



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jířího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a JUDr. Jana Vyklického v právní věci žalobkyně: **N. D.**, zast. Mgr. Josefem Smutným, advokátem, se sídlem tř. Míru 92, Pardubice, proti žalované: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2, Praha 3, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 2. 4. 2013, č. j. 44 A 5/2013 – 35,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I.

Předcházející řízení a obsah kasační stížnosti

[1] Rozhodnutím ze dne 11. 9. 2012, č. j. KRPS – 312510/ČJ-2012-010025 uložila Policie ČR, odbor cizinecké policie Krajského ředitelství policie Středočeského kraje, oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort (dále jen „správní orgán I. stupně“) žalobkyni podle § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „cizinecký zákon“) správní vyhoštění a stanovila dobu, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států Evropské unie v délce jednoho roku. Počátek doby, po kterou nelze žalobkyni umožnit vstup na území, byla stanovena od okamžiku, kdy žalobkyně pozbude oprávnění k pobytu na území České republiky a doba k vycestování stanovena na 30 dnů od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí, pokud nebude uplatněn postup podle § 128 odst. 1 cizineckého zákona.

[2] Své rozhodnutí odůvodnil správní orgán I. stupně tím, že dne 29. 8. 2012 při pobytové kontrole zaměřené na výkon nelegální práce v provozovně společnosti Toyota Peugeot Citroën Automobile Czech, s.r.o. v průmyslové zóně Ovčáry, okres Kolín (dále jen „automobilka TPCA“) bylo zjištěno, že zde žalobkyně vykonávala práci uklízečky. Žalobkyně přitom disponovala povolením k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem zaměstnání s dobou platnosti do 30. 11. 2012. Rozhodnutím Úřadu práce České republiky – krajské pobočky Pardubice ze dne 10. 4. 2012, č. j. PA-PA-ZZ-65/2012 bylo žalobkyni povoleno podle § 92 odst. 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, zaměstnání pro družstvo KP + S, druh práce ostatní uklízeči a pomocníci s místem výkonu práce v okrese Pardubice. Žalobkyně tedy vykonávala práci v automobilce TPCA v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání a správní orgán I. stupně konstatoval, že byl naplněn důvod pro uložení správního vyhoštění zakotvený v § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 cizineckého zákona. Správní orgán I. stupně neuznal argumentaci žalobkyně, že vykonávala práci pro družstvo KP + S 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. Jako důvodnou neshledal správní orgán I. stupně ani námitku žalobkyně, že v jejím případě existuje překážka vycestování, jež spočívá ve skutečnosti, že žalobkyně má na českém území manžela a na Ukrajině se jí nepovede sehnat práci. Rozhodnutím ze dne 26. 9. 2012, č. j. KRPS – 312510/ČJ-2012-010025 pak správní orgán I. stupně dále rozhodl, že žalobkyně je povinna nahradit náklady řízení o správním vyhoštění v paušální výši 1.000 Kč.

[3] K odvolání žalobkyně rozhodla žalovaná rozhodnutím ze dne 17. 1. 2013, č. j. CPR-12475/ČJ-2012-930310-V243 tak, že opravila drobné formální vady výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně, když konkretizovala, že doba, po kterou nelze žalobkyni umožnit vstup na území, se týká území členských států Evropské unie, a vypustila část výroku týkající se § 128 odst. 1 cizineckého zákona. Ve zbytku pak rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdila, přičemž konstatovala, že ustanovení § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 cizineckého zákona bylo správním orgánem I. stupně aplikováno v souladu se zákonem. Období zaměstnání žalobkyně bez povolení k zaměstnání sice nebylo podle žalované posuzováno komplexně, ale jeho trvání od 1. 8. 2012 do 29. 8. 2012 je ve spise náležitě doloženo. Žalovaná 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 cizineckého zákona. Přestože však správní orgán I. stupně pochybil ve své právní argumentaci, o naplnění skutkové podstaty § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 cizineckého zákona podle ní není pochyb, protože hodnocení výkonu pracovní činnosti v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání jako obdobného k výkonu pracovní činnosti bez tohoto povolení je správné. Rozhodnutím ze dne 18. 1. 2013, č. j. CPR-12475-1/ČJ-2012-930310-V243 pak žalovaná zamítla odvolání žalobkyně a potvrdila i rozhodnutí správního orgánu I. stupně zavazující žalobkyni k úhradě paušálních nákladů řízení o správním vyhoštění, neboť dospěla k závěru, že jde o rozhodnutí vydané v souladu se zákonem.

