



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 JUDr. Mariana Kokeše, Ph.D., ve věci

žalobce: **Maxikov s.r.o. – v likvidaci**, IČO 05813301
sídlem Národní třída 300/24, 695 01 Hodonín
zastoupený advokátem Mgr. Tomášem Cimbotou
sídlem Horní náměstí 365/7, 772 00 Olomouc

proti
žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**
sídlem Kolářská 451/13, 746 01 Opava

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 8. 2018, č. j. 3264/1.30/18-4, sp. zn. S9-2018-22,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Výše označeným rozhodnutím žalovaného bylo rozhodnuto o odvolání žalobce proti rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj se sídlem

v Brně (dále též „správní orgán prvního stupně“ či „oblastní inspektorát“) ze dne 19. 3. 2018, č. j. 1457/9.30/18-19. Výrokem I. rozhodnutí žalovaného byl změněn výrok I. prvostupňového rozhodnutí, a to v části A) o vině za spáchání přestupku tak, že slova „dle ust. § 5 písm. e) bod 2. zákona o zaměstnanosti“ se nahrazují slovy: „dle ust. § 5 písm. e) bod 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném do 14. 8. 2017“ a slova „ve spojení s ust. § 95 odst. 3 zákona o zaměstnanosti“ se nahrazují slovy: „ve spojení s ust. § 95 odst. 3 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném do 14. 8. 2017“. Ve zbývajícím byl výrok I. o vině za spáchání přestupků potvrzen. Výrokem II. rozhodnutí žalovaného bylo zamítnuto odvolání žalobce proti výroku II. prvostupňového rozhodnutí ve věci uložení správního trestu pokuty za spáchání přestupků a napadené rozhodnutí v tomto bylo potvrzeno. Výrokem III. rozhodnutí žalovaného bylo zamítnuto odvolání žalobce proti výroku III. ve věci uložení náhrady nákladů přestupkového řízení a napadené rozhodnutí bylo v tomto potvrzeno.

2. Rozhodnutím oblastního inspektorátu bylo rozhodnuto, že se žalobce dopustil přestupků:
 - A) dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“) tím, že umožnil výkon nelegální práce dle § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti, když je odpovědný za to, že osmi zde jmenovaným cizincům ukrajinské státní příslušnosti, kteří byli svým zaměstnavatelem, zahraničním subjektem Stand Group sp. z.o.o., IČ: 365228625, sídlem Rynek 1a, 58-100 Świdnica – Polsko (dále jen „Stand Group“) vysláni k výkonu práce na území České republiky, konkrétně na pracoviště „Hala ML-1 a hala 3a“ na adrese Nivnická 1763, 688 01 Uherský Brod, umožnil plnění úkolů, spočívajících v závislé práci, spočívající v zámečnických a obráběcích pracích, a vyplývajících z Rámcové smlouvy o dílo uzavřené dne 10. 2. 2017 mezi žalobcem a společností Stand Group, a to bez povolení k zaměstnání, čímž bylo porušeno ustanovení § 95 odst. 1 ve spojení s § 95 odst. 3 zákona o zaměstnanosti
 - B) dle § 140 odst. 2 písm. e) zákona o zaměstnanosti, ve znění účinném do 28. 7. 2017, jehož se dopustil tím, že neměl dne 10. 5. 2017 v místě pracoviště „Hala ML-1 a hala 3a“ na adrese Nivnická 1763, 688 01 Uherský Brod, kopie dokladů prokazujících existenci pracovněprávního vztahu, konkrétně dohodu o pracovní činnosti zaměstnance pana P. B., nar. X, který dne 10. 5. 2017 vykonával na daném pracovišti pro žalobce závislou práci, čímž bylo porušeno ustanovení § 136 odst. 1 zákona o zaměstnanosti.
3. Za uvedené přestupky uložil oblastní inspektorát žalobci na základě § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti pokutu ve výši 540 000 Kč a dále povinnost nahradit náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč.
4. Žalovaný se v odůvodnění napadeného rozhodnutí předně vyjádřil k legislativním změnám, ke kterým došlo v mezidobí od spáchání přestupků do zahájení přestupkového řízení. S nabytím účinnosti nového přestupkového zákona – zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“) – od 1. 7. 2017 došlo ke změně pojmosloví a v souladu s tím oblastní inspektorát zahájil (pojmově) řízení o přestupcích. Odvolací orgán na základě spisové dokumentace dospěl k závěru, že spáchání přestupku spočívajícího v umožnění výkonu nelegální práce, jakož i přestupku spočívajícího v nesplnění povinnosti mít v místě pracoviště kopie dokladů prokazujících existenci pracovněprávního vztahu, bylo prokázáno, a přestupků, jejichž spáchání je žalobci kladeno za vinu, jsou řádně popsány v odůvodnění prvostupňového

rozhodnutí. Žalovaný nepřisvědčil námitce žalobce, že se oblastní inspektorát nevypořádal s § 112 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky, když se nezabýval tím, která právní úprava je pro žalobce příznivější. Z napadeného rozhodnutí vyplývá, že se oblastní inspektorát změnami právní úpravy a jejich porovnáním zabýval a v souladu s § 112 odst. 1 zákona o odpovědnost za přestupky posuzoval podle právní úpravy účinné v době jejich spáchání. Žalovaný dále neshledal, že by závěry oblastního inspektorátu byly zmatečné či logicky i jazykově odporující, a tudíž nepřezkoumatelné. Oblastní inspektorát se nejprve zabýval tím, zda a na jakém formálním základě byli cizinci k výkonu práce do České republiky vysláni a následně se na základě a v souladu se zásadou volného hodnocení důkazů zabýval tím, zda tento formální základ odpovídal i reálnému stavu věci (tj. zda se i ve skutečnosti jednalo o zhotovení díla, resp. přeshraniční poskytování služeb), přičemž dospěl k závěru, že nikoliv, s čímž se žalovaný ztotožnil. Žalovaný uvedl, že orgány inspekce práce nezpochybily právo žalobce využít k plnění svých smluvních závazků (zahraničního) subdodavatele, ale žalobci bylo vytýkáno, že nesplnil povinnost kladenou mu § 95 odst. 3 zákona o zaměstnanosti, tj. podat žádost o povolení k zaměstnání pro vysílané cizince, když předstíral, že jej na základě výjimky dle § 98 písm. k) zákona o zaměstnanosti tato povinnost nestíhá. K žalobcem přiloženému informačnímu letáku Vysílání ukrajinských občanů do České republiky k výkonu práce z jiného členského státu Evropské unie žalovaný uvedl, že v tomto letáku byl žalobce mj. informován o tom, že *„vykonává-li vyslaný pracovník pro českého podnikatele nebo firmu závislou práci, jakou vykonávají jeho vlastní zaměstnanci, a v obdobném postavení jako oni, nejedná se o službu“*. Žalovaný se ztotožnil i se závěry oblastního inspektorátu ohledně přestupku uvedeného ve výroku I. B prvostupňového rozhodnutí. Na rozdíl od žalobce neshledal, že by závěry prvostupňového orgánu byly vnitřně rozporné či spekulativní. Žalovaný se ztotožnil rovněž se závěry oblastního inspektorátu, pokud jde o uloženou sankci. Má za to, že výše pokuty odpovídá okolnostem daného případu.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

