



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Daniely Zemanové a soudce Miloslava Výborného v právní věci žalobkyně: **O. Z.**, zast. Mgr. Vítém Burešem, advokátem se sídlem Dobrovského 50, Brno, proti žalované: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2, Praha 3, P. O. BOX 78, proti rozhodnutím žalované ze dne 12. 12. 2013, pod čj. CPR-13070/ČJ-2013-930310-V243 a čj. CPR-13070-01/ČJ-2013-930310-V243, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 17. 2. 2015, čj. 32 A 74/2013-34,

**t a k t o :**

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 17. 2. 2015, čj. 32 A 74/2013-34, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I.**

**Vymezení věci a dosavadní průběh řízení**

[1] Žalobkyně pracovala na území ČR na základě opakovaně prodlužovaného povolení k zaměstnání ze dne 29. 8. 2012 v místech výkonu práce v tomto povolení stanovených na adresách Křižíkova 71, Těžební 1 a Košuličova 4 v obci Brno. V měsíci červen 2013 byla žalobkyně vyslána svým zaměstnavatelem na pracovní cestu do obce Novosedly, okres Břeclav, za účelem provádění montážních prací pro společnost Heat Transfer Systeme, s. r. o.

[2] Dne 20. 6. 2013 provedla hlídka Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Jihomoravského kraje, Odbor cizinecké policie, oddělení pobytových agend Valtice (dále jen „správní orgán I. stupně“) kontrolní akci ve výrobních prostorách Heat Transfer Systeme. Žalobkyni, která nepředložila platné povolení k zaměstnání pro toto místo výkonu práce, tam zajistila.

[3] Správní orgán I. stupně zahájil se žalobkyní správní řízení a následně vydal dne 12. 9. 2013 dvě rozhodnutí pod čj. KRPB-151116/ČJ-2013-060027-SV a čj. CPR-13070-01/ČJ-2013-930310-V243. Prvním rozhodnutím uložil žalobkyni správní vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, tj. z důvodu, kdy je cizinec na území zaměstnán bez oprávnění k pobytu anebo povolení k zaměstnání, ačkoli je toto povolení podmínkou výkonu zaměstnání, nebo na území provozuje dani podléhající výdělečnou činnost bez oprávnění podle zvláštního právního předpisu. Dobu, po kterou nelze žalobkyni umožnit vstup na území členských států Evropské unie, správní orgán I. stupně stanovil v délce 6 měsíců. Druhým rozhodnutím uložil správní orgán I. stupně žalobkyni povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1000 Kč. Odvolání žalobkyně do obou těchto rozhodnutí žalovaná zamítla v záhlaví označenými rozhodnutími (pod shodnými čísly jednacími).

[4] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalované žalobu ke krajskému soudu. Ten napadená rozhodnutí při ústním jednání dne 3. 2. 2015 zrušil rozsudkem označeným v záhlaví, včetně obou rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Krajský soud v rozsudku konstatoval, že v měsíci červen 2013 nešlo o výkon nelegální práce, neboť žalobkyně měla vystaveno řádné povolení k zaměstnání s platností do 30. 9. 2013. Pracovala sice mimo povolené místo výkonu práce, ale měla v držení příkaz k pracovní cestě. V období od ledna do května 2013 zůstalo dokazování ve věci kusé, správní orgány se spokojily pouze s obsahem pracovních listů v měsíci leden až květen 2013. Navíc správní orgán I. stupně žalobkyni přičítal k tíži též stav z let 2011 a 2012 a z období od 1. 1. 2013 do 31. 5. 2013, aniž by předmět správního řízení řádně rozšířil příslušným formálním úkonem. Krajský soud uzavřel, že správní orgán I. stupně ani žalovaná nezjistily dostatečným způsobem skutkový stav věci – není tedy zřejmé, zda a v kterém období žalobkyně vykonávala práce v Heat Transfer Systeme na základě pracovní cesty, přičemž maximální dobu trvání pracovní cesty právní předpisy nijak nestanoví, a zda šlo o dobu nezbytné potřeby či nikoliv.

## II.

### Stručné shrnutí obsahu kasačních námitek a vyjádření žalobkyně

[5] Žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) podala proti uvedenému rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Stěžovatelka v ní namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku krajského soudu, pokud se týká výroku II., neboť krajský soud se žádným způsobem nevypořádal s důvody, které ho vedly ke zrušení rozhodnutí žalované ve věci nákladů správního řízení.