[4] Žalobkyně obě citovaná rozhodnutí žalované napadla žalobou podanou u Krajského soudu v Praze, v níž vyjádřila svůj nesouhlas se závěrem správních orgánů obou stupňů, podle něhož výkonem práce mimo místo výkonu práce v okrese Pardubice, jak stanovilo její povolení k zaměstnání, vykonávala zaměstnání bez povolení k zaměstnání ve smyslu § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 cizineckého zákona. Podle žalobkyně, je-li zaměstnanec zaměstnavatelem vyslán

pokračování

k výkonu práce mimo povolené místo výkonu práce, jde o porušení povinností zaměstnavatelem, ne zaměstnancem. Do automobilky TPCA byla vyslána družstvem, jehož je členkou, aby tam plnila úkoly tohoto družstva. Výklad příslušných norem cizineckého zákona, 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. Podle žalobkyně mělo být řízení o správním vyhoštění přerušeno, dokud probíhá řízení u Oblastního inspektorátu práce pro Středočeský kraj, jehož předmětem je rozhodnutí, zda byl její výkon práce legální či nelegální. Z toho důvodu vůbec neměly podle názoru žalobkyně správní orgány obou stupňů činit závěry ohledně uplatňování zákona o zaměstnanosti.

[5] Krajský soud v Praze rozsudkem ze dne 2. 4. 2013, č. j. 44 A 5/2013 – 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 vykonávala žalobkyně práci mimo místo výkonu práce uvedené v povolení k zaměstnání. Pokud však jde o právní kvalifikaci této skutečnosti, konstatoval krajský soud s odkazem na svůj rozsudek v obdobné věci ze dne 6. 2. 2013, č. j. 44 A 31/2012 – 50, že vyslání cizince mimo místo výkonu práce možné je, avšak pouze za podmínek stanovených pro pracovní cestu zákoníkem práce. Vymezení místa výkonu práce v povolení k zaměstnání nelze chápat jako absolutní omezení i pro případné vykonání pracovní cesty, přihlédnuto však musí být k časové omezenosti a nezbytnosti takového vyslání tak, aby nebylo obcházeno stanovení místa výkonu práce v povolení k zaměstnání. Pracovní cesta tedy může být pouze krátkodobé povahy, přičemž krajský soud má s odkazem na již sice zrušený § 93 zákona o zaměstnanosti za to, že není důvod neakceptovat přiměřenost trvání pracovní cesty v délce maximálně 30 dnů. Tímto směrem však podle mínění krajského soudu žalovaná dokazování v souzené věci nevedla. Žalovanou tedy nebyl dostatečně zjištěn skutkový stav pro závěr, že žalobkyně byla na území ČR zaměstnána bez povolení k zaměstnání, protože nebylo zjištěno, že šlo o pracovní cestu neodpovídající limitům stanoveným zákoníkem práce. Dalším námitkám žalobkyně krajský soud nepřisvědčil, jako závislé na rozhodnutí ve věci samé však zrušil i napadené rozhodnutí žalované potvrzující rozhodnutí zavazující žalobkyni uhradit paušální náklady správního řízení.

[6] Proti tomuto rozsudku krajského soudu podala kasační stížnost žalovaná (dále též „stěžovatelka“), a to z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (s. ř. s.), tedy pro nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem a pro nepřezkoumatelnost, a to jak pro nedostatek důvodů, tak pro nesrozumitelnost.

[7] Nesprávné posouzení právní otázky krajským soudem tkví podle stěžovatelky v závěru, že nebyl dostatečně zjištěn skutkový stav pro závěr, že žalobkyně na území ČR zaměstnána bez povolení k zaměstnání. Podle stěžovatelky byl však skutkový stav zjištěn nad jakoukoli pochybnost, protože v daném případě stačilo, že žalobkyně svou pracovní činnost vykonávala v jiném místě, než ve kterém jí byl tento výkon dovolen v povolení k zaměstnání. Stěžovatelka namítá, že žalobkyně nevykonávala svou pracovní činnost na základě pracovně-právního vztahu, který by umožňoval její vyslání na pracovní cestu, není proto možné výkon její pracovní činnosti jako pracovní cestu hodnotit. I kdyby tomu tak ale bylo, z ustanovení § 42 zákona č. 262/2006 Sb., 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. Žalobkyně sama ve výpovědi během správního řízení uvedla, že v automobilce TPCA pracuje

jako uklízečka asi dva měsíce, není proto ani pravda, že by byl výkon pracovní činnosti zjištěn jen v období uvedeném ve správních rozhodnutích (1. 8. 2012 – 29. 8. 2012).

