



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **V. S.**, zastoupen Mgr. Janem Lipavským, advokátem se sídlem Velké náměstí 135/19, Hradec Králové, proti žalované: **Policie České republiky**, Ředitelství služby cizinecké policie, se sídlem Olšanská 2, Praha, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 4. 4. 2013, čj. CPR-13455-2/ČJ-2012-930310-V234, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 1. 7. 2013, čj. 75 A 3/2013 - 28,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 1. 7. 2013, čj. 75 A 3/2013 - 28, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie, ze dne 4. 4. 2013, čj. CPR-13455-2/ČJ-2012-930310-V234, a rozhodnutí Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Ústeckého kraje, Odboru cizinecké policie, Oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort ze dne 5. 10. 2012, čj. KRPU-156230-21/ČJ-2012-040022-SV-CV, **se zruší** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.
- III. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 16.456 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Jana Lipavského, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci

[1] Klíčovou otázkou tohoto rozsudku je, zda při vyslání cizozemského zaměstnance k výkonu práce mimo místo uvedené v povolení k zaměstnání musí zaměstnanec žádat pro nové místo o nové povolení k zaměstnání.

[2] Žalobce je občanem Ukrajiny. Dne 29. 12. 2011 mu Úřad práce České republiky – krajská pobočka pro hlavní město Prahu prodloužil povolení k zaměstnání v České republice. Předmětem povolení byla práce „Dělníci v oblasti výstavby budov“ s místem výkonu Praha, pro zaměstnavatele Vilij – Stav s. r. o., na dobu od 16. 1. 2012 do 15. 1. 2013. Dne 1. 2. 2012 vyslal zaměstnavatel žalobce na pracovní cestu, a to do Chomutova na rekonstrukci vojenské ubytovny „Hotel Vinohrady“. Oblastní inspektorát práce pro Ústecký a Liberecký kraj provedl na stavbě „Hotel Vinohrady“ dne 13. 2. 2012 kontrolu. Na stavbě kontroloval rovněž žalobce.

[3] Následně zahájila Policie České republiky, Krajské ředitelství Ústeckého kraje (správní orgán I. stupně) řízení ve věci správního vyhoštění žalobce. Správní orgán I. stupně vyšel z toho, že žalobce od 1. 2. 2012 do 13. 2. 2012 vykonával pomocné stavební práce v Chomutově, ačkoliv mu k tomu nebylo vydáno samostatné povolení k zaměstnání. Zaměstnavatel nemůže vyslat cizince na služební cestu, aniž by bylo cizinci vydáno povolení k práci pro oblast, do které je vysílán. Protože žalobce měl povolení k práci v Praze, nikoliv v Chomutově, vykonával práci bez povolení. Správní orgán proto rozhodnutím ze dne 5. 10. 2012 žalobce vyhostil a stanovil dobu, po kterou mu má být zakázán vstup na území členských států Evropské unie, a to s odkazem na § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Odvolání zamítla žalovaná dne 4. 4. 2013 v záhlaví uvedeným rozhodnutím.

[4] Žalobce podal správní žalobu. Krajský soud rozhodl ve prospěch žalobce a obě správní rozhodnutí zrušil. Neakceptoval žalobcovo tvrzení, že pro výkon práce v rámci pracovní cesty nepotřebuje samostatné povolení. Nejdůležitějším důvodem pro nutnost udělení povolení je totiž určení, že volné pracovní místo v daném obvodě nelze s ohledem na kvalifikaci nebo nedostatek volných pracovních sil obsadit jinak (§ 92 odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti). Vysílání cizince na pracovní cesty by dle krajského soudu bylo obcházením smyslu zákona určujícího nutnost místně omezeného povolení k zaměstnání, protože v jiném obvodě může být situace jiná a pracovní místo by mohlo být obsazeno občanem ČR. Na druhou stranu je krajský soud toho názoru, že zákon o zaměstnanosti rozlišuje mezi výkonem nelegální práce bez povolení a v rozporu s povolením. Zákon o pobytu cizinců stanoví, že výkon práce bez povolení může vést k vyhoštění. Je proto nutné dodržet principy jednoty, racionality a vnitřní bezrozpornosti právního řádu a tyto pojmy vykládat stejně. To znamená, že za práci v rozporu s povolením není možné uložit vyhoštění. Soud tak zdůrazňuje diferenciaci mezi různě společensky závažnými formami porušení povinnosti k povolení k zaměstnání. Dle názoru krajského soudu podmínky pro udělení správního vyhoštění nebyly splněny, a správní rozhodnutí byla zrušena jako nezákonná.

II.

Shrnutí argumentů obsažených v kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[5] Ve své kasační stížnosti se žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení rozsudku krajského soudu. Ztotožňuje se s názorem soudu, že žalobce nemohl vykonávat práci v Chomutově na základě povolení vydaného pro Prahu. Krajský soud si však podle stěžovatelky vnitřně protirečí. Nebylo-li vydáno povolení k práci pro Chomutov, jedná se o práci bez povolení. V opačném případě by cizinec mohl změnit zaměstnavatele nebo druh práce a přesto by nebyl vyhoštěn. Stěžovatelka se odvolává i na judikaturu NSS (čj. 1 As 28/2008 - 76, čj. 7 As 28/2006 - 51, čj. 7 As 46/2006 - 56 a čj. 6 As 54/2006 - 66) a na změnu zákona o zaměstnanosti provedenou zákonem č. 382/2008 Sb., který původně ukládal zaměstnavateli oznamovací povinnost v případě pracovní cesty zaměstnaného cizince. Protože se stěžovatelka nechce dostat do situace, v níž by musela rozhodovat podle nesprávného rozhodnutí krajského soudu, žádá o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

[6] Dle názoru žalobce stěžovatelka nepochopila odůvodnění rozsudku krajského soudu. V reakci na argument, že práce v rozporu s povolením nemůže být považována za legální, poukazuje na to, že to krajský soud ani netvrdí. Naopak, taková práce je v rozporu s vydaným povolením a může vést k odejmutí povolení a uložení pokuty. Dále se žalobce odvolává na svou žalobu a navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

III.

Právní názor Nejvyššího správního soudu

[7] Po konstatování přípustnosti a včasnosti kasační stížnosti podle § 102 a násl. s. ř. s. přistoupil Nejvyšší správní soud k přezkoumání napadeného rozsudku krajského soudu v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. Přitom neshledal, že by řízení před soudem bylo zatíženo vadami, k nimž by musel přihlídnout z moci úřední.

[8] Návrhem na přiznání odkladného účinku se Nejvyšší správní soud nezabýval, protože rozhodl bez odkladu o samotné kasační stížnosti, a otázka odkladného účinku se tak stala bezpředmětnou.

[9] Kasační stížnost je důvodná.

[10] Stěžovatelka předkládá zdejšímu soudu k posouzení, zda žalobce pracoval v Chomutově bez povolení k zaměstnání. Stěžovatelka ve svém rozhodnutí vyšla z toho, že žalobce pracoval v Chomutově od 1. 2. 2012 do 13. 2. 2012. Ze správního spisu dále plyne, že žalobce odjel do Chomutova dne 1. 2. 2012 pracovat na základě cestovního příkazu, kterým ho vyslal jeho zaměstnavatel na pracovní cestu na stavbu do Chomutova. Povolení k zaměstnání měl žalobce vydáno pro místo výkonu práce v Praze.

[11] Stěžovatelka především namítá, že rozhodnutí krajského soudu je v rozporu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu. Proto cituje početnou judikaturu zdejšího soudu, konkrétně rozsudky NSS ze dne 3. 9. 2008, čj. 1 As 28/2008 - 76, ze dne 8. 6. 2007, čj. 7 As 28/2006 - 51, ze dne 8. 6. 2007, čj. 7 As 46/2006 - 56 a ze dne 25. 10. 2007, čj. 6 As 54/2006 - 66. Jak zdejší soud dále vysvětlí, je tato judikatura na právě posuzovaný případ nepoužitelná.

[12] Stěžovatelka správně poukázala na legislativní změnu v zákonu č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. Zákonem č. 382/2008 Sb. (část první, čl. I., bod 137) bylo s účinností od 1. 1. 2009 zrušeno ustanovení § 93, které ukládalo zaměstnavateli povinnost ohlásit úřadu práce kratší vyslání zaměstnance-cizince mimo místo výkonu práce, resp. povinnost žádat o nové povolení k zaměstnání při delším vyslání mimo místo výkonu práce. Podle § 93 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, ve znění do 31. 12. 2008, mohl být cizinec v zásadě *vyslán k výkonu práce mimo místo výkonu práce uvedené v povolení k zaměstnání na dobu delší než 30 kalendářních dnů, pokud mu bylo vydáno povolení k zaměstnání úřadem práce příslušným podle nového místa výkonu práce cizince*. Podle § 93 odst. 2 vyslání cizince k výkonu práce mimo místo výkonu práce uvedené v povolení k zaměstnání v rozsahu 7 až 30 kalendářních dnů byl *zaměstnavatel povinen předem písemně oznámit úřadu práce příslušnému podle nového místa výkonu práce cizince*. Všechna v bodě [11] cit. judikatura se vztahuje ke znění zákona před 1. 1. 2009. Protože všechny cit. rozsudky byly vydány před rokem 2009, novelu č. 382/2008 Sb. ani zohledňovat nemohou.

[13] Ustanovení § 93 bylo s určitými modifikacemi upraveno v zákoně o zaměstnanosti od samotného počátku. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o zaměstnanosti ze dne

14. 11. 2003 (sněmovní tisk 527/0, všechny sněmovní tisky dostupné na adrese www.psp.cz) jako účel přijetí § 93 uváděla následující:

„V praxi dochází k účelovému získávání povolení k zaměstnání u úřadů práce, kde situace na regionálním trhu práce umožňuje povolení získat, a zaměstnavatelé pak cizince vysílají k výkonu práce do regionů, kde by toto povolení s ohledem na situaci na trhu práce nezískali. Proto se navrhuje časově omezit dobu, po kterou může být cizinec vyslán do jiného místa výkonu práce tak, že bez vědomí úřadu práce je toto vyslání možné do 7 kalendářních dnů a s vědomím úřadu práce, kam je cizinec vyslán, do 30 kalendářních dnů. Při pracovní cestě nad 30 kalendářních dnů je třeba povolení k zaměstnání vydaného úřadem práce místně příslušným podle nového místa výkonu práce. Doba 30 dnů vychází z povinnosti cizince hlásit změnu svého pobytu na území ČR, pokud tato změna bude delší než 30 dnů (zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, ve znění pozdějších předpisů).“

Tento záměr historického zákonodárce je pro další výklad podstatný. Především je patrné, že zákonodárce konzistentně chápal § 93 jako ustanovení regulační, bez jehož existence by cizinec mohl bez dalšího využívat soukromoprávních institutů zákoníku práce a dočasně měnit místo výkonu práce (srov. k tomu dále bod [21] níže).

[14] Je nepochybné, že veřejnoprávní norma § 93 zákona o zaměstnanosti ve znění do 31. 12. 2008 pokrývala přinejmenším dva soukromoprávní instituty upravené v zákoníku práce – pracovní cestu a přeložení. Zákoník práce v § 42 odst. 1 definuje pracovní cestu jako *časově omezené vyslání zaměstnance zaměstnavatelem k výkonu práce mimo sjednané místo výkonu práce. Zaměstnavatel může vyslat zaměstnance na dobu nezbytné potřeby na pracovní cestu jen na základě dohody s ním. Zaměstnanec na pracovní cestě koná práci podle pokynů vedoucího zaměstnance, který ho na pracovní cestu vyslal.* Naproti tomu přeložit zaměstnance k výkonu práce do jiného místa, než bylo sjednáno v pracovní smlouvě, je možné pouze s jeho souhlasem a v rámci zaměstnavatele, pokud to nezbytně vyžaduje jeho provozní potřeba (§ 43 odst. 1 zákoníku práce). Rozdíl mezi pracovní cestou a přeložením je minimální (srov. k tomu Bělina, M. a kol. Pracovní právo. 5. doplněné a podstatně přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 233-234). Oba jsou časově omezené na dobu nezbytné potřeby, u toho samého zaměstnavatele, *mimo* ve smlouvě stanovené místo výkonu práce. Souhlas s přeložením musí být písemný, zatímco u pracovní cesty stačí i konkludentní dohoda. U pracovní cesty navíc musí být délka cesty přesně stanovena, u přeložení je naopak důležitý časový horizont, ale doba přeložení nemusí být sjednána přesně na den.