[6] Hlavní kasační námitky stěžovatelky ovšem směřují proti právnímu posouzení otázky pracovní cesty žalobkyně-cizinky krajským soudem, dále proti závěru krajského soudu o nedostatečně zjištěném skutkovém stavu věci, a též proti výtce krajského soudu, že žalovaná, resp. správní orgán I. stupně, formálně nerozšířily předmět správního řízení o stav zjištěný z předchozích let, přestože o něm v napadených rozhodnutích rozhodovaly.

[7] Pokud jde o první a stěžejní námitku, tj. právní posouzení legálnosti pracovní cesty žalobkyně, stěžovatelka uvádí, že došlo k naplnění podmínek pro správní vyhoštění dle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 zákona o pobytu cizinců, neboť žalobkyně v roce 2011, 2012, v období od ledna do května 2013 a následně od 1. 6. 2013 do 20. 6. 2013 pracovala na území ČR bez příslušného povolení k zaměstnání. Stěžovatelka zdůraznila definici pracovní cesty dle zákoníku práce (§ 42), dle které musí jít o časově omezené vyslání zaměstnance na dobu nezbytné potřeby k výkonu práce mimo sjednané místo (místa) výkonu práce. Zákoník práce blíže nedefinuje dobu nezbytné potřeby. Pro závěr, zda se jedná o dobu nezbytné potřeby, je proto dle stěžovatelky nutno posoudit dobu každé jednotlivé pracovní

pokračování

cesty zaměstnance s přihlédnutím k relevantním skutečnostem daným poměry zaměstnavatele. Tato doba musí být vždy konkrétně stanovena před započítáním pracovní cesty, přičemž i případné její následné prodloužení lze provést pouze o časově omezené období.

[8] K otázce dočasného vysílání cizozemského zaměstnance mlčí i zákon o zaměstnanosti. Stěžovatelka k tomu odkázala na rozsudek NSS ve věci sp. zn. 1 As 67/2013, kde soud konstatoval, že současná právní úprava zaměstnanosti skutečně nahrává obcházení nebo zastírání jiného právního jednání a v extrémních případech (např. v případě masivního užívání institutu přeložení) by byl popřen smysl povolení k zaměstnání. S odkazem na další rozsudek NSS, sp. zn. 9 As 48/2013, stěžovatelka namítá, že prostřednictvím institutu pracovní cesty nelze zastírat faktický výkon práce cizince v jiném místě, než v místě uvedeném v povolení k zaměstnání. V daném případě žalobkyně nevykonávala činnost v Heat Transfer Systeme na základě institutu pracovní cesty, nejednalo se o dobu nezbytné potřeby, ale šlo o dlouhodobý a pravidelný výkon práce mimo sjednané místo výkonu práce a tudíž jde dle stěžovatelky o zneužití tohoto institutu k obcházení určení místa výkonu práce v povolení k zaměstnání. Správní orgán I. stupně tuto skutečnost nade vší pochybnost prokázal a podrobně rozepsal na s. 7 svého rozhodnutí.

[9] S tím souvisí i argumentace k druhé námitce stěžovatelky ohledně výtky krajského soudu o nedostatečně zjištěném skutkovém stavu. Stěžovatelka je přesvědčena, že skutkový stav byl zjištěn nade vší pochybnost na základě skutečností vyplývajících ze spisu. Na rozdíl od krajského soudu stěžovatelka tvrdí, že dokazování prováděním dalších příkazů k pracovní cestě je nadbytečné, neboť ani těmi nemůže být popřeno zjištěné dlouhodobé a již nyní zřejmé obcházení zákona. Navíc, takový příkaz sám o sobě není důkazem o uskutečnění pracovní cesty, tím je nástup cizince na pracovní cestu. Délka pracovní činnosti žalobkyně dosáhla takového trvání, že ji lze považovat za obcházení zákona a za práci vykonávanou bez pracovního povolení [§ 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 zákona o pobytu cizinců].