5. Ve včas podané žalobě žalobce navrhl, aby soud rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí oblastního inspektorátu zrušil a uložil žalovanému povinnost nahradit žalobci náklady řízení.
6. Žalobce již od zahájení kontroly namítal, že u pracovníků ukrajinské národnosti se nemohlo jednat o výkon nelegální práce, neboť tito pracovníci byli zaměstnanci polské společnosti Stand Group a nikoli žalobce. Žalobce uzavřel se společností Slovácké strojírny, akciová společnost (dále jen „Slovácké strojírny“) rámcovou smlouvu o dílo, podle níž měl objednateli dodávat hotové výrobky. Vzhledem ke složité situaci na trhu práce, kdy je obtížné obsadit některé dělnické pozice, využil žalobce pro splnění části dodávek výrobků pro objednatel subdodavatele – společnost Stand Group. Tato společnost uzavřela se žalobcem smlouvu o dílo a vyslala své pracovníky do České republiky – do areálu společnosti Slovácké strojírny, aby zde zhotovovali výrobky, které předávali žalobci a tento následně koncovému objednateli. Žalobce nikdy nevystupoval jako zaměstnavatel vůči zaměstnancům společnosti Stand Group, tato společnost byla pouze jeho obchodním partnerem, přičemž její zaměstnanci mohou na území ČR s ohledem na čl. 39 Smlouvy o fungování EU pracovat za stejných podmínek jako občané ČR. Žalobce pouze kontroloval výsledky činnosti společnosti Stand Group a jejich zaměstnanců.

7. Žalobce namítal, že společnost Stand Group vysílala všechny osoby k plnění díla z území Polska, což je patrné z obsahu kontrolního protokolu inspektorátu práce ze dne 28. 7. 2014 a ze sdělení Úřadu práce ČR, kterému žalobce všechny osoby přihlásil ve smyslu Informace – vyslání k plnění úkolů vyplývajících z uzavřené smlouvy nebo cizince, který nepotřebuje povolení k zaměstnání na území ČR. Žalobce se řídil § 98 písm. k) zákona o zaměstnanosti, které stanoví výjimku z § 95 téhož zákona. K tomu poukázal i na judikaturu – rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 1. 2011, č. j. 9 Ca 237/2008-47, publikovaný pod č. 2422/2011 Sb. NSS (rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na www.nssoud.cz), ze které vyplývá, že v případě plnění díla prostřednictvím zaměstnanců obchodního partnera není objednatel povinen plnit povinnosti ani ve smyslu § 95, ani ve smyslu § 87 zákona o zaměstnanosti. Žalobce má za to, že na ukrajinské občany, kteří jsou zaměstnání v jiném členském státě EU a jsou svým zahraničním zaměstnavatelem vysláni do ČR, aby zde poskytli službu českému podnikateli, se jednoznačně vztahuje výjimka, kdy nepotřebují povolení k zaměstnání ani pobytové oprávnění, a to za splnění podmínky, že budou v ČR poskytovat službu po dobu nepřesahující 90 dnů. Žalobce zdůraznil, že žádný z pracovníků nekonal svou činnost a nepobýval na území ČR déle než 90 dnů, naopak polský subjekt plnil své závazky vůči žalobci na území ČR v čase maximálně 80 dnů, kdy ukrajinští pracovníci vykonávali zadanou činnost a poté se vraceli zpět do Polska. Žalobce dále namítal, že vycházel rovněž ze stanovisek a výkladů ke směrnici Evropského parlamentu a Rady 96/71/ES, kdy správnost jeho závěrů je potvrzena např. společným stanoviskem vrcholných správních orgánů k problematice vysílání ukrajinských pracovníků do ČR.
8. Žalobce má za to, že listinnými důkazy i provedenými výslechy svědků bylo prokázáno, že cizincům ukrajinské národnosti nebylo žalobcem umožněno plnění úkolů spočívající v závislé práci, a proto žalobce nemohl porušit ustanovení zákona o zaměstnanosti. Z výpovědi Ing. Z. a Ing. J. vyplynulo, že pracovníci žalobce pracovali ve skupinách na díle na jednotlivých střediscích, kdy výsledkem jejich činnosti byly hotové výrobky, např. svařovaná sestava, konzola nebo nosný rám, v souladu se smlouvou o dílo, a že Slovácké strojířny disponují možnostmi oddělit a separovat dílenské prostory pro potřeby zhotovitelů smluv o dílo.
9. K přestupku spočívajícím v tom, že žalobce neměl v době kontroly v místě pracoviště k dispozici kopii dohody o pracovní činnosti pracovníka P. B., žalobce namítal, že jako zaměstnavatel pana B. byl povinen jej přihlásit na příslušnou OSSZ a zdravotní pojišťovnu, přičemž odkázal na § 136 odst. 1 větu druhou zákona o zaměstnanosti. Žalovaný podle názoru žalobce řádně nepřihlédl k odvolacím námitkám týkajícím se tohoto přestupku a rovněž pochybil, pokud se ve výroku samostatně nevypořádal s výrokem č. I písm. B rozhodnutí oblastního inspektorátu.
10. Žalobce namítal, že rozhodnutí žalovaného trpí několika procesními vadami. Předně uvedl, že správní orgány aplikovaly nesprávný procesní právní předpis, jelikož zákon o odpovědnosti za přestupky je účinný od 1. 7. 2017, avšak správní řízení vůči žalobci bylo zahájeno již 10. 5. 2017. Oblastní inspektorát měl již dne 10. 5. 2017, resp. 29. 5. 2017 k dispozici podstatné informace a listiny ohledně činnosti žalobce a mohl již tehdy posoudit, zda je u žalobce dáno podezření na spáchání přestupku a toto řízení zahájit. Žalobce uvedl, že jestliže se na zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád) – dále jen „kontrolní řád“ – vztahují i ustanovení zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen

„správní řád“), pak dle § 46 správního řádu byl oblastní inspektorát povinen bez zbytečného odkladu zahájit z moci úřední řízení o možném porušení zákona o zaměstnanosti. Řízení však bylo zahájeno až 17. 1. 2018, za účinnosti procesního předpisu v podobě zákona o odpovědnosti za přestupky. Dle názoru žalobce jde o podstatné procesní pochybení.

