



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců JUDr. Faisala Husseiniho, Ph.D., a Mgr. Petra Pospíšila, ve věci

žalobce: **STRALNET s.r.o.**, IČO: 035 28 502
sídlem Sochorova 3079/25, Brno
zastoupen advokátem Mgr. Jiřím Hladíkem
sídlem náměstí 28. října 1898/9, Brno

proti
žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**
sídlem Kotlářská 451/13, Opava

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 5. 2019, čj. 9071/1.30/18-7, sp. zn. S9-2018-376,

takto:

- I. Žaloba se **zamítá**.
- II. Žalobce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení **nepřiznává**.

Odůvodnění:

- I. Vymezení věci

1. Oblastní inspektorát práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj (dále jen „oblastní inspektorát práce“) rozhodnutím ze dne 11. 10. 2018, čj. 24295/9.30/18-9, uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v rozhodném znění, (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), kterého se dopustil tím, že na pracovišti velkoskladu společnosti Hortim – International, spol. s r.o., IČO: 479 15 528 (dále jen „společnost Hortim - International“), umožnil blíže specifikovaným cizincům ukrajinské státní příslušnosti (15 cizinců) v blíže specifikovaných obdobích roku 2018 výkon závislé práce, spočívající ve skládání, třídění, přebírání, vážení, svazování, balení ovoce a zeleniny a úklidu, bez povolení k zaměstnání, čímž bylo porušeno ustanovení § 89 odst. 2 zákona o zaměstnanosti. Za tento přestupek mu byla uložena pokuta ve výši 1 390 000 Kč a současně mu byla stanovena povinnost uhradit náklady řízení paušální částkou 1 000 Kč.
2. Žalovaný napadeným rozhodnutím zamítl podané odvolání a potvrdil rozhodnutí oblastního inspektorátu práce.

II. Shrnutí žaloby

3. Žalobce uvedl, že vůči němu nedošlo k platnému zahájení kontroly, když se tak rozhodně nestalo v místě a čase označeném v kontrolním protokolu. Za kontrolovanou osobu se měla zúčastnit osoba V. D. bez bližší identifikace. Protokol o kontrole neuvádí, kde došlo k prvnímu předložení kontrolního průkazu, ani kdo z inspektorů jej předložil, popřípadě komu. Účinné zahájení kontroly nelze vyvozovat z následné reakce žalobce, kterou vyhověl výzvě k součinnosti. Kontrola byla prováděna na více pracovištích osob odlišných od žalobce, přitom k předložení průkazu zjevně muselo dojít jen na jednom z nich. Osoba účastnící se za kontrolovanou osobu nemohla být nadána privilegiem účinku zahájení kontroly *erga omnes* vůči všem, pro které kdy pracovala nebo byla jinak hospodářsky spojena. Rovněž není zřejmé, zda daná osoba měla tušení, co se kolem ní děje.
4. Kontrola nebyla ani platně skončena. Proti protokolu o kontrole žalobce uplatnil námitky, které byly zamítnuty se stručným odůvodněním, že nesměřovaly proti kontrolním zjištěním. K tomu došlo pravděpodobně proto, že žalobce vytýkal vady spočívající v nesprávně vedeném řízení. Procesní vady však musely vést k nesprávně zjištěným skutečnostem. Vyřízení námitek musí mít náležitosti, co do výrokové části a odůvodnění. Osoba podávající námitky je rovněž musí podrobně odůvodnit, jinak nebudou věcně vyřízeny. Vzhledem k absenci vyřízení námitek nedošlo k ukončení kontroly.
5. Dále se vymezil proti dokazování, které správní orgány prováděly čtením listin, na nichž jsou zachyceny procesně neúčinné skutkové závěry činěné v rámci kontroly, přičemž jsou tímto procesem dodatečně legalizovány. Absence neúčinných důkazů byla dodatečně revalidována pořádáním procesně pochybných úkonů označených jako „provádění důkazů mimo ústní jednání“, o němž byl pořízen protokol, nikoli záznam jak zákon vyžaduje. Různé záznamy o poskytnutí součinnosti nejsou použitelné jako výsledky.
6. Žalobce nemá možnost své zaměstnance ověřit, kontrolovat ani řídit na pracovišti cizí osoby, tudíž nemá jak realizovat své právní postavení zaměstnavatele. Ze skutkových zjištění vyplývá, že dotčené osoby na daných pracovištích na základě dohody o provedení práce cosi třídily nebo skládaly, ale není zřejmé, že tak činily pro žalobce.

7. Z právní věty rozhodnutí inspektorátu nelze vyčíst, k jakému porušení zákona mělo dojít, pokud jmenovaní cizinci měli povolení k zaměstnání a měli uzavřenou dohodu o provedení práce. Právní věta neodpovídá větě skutkové, jelikož nikde není psáno, že by uzavření dohody o provedení práce bylo *a priori* v rozporu s povolením k zaměstnání. Úvahy žalovaného vyplývají z nesprávné praxe orgánu veřejné moci. Dosah právního ustanovení je pouze ten, že dohoda o provedení práce nemůže být přílohou k žádosti o povolení o zaměstnání.
8. S ohledem na uvedené navrhl, aby napadené rozhodnutí bylo zrušeno.

III. Shrnutí vyjádření žalovaného

9. Žalovaný zejména odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a na odůvodnění rozhodnutí oblastního inspektorátu práce.
10. Dále uvedl, že řízení o vydání povolení k zaměstnání je řízením o žádosti. Přiloží-li tedy žadatel k žádosti pracovní smlouvu, rozhoduje úřad práce o povolení k zaměstnání na základě této přiložené pracovní smlouvy. Následně na základě toho povolení k zaměstnání vydá, či nevydá. Následné veřejnoprávní povolení je nerozlučně spjato s přiloženou pracovní smlouvou. Žalobce jako zaměstnavatel byl povinen umožnit výkon práce cizinci v souladu s podmínkami, na jejichž základě byl cizinci výkon práce na území České republiky povolen. Opačný výklad by vedl k možnosti plnit své povinnosti formálně „naoko“.
11. Vzhledem k uvedenému navrhl, aby byla žaloba zamítnuta.

IV. Posouzení věci soudem

12. Krajský soud v Brně (dále také „soud“) v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále také „soudní řád správní“), bez nařízení jednání přezkoumal v mezích žalobních bodů napadené rozhodnutí žalovaného, jakož i předcházející rozhodnutí oblastního inspektorátu práce včetně řízení předcházejícího jejich vydání, a shledal, že žaloba **není důvodná**.
13. Soud považoval za účelné nejprve pevně vytyčit skutkový základ nynější věci, jelikož po prostudování žaloby a obsahu správního spisu dospěl k tomu, že se v důsledku uplatněných odvolacích a žalobních námitek poněkud vytrácí podstata věci. Žalobce totiž směřuje řadu svých námitek do procesní roviny provedené kontroly a do procesu dokazování v přestupkovém řízení, aniž by však tyto námitky byly dle soudu vůbec způsobilé jakkoliv zpochybnit klíčové skutkové zjištění, na jehož základě byl uznán vinným ze spáchání přestupku (bližší zdůvodnění tohoto závěru je uvedeno u vypořádání těchto žalobních bodů).
14. Jádrem skutku, který byl žalobci v řízení o přestupku kladen za vinu, spočívá v tom, že na pracovišti společnosti Hortim – International (na adrese Kšírova 242, Brno) v průběhu března a dubna 2018 umožnil výkon závislé práce 15 cizincům ukrajinské státní příslušnosti (cizincům ve smyslu § 85 zákona o zaměstnanosti), a to *bez povolení k zaměstnání*. Stěžejní skutkové zjištění, na němž je tento právní závěr založen, spočívá v tom, že uvedení zaměstnanci v předmetné době na uvedeném pracovišti vykonávali závislou práci *na základě dohod o provedení práce, na něž nebylo povolení k zaměstnání vydáno (resp. nebyly k žádosti o toto povolení ani přiloženy)*.

15. Ve vztahu ke klíčovému skutkovému zjištění žalobce argumentuje v zásadě pouze odlišným výkladem právní úpravy, která dle jeho názoru nezakazuje uzavření dohody o provedení práce s cizinci, resp. uzavření této dohody s cizincem nemá být v rozporu s povolením k zaměstnání. Soud se nejprve zaměřil na tento žalobní bod, jelikož jej považuje za stěžejní pro posouzení celé věci. Znovu však upozorňuje, že z výroku a obsahu rozhodnutí správních orgánů vyplývá, že žalobce cizincům umožnil výkon práce *bez vydaného povolení k zaměstnání*, nikoliv v rozporu s vydaným povolením (což dle soudu chybně obhajuje žalovaný v části svého vyjádření).
16. Dle ustanovení § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti se *právnícká osoba nebo podnikající fyzická osoba přestupku dopustí tím, že umožní výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 1 nebo 2*. V nynější věci byly shledány znaky nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti, který mimo jiné říká, že *nelegální prací se rozumí práce vykonávaná cizincem v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání nebo bez tohoto povolení, je-li podle tohoto zákona vyžadováno*.
17. Dle ustanovení § 89 odst. 2 zákona o zaměstnanosti platí, že *cizinec může být dále přijat do zaměstnání a zaměstnáván, má-li platné povolení k zaměstnání vydané krajskou pobočkou Úřadu práce a platné oprávnění k pobytu na území České republiky*.
18. Dle ustanovení § 90 zákona o zaměstnanosti o vydání povolení k zaměstnání žádá cizinec písemně krajskou pobočku Úřadu práce zpravidla před svým příchodem na území České republiky sám nebo prostřednictvím zaměstnavatele, u kterého má být zaměstnán, nebo prostřednictvím právnické nebo fyzické osoby, která uzavřela smlouvu se zahraničním zaměstnavatelem, na jejímž základě mají být osoby uvedené v § 87 odst. 1 vyslány na území České republiky k plnění úkolů vyplývajících z této smlouvy.
19. Z ustanovení § 91 odst. 2 písm. a) zákona o zaměstnanosti vyplývá, že *k žádosti o vydání povolení je nutno přiložit pracovní smlouvu, dohodu o pracovní činnosti nebo smlouvu o smlouvě budoucí, v níž se strany zavazují v ujednané lhůtě uzavřít pracovní smlouvu nebo dohodu o pracovní činnosti*.
20. Soud pro úplnost dodává, že vzhledem k tomu, že se jedná o oblast správního trestání, ověřil ve smyslu usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, čj. 5 As 104/2013-46, že pozdější právní úprava není pro žalobce příznivější. Skutková podstata přestupku i sazba pokuty totiž nebyly změněny.
21. Z právní úpravy vyplývá, že povolení k zaměstnání je vydáváno v řízení o žádosti, tudíž se jedná o řízení ovládané dispoziční zásadou (zahájení tohoto řízení a vymezení jeho předmětu je plně v dispozici žadatele). K žádosti o vydání povolení k zaměstnání přitom dle zákona není možné přiložit dohodu o provedení práce, resp. je nutné přiložit buď pracovní smlouvu, dohodu o pracovní činnosti (popřípadě smlouvu o smlouvě budoucí směřující k uzavření pracovní smlouvy nebo dohody o pracovní činnosti v budoucnu). Vzhledem k tomu, že by na základě přiložené dohody o provedení práce nebylo možné konkrétnímu cizinci povolení k zaměstnání ani vydat, je logické dovozovat, že zaměstnávání cizinců na základě dohody o provedení práce je zaměstnavatelům zapovězeno. To má i svůj racionální význam spočívající v tom, že dohoda o provedení práce do určité výše sjednané odměny nezakládá účast zaměstnance (cizince) na sociálním a zdravotním pojištění.

22. Předložení pracovní smlouvy pouze za účelem obdržení povolení k zaměstnání a následná realizace pracovněprávního vztahu na základě dohody o provedení práce se tedy zjevně přičí smyslu zákona. Soud tento názor správních orgánů považuje za správný a uplatněný žalobní bod posoudil jako nedůvodný.
23. Pokud žalobce rozporuje proces kontroly (a soud předesílá, že se s některými vadami ztotožnil), tak tím nemůže v nynější věci dosáhnout zpochybnění zákonitosti napadeného rozhodnutí, potažmo rozhodnutí oblastního inspektorátu práce o přestupku. Zpochybnění zákonitosti by žalobce mohl dosáhnout, pokud by z protokolu o kontrole vyplývala určitá skutková (kontrolní) zjištění, na jejichž základě by bylo následné rozhodnutí o přestupku založeno. Potom si lze představit, že vadný proces kontroly (spočívající zejména v upření procesních práv kontrolované osobě), může zapříčinit to, že předmětným skutkovým (kontrolním) zjištěním nebude možné přiznat jakoukoliv relevanci. V nynější věci jde o odlišnou situaci, jelikož protokol o kontrole (ač proveden jako důkaz v řízení o přestupku) nesloužil jako zdroj klíčových skutkových zjištění.
24. Proti žalobci bylo zahájeno přestupkové řízení doručením oznámení ze dne 20. 8. 2018, v němž byl současně informován o provedení dokazování listinami mimo ústní jednání. Z protokolu o průběhu tohoto dokazování ze dne 20. 9. 2018 vyplývá, že došlo k provedení důkazů většinou listin, které byly obsahem kontrolního spisu (sp. zn. I9-2018-2556). Důkazy, z nichž vyplývá skutkový závěr správních orgánů, jsou dohody o provedení práce uzavřené s jednotlivými cizinci, cestovní příkazy, výplatní pásky za rozhodná období, rozhodnutí o povolení k zaměstnání vydaná jednotlivým cizincům a sdělení Úřadu práce České republiky ze dne 15. 8. 2018 s pracovními smlouvami cizinců. Na základě těchto důkazů byl učiněn závěr o tom, že povolení k zaměstnání byla jednotlivým cizincům vydána na základě předložených pracovních smluv, nicméně tyto pracovní smlouvy nebyly fakticky realizovány, jelikož s cizinci byly uzavřeny dohody o provedení práce (s totožným dnem začátku výkonu práce jako v pracovní smlouvě, popřípadě o několik dní pozdějším), na jejichž základě cizinci pro žalobce skutečně vykonávali závislou práci na pracovišti společnosti Hortim – International a bylo s nimi takto i zacházeno (srov. stranu 10 a 11 rozhodnutí oblastního inspektorátu práce). Žalobce v rovině skutkové rozporuje pouze skutečnost, že předmětní cizinci vykonávali činnost pro něho, nicméně tento argument je rekapitulovanými důkazy zcela vyvrácen.
25. Vzhledem k výše uvedenému má soud za to, že žalobce nemohl být v rámci kontroly jakkoliv dotčen na svých procesních právech, jelikož se v řízení o přestupku se všemi provedenými důkazy mohl seznámit, mohl se k nim vyjadřovat, činit vlastní důkazní návrhy apod. Ostatně zejména v této procesní rovině tkví i význam práv kontrolované osoby v průběhu kontroly [(srov. § 10 odst. 1 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), v rozhodném znění (dále jen „kontrolní řád“)].
26. V nynější věci správní orgány nevycházely ze skutkových (kontrolních) zjištění uvedených v protokolu o kontrole, naopak všechny klíčové podklady opatřené v průběhu kontroly byly následně řádně provedeny jako důkazy v řízení o přestupku, byly hodnoceny a byly z nich činěny příslušné skutkové závěry. Tím se žalobci dostalo ochrany jeho procesních práv a v podstatě tímto způsobem také došlo ke zhojení vad majících svůj původ v řízení o kontrole.
27. Pokud jde o zmiňovaný (částečně vadný) průběh kontroly, vyjadřuje se k němu soud vzhledem k výše uvedenému pouze stručně. Předesílá, že se neztotožnil s námitkami

žalobce o neplatném zahájení kontroly [zahájení bylo dle spisového materiálu provedeno zcela v souladu s kontrolním řádem včetně následného vyrozumění žalobce (kontrolované osoby), který kontrole nebyl přítomen] ani se neztotožnil s názorem, že by námitky proti kontrolnímu protokolu nebyly dostatečně vypořádány. Soud však spatřuje určitý procesní „faul“ v kontrole provedené dne 10. 4. 2018 na pracovišti společnosti Hortim – International, jelikož z kontrolního spisu není zřejmé, že by se žalobce této části kontroly mohl účastnit (naopak z podaných námitek i samotného protokolu o kontrole vyplývá, že přítomen nebyl).

28. Dle ustanovení § 9 písm. b) kontrolního řádu je *kontrolující v souvislosti s výkonem kontroly povinen šetřit práva a oprávněné zájmy kontrolované osoby, povinné osoby a třetí osoby*.
29. Citovanému ustanovení dle soudu neodpovídá, pokud došlo k zahájení (neukončené) kontroly dne 5. 9. 2017 na jednom pracovišti (Hulman-kovošrot s.r.o.) a více jak půl roku poté (10. 4. 2018) byla realizována další „část“ této kontroly na jiném pracovišti (Hortim – International), aniž by o tom byl žalobce dopředu uvědomen a bylo mu umožněno se kontroly účastnit. Z obsahu kontrolního spisu navíc vyplývá, že tato druhá „část“ kontroly byla ve skutečnosti vedena ve vztahu k jiné kontrolované osobě (jednalo se o společnost Hortim – International, která je na písemnostech pořízených během tohoto dne uváděna jako kontrolovaná osoba), nicméně přesto tato kontrola byla zahrnuta do protokolu o kontrole vedené vůči žalobci. Nadto zaměstnanec, který se dle protokolu o kontrole měl za žalobce kontroly účastnit (V. D.), na místě této druhé „části“ kontroly vůbec přítomen nebyl.
30. Zvláštní komentář zasluhuje také skutečnost, že během kontroly provedené dne 10. 4. 2018 byla opatřena část klíčových podkladů, které následně sloužily ke konstatování viny žalobce (cestovní příkazy, dohody o provedení práce, povolení k zaměstnání). Ve vztahu k nim však stále platí výše uvedené, totiž že tyto podklady byly řádně provedeny a vyhodnoceny následně v řízení o přestupku, v rámci kterého žalobce mohl realizovat svá procesní práva. Kdyby kontrola dne 10. 4. 2018 byla provedena pouze ve vztahu ke kontrolované osobě společnosti Hortim – International (obsah kontrolního spisu tomuto závěru ostatně nasvědčuje), nijak to nevylučuje možnost opatřit v rámci této kontroly podklady svědčící proti jiné osobě. Z hlediska práva na spravedlivý proces je však nutno trvat na tom, aby se s nimi tato (jiná) osoba měla možnost seznámit, vyjádřit se k nim a případně navrhnout další v kontextu relevantní důkazy apod. Dle soudu byl tento požadavek v nynější věci naplněn prostřednictvím řádného dokazování v rámci řízení o přestupku.
31. Pokud žalobce rozporuje provedení dokazování v řízení o přestupku mimo ústní jednání, tak se jedná o námitku zjevně nedůvodnou, jelikož takový postup umožňuje § 51 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v rozhodném znění (dále jen „správní řád“), přičemž tato úprava je aplikovatelná i v řízení o přestupku (srov. § 80 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, v rozhodném znění). Žalobce byl o tomto způsobu dokazování včas vyrozuměn a byl u čtení listin i přítomen. Zjevně postrádá důvodnost i námitka, že o dokazování měl být pořízen záznam a nikoliv protokol (srov. § 18 odst. 1 správního řádu).
32. Pokud žalobce zpochybňuje použitelnost protokolů o poskytnutí součinnosti ve smyslu ustanovení § 8 písm. f) kontrolního řádu, které byly opatřeny v rámci kontroly, tak tuto námitku soud nepovažuje za relevantní. Již výše bylo uvedeno, které podklady sloužily ke

konstatování viny žalobce, přičemž z protokolů o poskytnutí součinnosti (resp. z protokolu o kontrole, v rámci kterého jsou tyto protokoly rekapitulovány) nebyl učiněn skutkový závěr vedoucí ke konstatování viny žalobce.

33. Ačkoliv soud v nynější věci shledal určité procesní problémy vzniklé v rámci provedené kontroly, nejednalo se o vady, které by ve svém důsledku vedly k nezákonnosti napadeného rozhodnutí, jelikož relevantní skutek kladený žalobci za vinu byl v následném přestupkovém řízení prokázán bez důvodných pochybností a v souladu se zákonem.

V. Závěr a náklady řízení

34. Při přezkumu napadeného rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 věta první soudního řádu správního soud shledal podanou žalobu jako nedůvodnou. Proto ji podle § 78 odst. 7 soudního řádu správního zamítl.
35. O náhradě nákladů soudního řízení bylo rozhodnuto dle úspěchu ve věci (srov. § 60 odst. 1 soudního řádu správního). Žalobce v řízení úspěch neměl, tudíž nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný měl plný úspěch ve věci, nicméně mu nevznikly náklady řízení přesahující jeho běžnou administrativní činnost, takže mu jejich náhrada nebyla přiznána.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 30. září 2020

JUDr. Zuzana Bystřická v.r.
předsedkyně senátu