[10] Ke třetí kasační námitce stěžovatelka uvedla, že oznámení o zahájení správního řízení je svou povahou procesním úkonem, který může být v průběhu řízení modifikován, vyvstane-li taková potřeba. K jeho náležitostem patří požadavky dle správního řádu a dále je potřeba vycházet z účelu tohoto úkonu, kterým je uvědomit účastníka řízení, že je proti němu vedeno správní řízení v konkrétní věci a poskytnout mu poučení o jeho procesních právech. Této povinnosti správní orgán I. stupně dostal tím, že popsal skutek, v němž spatřoval konkrétní porušení zákona o pobytu cizinců tak, aby byla zachována zásada totožnosti skutku. V průběhu řízení mohou některé dílčí skutečnosti teprve vyplynout, nebo může dojít ke korektuře původních skutkových předpokladů. Jinak by v případě žalobkyně nebylo možné zjistit, že se jedná o dlouhodobý jev. Dle názoru stěžovatelky odpovídá skutkové vymezení předmětu správního řízení v oznámení o zahájení správního řízení v podstatných rysech skutkovému popisu jednání ve výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Z výroku rozhodnutí je zřejmé, jakého jednání se žalobkyně dopustila, jaké předpisy tímto jednáním porušila a kde a kdy bylo porušení příslušných ustanovení zákona zjištěno. Samotné zpřesnění období trvání protiprávního jednání žalobkyně nijak do jejího práva nezasáhlo, neboť protiprávní jednání bylo nadále spatřováno v jednání, pro které bylo řízení zahájeno.

[11] Žalobkyně se k důvodům kasační stížnosti nevyjádřila.

### III.

#### Právní posouzení Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti, a to v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů; vady, jimiž se musí zabývat i bez návrhu, byly součástí kasačních námitek (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[13] Kasační stížnost je důvodná.

[14] Nejvyšší správní soud v dané věci k námitce stěžovatelky posuzoval, zda je napadený rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný v rozsahu, který se týká zrušení rozhodnutí správních orgánů ve věci nákladů správního řízení [kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.; **III.A.**]. Dále zdejší soud posuzoval, zda krajský soud správně posoudil právní otázku legálnosti pracovní cesty žalobkyně, o kterou v meritu věci jde, resp. zda je závěr krajského soudu o nedostatečně zjištěném skutkovém stavu správný [kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.; **III.B.**]. V rámci tohoto posouzení se soud rovněž vypořádal s námitkou proti závěru krajského soudu o nezákonné absenci formálního rozšíření předmětu původního řízení.

#### III.A.

##### *Posouzení nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku*

[15] Stěžovatelka namítá, že krajský soud neodůvodnil zrušení rozhodnutí o nákladech správního řízení. K tomu zdejší soud uvádí následující.

[16] Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je taková vada rozhodnutí, pro kterou je v zásadě potřeba napadené rozhodnutí zrušit. Může nastat z důvodu nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, jakož i v důsledku jiné vady řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (k tomu srov. např. rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS). Za takové vady naopak nelze považovat dílčí nedostatky odůvodnění, pokud jsou hlavní důvody konkrétních závěrů z rozhodnutí jasně seznatelné (viz rozsudek NSS ze dne 25. 4. 2013, čj. 6 Ads 17/2013-25).

[17] Zdejší soud konstatuje, že v obsahu napadeného rozsudku se úvahy krajského soudu týkající se důvodů či nutnosti zrušení rozhodnutí správních orgánů ohledně nákladů správního řízení skutečně nikde nenacházejí. Krajský soud jistě pochybil, pokud opomněl alespoň ve stručnosti odůvodnit výrok II. rozsudku. V daném případě ovšem tato vada nemohla s ohledem na povahu napadených rozhodnutí správních orgánů způsobit nezákonnost napadeného rozsudku, pro kterou by bylo nutno jej zrušit. Povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou uloží správní orgán účastníkovi, který řízení vyvolal porušením své právní povinnosti (§ 79 odst. 5 správního řádu). Rozhodnutí o nákladech řízení paušální částkou je přitom svou povahou takové rozhodnutí, které závisí na rozhodnutí meritorním, tj. na zjištění a prokázání, *kdo řízení vyvolal porušením své povinnosti*. Rozhodnutí ve věci nákladů řízení může být ve výrokové části jiného rozhodnutí nebo může být vydáno samostatně (§ 79 odst. 2 správního řádu). V daném případě se správní orgány rozhodly vydat rozhodnutí o nákladech řízení samostatně. Pokud krajský soud dospěl k závěru, že rozhodnutí o vyhoštění žalobkyně bylo nezákonné, byl jistě povinen zrušit též rozhodnutí o nákladech řízení.

[18] Zrušení rozhodnutí o nákladech správního řízení tedy vyplývá ze samotné podstaty věci. Nejvyšší správní soud proto neshledal nutnost napadený rozsudek zrušit pouze pro tuto vadu samotnou. Naopak, rozsudek krajského soudu je potřeba zrušit z jiných důvodů, které stěžovatelka namítá (viz **III.B.** níže).

pokračování

### III.B.

*Posouzení komplexu námitek směřujících ke závěru o nelegálnosti pracovní cesty žalobkyně*

[19] Podle § 42 odst. 1 zákoníku práce ve znění rozhodném pro nyní posuzovanou věc (tj. do 31. 7. 2013) platí, že *[p]racovní cestou se rozumí 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.*

[20] Podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 zákona o pobytu cizinců ve znění rozhodném pro nyní posuzovanou věc (tj. do 31. 12. 2013) vydá Policie *rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který pobývá na území přechodně, s dobou, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států Evropské unie, a zařadí cizince do informačního systému smluvních států, až na 5 let, je-li cizinec na území zaměstnán bez oprávnění k pobytu anebo povolení k zaměstnání, ačkoli je toto povolení podmínkou výkonu zaměstnání, nebo na území provozuje dani podléhající výdělečnou činnost bez oprávnění podle zvláštního právního předpisu anebo bez povolení k zaměstnání cizince zaměstnal nebo takové zaměstnání cizinci zprostředkoval.*

[21] Stěžovatelka polemizuje se závěrem krajského soudu, že v případě žalobkyně nelze učinit závěr, že byla dne 20. 6. 2013 zaměstnána bez příslušného povolení k zaměstnání ve smyslu § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců, neboť měla vystaveno řádné povolení k zaměstnání s platností do 30. 9. 2013. Dle krajského soudu pracovala sice mimo povoleného místa výkonu práce, ale měla v držení příkaz k pracovní cestě.

[22] Ze skutkových okolností tohoto případu, doložených ve správních spisech, vyplývá, že žalobkyně byla kromě dalších osob zajištěna při kontrole příslušné hlídky stěžovatelky v prostorách společnosti Heat Transfer Systeme, s. r. o. dne 20. 6. 2013, neboť nepředložila platné povolení k zaměstnání s místem výkonu práce v sídle této společnosti. Žalobkyně však měla povolení k zaměstnání vydané dne 29. 8. 2012, čj. MPSV-UP/2385275/13/AIS-ZAM, v souvislosti se svým zaměstnáním u společnosti Privatne pidpriemstvo „STEJK“ se sídlem v Brně, s místy výkonu práce na adresách Křížíkova 71, Těžební 1 a Košuličova 4 v obci Brno, které bylo následně opakovaně prodlužováno, naposledy rozhodnutím Úřadu práce ČR – krajské pobočky v Brně ze dne 6. 3. 2013, a to od 1. 4. 2013 do 30. 9. 2013 (viz č. l. 16 správního spisu). V průběhu správního řízení žalobkyně doložila další listiny, konkrétně kopii rozhodnutí o prodloužení povolení k zaměstnání a příkaz k provedení pracovní cesty do Heat Transfer Systeme v Novosedlech, vydaný 31. 5. 2013. Další písemnosti si správní orgán I. stupně opatřil z úřední činnosti – informace od Heat Transfer Systeme o tom, v jakém je tato společnost vzájemném vztahu k zaměstnavateli žalobkyně, jak dlouho vykonává žalobkyně práci pro tuto společnost a na jaké pozici a kolik hodin odpracovala., dále informace z příslušného úřadu práce týkající se povolení k zaměstnání žalobkyně, a též dokumenty nashromážděné Státním úřadem inspekce práce, Oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský a Zlínský kraj (viz žádosti stěžovatelky založené na č. l. 34-36 správního spisu) v paralelně probíhajícím řízení, pracovní smlouva žalobkyně (č. l. 64 správního spisu) a pracovní listy, resp. výkazy docházky žalobkyně za období leden až červen 2013 (č. l. 47 a 66-70 správního spisu).

[23] Nejvyšší správní soud k tomu uvádí následující. Otázkou vysílání zaměstnanců-cizinců na pracovní cesty se zdejší soud zabýval v nedávné minulosti. V rozsudku ze dne 25. 7. 2013, čj. 9 As 48/2013-46, č. 2934/2013 Sb. NSS, NSS konstatoval, že „[c]izince pracujícího na základě povolení k zaměstnání (§ 92 odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti) lze vyslat na pracovní cestu. 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 ale musí být časově omezené (§ 42 zákoníku práce z roku 2006) a nesmí znamenat dlouhodobou (fakticky trvalou) změnu místa výkonu práce“.* K obdobnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud o měsíc později v dalším svém rozsudku ze dne 22. 8. 2013, čj. 1 As 67/2013-42, č. 2949/2014 Sb. NSS, kdy konstatoval, že nové povolení k zaměstnání není potřeba, pokud cizinec vykonává práci mimo (povolené) místo výkonu práce na časově omezenou dobu. Tím zdejší soud popřel tehdejší praxi správních orgánů, které bez dalšího považovaly tyto případy za porušení zákona cizincem. Oba cit. rozsudky přitom operují se základní vlastností pracovní cesty, a sice že se musí vždy jednat pouze o *dočasný* výkon práce mimo obvyklé místo výkonu práce.

[24] Smyslem nastíněné judikatury bylo korigovat neodůvodněnou extrémní praxi správních orgánů při vyhošťování cizinců a v souladu s textem zákona považovat za legální i pracovní cesty cizinců za stanovených zákonných podmínek. V případě žalobkyně je situace ovšem jiná. Z předložených správních spisů jednoznačně vyplývá, že vykonávala práci pro společnost Heat Transfer Systeme, kam jí vyslal její zaměstnavatel, společnost Privatne pidpriemnstvo „STEJK“, téměř nepřetržitě po několik měsíců po sobě a jak správní orgány dalším šetřením zjistily, dokonce po několik let. Tyto skutečnosti jsou přitom nesporné, spolehlivě vyplývají z materiálů shromážděných ve správním spise a žalobkyně je sama nikdy nezpochybnila. Správní orgány dokonce v průběhu řízení zjistily, že žalobkyně, ač byla formálně zaměstnána u Privatne pidpriemnstvo „STEJK“, pro tohoto zaměstnavatele v místech výkonu práce uvedených v povolení k zaměstnání ze dne 29. 8. 2012 nepracovala za celou dobu pracovního poměru ani jeden den. V takovém případě se podezření správních orgánů o nelegálnosti pracovních cest žalobkyně-cizinky ukázalo jako naprosto opodstatněné a správné.

[25] Proto je stejně tak, jak je tomu v tomto případě, potřeba nastavit mantinely i pro zaměstnavatele cizinců, vysílajících své zaměstnance na pracovní cesty. Nelze totiž akceptovat postup zaměstnavatele, který dlouhodobě zaměstnává zaměstnance-cizince s vědomím, že ho „vysílá na pracovní cesty“ s místem výkonu práce v rozporu s povolením k zaměstnání. V takovém případě se totiž již nemůže jednat o nezbytnou dobu nebo naplnění pojmu „dočasný výkon práce“; zaměstnavatel si v této chvíli již musel být vědom, že potřeba alokovat zaměstnance na výkon práce do jiného místa nebyla jen dočasná, ale dlouhodobá.

[26] Tento stav nelze v žádném případě zhojit ani tím, že zaměstnavatel sice vždy pracovní dobu cizince omezí na určitou dobu (v daném případě zpravidla na měsíc) a ta se pak formálně jeví jako dočasná, čímž „naoko“ vyhoví definici pracovní cesty v zákoníku práce. Fakticky ale, jak se podařilo správnímu orgánu I. stupně nepochybně prokázat, tyto „omezené doby“ na sebe plynule navazovaly, pro žalobkyni se nic, pokud jde o místo výkonu její práce, od počátku po celou dobu trvání pracovního vztahu nezměnilo, a pracovní cestu v podstatě nikdy neukončila. Vždy pouze s jejím souhlasem obdržela nový příkaz k pracovní cestě, kterým se zaměstnavatel žalobkyně snažil tento stav formálně překlenout.

[27] Uvedený postup ovšem zcela popírá smysl institutu pracovní cesty a nelze jej jinak kvalifikovat než jako tzv. *dissimulaci*. Problémem dissimulace (zastírání právního úkonu), tedy otázky poměru mezi vůlí stran právního úkonu a jejím projevem, se zabýval i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu. Ve svém usnesení ze dne 3. 4. 2007, čj. 1 Afs 73/2004-89, č. 1301/2007 Sb. NSS konstatoval, že klíčovou náležitostí poměru mezi vůlí a projevem vůle je jejich shoda a jeho nedostatkem je pak neshoda vůle a jejího projevu. „O společnou vědomou neshodu vůle a jejího projevu při dvoustranném právním úkonu jde přitom tehdy, pokud mezi vůlí a projevem obou stran je stejná neshoda a obě strany o tom vědí. [...]. Teorie přitom v rámci zmíněné společné vědomé neshody mezi vůlí a jejím projevem rozlišuje jednak tzv. (absolutní) simulaci – strany předstírají, že uzavírají určitý

pokračování

*úkon, ač ve skutečnosti nechtějí uzavřít žádný právní úkon – a jednak tzv. relativní simulaci (dissimulaci), kdy strany předstíráním uzavření jednoho právního úkonu zastírají právní úkon jiný. Zatímco předstíraný (simulovaný) právní úkon trpí jak neshodou vůle a projevů, tak i nedostatkem vážnosti vůle, a je proto neplatný, platnost zastíraného (dissimulovaného) právního úkonu je třeba posoudit samostatně. Samotná disimulace obecně přitom není v rozporu s právem a sama o sobě nezpůsobuje neplatnost právního úkonu. Zjednodušeně řečeno má tedy platit to, co účastníci chtěli a zastírali, a ne to, co nechtěli a předstírali.“*

[28] Vždy je nutno přihlédnout ke skutečné vůli zaměstnavatele a žalobkyně, a sice, umožnit žalobkyni práci mimo povolené místo výkonu práce. Neshodu mezi vůlí a jejím projevem správní orgány dostatečně prokázaly. Na jednu stranu žalobkyně a její zaměstnavatel deklarovali zájem zaměstnávat žalobkyni v Brně, na straně druhé žalobkyně v Brně vůbec nepracovala a naopak fakticky dlouhodobě a bez přerušení vykonávala práci „na pracovních cestách“ v Novosedlích. Takové jednání je v rozporu se zákonem o zaměstnanosti i zákoníkem práce a správní soudy v těchto a podobných případech ochranu veřejným subjektivním právům poskytnout nemohou.

[29] Námitka nesprávného posouzení právní otázky legálnosti pracovních cest žalobkyně je proto důvodná.

[30] Výše uvedené současně vyvrací závěr krajského soudu o nedostatečně zjištěném skutkovém stavu. Nejvyšší správní soud v tomto odkazuje na rozsah nashromážděných podkladů a dokumentů ve spisu uvedený v bodu [19]. Skutkový stav byl naopak v daném případě zjištěn dostatečně k tomu, aby správní orgán mohl učinit závěry, které vyjádřil ve svých rozhodnutích. I tato námitka je proto důvodná.

[31] Konečně, nelze ani přijmout závěr krajského soudu o tom, že stěžovatelka porušila procesní předpisy, pokud nerozšířila předmět řízení formálním úkonem i o předchozí období výkonu práce žalobkyně na pracovních cestách. Předmět správního řízení se totiž nijak nezměnil. Stav z období roku 2011, 2012 a ledna až května 2013 použily správní orgány k tomu, aby v souladu se zákonem, v době rozhodování správního orgánu I. stupně čerstvě vyloženým Nejvyšším správním soudem (viz bod [23]), vysvětlily, že se v případě žalobkyně rozhodně o žádnou pracovní cestu nejednalo, ale jednalo se o zastřený právní úkon. Žalobkyně byla vyhoštěna na základě věcně i právně podrobně zdůvodněného názoru správního orgánu I. stupně, že v době, kdy byla zajištěna příslušnou kontrolní hlídkou (20. 6. 2013), neměla povolení k zaměstnání pro místo výkonu práce v Novosedlích. Po celou dobu správního řízení měla přitom žalobkyně možnost navrhnout důkazy, vyjadřovat se ke zjištěným skutečnostem, nahlížet do spisu či činit další návrhy. Nepřiměřenou dlouhodobost „pracovních cest“ v jejím případě se jí však žádným způsobem zpochybnit nepodařilo, resp. o to ani neusilovala. Předchozí období tak posloužila k prokázání toho, že se o žádnou pracovní cestu nejednalo; naopak žalobkyně a její zaměstnavatel soustavně obcházeli zákon o zaměstnanosti a povinnost opatřit si řádné povolení k zaměstnání v regionu, kde žalobkyně skutečně pracovala.

[32] I tato námitka je proto důvodná.

#### IV.

#### Závěr a náklady řízení

[33] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost stěžovatelky je důvodná. Proto rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc

mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

[34] V novém řízení krajský soud současně rozhodne i o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 13. srpna 2015

Zdeněk Kühn  
předseda senátu