[15] Žalobce a jeho zaměstnavatel v tomto případě konzistentně tvrdí, že žalobce byl vyslán na krátkodobou pracovní cestu. S touto argumentací stěžovatelka nepolemizovala, jen dovozovala, že takováto pracovní cesta bez ohledu na svou délku byla prací bez povolení k zaměstnání. Odkazuje přitom na § 145 zákona o zaměstnanosti, podle něhož *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. Stěžovatelka z toho vyvozuje, že žalobce musel mít v souladu s § 145 povolení k zaměstnání i pro místo, na které byl vyslán na pracovní cestu (viz s. 4 prvostupňového rozhodnutí). Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že obsahově v podstatě shodný § 145 byl upraven v zákoně o zaměstnanosti i před 1. 1. 2009. Ustanovení § 145 řeší otázku zaměstnávání cizince *na více místech výkonu práce*, nikoliv otázku dočasného vyslání mimo jedno místo výkonu práce. Časově omezené vyslání cizince mimo místo výkonu práce není tudíž řešeno ustanovením § 145, neboť není projevem záměru zaměstnavatele zaměstnávat cizince *na více místech výkonu práce*.

[16] Stěžovatelka má zřejmě (v rozporu se záměrem historického zákonodárce z let 2003/2004 – srov. bod [13]) za to, že § 93 zákona o zaměstnanosti byl do konce roku 2008 výjimkou

z pravidla § 145. To by znamenalo, že § 93 nastolil vůči cizincům mírnější režim a po jeho derogaci nastoupil v úplnosti přísný režim § 145. Takovýto argument však lze snadno vyvrátit. Při stěžovatelčině výkladu by totiž v režimu § 145 zůstala před rokem 2009 všechna krátkodobá vyslání cizince kratší 7 kalendářních dnů. Takováto vyslání totiž § 93 neupravoval. Bylo by ale absurdní dovozovat, že u jednodenní pracovní cesty musel cizinec žádat o pracovní povolení podle § 145, zatímco u sedmidenní pracovní cesty by stačilo podat písemné oznámení podle § 93 odst. 2. Z toho lze tedy jasně vidět, že § 145 se na dočasné vyslání cizince mimo místo výkonu práce nikdy neuplatňoval. Vyslání kratší 7 dnů byla před rokem 2009 bez dalšího oznamování či povolování legální, stejně jako jsou dnes, po derogaci § 93, bez dalšího legální jakákoliv časově omezená vyslání cizince.

[17] Nejvyšší správní soud proto shrnuje, že současný zákon o zaměstnanosti mlčí k možnosti dočasného vyslání cizince k výkonu práce mimo místo uvedené v povolení k zaměstnání. V soukromoprávní oblasti je přitom nepochybné, že zaměstnanec a zaměstnavatel se mohou na pracovní cestě dohodnout, byť třeba jen konkludentně (shora cit. § 42 odst. 1 zákoníku práce). Písemně se mohou dohodnout též na přeložení (shora cit. § 43 odst. 1 zákoníku práce). Do 31. 12. 2008 podléhaly tyto soukromoprávní úkony další veřejnoprávní regulaci – viz shora popsany § 93 zákona o zaměstnanosti. Počínaje 1. 1. 2009 neexistuje žádná veřejnoprávní norma, která by regulovala časově omezené vyslání cizozemského zaměstnance mimo místo výkonu práce uvedené v povolení k zaměstnání. Z ústavního principu deklarovaného v čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá) plyne, že v takovémto případě se mohou cizozemský zaměstnanec a jeho zaměstnavatel na pracovní cestě dle své vůle dohodnout.

[18] Krajský soud má za to, že lze ze zákona vyvodit přinejmenším implicitní zákaz vyslání cizinců mimo místo výkonu práce. Podle jeho názoru by vysláním zaměstnance mimo místo výkonu práce uvedené v povolení k zaměstnání docházelo k obcházení mechanismů preference domácích pracovních sil. Argumentace možností vyslat cizince na pracovní cestu dle zákoníku práce se podle krajského soudu neuplatní, neboť zákoník práce upravuje soukromoprávní vztah zaměstnance a zaměstnavatele a nic nevypovídá o dalších právech a povinnostech zaměstnance a zaměstnavatele stanovených veřejnoprávními předpisy, včetně zákona o zaměstnanosti.

[19] Právě uvedené argumenty opětovně narážejí na ústavní princip, podle něhož každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá (čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod). Nejvyšší správní soud nicméně souhlasí s tím, že zákaz může vyplývat z právní normy i mlčky (implicitně), konkrétně z důvodů a účelů stojících za komplexem právních norem (teleologické pozadí právních norem). V případě aplikace zákonného ustanovení je však nutno prvotně vycházet z jeho doslovného znění. Nahrazování jasného obsahu výslovně vyjádřených právních norem na základě účelu zákona nesmí být prováděno svévolně. To platí o to více v případě, že je takovýto výkladem omezována autonomní sféra jednání fyzických a právnických osob.

[20] Výklad na základě účelu zákona lze upřednostnit před výkladem jazykovým pouze za podmínky nejasnosti a nesrozumitelnosti právní normy, umožňující např. více interpretací, jakož i rozporu doslovného znění daného ustanovení s jeho smyslem a účelem, o jejichž jednoznačnosti a výlučnosti není jakákoliv pochybnost [srov. stanovisko pléna ze dne 21. 5. 1996, sp. zn. Pl.ÚS-st. 1/96 (ST 1/9 SbNU 471)]. V daném případě nelze mít ve vztahu k vyslání cizozemského zaměstnance za to, že by zákon o zaměstnanosti byl nejasný nebo nesrozumitelný. Zbývá tedy zvážit, zda lze nezákonnost jednání žalobce dovodit z účelu zákona o zaměstnanosti. Krajský soud argumentuje účelem zákona o zaměstnanosti, kterým je upřednostňování domácí pracovní síly před pracovní silou cizozemskou a snaha o snižování nezaměstnanosti občanů

České republiky. Proti tomuto jistě legitimnímu účelu nicméně stojí neméně legitimní účel tkvící ve snižování byrokracie a administrativy zaměstnavatelů cizinců. Ten s prvním účelem může dle okolností stát v konfliktu. Z legislativní historie přijímání novely zákona o zaměstnanosti je patrné, že klíčovým cílem zákonodárce byla právě liberalizace zaměstnávání cizinců (viz dále). Doslovný výklad zákona je tak podporován jeho racionálně rekonstruovaným smyslem. Doslovný výklad nelze svévolně popírat argumentací domnělým účelem zákona.

[21] V tomto případě lze bez větších pochybností rekonstruovat důvod novely zákona o zaměstnanosti provedené zákonem č. 382/2008 Sb. Zrušení § 93 zákona o zaměstnanosti bylo obsaženo již v samotném vládním návrhu zákona ze dne 2. 4. 2008, konkrétně v bodě 132 čl. I části první. Derogace § 93 byla v návrhu novely odůvodněna stroze, nicméně jasně: „*Dosavadní právní úprava nemá podstatný dopad na ochranu trhu práce v daném regionu. Zrušením tohoto ustanovení dojde rovněž ke snížení administrativní zátěže zaměstnavatelů.*“ O tomto bodě se v Poslanecké sněmovně debata nevedla. Soud připomíná, že smysl a účel zákona č. 382/2008 Sb. „*lze dovodit především z autentických dokumentů, vypovídajících o vůli a záměrech zákonodárce, mezi něž patří důvodová zpráva k návrhu zákona (uvědomujíc si skutečnost, že ze souhlasu zákonodárce s osnovou návrhu lze pouze prezumovat i jeho souhlas s jejími důvody)*“ (takto již cit. stanovisko sp. zn. Pl.ÚS-st. 1/96). Z legislativní historie zákona a s tím souvisejícího záměru zákonodárce lze proto dovodit, že novela zákona o zaměstnanosti byla v tomto ohledu přijata proto, aby se snížily byrokratické nároky kladené na zaměstnavatele. Předchozí úprava, požadující informovat úřad práce o vyslání cizince k výkonu práce mimo místo výkonu práce uvedené v povolení k zaměstnání v rozsahu 7 až 30 kalendářních dnů, respektive žádat o nové povolení k zaměstnání v případě delšího vyslání, byla označena za nemající „*podstatný dopad na ochranu trhu práce v daném regionu.*“

[22] Výklad stěžovatelky, podle níž novela zákona o zaměstnanosti zcela vyloučila pracovní cesty cizinců, je proto v jasném rozporu se záměrem zákonodárce. Ustanovení § 93 zákona o zaměstnanosti bylo zrušeno, protože dosavadní právní úprava neměla podstatný dopad na ochranu trhu práce v daném regionu. Zrušením § 93 mělo rovněž dojít ke snížení administrativní zátěže zaměstnavatelů i správních úřadů. Smyslem zrušení § 93 tedy bylo zjednodušení pozice zaměstnavatelů. Výklad stěžovatelky naproti tomu zatěžuje zaměstnavatele i zaměstnance mnohem více, než jak tomu bylo za předchozí právní úpravy. Ve srovnání s předchozí úpravou by tak podle zcela absurdního výkladu stěžovatelky byla nelegální prací dokonce i jednodenní pracovní cesta mimo místo výkonu práce cizince. Takovýto výklad zcela *popírá* smysl novely.