11. Další pochybení žalobce spatřuje v tom, že výroková část rozhodnutí žalovaného neodpovídá požadavkům kladených § 90 správního řádu. Ačkoli rozhodnutí oblastního inspektorátu bylo v části I. děleno na část A) a část B) a odvolání směřovalo vůči všem výrokům rozhodnutím, žalovaný se procesně nevypořádal s odvoláním směřujícím proti výroku č. I část B. S odkazem na subsidiární použití principů trestního práva žalobce dále namítal, že pokud žalovaný zasáhl do části výroku č. I prvostupňového rozhodnutí, měl ve vztahu k celé výrokové části postupovat dle § 90 odst. 5 správního řádu.
12. Procesní pochybení vnímá žalobce i v tom, že správní orgány neprokázaly, že to byl právě žalobce, který umožnil výkon nelegální práce osobám ukrajinské národnosti. Namítal, že správní orgány nevyslechly ani jednoho ukrajinského občana, ani si nevyžádaly informace či důkazy od jejich polského zaměstnavatele, a proto nemohly mít dostatek důkazů pro učinění závěru, že žalobce umožnil výkon nelegální práce osobám ukrajinské národnosti. Žalovanému žalobce rovněž vytýká, jakým způsobem jednostranně k tíži žalobce interpretoval provedené důkazy (např. smluvní dokumentaci mezi žalobcem a společností Stand Group).
13. Dle názoru žalobce bylo vadné již samotné zahájení kontroly dne 17. 5. 2017, když kontrolní pracovníci zahájili tentýž den, hodinu a minutu kontrolu nejen žalobce, ale i společnosti Amikov, s.r.o. Podle názoru žalobce není možné, aby totožní inspektoři práce zahájili v tentýž okamžik kontroly dvou odlišných právnických osob.
14. Žalobce má za to, že celý případ byl vadně posouzen po skutkové i právní stránce. Namítal, že cizinci, kteří měli vykonávat nelegální práci, měli platnou pracovní smlouvu s polským partnerem žalobce (kterým byli i odměňováni apod.), a žalobce, jeho polský partner i koncový objednatel Slovácké strojírny na ně pohlíželi shodnou optikou výjimky dle § 98 písm. k) zákona o zaměstnanosti. I pokud by soud neuznal aplikaci § 98 písm. k) zákona o zaměstnanosti, mělo být na tyto pracovníky podle názoru žalobce nahlíženo jako na pracovníky vykonávající nelegální práci pro společnost Slovácké strojírny a s touto společností mělo být vedeno správní řízení za možné porušení § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti. Na žalobce mohl správní orgán pohlížet spíše optikou možného porušení dle § 140 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti, tedy jako na osobu, která zprostředkuje společnosti Slovácké strojírny zaměstnance, čemuž by měla odpovídat i odlišná sankce. Ve vztahu k druhému přestupku žalobce namítal, že žalovaný vadně aplikoval § 136 zákona o zaměstnanosti, a navíc šlo o zcela bagatelní pochybení bez jakéhokoli dopadu na zaměstnance. Úvahy správního orgánu jsou navíc vnitřně rozporné (na jedné straně nemá pochybnosti o řádném pracovněprávním vztahu, na druhou stranu rozvíjí úvahy o možné nelegální práci).
15. Pochybení žalobce spatřuje i ve stanovení výše pokuty, která byla zcela nepřiměřená a v podstatě ekonomicky zlikvidovala celou činnost žalobce, který byl nucen na sebe dne 15. 8. 2018 prohlásit likvidaci. Úvahy o výši pokuty vycházejí dle žalobce z absurdních a nepodložených závěrů správních orgánů o tom, že žalobce „hrubým způsobem narušuje

pracovní trh a negativně působí na jeho rovnováhu, a to dokonce na území dvou států EU, potažmo celé EU“. Žalobci není zřejmé, jak může osm pracovníků ukrajinské národnosti majících řádně uzavřené pracovní smlouvy se svým polským zaměstnavatelem narušit hrubým způsobem pracovní trh v ČR či Polsku, nebo dokonce v celé EU. Dle žalobce mělo být přihlédnuto k tomu, že s ohledem na situaci na trhu práce jsou firmy nuceny u dočasných či jednorázových větších zakázek hledat smluvní partnery, kteří jednak mají pracovníky potřebných profesí, jednak jsou ochotni přijmout a uzavřít příslušné zakázky. Žalobce dále namítal, že při ukládání sankce nebylo přihlédnuto k tomu, že žalobce dosud nebyl za přestupky tohoto druhu postižen, nebylo přihlédnuto k jeho velikosti, majetkové a ekonomické situaci, a k tomu, že uložená pokuta má likvidační charakter.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě a replika žalobce

16. Žalovaný ve vyjádření k žalobě setrval na svém rozhodnutí, že se žalobce předmětných přestupků dopustil. Je přesvědčen, že obě rozhodnutí byla vydána na základě skutkového stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Správní orgány vycházely z řetězce důkazů, které hodnotily samostatně i ve vzájemném kontextu, přičemž zkoumaly skutečný stav věci, nikoliv jen jeho písemné, formální a teoretické smluvní vymezení. Formálním základem, na němž byli cizinci vysláni k žalobci, byla rámcová smlouva o dílo uzavřená mezi žalobcem a společností Stand Group. Správní orgány se zabývaly tím, zda tento formální základ odpovídal i reálnému stavu, přičemž dospěly k závěru, že nikoliv. Správní orgány tedy dospěly k závěru, že v případě cizinců nebyly předpoklady pro využití výjimky dle § 98 písm. k) zákona o zaměstnanosti naplněny, nýbrž byly toliko deklarovány. Správní orgány nezpochybnil, že cizinci nebyli zaměstnanci žalobce, to však neznamená, že se žalobce nemohl dopustit přestupku, a to s ohledem na § 95 odst. 3 zákona o zaměstnanosti. Žalobce byl postižen právě jako právnická osoba, která uzavřela smlouvu se zahraničním zaměstnavatelem, na jejímž základě byli cizinci vysláni na území ČR k plnění úkolů vyplývajících z této smlouvy. Pokud jde o žalobcem uváděnou judikaturu, stanoviska či výkladu, žalovaný především odkázal na str. 10 až 11 napadeného rozhodnutí a str. 14 až 17 prvostupňového rozhodnutí. Žalovaný má za to, že správní orgány dostaly zásadě materiální pravdy, když shledaly, že to byl žalobce, kdo umožnil výkon nelegální práce. Skutečnost, že nebyli vyslechnuti cizinci, přitom nemá na zjištění skutkového stavu žádný vliv. Těžiště dokazování leželo na úrovni zjištění skutečné spolupráce mezi žalobcem a společností Stand Group. Žalobce ostatně žádné důkazy k provedení nenavrhoval. Tvrzení žalobce, že i společnost Slováké strojířny na cizince pohlížela optikou výjimky dle § 98 písm. k) zákona o zaměstnanosti, dle žalovaného nemá oporu v provedeném dokazování. Relevantní nebylo ani tvrzení, že cizinci nepřekročili dobu vyslání 90 dnů. K možnému spáchání přestupku dle § 140 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti se žalovaný nevyjádřil. Pro daný skutek bylo rozhodující, kdo byl povinen zajistit, aby cizinci měli vydáno povolení k zaměstnání pro výkon práce v České republice, a to byl právě žalobce. K přestupku podle § 140 odst. 2 písm. e) zákona o zaměstnanosti žalovaný uvedl, že i toto protiprávní jednání žalobce naplnilo kromě formální i materiální stránku přestupku. Námitkou ohledně zahájení kontroly se již zabýval oblastní inspektorát, a to na str. 11 jeho rozhodnutí. K námitce týkající se vadné aplikace zákona o odpovědnosti za přestupky žalovaný uvedl, že kontrola, tj. proces, při kterém kontrolní orgán zjišťuje, jak kontrolovaná osoba plní povinnosti, které jí vyplývají z jiných právních předpisů, byla se žalobcem zahájena dne 10. 5. 2017 a ukončena dne 21. 9. 2017 (doručením

vyřízení námitek žalobce proti kontrolnímu zjištění). Po provedené kontrole bylo v souladu s § 78 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky dne 17. 1. 2018 zahájeno přestupkové řízení. Na základě § 112 odst. 4 zákona o odpovědnosti za přestupky *a contrario* bylo řízení vedeno podle nové (procesní) právní úpravy, tj. dle zákona o odpovědnosti za přestupky. Žalovaný se neztotožnil ani s námitkou ohledně vady výrokové části rozhodnutí žalovaného. Má za to, že z výrokové části rozhodnutí je zcela zřetelné, jak se žalovaný s odvoláním žalobce vypořádal, čemuž odpovídá i odůvodnění. Ze znění výroku je zřejmé, že žalovaný rozhodl o celém výroku I. rozhodnutí oblastního inspektorátu a procesně se s celým výrokem vypořádal. Žalovaný setrval i na závěrech podaných v napadeném rozhodnutí k uložení pokutě. Trvá na tom, že bylo řádně přihlédnuto ke všem kritériím k uložení její výše.

17. S poukazem na shora uvedené skutečnosti žalovaný navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.
18. V reakci na vyjádření žalovaného byla soudu doručena replika, v níž žalobce v zásadě setrval na argumentech uvedených v žalobě. K tomu uvedl, že žalovaný měl k dispozici více listinných dokladů prokazujících existenci a obsah smluv uzavřených jak mezi žalobcem a společností Slovácké strojírny, tak mezi žalobcem a polskou společností. Správní orgány však těmto důkazům přisoudily minimální váhu, zejména je řádně nevyhodnotily, a rovněž absentuje řádné hodnocení těchto důkazů v kontextu dalších důkazů v podobě výslechu svědků. S odkazem na judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího soudu namítal, že smlouvy mezi stranami by soudy (a tím spíše správní orgány) neměly vykládat primárně jako neplatné, ale vždy upřednostnit výklad, který nahlíží na smlouvu jako na platnou a který reflektuje úmysl stran, který je primárně vyjádřen v textu smlouvy. Správní orgány takto podle názoru žalobce nepostupovaly a řádně nevyhodnotily např. výpovědi svědků z vrcholných pracovních pozic Slováckých strojíren. Žalobce má za to, že správní orgány musí při výkladu soukromoprávních vztahů vycházet primárně z předpisů civilního práva a pokud hodlá dovozovat, že jednání účastníků je buď neplatné, nebo jde o právní jednání zastírající jiný úmysl stran, musí pro tato svá tvrzení nalézt odpovídající důkazy a řádně jimi vyvrátit a vyargumentovat tvrzení žalobce. Žalobce trvá na tom, že správní orgány nesplnily svou povinnost prokázat, že v daném případě šlo o výkon nelegální práce a nikoliv o poskytování služby v rámci volného pohybu služeb v EU.

IV. Posouzení věci soudem

19. Zdejší soud, v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) bez nařízení jednání přezkoumal v mezích žalobních bodů napadené rozhodnutí žalovaného, jakož i předcházející rozhodnutí správního orgánu prvního stupně včetně řízení předcházejícího jeho vydání, a shledal, že **žaloba není důvodná**.
20. Předmětem soudního přezkumu je rozhodnutí, kterým byla žalobci uložena pokuta za spáchání přestupků podle § 140 odst. 1 písm. c) a podle § 140 odst. 2 písm. e) zákona o zaměstnanosti.
21. Podstatou žalobních námitek je především nesouhlas se závěrem správních orgánů, že žalobce svým jednáním umožnil 8 pracovníkům ukrajinské státní příslušnosti výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti, jelikož byl odpovědný za

to, že těmto cizincům, kteří byli zaměstnanci polské společnosti, umožnil plnění úkolů spočívajících v závislé práci, a to bez povolení k zaměstnání, čímž porušil § 95 odst. 1 ve spojení s § 95 odst. 3 zákona o zaměstnanosti. Žalobce argumentoval tím, že na cizince se měla uplatnit výjimka uvedená v § 98 písm. k) zákona o zaměstnanosti. Této stěžejní námitce soud nepřisvědčil.

22. Podle § 95 odst. 1 zákona o zaměstnanosti se povolení k zaměstnání vyžaduje i v případě, má-li být cizinec, jehož zaměstnavatelem je zahraniční subjekt, svým zaměstnavatelem na základě smlouvy s českou právnickou nebo fyzickou osobou vyslán k výkonu práce na území České republiky k plnění úkolů vyplývajících z této smlouvy.
23. Podle § 95 odst. 3 téhož zákona žádost o vydání povolení k zaměstnání pro vysílané cizince podává právnická nebo fyzická osoba, která uzavřela smlouvu se zahraničním zaměstnavatelem, na jejímž základě budou cizinci vysláni na území České republiky k plnění úkolů vyplývajících z této smlouvy. Tato osoba je odpovědná za to, že cizinci mají platná povolení k zaměstnání a povolení k pobytu po celou dobu jejich vyslání zahraničním zaměstnavatelem.
24. Podle § 98 písm. k) zákona o zaměstnanosti se povolení k zaměstnání podle tohoto zákona nevyžaduje k zaměstnání cizince, který byl vyslán na území České republiky v rámci poskytování služeb zaměstnavatelem usazeným v jiném členském státu Evropské unie.
25. Podle § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti se nelegální práci rozumí, pokud fyzická osoba-cizinec vykonává práci v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání nebo bez tohoto povolení, je-li podle tohoto zákona vyžadováno, nebo v rozporu se zaměstnaneckou kartou vydanou podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky nebo v rozporu s modrou kartou.
26. Podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti se právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba dopustí přestupku tím, že umožní výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 1 nebo bodu 2 tohoto zákona.
27. Ustanovení § 98 písm. k) zákona o zaměstnanosti představuje výjimku, jejímž smyslem je umožnit podnikatelským subjektům usazeným v některém členském státě Evropské unie, aby mohly na území České republiky naplňovat princip volného pohybu služeb (přeshraniční poskytování služeb), byť k poskytování služeb zaměstnávají občany států, které nejsou členy Evropské unie. V rámci citovaného ustanovení zákonodárce výslovně odkázal na primární právo Evropské unie (čl. 49 a násl. Smlouvy o založení Evropského společenství), které je založeno na respektování a ochraně čtyř základních svobod, a to volného pohybu zboží, služeb, osob a kapitálu.
28. Soudní dvůr EU již v rozsudku ze dne 17. 12. 1981 ve věci C-279/80 *Webb* konstatoval, že „činnost spočívající v tom, že podnik poskytuje za úplatu pracovníky, kteří zůstávají zaměstnanci tohoto podniku, aniž je se společností, která je využívá, uzavřena jakákoli pracovní smlouva, je podnikatelskou činností“, která musí být považována za službu ve smyslu čl. 56 SFEU. Později vymezila obsah pojmu „vyslání v rámci poskytování služeb“ též směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 16. 12. 1996, č. 96/71/ES o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb (dále jen „směrnice 96/71/ES“) v článku 1 odst. 3. V rozsudku ze dne 10. 2. 2011 ve spojených věcech C-307 až 309/09 *Vicoplus a další* se pak Soudní dvůr zabýval výkladem tohoto ustanovení, přičemž dospěl k závěru, že pro poskytování

pracovní síly je charakteristické, že vyslání pracovníka do hostitelského členského státu představuje samotný předmět poskytování služeb a že vyslaný pracovník plní své úkoly pod dohledem a vedením podniku, který jej využívá. S ohledem na zvláštní povahu takové služby, která může mít značný dopad na pracovní trh členského státu, v němž má být služba poskytována, mohou členské státy podřídit takové vysílání pracovníků požadavku na získání pracovního povolení. V rozsudku ze dne 11. 9. 2014 ve věci C - 91/13 *Essent Energie* však Soudní dvůr upřesnil, že paušální požadavek na získání pracovního povolení je v kontextu čl. 56 SFEU nepřiměřený. Odůvodněným může být pouze v případě, že je svoboda poskytování služeb využívána k jinému účelu než k poskytnutí dané služby (například ke zprostředkování zaměstnání, jehož cílem je začlenění pracovníků na pracovní trh hostitelského členského státu). Nicméně pracovníci, kteří vykonávají svou hlavní činnost v členském státě, v němž je usazen podnik poskytující služby, a do hostitelského členského státu byli vysláni pouze dočasně za účelem splnění konkrétního úkolu, neusilují o vstup na pracovní trh hostitelského členského státu, a nemohou pro něj tím pádem představovat ohrožení.

29. K povaze zaměstnávání cizinců na území České republiky na základě výjimky z povinnosti disponovat pracovním povolením ve smyslu § 98 písm. k) zákona o zaměstnanosti se ve své judikatuře vyjadřoval i Nejvyšší správní soud, který např. v rozsudku ze dne 31. 1. 2018, č. j. 2 Azs 289/2017-31, publikovaném pod č. 3713/2018 Sb. NSS, dospěl k závěru: „český zákonodárce přistupuje k dočasnému přidělování cizinců k výkonu práce na území České republiky zahraničními agenturami práce velmi restriktivně, a to s ohledem na citlivost dané oblasti jak z hlediska zajištění dodržování pracovních podmínek, tak i z hlediska ochrany pracovního trhu. Výjimku z obecné povinnosti cizince mít k zaměstnání na území České republiky povolení k zaměstnání, zaměstnaneckou kartu nebo modrou kartu zakotvenou v § 98 písm. k) zákona o zaměstnanosti proto nelze z hlediska systematického ani teleologického vykládat tak, že se vztahuje na veškeré vysílání pracovníků za účelem poskytování služeb. Jak bylo uvedeno výše, členské státy Evropské unie mohou chránit své vnitrostátní pracovní trhy před zneužíváním svobody poskytování služeb k neoprávněnému agenturnímu zaměstnávání podniky usazenými v jiném členském státě. Nejvyšší správní soud proto dospěl s ohledem na judikaturu Soudního dvora a systematiku a účel zákona o zaměstnanosti k závěru, že § 98 písm. k) zákona o zaměstnanosti se vztahuje pouze na dočasné vyslání pracovníků za účelem provedení zakázky jejich zaměstnavatele ve smyslu čl. 1 odst. 3 písm. a) směrnice č. 96/71/ES a na vyslání pracovníků spočívající v poskytnutí pracovní síly, avšak pouze za podmínky, že vyslaní pracovníci provozují svou hlavní činnost v členském státě, v němž má zaměstnavatel sídlo. Pracovní povolení se dle § 98 písm. k) nevyžaduje pouze u pracovníků, kteří, ačkoli byli dočasně vysláni na území České republiky jako pracovní síla, vykonávají svou hlavní činnost u zaměstnavatele, který je na území České republiky vyslal, neboť pouze v takovém případě lze předpokládat, že se cizinci po uplynutí doby vyslání vrátí zpět a nebudou se snažit o začlenění na český pracovní trh. Zaměstnavatelé z jiných členských států tak mohou v rámci volného pohybu služeb dočasně vyslat své zaměstnance na území České republiky jako pracovní sílu coby odlehčovací opatření v době dočasného úbytku zakázek, nemohou však fungovat jako faktické agentury práce, které bez jakékoli kontroly ze strany českých správních orgánů pouze vysílají příslušníky třetích států do České republiky jako pracovní sílu, aniž by kdy tyto osoby využívaly k vlastní činnosti“ (bod 41 odůvodnění; zvýraznění doplněno).

V posuzovaném případě ze správního spisu vyplývá, že cizinci ukrajinské státní příslušnosti byli jejich polským zaměstnavatelem – společností Stand Group formálně vysláni na území České republiky k plnění úkolů vyplývajících ze smlouvy o dílo uzavřené mezi žalobcem (jako objednatelem) a společností Stand Group (jako zhotovitelem). Po posouzení skutečného charakteru práce vykonávané cizinci a vztahu mezi žalobcem a společností Stand Group však bylo zjištěno, že předmětem spolupráce mezi žalobcem a společností Stand Group bylo pouze zajištění pracovníků pro žalobce, který neměl dostatek vlastních zaměstnanců pro splnění zakázky pro společnost Slovácké strojírný. Zaměstnanci společnosti Stand Group na pracovišti pronajatém žalobcem od Slováckých strojíren prováděli stejně jako zaměstnanci žalobce zámečnické a svářečské práce, kterými se podíleli na zhotovení finálního výrobku pro společnost Slovácké strojírný. S ohledem na povahu činnosti, kterou pracovníci společnosti Stand Group pro žalobce vykonávali, se nemohlo jednat o poskytnutí služby spočívající ve zhotovení díla, které by bylo konkrétní a mělo takové vlastnosti, že by bylo možné určit jeho výsledek a případnou odpovědnost za vady, ale šlo pouze o dočasné přidělení zaměstnanců společnosti Stand Group k výkonu závislé práce pro žalobce. Práci zaměstnanců společnosti Stand Group na pracovišti kontroloval žalobce a společnost Slovácké strojírný, na místě se nenacházel nikdo z vedení společnosti Stand Group. Společnost Stand Group se tedy na práci svých zaměstnanců nijak nepodílela, neurčovala jim pracovní dobu, neorganizovala práci, nekontrolovala provedení práce, při práci pracovníci používali pracovní nástroje a zařízení žalobce, které byly pronajaty od Slováckých strojíren.