[8] Stěžovatelka vyjádřila svůj nesouhlas se závěrem krajského soudu, podle něhož je i cizince možné vysílat na pracovní cestu mimo místo výkonu práce stanovené v povolení k zaměstnání, aniž by bylo vydáno povolení pro výkon práce i v takovém dalším místě. V této souvislosti poukázala na skutečnost, že zákon o zaměstnanosti institut pracovní cesty ani neupravuje, takže jej v dané situaci ani není možné použít. Dříve sice zákon o zaměstnanosti v § 93 upravoval možnost, aby cizinci vykonávali práci i jinde než v místě, pro které bylo vydáno povolení, toto ustanovení však již bylo zrušeno a v současnosti tedy mohou cizinci vykonávat práci jen v místě, pro které mají povolení. Rovněž stěžovatelka odmítá 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.

[9] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku krajského soudu 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 nezabýval. Místo toho postavil svůj závěr na údajně nedostatečném zjištění skutkového stavu ve vztahu k dodržení limitů pracovní cesty dle zákoníku práce. Konečně stěžovatelka také napadla výrok krajského soudu, kterým bylo zrušeno její potvrzující rozhodnutí zavazující žalobkyni k úhradě paušálních nákladů správního řízení. Podle stěžovatelčina přesvědčení nelze konstatovat, že jde o rozhodnutí závislé na rozhodnutí o merituu věci. Krajský soud se také měl zabývat otázkou, zda žalobkyně vedení řízení o správním vyhoštění nezapříčinila porušením své právní povinnosti.

[10] Žalobkyně se k podané kasační stížnosti nevyjádřila.

II.

Posouzení kasační stížnosti

[11] Po shledání přípustnosti kasační stížnosti Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] 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.

[14] Nejvyšší správní soud při posuzování této námítky vychází z ustálené judikatury Ústavního soudu (např. náleží Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, uveřejněný pod č. 34 ve svazku č. 3 Sbírkou nálezů a usnesení Ústavního soudu, náleží Ústavního

pokračování

soudu ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, uveřejněný pod č. 85 ve svazku č. 8 Sbírký nálezů a usnesení Ústavního soudu), 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), jež 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 námitky nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů) vysvětlil ve své ustálené 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. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003-130, č. 244/2004 Sb. NSS, všechna citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz). Pokud jde o nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů, v rozsudku ze dne 4. 12. 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 nezjišťované, 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 popsany skutkový stav pod zvolené právní normy,“* (rozsudek ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 – 52).

[15] Nejvyšší správní soud neshledal, že by napadený rozsudek krajského soudu byl zatížen vadou nepřezkoumatelnosti. Pokud jde o stěžovatelčinu námitku, podle níž je nepřezkoumatelný závěr krajského soudu, že správní rozhodnutí o povinnosti žalobkyně uhradit paušální náhradu nákladů řízení o správním vyhoštění je závislé na rozhodnutí ve věci tohoto správního vyhoštění, nelze jí přisvědčit proto, že krajský soud popsal, jakou právní normu na věc aplikoval a jakou úvahou se přitom řídil. To je patrné i z toho, že s odůvodněním tohoto rozhodnutí sama stěžovatelka věcně polemizuje, což by při jeho nepřezkoumatelnosti nebylo možné. Důvod nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti, jak je patrné ze shora uvedené judikatury Nejvyššího správního soudu, na tento závěr krajského soudu vůbec nelze aplikovat.

[16] Shodný závěr je pak nutno učinit o námitce nepřezkoumatelnosti tkvící podle stěžovatelky v tom, že krajský soud sice vymezil spornou právní otázku, kterou je právní kvalifikace výkonu pracovní činnosti mimo místo výkonu práce uvedené v povolení k zaměstnání, aniž by ji však dále zabýval a zodpověděl ji; místo toho podle názoru stěžovatelky své rozhodnutí postavil krajský soud na nedostatku skutkových zjištění. Jak je však patrné z odůvodnění napadeného rozsudku na straně 5, krajský soud se této otázce věnuje a s odkazem na relevantní ustanovení příslušných právních norem a svou předchozí rozhodovací praxi uzavírá, že *„...cizince je možno 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.“* I z tohoto zdůvodnění je tedy patrné nejen jak krajský soud rozhodl, ale i jakých právních předpisů při tom použil a jakými úvahami

přítom byl veden. Rovněž i v tomto případě lze také poukázat na to, že stěžovatelka s tímto závěrem krajského soudu ve své kasační stížnosti rozsáhle polemizuje. Námitka nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu tedy není důvodná.

[17] Soud se dále zabýval námitkou nesprávného posouzení právní otázky soudem. V této souvislosti Nejvyšší správní soud odkazuje na svůj rozsudek ze dne 25. 7. 2013 ve věci sp. zn. 9 As 48/2013, který se týká skutkově i právně obdobného případu. 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 cizineckého zákona). 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*.

[18] Nejvyšší správní soud se již ve své judikatuře vyjádřil, že smyslem zákonné úpravy zaměstnávání cizinců je zajistit, aby volná pracovní místa byla přednostně obsazována z řad uchazečů o zaměstnání, kteří jsou občany České republiky; teprve není-li dostatek takových uchazečů, je na místě umožnit získání pracovního místa cizincům (srov. rozsudky ze dne 8. 6. 2007, č. j. 7 As 28/2006 – 51, nebo ze dne 25. 10. 2007, č. j. 6 As 54/2006 – 66). V tomto restriktivním přístupu k zaměstnávání cizinců sleduje Česká republika trend, který je vzhledem k vysoké nezaměstnanosti společný členským státům Evropské unie (srov. rozsudek ze dne 14. 12. 2011, č. j. 6 Ads 139/2011 – 82, č. 2579/2012 Sb. NSS).

[19] 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. Pokud by bylo možné získat povolení k zaměstnání v místě, kde je nízká nezaměstnanost a nedostatek pracovních sil, a s takto uděleným povolením by cizinec mohl bez další regulace pracovat i v oblastech, kde je nezaměstnanost vysoká a kde je nedostatek pracovních příležitostí, byl by celý systém zaměstnávání cizinců podkopán a zůstal neefektivní.

[20] Obecně lze tedy konstatovat, že vykonává-li cizinec pracovní činnost mimo stanovené místo výkonu práce, jedná se o výkon práce bez platného povolení k zaměstnání. Na druhé straně však tento restriktivní přístup k zaměstnávání cizinců, který favorizuje uchazeče o zaměstnání z řad občanů České republiky, nemůže být vykládán tak, že se na vzájemný vztah zaměstnanců-cizinců a zaměstnavatelů nevztahují obecné právní předpisy včetně zákoníku práce. Jak plyne z § 3 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti, způsobilost být zaměstnancem podle zákoníku práce mají cizinci za stejných podmínek jako státní občané České republiky. Cizinci mají tedy – vedle specifických povinností stanovených zvláštními předpisy – naprosto stejná práva a povinnosti jako ostatní zaměstnanci.

pokračování

[21] Proto i zaměstnanec- cizinec může být svým zaměstnavatelem za podmínek stanovených zákoníkem práce vyslán na pracovní cestu. Zákaz vyslání cizince na pracovní cestu nelze totiž z právní úpravy stanovující zvláštní podmínky pro zaměstnávání cizinců dovodit, přičemž argumentaci stěžovatelky, dle které tento zákaz vyplývá ze zrušení § 93 zákona o zaměstnanosti, Nejvyšší správní soud nesdílí. Toto ustanovení totiž nebylo do zákona o zaměstnanosti v roce 2004 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. Jak plyne z důvodové zprávy k tomuto ustanovení (dostupná z www.psp.cz, digitální repozitář, IV. volební období Poslanecké sněmovny, tisk č. 527/0), obcházení dosavadní právní úpravy spočívalo v účelovém získávání povolení k zaměstnání u úřadů práce, v jejichž obvodu situace na regionálním trhu práce povolení získat umožňovala, a následněm vysílání cizinců k výkonu práce, nejčastěji formou pracovní cesty, do regionů, kde by povolení k jejich zaměstnání být vydáno nemohlo.

[22] Uvedeným ustanovením § 93 zákona o zaměstnanosti 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 ČR, pokud tato změna bude delší než 30 dnů.

[23] Toto ustanovení 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 rekapitulace vývoje právní úpravy tedy nelze dovodit úmysl zákonodárce dosavadní úpravu zpřísnit, jak tvrdí stěžovatelka, ale spíše odstranění z hlediska ochrany pracovního trhu nadbytečného omezení.

[24] 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 v § 42 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.

[25] Nejvyšší správní soud ke shora řečenému dodává, že vyslání cizince k výkonu práce mimo sjednané místo výkonu práce v žádném případě nelze používat dlouhodobě či pravidelně a zneužívat jej tak k obcházení určení místa výkonu práce provedeného povolením 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 musely být hodnoceny 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. V tomto ohledu tedy Nejvyšší správní soud souhlasí s názorem stěžovatelky, který uvedla ve své kasační stížnosti, že jednoznačně vymezená toleranční doba trvání pracovní cesty by za předpokladu možnosti jejího častého opakování pravděpodobně vedla ke zneužívání tohoto institutu. Tato úvaha však nemůže vést k závěru, že zaměstnavatel vůbec není oprávněn zaměstnance- cizince na pracovní cestu vyslat, ale k povinnosti pečlivě zkoumat každý případ zvlášť.

[26] Skutečnost, že v projednávané věci byla žalobkyně členkou družstva, však z tohoto pohledu podstatná není. Ačkoli je právní úprava družstva svěřena obchodnímu zákoníku, může být na pracovní cestu vyslán i člen družstva, neboť vzhledem k ustanovení § 5 odst. 3 zákoníku práce ve spojení s ustanovením § 226 odst. 2 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, není žádný 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 pracovněprávním předpisům, ledaže úprava je pro člena výhodnější. Není-li zvláštní úprava ve stanovách, platí pracovněprávní předpisy. I když je činnost družstev upravena v obchodním zákoníku, řídí se výkon práce jejich členů pro družstvo převážně pracovněprávními předpisy. Námitky stěžovatelky dovolávající se obchodně právního vztahu mezi žalobkyní a družstvem KP + S proto nejsou důvodné.

[27] Jelikož v projednávané věci bylo správní řízení poznamenáno nezákonným právním názorem stěžovatelky, dle kterého jsou po zrušení ustanovení § 93 zákona o zaměstnanosti, pracovní cesty cizinců zakázány, nebyl výkon práce žalobkyně v automobilce TPCA 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 kasační stížnosti odkázala na to, že spisovým materiálem je podloženo, že žalobkyně vykonávala pracovní činnost v automobilce TPCA asi dva měsíce (jedná se o výpověď zachycenou v protokolu o výpovědi účastníka správního řízení ze dne 5. 9. 2012). Jak však plyne ze shora uvedeného, sama tato okolnost ještě automaticky neznamená, že došlo k překročení rámce pracovní cesty, jak jej stanoví zákoník práce. V tomto směru tedy povede stěžovatelka v rámci dalšího řízení dokazování, v němž náležitým způsobem zjistí všechny rozhodné skutečnosti a ty řádně posoudí.

[28] Soud neshledal důvodnou ani námitku nesprávného právního posouzení spočívající v tvrzení, že krajský soud pochybil, když zrušil i rozhodnutí stěžovatelky zavazující žalobkyni k úhradě paušálně vyměřených nákladů správního řízení ve výši 1.000 Kč. Podle stěžovatelky krajský soud pochybil, když se nezabýval otázkou, zda bylo vedení řízení vyvoláno porušením právní povinnosti žalobkyně. Nejvyšší správní soud s postupem krajského soudu souhlasí, neboť teprve z dalšího dokazování vyplyne, zda skutečně žalobkyně porušila svou právní povinnost, čímž vyvolala řízení o správním vyhoštění.

pokračování

III.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[29] Vzhledem k tomu, že všechny stěžovatelčiny námitky byly shledány nedůvodnými, Nejvyšší správní soud konstatuje, že i kasační stížnost je nedůvodná a proto mu nezbývá než ji podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1 na konci s. ř. s. zamítnout.

[30] O nákladech pak Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Procesně úspěšné žalobkyni žádné náklady nevznikly, stěžovatelka pak úspěch ve věci neměla. Proto žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. července 2013

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu