučuje libovůli při rozhodování, je i povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit (ve správním soudnictví podle ustanovení § 54 odst. 2 s. ř. s.). Pojem nepřezkoumatelnosti soudního rozhodnutí pro nesrozumitelnost (jež předchází posouzení námítky nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů) vysvětlil ve své konstantní judikatuře Nejvyšší správní soud: „*Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné.*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. prosince 2003 č. j. 2 Azs 47/2003-130, č. 244/2004 Sb. NSS, všechna citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Pokud jde o nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů, v rozsudku ze dne 4. prosince 2003 č. j. 2 Ads 58/2003, č. 133/2004 Sb. NSS, uvedl Nejvyšší správní soud, že „*nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody. Za takové vady lze považovat případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjištěvané, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny.*“ Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dána také tehdy, pokud „*z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě a proč subsumoval popsaný skutkový stav pod zvolené právní normy*“ (rozsudek ze dne 29. července 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52).

[21] Námitku stěžovatelky o nepřezkoumatelnosti předmětného rozhodnutí pro nesrozumitelnost je nutné odmítnout. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí vyplývá, že se krajský soud spornou otázkou případu, tj. problémem právní kvalifikace výkonu práce cizince v místě jiném, než které je uvedeno v povolení k zaměstnání, dostatečně vypořádal. Krajský soud uvedl, které právní normy na daný případ aplikuje (§ 42, § 5 odst. 3 zákoníku práce, § 226 odst. 2 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, rovněž § 93 zákona o zaměstnanosti ve znění účinném do 31. prosince 2008) a v odůvodnění svého rozsudku při hodnocení dané otázky poukázal na dřívější judikaturu tohoto soudu (rozsudek ze dne 6. 2. 2013, č. j. 44 A 31/2012 - 50). Z odůvodnění rozsudku krajského soudu je seznatelné, jakými úvahami se při posuzování daného právního problému řídil a k jakým právním závěrům dospěl: „... lze shrnout, že cizince lze vyslat na pracovní cestu, přičemž 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.“

[22] Další námitka spočívala podle stěžovatelky v nepřezkoumatelnosti závěru krajského soudu, že rozhodnutí o povinnosti uhradit náklady správního vyhoštění je závislé na rozhodnutí o meritu věci. Ani s touto námitkou se však Nejvyšší správní soud neztotožňuje. Krajský soud přezkoumatelným způsobem uvedl, že dle § 79 odst. 5 správního orgánu uloží účastníkovi, který řízení vyvolal porušením své právní povinnosti, povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou. V odůvodnění svého rozhodnutí tedy uvedl, jakou normu na daný případ aplikoval, i jaké právní závěry z uvedené normy vyvodil. Námitka nepřezkoumatelnosti z nedostatku důvodů a pro nesrozumitelnost proto vzhledem ke shora uvedené judikatuře Nejvyššího správního soudu neobstojí.

[23] Vzhledem k tomu, že vady nepřezkoumatelnosti dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., nebyly zjištěny, přistoupil Nejvyšší právní soud k vypořádání námitky nesprávného posouzení právní otázky soudem.

[24] V této souvislosti Nejvyšší správní soud uvádí, že se skutkově i právně obdobnou věcí zabýval především v rozsudku ze dne 30. 7. 2013 č. j. 4 As 74/2013 - 30, jehož právní závěry do odůvodnění tohoto rozhodnutí přejímá a na jehož odůvodnění v podrobnostech plně odkazuje. Skutkově obdobné věci byly též Nejvyšším správním soudem shodně rozhodnuty v rozsudku ze dne 25. 7. 2013, sp. zn. 9 As 48/2013, či ze dne 2. 8. 2013, č. j. 6 As 37/2013 - 39.

[25] Ustanovení § 89 zákona o zaměstnanosti uvádí, 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 nebo modré 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 (srov. i § 178b odst. 1 věta druhá zákona o pobytu cizinců). Dle § 90 zákona o zaměstnanosti 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. Ustanovení § 91 odst. 2 písm. a) zákona o zaměstnanosti stanoví, že k žádosti o vydání povolení je nutno také přiložit vyjádření zaměstnavatele, že cizince zaměstná. Na základě § 92 odst. 1 zákona o zaměstnanosti 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.

[26] Nejvyšší správní soud se již ve své judikatuře vyjádřil, že smyslem zákonné úpravy zaměstnávání cizinců je prosazení restriktivního přístupu k zaměstnání cizinců společného ostatním státům Evropské unie (srov. rozsudek ze dne 14. 12. 2011, č. j. 6 Ads 139/2011 - 82, č. 2579/2012 Sb. NSS). Při vydávání povolení k zaměstnání cizince se proto hodnotí konkrétní situace v daném místě, přičemž hodnocené kategorie se rovněž odrážejí v obsahu povolení k zaměstnání cizince (srov. § 92 odst. 3 zákona o zaměstnanosti) s cílem povolit zaměstnání cizince v oblastech, kde je nedostatek pracovních pozic obsaditelných občany České republiky.

[27] Z toho důvodu se při vydávání povolení k zaměstnání cizince 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 povolení k zaměstnání cizince, jehož náležitosti stanoví § 92 odst. 3 zákona o zaměstnanosti. Uvedený restriktivní přístup však nesmí vést k výkladu o vyloučení obecných právních předpisů, včetně zákoníku práce, na vzájemný vztah zaměstnanců – cizinců a zaměstnavatelů. S ohledem na § 3 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti mají způsobilost být zaměstnancem dle zákoníku práce cizinci za stejných podmínek, jako státní občané České republiky. Cizinci mají tedy – vedle specifických povinností stanovených zvláštními předpisy – stejná práva a povinnosti jako ostatní zaměstnanci.

[28] Jak již Nejvyšší správní soud vyslovil ve shora uvedené judikatuře (např. rozsudku ze dne 30. července 2013, č. j. 4 As 74/2013 - 30), nelze přijmout názor stěžovatelky, dle kterého zákaz vyslání cizince na pracovní cestu vyplývá z právní úpravy stanovující zvláštní podmínky pro zaměstnávání cizinců (resp. ze zrušení § 93 zákona o zaměstnanosti). Naopak, § 93 byl do zákona o zaměstnanosti v roce 2004 zakotven jako omezující ustanovení, které mělo zabránit častému obcházení dosavadní právní úpravy, nikoli jako liberační ustanovení umožňující vysílat nad rámec dosavadní právní úpravy své zaměstnance-cizince na pracovní cesty. Předmětné ustanovení bylo s účinností od 1. ledna 2009 zrušeno zákonem č. 382/2008 Sb., s cílem snížit administrativní zátěž zaměstnavatelů, neboť úprava neměla podstatný dopad na ochranu trhu práce v daném regionu. Historickým výkladem tedy nelze dovodit úmysl zákonodárce zpřísnit dosavadní právní úpravu, jak tvrdí stěžovatelka.

[29] V rozsudku ze dne 14. 8. 2013, č. j. 6 As 37/2013 - 39, Nejvyšší správní soud uvedl tuto argumentaci: „*Cizinec může být vyslán na pracovní cestu i mimo místo výkonu práce, které má uvedeno v povolení k zaměstnání. Takové vyslání však musí svým obsahem skutečně pracovní cestě odpovídat. Prostřednictvím pracovní cesty nelze zastírat faktický výkon práce cizince v jiném místě, než v místě uvedeném v povolení k zaměstnání.*“ V nyní posuzovaném případě však Nejvyšší správní soud nesdílí závěr krajského soudu o maximální době trvání pracovní cesty v délce 30 dnů, neboť tato není žádnými právními předpisy omezena a v souladu s § 42 zákoníku práce pouze definována jako „doba nezbytné potřeby“. Pracovní cesta není rovněž limitována ani prostorově. Proto při posuzování obsahu pracovní cesty cizince je třeba posuzovat zvlášť skutkové okolnosti každého jednotlivého případu. Takové pochybení krajského soudu je však s ohledem na důvody, pro které rozhodnutí stěžovatelky rušil, zcela bez vlivu na jeho zákonnost.

[30] Vyslání cizince k výkonu práce mimo sjednané místo výkonu práce nelze v žádném případě používat dlouhodobě či pravidelně, a zneužívat je 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 vyslání cizince na pracovní cesty. Uvedené skutečnosti by nepochybně představovaly práci nelegální ve smyslu § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti a vedle zaměstnavatele by byly přičitatelné i samotnému cizinci ve smyslu § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců.

[31] Na tomto místě je možné znovu odkázat na část odůvodnění rozsudku zdejšího soudu ze dne 14. 8. 2013, č. j. 6 As 37/2013 - 39, od něhož není důvod se odchýlit, neboť řešil skutkově i právně obdobnou věc: „Naopak pro projednávanou věc není rozhodující družstevní členství žalobkyně, neboť vzhledem k § 5 odst. 3 zákoníku práce ve spojení s ustanovením § 226 odst. 2 obchodního zákoníku, je-li podle stanov družstva podmínkou členství též pracovní vztah člena k družstvu, mohou stanovy obsahovat úpravu tohoto vztahu. Tato úprava nesmí odporovat pracovním předpisům, ledaže úprava je pro člena výhodnější. Není-li zvláštní úprava ve stanovách, platí pracovní předpisy. Z tohoto pohledu proto může být i člen družstva vyslán na pracovní cestu.“ Námitky stěžovatelky, jimiž se dovolává obchodněprávního vztahu mezi žalobkyní a Družstvem Pohled, je proto třeba odmítnout.

[32] Jak vyplývá z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu a předložených správních spisů, rozhodnutí stěžovatelky, jakož i správního orgánu prvního stupně spočívá na skutkovém závěru, že žalobkyně byla v době od 1. do 31. 8. 2012 vyslána na pracovní cestu do T.P.C.A. v Kolíně, tj. vykonávala práci mimo místo uvedené v povolení k zaměstnání. Tato skutečnost však s ohledem na shora uvedené automaticky sama o sobě neznamená, že došlo k překročení rámce institutu pracovní cesty tak, jak jej vymezuje zákoník práce, tj. že by uvedené skutečnosti představovaly práci nelegální ve smyslu § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti a byly žalobkyni přičitatelné ve smyslu § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců.

[33] V kasační stížnosti stěžovatelka uváděla skutkové okolnosti vyplývající z různých listin založených ve správním spisu, nasvědčující tomu, že žalobkyně vykonávala práci na jiném než povoleném místě (v T.P.C.A.) i mimo období 1. – 29. 8. 2012. Tímto způsobem však nelze dodatečně doplnit skutkový závěr, na nějž měl být aplikován příslušný právní předpis již ve fázi řízení před správním orgánem. Stěžovatelka ve správním řízení dokazovala pouze skutečnosti související s jejím (nesprávným) právním názorem o nemožnosti výkonu práce cizinců mimo místo stanovené v povolení k zaměstnání (srov. č. I. 14/5 spisu správního orgánu I. stupně). V předmětném správním řízení stěžovatelka nehodnotila a ani nezjišťovala skutečnosti objasňující, zda výkon práce žalobkyně na pozici uklízečky v automobilce T.P.C.A. mohl splňovat obsahové náležitosti institutu pracovní cesty, a to přes to, že zástupce žalobkyně důkazy ohledně důvodů a realizace pracovní cesty navrhoval. Nezkoumala, zda se v tomto konkrétním případě mohlo jednat o obcházení povolení k zaměstnání vázaného na konkrétní místo výkonu práce prostřednictvím zneužití institutu pracovní cesty, ačkoli to bylo pro posouzení porušení jeho podmínek zásadní.

[34] Pro závěr správního orgánu o tom, že jednání žalobkyně lze kvalifikovat jako práci bez povolení k zaměstnání bude zapotřebí pomocí dokazování postavit najisto, zda vyslání cizinky na pracovní cestu bylo krátkodobé a výjimečné a nemělo krýt fakticky trvalou změnu místa výkonu práce. Stěžovatelka v pokračujícím správním řízení objasní rozhodné skutečnosti a náležitě je zhodnotí. Při aplikaci právního pravidla na zjištěný skutkový stav pak bude respektovat ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu, jež byla obsáhle citována v tomto rozsudku, či na ni bylo pro stručnost odkázáno.

[35] Důvodnou neshledal Nejvyšší správní soud ani námitku stěžovatelky o pochybení krajského soudu spočívající ve zrušení rozhodnutí, jež žalobkyni ukládalo povinnost uhradit náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč. Stěžovatelka namítala, že se krajský soud nezabýval otázkou, zda bylo vedení řízení vyvoláno porušením právní povinnosti žalobkyně. V tomto ohledu však Nejvyšší správní soud s postupem krajského soudu souhlasí, neboť otázka, zda žalobkyně porušením své právní povinnosti vyvolala řízení o správním vyhoštění, bude objasněna až v rámci dalšího dokazování.

[36] S ohledem na shora uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že Krajský soud v Praze ve svém rozsudku dospěl ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. ke správným právním závěrům v posuzované věci. Jeho rozhodnutí nebylo nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost ani pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

IV. Náklady řízení

[37] O nákladech řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Procesně úspěšné žalobkyni žádné náklady nevznikly, resp. je netvrdila ani nedoložila, proto jí nebyla jejich náhrada přiznána. Stěžovatelka úspěch ve věci neměla, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 14. října 2013

JUDr. Bohuslav Hnízdl
předseda senátu