30. Na základě uvedeného se zřejmě, že polská společnost Stand Group pouze dodávala své zaměstnance k výkonu práce pro žalobce, tedy fakticky působila jako agentura práce, která zaměstnávala cizince z třetích zemí za tím účelem, aby byli dočasně přidělováni k výkonu práce u žalobce, resp. aby byli umístěni na trh práce České republiky. Z provedeného dokazování bylo zjištěno, že zaměstnanci společnosti Stand Group byli přivezeni z Ukrajiny do Polska, kde podepsali pracovní smlouvy, v sídle společnosti bylo provedeno školení bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a poté byli převezeni do místa výkonu práce – do České republiky. Cizinci pro společnost Stand Group tedy v Polsku vůbec nepracovali, ale vykonávali činnost pouze na území České republiky. Vyslání cizinců do České republiky tak představovalo samotný předmět poskytování služby, ve smyslu kritérií stanovených ve shora citované judikatuře Soudního dvora EU se proto jedná o vyslání za účelem poskytnutí pracovní síly. Rámcová smlouva o dílo uzavřená mezi žalobcem a společností Stand Group představovala pouze formální zástěrku pro faktické poskytnutí ukrajinských pracovníků polskou společností na manuální práci u české společnosti.
31. Krajský soud se s odkazem na citovanou judikaturu ztotožnil se závěrem správních orgánů, že se v daném případě jednalo o službu vykazující znaky agenturního zaměstnávání, která podléhá příslušnému povolení k zaměstnání od úřadu práce a kterou nelze subsumovat pod výjimku stanovenou v § 98 písm. k) zákona o zaměstnanosti. Soud nezpochybnuje, že cizinci nebyli zaměstnanci žalobce, to však neznamená, že se žalobce nemohl dopustit přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Podle § 95 odst. 3 zákona o zaměstnanosti je osoba, která uzavřela smlouvu se zahraničním zaměstnavatelem, na jejímž základě byli cizinci vysláni na území České republiky k plnění úkolů vyplývajících z této smlouvy, povinna podat žádost o povolení k zaměstnání pro vysílané cizince, a současně

osobou, která je odpovědná za to, že cizinci budou mít platná povolení k zaměstnání po celou dobu jejich vyslání zahraničním zaměstnavatelem. Tím, že cizinci ukrajinské státní příslušnosti v době výkonu práce u žalobce nebyli držiteli povolení k zaměstnání, byla naplněna definice nelegální práce dle § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti, a právě žalobce byl tím, kdo výkon nelegální práce těmto cizincům umožnil. Soud tedy nemá pochyb o tom, že ze strany žalobce byla naplněna skutková podstata přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti.

32. Soud zdůrazňuje, že žalobci nebyla upřena možnost řešit výpadek pracovníků obstaráním cizinců z třetích zemí zaměstnaných v jiném členském státě, pokud se však jednalo o pracovníky vysílané zahraniční agenturou práce, bylo třeba, aby těmto cizincům zajistil povolení k zaměstnání.
33. Pokud žalobce na podporu své argumentace poukazoval na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 1. 2011, č. j. 9 Ca 238/2008-47, soud nijak nerozporuje zde vyslovené závěry (že smlouva o dílo není bez dalšího smlouvou o vyslání k výkonu práce dle § 87 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, a tudíž na jejím základě nevzniká povinnost dle § 95 zákona o zaměstnanosti), citovaný rozsudek však není aplikovatelný na projednávanou věc. V nyní projednávaném případě bylo prokázáno, že přestože žalobce měl se společností Stand Group formálně uzavřenou smlouvu o dílo, fakticky společnost Stand Group pro žalobce žádné dílo nezhotovovala a předmětem smlouvy mezi stranami bylo pouze dodání pracovní síly pro potřeby žalobce, jednalo se tak o zcela odlišný skutkový stav.
34. Relevantní nemůže být ani tvrzení, že žádný z cizinců nevykonával činnost na území České republiky déle než 90 dnů. Podstatné pro posouzení věci bylo, že se s ohledem na charakter činnosti cizinců vůbec nejednalo o poskytnutí služby podřaditelné pod výjimku dle § 98 písm. k) zákona o zaměstnanosti, zabývat se dobou činnosti cizinců na území ČR proto bylo nadbytečné.
35. Žalobce v žalobě v obecné rovině poukazoval na stanoviska a výklady ke Směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 96/71/ES, žádné konkrétní dokumenty však nezmínil. V této souvislosti lze odkázat na odůvodnění rozhodnutí oblastního inspektorátu, který se na str. 14 až 17 evropskou úpravou a judikaturou týkající se poskytování služeb v rámci volného pohybu služeb podrobně zabýval. Pokud měl žalobce na mysli informační leták „Vysílání ukrajinských občanů do České republiky k výkonu práce z jiného členského státu Evropské unie“, který je součástí správního spisu, z jeho obsahu vyplývá, že pro ukrajinské občany, kteří jsou zaměstnání v jiném členském státu EU a jsou svým zahraničním zaměstnavatelem vysláni do České republiky, aby zde poskytli službu českému podnikateli nebo firmě, zákon stanoví výjimku spočívající v tom, že pokud budou v ČR poskytovat službu po dobu nepřesahující 90 dnů, nepotřebují povolení k zaměstnání, zaměstnaneckou ani modrou kartu ani žádné další pobytové oprávnění. Mezi konkrétními podmínkami vymezujícími, co se rozumí službou, je však následně výslovně uvedeno, že *„vykonává-li vyslaný pracovník pro českého podnikatele nebo firmu závislou práci, jakou vykonávají jeho vlastní zaměstnanci, a v obdobném postavení jako oni, nejedná se o službu“*. Právě o takový případ v daném případě šlo, a proto uvedenou výjimku nebylo možné uplatnit.
36. Co se týče žalobních námitek mířících proti provedenímu dokazování, soud dospěl ve shodě se žalovaným k závěru, že správní orgány obou stupňů vycházely z dostatečného

řetězce důkazů, které hodnotily samostatně i ve vzájemném kontextu, přičemž byl zjištěn skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Oblastní inspektorát postupoval zcela správně, pokud se nespokojil s formálním a teoretickým smluvním vymezením (s tím, že mezi žalobcem a společností Stand Group byla uzavřena smlouva o dílo), ale zabýval se tím, zda tento formální základ odpovídal i reálnému stavu věci. Právě otázka, zda činnost zaměstnanců společnosti Stand Group spočívala v samostatném zhotovení díla nebo pouze v dodání pracovní síly, tedy jaký byl skutečný (a nejen pouze formální) charakter činnosti pracovníků společnosti Stand Group, byla rozhodující pro posouzení toho, zda cizinci pro výkon práce potřebovali povolení k zaměstnání či nikoliv. Soud má za to, že správní orgány dostaly zásadě materiální pravdy, když na základě provedeného dokazování shledaly, že cizincům bylo žalobcem umožněno plnění úkolů spočívající v závislé práci (viz výše). Oblastní inspektorát provedl k meritu věci několik svědeckých výpovědí a listinných důkazů, se kterými se v odůvodnění svého rozhodnutí podrobně vypořádal a řádně je zhodnotil. Skutečnost, že k věci nebyli vyslechnuti ukrajinští pracovníci nebo nebylo zjištěno vyjádření polské společnosti Stand Group, nemá na hodnocení skutkového stavu žádný vliv, jelikož podstata spolupráce mezi žalobcem a společností Stand Group byla na základě provedeného dokazování zjištěna bez důvodných pochybností. Jedním z důkazů ostatně byl protokol o výsledku jednoho z ukrajinských pracovníků (pana H.) pořízený Policií ČR, k němuž měl žalobce možnost se vyjádřit. Žalobce ostatně žádné další důkazy k provedení v průběhu řízení nenavrhoval. Namítal-li žalobce, že z výpovědí svědků – zaměstnanců společnosti Slovácké strojírný – mělo vyplynout, že cizincům nebylo žalobcem umožněno plnění úkolů spočívající v závislé práci, soud konstatuje, že svědek Ing. Z. se vyjadřoval toliko k činnosti pracovníků žalobce, přitom nevěděl nic o tom, že by žalobce zhotovoval zakázku pomocí subdodavatele (společnosti Stand Group). Z provedeného výsledku tedy v žádném případě nevyplynulo, že by pracovníci společnosti Stand Group prováděli pro žalobce samostatně určitelné dílo a nikoliv závislou práci. K argumentaci uvedené v replice soud konstatuje, že oblastní inspektorát nijak nehodnotil platnost uzavřené smlouvy o dílo, pouze této smlouvě nepřiznal důkazní hodnotu (ať už s ohledem na ostatní provedené důkazy, na skutečnost, že tato smlouva byla předložena až dodatečně v rámci námitek proti kontrolnímu zjištění a ne již v průběhu kontroly, nebo na skutečnost, že ve smlouvě nebylo nijak specifikováno, v čem mělo spočívat zhotovené dílo). Těmto úvahám a hodnocením nemá soud co vytknout.

37. Namítal-li žalobce, že na ukrajinské pracovníky mělo být nahlíženo jako na pracovníky vykonávající nelegální práci pro společnost Slovácké strojírný, zatímco on se mohl dopustit nanejvýš přestupku podle § 140 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti, tedy jako osoba, která zprostředkovala společnosti Slovácké strojírný zaměstnance, soud konstatuje, že posuzování spáchání přestupku podle § 140 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti a stejně tak posuzování vztahu žalobce a společnosti Slovácké strojírný nebylo předmětem tohoto řízení. Pro dané řízení bylo rozhodující, kdo byl povinen zajistit, aby cizinci měli vydané povolení k zaměstnání pro výkon práce v České republice, a to byl právě žalobce, jakožto právnická osoba, která uzavřela smlouvu se zahraničním zaměstnavatelem, na jejímž základě byli cizinci vysláni na území České republiky. Ani této námitce tedy soud nepřisvědčil.
38. K přestupku podle § 140 odst. 2 písm. e) zákona o zaměstnanosti spočívajícím v tom, že žalobce neměl v době kontroly v místě pracoviště k dispozici kopii dohody o pracovní

činnosti, se dostatečným způsobem vyjádřil již správní orgán prvního stupně. Žalobce jakožto zaměstnavatel pana B. byl povinen mít uloženou kopii dohody o pracovní činnosti na místě, kde mu bude přístupná, aby byl schopen ji na požádání kontrolního orgánu ihned na místě předložit a zajistit tak řádné zjištění stavu na místě. Předmětnou dohodu však žalobce doložil až dodatečně po provedené kontrole, neboť ji neměl uloženou na pracovišti. Inspektorát práce tak dospěl k závěru, že žalobce sice měl s panem B. uzavřený pracovněprávní vztah, avšak uložení kopie dohody o pracovní činnosti na pracovišti v souladu se zákonem včas nezajistil. Inspektorát práce uvedl, že tvrzení žalobce, že měl povinnost pana B. přihlásit na příslušnou správu sociálního zabezpečení a na zdravotní pojišťovnu, nemá na posouzení věci žádný vliv, neboť listinnými důkazy bylo prokázáno, že pan B. nebyl ke dni kontroly do příslušných registrů žalobcem přihlášen. Ačkoli se jednalo o zaměstnání, které takovému přihlášení podléhá, pak byl žalobce povinen mít kopii dokladu o existenci pracovněprávního vztahu uloženou na pracovišti do doby, než se tak skutečně stane. V daném případě tedy nebylo možné se zprostit odpovědnosti za přestupek odkazem na § 136 odst. 1 věty druhé zákona o zaměstnanosti. Soud ve shodě se žalovaným neshledal, že by závěry oblastního inspektorátu byly vnitřně rozporné, jelikož správní orgán se na různých místech odůvodnění rozhodnutí vyjadřoval k věci v různém kontextu (nejprve se zabýval formální a poté materiální stránkou přestupku). Soud stejně jako správní orgány obou stupňů nemá pochybnosti o tom, že skutková podstata i tohoto přestupku byla ze strany žalobce naplněna.

39. Soud neshledal důvodnou ani námitku, že správní orgány aplikovaly nesprávný procesní předpis, pokud postupovaly podle zákona o odpovědnosti za přestupky. Podle § 2 kontrolního řádu je kontrola proces, při kterém kontrolní orgán zjišťuje, jak kontrolovaná osoba plní povinnosti, které jí vyplývají z jiných právních předpisů nebo jí byly uloženy na základě těchto předpisů. Přestože v § 28 kontrolního řádu je upravena subsidiární aplikace správního řádu na postupy podle kontrolního řádu, je třeba zdůraznit, že výkon kontroly není správním řízením (nejde o postup podle části druhé a třetí správního řádu), ale jde o postup podle části čtvrté správního řádu. Kontrola a správní řízení jsou dva zcela samostatné procesní instituty, které se doplňují, ale každý z nich slouží jinému cíli. Teprve po ukončení kontroly může následovat správní řízení, jehož výsledkem je správní rozhodnutí, kterým je rozhodováno o právech a povinnostech kontrolovaných osob. Není tedy možné přistoupit na argumentaci žalobce, že správní řízení mělo být zahájeno ještě před ukončením kontroly podle kontrolního řádu.
40. V daném případě byla kontrola zahájena dne 10. 5. 2017 a ukončena dne 21. 9. 2017 doručením vyřízení žalobcem podaných námitek proti kontrolnímu zjištění. Po provedené kontrole, z níž vzešla podezření na následně projednávané přestupky, bylo v souladu s § 78 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky dne 17. 1. 2018 zahájeno přestupkové řízení. Podle § 112 odst. 4 zákona o odpovědnosti za přestupky *a contrario* bylo řízení vedeno podle této nové procesní úpravy, tj. podle zákona o odpovědnosti za přestupky. K věci je nutno dodat, že žalobce sice namítal procesní pochybení, neuvedl však, že by byl postupem oblastního inspektorátu jakkoli dotčen na svých právech, nebo že by bylo postupováno v jeho neprospěch.
41. S námitkou, že zahájení kontroly bylo vadné, jelikož kontrola byla zahájena ve stejný okamžik vůči dvěma odlišným subjektům, se dostatečně vypořádal již oblastní inspektorát v odůvodnění svého rozhodnutí. Oblastní inspektorát správně uvedl, že skutečnost, že

inspektoři zahájili ve stejný den, stejnou hodinu a stejnou minutu kontrolu jak se žalobcem, tak se společností Amikov, nelze považovat za formální vadu protokolu. Zahájení kontroly je úkonem, u něhož není vyloučeno, že se v jednom okamžiku uskuteční vůči několika povinným osobám, stejně jako není vyloučeno, že předložením pověření ke kontrole jedné osobě bude zahájeno několik kontrol s různými kontrolovanými subjekty. Ani této námitce tedy soud nepřisvědčil.

42. Důvodnou soud neshledal ani námitku, že výroková část rozhodnutí žalovaného neodpovídá požadavkům § 90 správního řádu. Z formulace výroku I. rozhodnutí žalovaného je zřejmé, že žalovaný tímto výrokem rozhodl o celém výroku I. rozhodnutí oblastního inspektorátu [v části A) výrok I. prvostupňového rozhodnutí částečně změnil, ve zbývající části, tedy včetně části B), výrok I. prvostupňového rozhodnutí potvrdil], není tedy možné říci, že by žalovaný o odvolání proti výroku I. části B) prvostupňového rozhodnutí nerozhodl. Z obsahu výroku je rovněž zřetelné, jak žalovaný rozhodl věcně, tedy že v meritu prvostupňové rozhodnutí v případě obou přestupků potvrdil, a pouze formálně v části A) výroku I. rozhodnutí oblastního inspektorátu upravil časové znění zákonných ustanovení. Z obsahu napadeného rozhodnutí vyplývá, že žalovaný postupoval zcela v souladu s § 90 odst. 5 správního řádu, podle něhož jestliže odvolací orgán změni nebo zruší napadené rozhodnutí jen zčásti, ve zbytku je potvrdí.
43. Konečně žalobce namítal, že uložená výše pokuty byla nepřiměřená a v podstatě jej ekonomicky zlikvidovala. Ani této žalobní námitce soud nepřisvědčil.
44. Dle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, publikovaného pod č. 2092/2010 Sb. NSS, „[s]právní orgán ukládající pokutu za jiný správní delikt je povinen přihlídnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter, a to i v případech, kdy příslušný zákon osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí. [...] Správní orgán vychází při zjišťování osobních a majetkových poměrů z údajů doložených samotným účastníkem řízení, případně z těch, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení či které si opatří samostatně bez součinnosti s účastníkem řízení. Nelze-li takto získat přesné informace, je správní orgán oprávněn stanovit je v nezbytném rozsahu odhadem“.
45. Jak vyplývá ze správního spisu, žalobce byl oblastním inspektorátem opakovaně upozorňován na možnost doložení svých osobních a majetkových poměrů, až do vydání žalobou napadeného rozhodnutí tak však neučinil. Správní orgány tedy správně postupovaly dle shora citovaného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu a za účelem zjištění majetkových poměrů žalobce vycházely z údajů uvedených ve veřejně přístupných rejstřících a ze skutečností zjištěných při vlastní kontrolní činnosti (doložené faktury). Oblastní inspektorát při stanovení výše pokuty hodnotil skutek, protiprávní jednání žalobce ve vztahu ke konkrétní závažnosti přestupků, způsobu spáchání a následkům a okolnostem, majetkovým poměrům a polehčujícím a přitěžujícím okolnostem žalobce. Namítal-li žalobce, že správní orgány nepřihlíděly k tomu, že žalobce dosud nebyl za tyto přestupky postižen, toto tvrzení nemá oporu v napadeném rozhodnutí, neboť oblastní inspektorát výslovně uvedl, že jako mírně polehčující okolnost hodnotil, že žalobci bylo spáchání přestupků prokázáno poprvé. Stejně tak zohlednil, že podnikání žalobce je na počátku, to však neopravňuje správní orgán k tomu, aby od uložení pokuty upustil nebo pokutu uložil neúměrně nízkou, neboť by toto bylo

diskriminační vůči ostatním subjektům, kteří se dopustili přestupku za obdobných okolností a rozsahu.

46. Soud má ve shodě se správními orgány za to, že s ohledem na okolnosti případu lze uloženou pokutu ve výši 540 000 Kč považovat za přiměřenou, neboť každá ukládaná sankce v sobě musí obsahovat určitý zásah do majetkové sféry delikventa, aby se napříště vyvaroval porušení zákona. Výše uložené pokuty odpovídá jak funkci represivní, tak funkci preventivní. Vzhledem k tomu, že žalobce v průběhu celého řízení nepředložil žádný doklad, který by mohl podpořit jeho tvrzení o likvidačním účinku pokuty, nelze správním orgánům vytýkat, že na základě vlastních zjištění likvidační charakter pokuty neshledaly. Likvidační účinek pokuty nemůže být prokázán ani tím, že žalobce vstoupil do likvidace, k tomu totiž došlo již před vydáním pravomocného rozhodnutí o uložení pokuty (15. 8. 2018). Nelze tedy tvrdit, že uložená pokuta žalobce ekonomicky zlikvidovala.
47. Pokud žalobce považoval za absurdní tvrzení oblastního inspektorátu, že žalobce svým jednáním narušil pracovní trh a negativně působil na jeho rovnováhu, soud konstatuje, že tyto úvahy byly uvedeny především v rámci shrnutí typové závažnosti přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, která byla s ohledem na zákonné rozpětí sankce vyhodnocena jako velmi nežádoucí. V rámci posouzení individuální závažnosti protiprávního jednání žalobce lze uvést, že dotčení trhu práce České republiky bylo v daném případě jednoznačně dáno, a to již tím, že nedodržováním zákonných povinností při výkonu práce 8 cizinců byl žalobce konkurenčně zvýhodněn na poli pracovního trhu oproti jiným subjektům, které zákonné povinnosti při zaměstnávání cizinců dodržují. Jednáním žalobce byla nepochybně narušena stabilita a regulace pracovního trhu při výkonu závislé práce. Soud připouští, že není zřejmé, jak by jednáním žalobce mohl být narušen pracovní trh v Polsku, jak uvedl oblastní inspektorát, toto tvrzení nicméně nemohlo mít samo o sobě na uloženou výši pokuty žádný vliv.

V. Závěr a náklady řízení

48. Na základě výše uvedeného soud žalobu dle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl, neboť není důvodná.
49. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce ve věci úspěch neměl (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta), a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly, pročež mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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 19. června 2020

JUDr. Zuzana Bystřická v.r.
předsedkyně senátu