[23] Ke stejným závěrům dospěla i právnícká literatura a komentátoři novely zákona o zaměstnanosti, kteří ji vykládali ve shodě s důvodovou zprávou k zákonu č. 382/2008 Sb. (srov. např. Bičáková, O. Novelizace zákona o zaměstnanosti, Práce a mzda č. 3/2009, s. 7 násl. – příslušná část článku je uvozena nadpisem „Administrativní zátěž podnikatelů při zaměstnávání cizinců na území ČR se snižuje“; výklad stěžovatelky by šlo poněkud absurdně popsat opačně, tedy „administrativní zátěž podnikatelů při zaměstnávání cizinců se *zvysňuje*“).

[24] V neposlední řadě lze odkázat též na původní výklad zákona o zaměstnanosti, zastávaný až do počátku roku 2012 Ministerstvem práce a sociálních věcí. Podle právního názoru publikovaného na internetových stránkách Ministerstva snad až do 28. 1. 2012 (srov. argumenty žalobce obsažené v soudním spisu na č. I. 6):

- *Zaměstnavatel při vysílání cizince k výkonu práce mimo místo výkonu práce uvedené v povolení k zaměstnání nepodává o této skutečnosti příslušnému úřadu práce žádnou informaci. Ani při déletrvající pracovní cestě nepotřebuje cizinec nové povolení k zaměstnání.*
- *Cizinec by měl být na pracovní cestě vybaven cestovním příkazem. Příslušné kontrolní orgány jsou oprávněné prověřit, zda byly cizinci za pracovní cestu vyúčtovány cestovní náhrady.*
- *Na pracovní cestu nelze vyslat cizince, který je společníkem, statutárním orgánem nebo členem statutárního orgánu obchodní společnosti nebo členem družstva nebo členem statutárního nebo jiného orgánu družstva, a který na základě povolení k zaměstnání plní **mimo pracovní právní vztah** úkoly vyplývající z předmětu činnosti obchodní společnosti nebo družstva. Při změně místa výkonu práce musí cizinec v těchto případech mít nové povolení k zaměstnání.*

[25] Teprve na počátku roku 2012, shodou okolností v době, kdy byl žalobce vyslán na pracovní cestu, Ministerstvo práce a sociálních věcí výklad naprosto změnilo a nově na svých internetových stránkách publikovalo následující právní názor:

Pracovní cesty cizinců

- *Cizinci, kteří obdrželi povolení k zaměstnání, nemohou být vysíláni na pracovní cesty.*
- *Výkon práce cizince na jiném místě, než je uvedeno v rozhodnutí o povolení k zaměstnání, je v souladu s § 5 písm. e) bod 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, považován za nelegální.*
- *Má-li zaměstnavatel zájem zaměstnávat cizince na více místech výkonu práce, projedná tento záměr nejprve s příslušnou krajskou pobočkou Úřadu práce, která povolení k zaměstnání pro více míst výkonu práce vydá na základě vyjádření krajských poboček Úřadu práce, v jejichž obvodech bude zaměstnání vykonáváno.*

(http://portal.mpsv.cz/sz/zahr_zam/zz_zamest_cizincu/zz_cesty).

[26] K této změně výkladu se Ministerstvo rozhodlo, aniž by došlo k jakékoliv legislativní změně, nebo ke změně judikatury. Změna je v rozporu s textem zákona i záměrem zákonodárce. Exekutiva, zde Ministerstvo práce a sociálních věcí, se v hrubém rozporu s principem dělby moci povýšila na úroveň zákonodárce. Bez ohledu na zákonodárce v podstatě zákon novelizovala. Takovýto přístup moci výkonné je nejen ve flagrantním rozporu s dělbou moci, ale naprosto nepřijatelně zasahuje do právní jistoty zaměstnavatelů a zaměstnanců. Ti nemohli očekávat, že ke změně výkladu dojde takto hrubě protiústavním způsobem. Naopak, stejně jako žalobce a jeho zaměstnavatel v nynějším případě, se obdobní účastníci pracovních vztahů řídili zákonem a s jeho textem souladnou a ustálenou správní praxí Ministerstva práce a sociálních věcí. Nový výklad Ministerstva, z něhož vychází též stěžovatelka, je tedy nejen v rozporu se zákonem, neboť požaduje splnění povinností, které zákon nestanoví, ale současně protiústavně narušuje právní jistotu účastníků právních vztahů.

[27] Nejvyšší správní soud v této souvislosti připomíná ustálenou judikaturu Ústavního soudu, podle níž „[p]řehodnocení interpretace ze strany správních úřadů nebo soudů za nezměněného stavu interpretovaných právních předpisů jistě není vyloučeno. Představuje však závažný zásah do právní jistoty a intenzitu tohoto zásahu je nutno posuzovat vždy ve světle individuální situace. Legitimita změny správní praxe závisí na otázce, do jaké míry mohl adresát normy rozumně počítat s tím, že se výklad dané normy změní, a to i za nezměněných právních předpisů. To platí zejména se zřetelem na ustálenost, jednotnost, dlouhodobost a určitost

správní praxe, na význam daného výkladu práva pro adresáty právní normy i s ohledem na změnu právních předpisů s danou správní praxí souvisejících a na eventuální změnu relevantních společenských okolností, které mohou objektivně přispívat k poznání správného výkladu práva (a tedy k poznání práva v materiálním smyslu). V každém případě ovšem platí, že změna dlouhodobé správní praxe nebo soudně-správní judikatury - za nezměněného stavu právních předpisů - může nastat jen ze závažných a principiálních důvodů směřujících k dosažení určité právem chráněné hodnoty. V žádném případě se však nesmí dít svévolně“ [nález ze dne 15. 1. 2008 sp. zn. I. ÚS 629/06 (N 11/48 SbNU 111), Sodexho a na něj navazující nálezy v kauze francouzských zaměstnanců a jejich účasti na sociálním pojištění].

[28] K argumentaci krajského soudu ohledně obcházení zákona Nejvyšší správní soud dodává následující. Argument obcházením zákona, zastíráním jiného právního jednání nebo zneužitím práva nemůže *v obecné rovině* vyloučit uplatnění celého jinak dovoleného institutu, jako je pracovní cesta nebo přeložení. Nelze nicméně vyloučit, že *v konkrétním případě* by bylo možno použít argument o obcházení zákona o zaměstnanosti, který činí krajský soud, případně by bylo možno uvažovat i o zastřeném jednání nebo zneužití práva. Stávající úprava zákona o zaměstnanosti skutečně nahrává svému obcházení nebo zastírání jiného jednání, například pokud by zaměstnavatel masivně využíval pracovněprávní institut přeložení. V takovýchto extrémních případech by byl vskutku popřen smysl povolení k zaměstnání cizince. U krátkodobé pracovní cesty však nelze v žádném případě dovozovat obcházení účelu povolení k zaměstnání, jak to činí krajský soud. Soud připomíná, že krátkodobost pracovní cesty nebyla stěžovatelkou zpochybněna (prvostupňové rozhodnutí vychází z toho, že zaměstnavatel pracoval v Chomutově necelé dva týdny od 1. 2. 2012 do 13. 2. 2012).

[29] Nejvyšší správní soud podotýká, že k některým argumentům v žalobě, zejména k překvapivé a protiústavní změně právního názoru Ministerstva práce a sociálních věcí, se krajský soud vůbec nevyjádřil a tyto závažné ústavněprávní argumenty zcela pominul. Tento dílčí nedostatek odůvodnění však nečinil jeho rozhodnutí jako celek nepřezkoumatelným, a tedy nezpůsobilým přezkumu Nejvyšším správním soudem [srov. k tomu náleze ze dne 12. 2. 2009 sp. zn. III. ÚS 989/08 (N 26/52 SbNU 247), věc *M. CAMBELL & SONS LIMITED*, bod 68; srov. obdobně též rozsudky NSS ze dne 28. 2. 2013, čj. 8 As 47/2012 – 58 nebo ze dne 29. 3. 2013, čj. 8 Afs 41/2012 – 50, věc *SAFINA, a. s.*, bod 21].

[30] Protože zákon o zaměstnanosti vysílání cizinců mimo místo výkonu práce počínaje 1. 1. 2009 nijak neomezuje, nemohl žalobce vykonávat práci v souvislosti s pracovní cestou mimo Prahu v rozporu s povolením k zaměstnání.

[31] Žalobce proto nepracoval bez povolení k zaměstnání. Proto se stala nadbytečnou námitka stěžovatelky, podle níž porušení povolení k zaměstnání vysláním na pracovní cestu opravňuje stěžovatelku k vyhoštění žalobce.

IV.

Závěr a náklady řízení

[32] Stěžovatelka se svými námitkami neuspěla. Krajský soud rozhodnutí stěžovatelky správně zrušil, ovšem na základě právní argumentace, kterou Nejvyšší správní soud zcela popřel. Tím vznikl důvod pro zrušení rozsudku krajského soudu, neboť argumentace krajského soudu v podstatné míře neobstojí (srov. k tomu usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 14. 4. 2009, čj. 8 Afs 15/2007 – 75, č. 1865/2009 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud však vzal dále do úvahy, že již v řízení před krajským soudem byly důvody pro zrušení rozhodnutí stěžovatelky i správního orgánu I. stupně, neboť předmětem řízení byla právní otázka, kterou oba orgány posoudily zcela v rozporu se zákonem. Nejvyšší správní soud by proto měl v zásadě zrušit jen rozsudek krajského

soudu a zavázat jej svým právním názorem. Krajský soud by pak nově rozhodnutí stěžovatelky zrušil, tentokrát již na základě správné právní argumentace. V nynějším případě ovšem nelze odhlédnout od jeho specifik. Především jde o řízení ve věci vyhoštění, s nímž zákon spojuje přednostní režim (§ 56 odst. 3 s. ř. s.). Jakékoliv průtahy před správními soudy a vytváření právní nejistoty pro žalobce je nepřijatelné. S ohledem na skutečnost, že v případě vyhoštění se jedná o zcela mimořádný a zásadní zásah do základních práv žalobce, zejména osobní svobody a svobody pohybu, postupoval Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 2 s. ř. s. Nerozhodl proto o vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení, ale napadený rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem zrušil (výrok I.) a současně zrušil i rozhodnutí stěžovatelky a správního orgánu I. stupně [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., za přiměřeného použití 78 odst. 4 s. ř. s.; výrok II.)]. Správní orgány budou při dalším rozhodování věci vázány právním názorem Nejvyššího správního soudu [§ 78 odst. 5 ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.] (k možnosti obdobného postupu srov. např. rozsudek NSS ze dne 11. 7. 2012, čj. 1 As 78/2012 – 35).

[33] O náhradě nákladů řízení před krajským soudem rozhodl krajský soud výrokem II. rozsudku, který však musel zdejší soud zrušit jako výrok závislý na výroku hlavním. Nejvyšší správní soud proto v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. a § 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s. rozhodl jak o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti, tak o náhradě nákladů řízení před krajským soudem. Stěžovatelka sice dosáhla zrušení rozsudku krajského soudu, ve věci samé však úspěch neměla. Nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce byl naopak plně úspěšný, neboť dosáhl zrušení žalobou napadeného rozhodnutí. Náklady řízení žalobce tvoří mimosmluvní odměna jeho zástupce podle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Soud proto přiznal žalobci částku 3.100 Kč za každý ze čtyř úkonů právní služby, spočívající v převzetí věci, podání žaloby, repliky v průběhu řízení o žalobě a v podání vyjádření ke kasační stížnosti [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu]. Dále přiznal čtyřikrát částku 300 Kč jako paušální náhradu výdajů s tímto úkonem spojenou (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Celkem tedy žalobci na náhradě nákladů řízení náleží částka ve výši 13.600 Kč. Protože advokát žalobce doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady o částku odpovídající dani, kterou je povinen odvést [§ 47 odst. 1 písm. a) a § 47 odst. 4 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty], a to o 2.856 Kč. Celková náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti tedy činí 16.456 Kč. Tuto částku je stěžovatelka povinna zaplatit žalobci na účet advokáta do 30 dnů od právní moci rozsudku.

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

V Brně dne 22. srpna 2013

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu