



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Václava Roučky a soudců JUDr. Petra Kuchynky a Mgr. Jaroslava Škopka ve věci

žalobkyně: **LAMONTEX a. s.**, IČ 14706105, sídlem Blanická 74/28, 350 02
Cheb,
zastoupené Mgr. Martinem Heřmánkem, advokátem, sídlem Dřevná
2, 128 00 Praha 2,

proti
žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, IČ 75046952, Kolářská 451/13, 746 01
Opava,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 6. 2017, čj. 303/1.30/17-3,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

[I] Předmět řízení

1. Rozhodnutím Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj (dále jen „oblastní inspektorát“ nebo „prvoinstanční správní orgán“) ze dne 16. 12. 2016, č.j. 10627/6.30/16-26 (dále jen „prvoinstanční rozhodnutí“) bylo rozhodnuto tak, že žalobkyně spáchala správní delikty dle § 140 odst. 1 písm. c) a d)

zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), tím, že porušila § 5 písm. e) a § 87 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, neboť 1) umožnila výkon nelegální práce tím, že v době od 26. 9. 2015 do 7. 12. 2015 výkon závislé práce mimo pracovněprávní vztah osobě V.P., když jmenovaný pro žalobkyni v době od 26. 9. 2015 do 7. 12. 2015 vykonával v její provozovně na adrese Blanická 74, Cheb - Háje, činnost jako vedoucí stroje; 2) písemně neinformovala nejpozději v den nástupu k výkonu práce příslušnou krajskou pobočku úřadu práce o nástupu do zaměstnání cizince O.P., která nastoupila k výkonu práce dne 30. 10. 2015, pracovní smlouva ze dne 23. 10. 2015, když informační povinnost splnila až dne 19. 1. 2016 (výrok I.). Žalobkyni byla dle § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti uložena pokuta ve výši 75 000 Kč (výrok II.) a zároveň uložena povinnost nahradit náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč (výrok IV.) Správní řízení pro podezření ze spáchání správního deliktu podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, kterého se měla žalobkyně dopustit tím, že umožnila výkon nelegální práce v době od 26. 9. 2015 do 7. 12. 2015 výkon závislé práce mimo pracovněprávní vztah osobě V.P., když jmenovaný pro žalobkyni v době od 26. 9. 2015 do 7. 12. 2015 v její provozovně na adrese Blanická 74, Cheb - Háje, pomáhal zaměstnancům s prací (nalepoval etikety a přenášel balíky), aby se splnila norma, a v době od 1. 9. 2015 do 7. 12. 2015 osobě T.K., když jmenovaná v době od 1. 9. 2015 do 7. 12. 2015 vykonávala v provozovně na adrese Blanická 74, Cheb - Háje, pomocné práce při balení hadrů, pokládala hadry na dopravník, pomáhala zaměstnancům s prací, bylo zastaveno (výrok III.).

2. Rozhodnutím žalovaného ze dne 13. 6. 2017, čj. 303/1.30/17-3 (dále jen „napadené rozhodnutí“), bylo dle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), odvolání žalobkyně zamítnuto a výroky I., II., a IV. prvoinstančního rozhodnutí byly potvrzeny.
3. Žalobou ze dne 10. 8. 2017, doručenou Krajskému soudu v Plzni (dále jen „soud“) dne 11. 8. 2017, se žalobkyně domáhala zrušení napadeného rozhodnutí i rozhodnutí prvoinstančního (v rozsahu výroků I., II. a IV) a náhrady nákladů řízení.
4. Správní delikty právnických osob v oblasti zaměstnanosti byly upraveny zákonem o zaměstnanosti. Správní řízení bylo upraveno správním řádem.

[III] Žaloba

5. Žalobkyně namítala následující nedostatky prvoinstančního i napadeného rozhodnutí.
Porušení zásady legitimního očekávání
6. Oblastní inspektorát zahájil správní řízení pro údajný výkon nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bod 1 zákona o zaměstnanosti s panem P. a paní K. během určitého časového období od září do prosince 2015. Žalobkyně ve své výpovědi konané dne 2. 9. 2016 (č.j. 10627/6.30/16-9) před oblastním inspektorátem uvedla v souladu se svými předchozími tvrzeními, že pan P. pro ni vykonával činnost na základě dvou právních vztahů, a to na základě smlouvy o dílo (servis a seřizování strojů) a na základě dohody o provedení práce (pomocné práce ve výrobě). Obdobně tomu bylo i u paní K., která vykonávala na základě smlouvy o dílo úklid a na základě dohody o provedení práce rovněž pomocné práce ve výrobě.
7. Pokud jde o činnost pana P. spočívající v pomoci zaměstnancům žalobkyně s prací

(nalepování etiket a přenášení balíků), aby se splnila norma, a činnost paní K. spočívající v pomocných pracích při balení hadrů, pokládání hadrů na dopravník a pomoci zaměstnancům žalobkyně s prací, oblastní inspektorát řízení pro podezření ze spáchání správního deliktu zastavil. Pokud jde o činnosti vedoucího a servisu stroje, které měl pan P. vykonávat, došel oblastní inspektorát práce k závěru, že žalobkyně spáchala správní delikt dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Ve vztahu k činnostem vykonávaným paní K. dle smlouvy o dílo však oblastní inspektorát práce porušení právních předpisů neshledal.

8. Pokud tedy v případě činností vykonávaných paní K. dle smlouvy o dílo oblastní inspektorát připustil, že se nejednalo o nelegální zaměstnávání, zatímco v identickém případě pana P. zcela nepochopitelně zaujal stanovisko opačné, pak je to dle žalobkyně zjevně v rozporu se zásadou legitimního očekávání vyjádřenou v § 2 odst. 4 správního řádu. Na uvedeném závěru nemění nic ani to, že ohledně činností vykonávaných panem P. a paní K. na základě dohod o provedení práce bylo správní řízení zastaveno. Správní orgán je povinen dbát na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Ústavní soud k tomu v nálezu sp. zn. I. ÚS 591/06 ze dne 6. 5. 2009 doplnil toto: *„[O]chrana jednání učiněného v důvěře v právo předpokládá, že právnícká nebo fyzická osoba jedná v důvěře nejen v text relevantního právního předpisu, ale zejména též v trvajícím výklad tohoto předpisu ze strany orgánů veřejné moci, včetně praxe správních úřadů a výkladu práva správními soudy. Taková konstantní správní praxe a na ni navazující rozhodování správních soudů (vyvolávají ovšem vůbec potřebu žalob ve správním soudnictví) a interpretace v nich obsažená tvoří v materiálním smyslu součást interpretované právní normy, od níž se odvíjí ochrana důvěry adresátů právních norem v právo.“*

Nedostatečně zjištěný skutkový stav, nesprávné posouzení otázky, zda se jednalo o výkon závislé činnosti

9. Pokud jde o to, zda pan P. pracoval i pro jiné subjekty, odkázal žalovaný ve svém rozhodnutí na prvoinstanční rozhodnutí a doplnil, že pracovní vytížení pana P. údajně svědčí o jeho ekonomické závislosti na žalobkyni, neboť množství práce pro ni vykonávané ponechávalo velmi omezené množství času, během něhož by pan P. mohl vykonávat práci i pro jiné subjekty a dostávat za tuto práci náležité peněžité protiplnění, tak jako od žalobkyně. Dle žalovaného tedy nebylo k dostatečnému zjištění skutkového stavu, resp. k náležitému zhodnocení, zda se jednalo o výkon závislé práce, zapotřebí blíže ozřejmovat, zda pan P. měl i jiné smluvní partnery.
10. Žalobkyně k tomu uvedla, že činnost pana P. nejeví znaky závislé činnosti, když nenaplnuje některé pojmové znaky uvedené v ust. § 2 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce (dále jen „zákoník práce“), neboť činnosti pana P. pro žalobkyni nebyly vykonávány ve vztahu nadřízenosti a podřízenosti, ani jménem žalobkyně, ani na náklady a odpovědnost žalobkyně a ani nebyla sjednána pracovní doba.
11. K prokázání tvrzených skutečností žalobkyně doložila smlouvy o dílo, dohody o provedení práce a další důkazy, zejména řádně vedenou evidenci činností prováděných na základě dohody o provedení práce (notesy), přehledy odpracovaných hodin dle dohody o provedení práce, mzdové listy, předpisy DPFO a skutečnosti potvrzující úhradu daně. Všechny uvedené důkazy se vztahují k rozhodnému období.
12. Pan P. ve své výpovědi konzistentně s tvrzeními žalobkyně uvedl, že prováděl

pro žalobkyni na základě smlouvy o dílo servis strojů a na základě dohody o provedení práce drobné věci ve výrobě. Existenci obou smluvních vztahů pan P. výslovně potvrdil. Činnost podle dohody o provedení práce označil pan P. jako doplňkovou. Vedle toho pan P. uvedl, že jako OSVČ měl i jiné příjmy, nicméně připustil, že o něco větší část příjmů má z činnosti pro žalobkyni. Pan P. při své výpovědi dne 14. 7. 2016 opakovaně uvedl, že pracuje ještě pro jiné firmy, přičemž o něco větší příjmy měl od žalobkyně. Pokud vypomáhal ve výrobě žalobkyně, jednalo se pouze o drobné činnosti, pro které byla mezi účastníky uzavřena dohoda o provedení práce. Neměl určenou pracovní dobu, řídil se podle toho, jaký měl plán.

13. Domněnku žalovaného formulovanou v rozhodnutí, že pan P. měl údajně jen velmi omezené množství času, během kterého by mohl vykonávat práci i pro jiné subjekty a dostávat za tuto práci náležité peněžité protiplnění, nelze přijmout. Správní orgán měl postupovat tak, že pokud vznikly jakékoliv pochybnosti o tom, zda pan P. pracuje ještě pro jiné obchodní partnery a jaká je výše peněžitého protiplnění za takovou práci, měl správní orgán z moci úřední postupovat tak, aby tyto nejasnosti objasnil. To však správní orgán neučinil a namísto toho popřel toto výslovné tvrzení svědka bez jakýchkoliv dalších důkazů. Zcela zjevně tak není správný postup správního orgánu, který se nejasnosti objasnit nepokusil a pouze konstatoval, že tvrzení pana P., že v předmětném období vykonával činnost i pro jiný subjekt a měl tak i jiné příjmy než od žalobkyně, považuje za nepravdivé.
14. Vyjádření svědka P. přitom zcela nepopíratelně korespondují jednak s tvrzeními žalobkyně a dále s dalšími důkazy, jako byla smlouva o dílo uzavřená dne 26. 9. 2015 mezi žalobkyní a panem P., evidence odpracované doby za měsíce leden – prosinec 2015 (včetně ručně psané evidence - kopie notýsku), soupis daně z příjmu za období 12/2015 atd. Skutečnost, že se oblastní inspektorát dostatečně neseznámil s důkazy navrženými žalobkyní, potvrzuje například fakt, že si neprostudoval notýsek, který obsahoval evidenci práce sepsanou panem P.. Tato evidence práce odpovídala uhrazené odměně dle dohody o provedení práce. Je zřejmé, že postup oblastního inspektorátu, kdy zohlednil pouze některé dokumenty doložené žalobkyní (vyjmenované na str. 6 napadeného rozhodnutí), je nesprávný.
15. Pokud se týká pracovních pomůcek nezbytných pro řádné nastavení strojů žalobkyně, uvedli jak svědek P., tak rovněž žalobkyně, že předmětné stroje musejí být z technických důvodů seřizovány speciálními nástroji dodávanými přímo výrobcí těchto strojů. Tyto nástroje se obvykle nacházejí ve skříních, které jsou součástí strojního zařízení. Zcela lichý je tak v případě tohoto specifického případu, kdy běžně dostupné pracovní nástroje k této činnosti nejsou vhodné a záruční podmínky výrobců strojů znemožňují žalobkyni, aby umožnila provádění servisu svých strojů k tomu určenými nástroji, v rozhodnutí uvedený závěr žalovaného, že by měl pan P. takové přístroje zakupovat či je mít od žalobkyně pronajaty.
16. Lze shrnout, že se oblastní inspektorát, resp. žalovaný nedostatečně se seznámili s obsahem navržených důkazů a následné hodnocení důkazů neprovedli tak, aby byl úplně zjištěn skutečný stav věci. Správní orgány tak tímto postupem významně zkrátily žalobkyni na jejích právech, když při posouzení, zda se žalobkyně dopustila správního deliktu, vycházely z nedostatečně zjištěného skutkového stavu.

Porušení zásady totožnosti skutku

17. Žalovaný k totožnosti skutku v napadeném rozhodnutí uvedl, že od zahájení správního řízení až do vydání prvoinstančního rozhodnutí bylo jednak jednáno o stejných skutcích, a jednak právní kvalifikace nedoznala v žádném okamžiku vedeného správního řízení jakékoliv změny.
18. Žalobkyně se s těmito tvrzeními neztotožnila. Oblastní inspektorát v oznámení o zahájení správního řízení konstatoval, že žalobkyně umožnila „v době od 26. 9. 2015 do 7. 12. 2015 výkon závislé práce mimo pracovněprávní vztah panu P., když pan P. pro žalobkyni v době 26. 9. 2015 do 7. 12. 2015 vykonával v její provozovně na adrese Blanická 74, Cheb – Háje, činnost jako vedoucí stroje, pomáhal zaměstnancům žalobkyně s prací (nalepoval etikety a přenášel balíky), aby se splnila norma“. Z oznámení o zahájení správního řízení tedy vyplývá, že pan P. vykonával činnost jako vedoucí stroje, když pomáhal zaměstnancům ve výrobě. V prvoinstančním rozhodnutí je pak na str. 3 uvedeno, že pan P. pracuje jako vedoucí stroje (pomáhá ostatním s prací, balením, aby se stihla norma, každý stroj má normu a ta se musí stihnout). Pokud jde o rozsah pracovních činností, které na podobných pozicích zabezpečuje vedoucí stroje, jedná se zejména o obsluhu předmětného stroje (s tím, že je vedoucí stroje u předmětného stroje přítomen prakticky nepřetržitě), vedení určitého kolektivu lidí, zodpovědnost za dodržení předepsaných technologických postupů včetně kontroly obsahu, zodpovědnost za bezpečnost práce na stroji a za pořádek na pracovišti. Pan P. však dle smlouvy o dílo vykonával servis a seřizování strojů, prováděl nastavení strojů dle plánu výroby (nastavil určité parametry pro výrobu na daném stroji podle toho, jaký výrobek se právě vyráběl). Tyto úkony však prováděl tak, že u strojů nebyl přítomen nepřetržitě, ale např. jen v některé dny v týdnu. Činnosti, které pan P. vykonával, tak zjevně nejsou činnostmi, které vykonává vedoucí stroje.
19. Zjevný rozpor žalobkyně spatřovala rovněž v tom, že dle oznámení o zahájení správního řízení vydaného oblastním inspektorátem, pan P. vykonával činnost jako vedoucí stroje, což znamená, že pomáhal zaměstnancům ve výrobě. V prvoinstančním rozhodnutí však oblastní inspektorát došel k závěru, že tyto činnosti (pomoc zaměstnancům ve výrobě) nejsou činnostmi vedoucího stroje a vzhledem k těmto činnostem nedošlo ke spáchání správního deliktu. Zároveň však rozhodl, že žalobkyně spáchala správní delikt tím, že umožnila panu P. výkon nelegální práce tím, že vykonával v její provozovně činnost jako vedoucí stroje. O činnosti, kterou popsal v oznámení o zahájení správního řízení, tak oblastní inspektorát tedy zcela nesprávně rozhodl jednak tak, že při pomáhání zaměstnancům ve výrobě panem P. nedošlo k porušení právních předpisů, a jednak tak, že seřizování strojů panem P. jeví znaky závislé činnosti a došlo ke spáchání správního deliktu. Z uvedeného je zřejmé, že v žádném případě nelze přisvědčit závěru žalovaného, že nebyla porušena zásada totožnosti skutku. Naopak je zřejmé, že oblastní inspektorát postupoval v rozporu se zákonem, když rozhodl o skutku, který vůbec nebyl předmětem správního řízení. Žalobkyně měla za to, že prvoinstanční správní orgán byl povinen v oznámení o zahájení řízení o správním deliktu podle § 46 odst. 1 správního řádu popsat skutek, o kterém bude v řízení jednáno, a správní delikt, který je v tomto skutku spatřován. V průběhu řízení může sice dojít ke změně skutkových zjištění, musí však být jednáno o skutku, pro který bylo zahájeno řízení.
20. Pokud by mělo být v tomto řízení rozhodováno o dalším skutku či skutcích v oznámení o zahájení řízení neuvedených, musí správní orgán oznámit účastníkům

řízení zahájení řízení o tomto skutku či skutcích a provést o nich samostatné řízení nebo tato řízení spojit do společného řízení. V průběhu řízení tak nemůže být změněn skutek, pro který bylo zahájeno řízení. Pokud by snad správní orgán měl v úmyslu změnit právní kvalifikaci skutku, o kterém se řízení vede (což v tomto řízení neučinil), musí o této změně správní orgán účastníka řízení uvědomit. Tento postup slouží primárně k tomu, aby obviněný z deliktu věděl, za který skutek je stíhán, a mohl se účinně hájit. Žalobkyně v této souvislosti odkázala na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2015 ve věci sp. zn. 6 As 159/2014, v němž kasační soud mj. konstatoval, že *„je logické, že osoba, která je stíhána pro správní delikt, by měla být seznámena též s předpokládanou právní kvalifikací skutku, aby se mohla případně bránit popřením některé z komponent skutkové podstaty deliktu, který je jí kladen k tíži. Na rozdíl od skutkového vymezení stíhaného jednání, kde lze v průběhu řízení připustit jen jeho určitá upřesnění či zúžení, změně právní kvalifikace takového jednání principiálně nic nebrání. Je však vždy nutno trvat na požadavku, aby stíhaná osoba byla se změnou právního hodnocení věci seznámena a byl jí dán dostatečný prostor přizpůsobit této skutečnosti její obhajobu (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2005, č. j. 2 As 44/2004-62, publikovaný pod č. 1378/2007 Sb. NSS, ze dne 20. 11. 2003, č. j. 5 A 73/2002-34, publikovaný pod č. 296/2004 Sb. NSS, a ze dne 31. 10. 2012, č. j. 9 As 83/2012-62)“*.

21. Žalobkyně konstatovala, že správní orgány obou stupňů porušily zásadu totožnosti skutku, když rozhodly o tom, že se žalobkyně měla dopustit správního deliktu podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, tím, že umožnila výkon nelegální práce panu P., přičemž jednání žalobkyně mělo spočívat v tom, že v době od 26. 9. 2015 do 7. 12. 2015 měla umožnit výkon závislé práce mimo pracovněprávní vztah, když jmenovaný pro žalobkyni údajně vykonával v jeho provozovně činnost jako vedoucí stroje. V konkrétním případě tedy byla deliktní odpovědnost žalobkyně spatřována v umožnění výkonu nelegální práce panu P. Pro tento skutek však nebylo řízení vůbec vedeno, žalobkyně nebyla žádným způsobem zpravena oblastním inspektorátem o tom, že je proti ní takové řízení vedeno a ani nedostala žádnou možnost se k tomuto podezření správního orgánu vyjádřit. Postupem žalovaného (resp. oblastního inspektorátu), tak byla žalobkyně zkrácena na svých právech.

Možnost upuštění od uložení peněžitého postihu

22. Žalobkyně ohledně výkonu činností panem P. dle smlouvy o dílo nesouhlasila se závěrem žalovaného, že došlo k naplnění formální i materiální stránky správního deliktu. Na tento případ tak nelze aplikovat judikaturu citovanou žalovaným v rozhodnutí, neboť ta se týká případů, kdy je naplněna jak formální, tak i materiální stránka správního deliktu.
23. Stran pokuty uložené oblastním inspektorátem a potvrzené žalovaným za dva správní delikty v souladu s absorpční zásadou, žalobkyně uvedla, že ohledně údajného nelegálního zaměstnávání považuje uloženou pokutu za zcela nedůvodnou a ohledně správního deliktu podle § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti měly být vzaty v úvahu rovněž okolnosti, za kterých se vytýkaného jednání dopustila, nedostatek úmyslu a rovněž snaha žalobkyně zjednat nápravu co nejdříve poté, co se o svém pochybení dozvěděla.
24. Žalobkyně k tomu s odkazem na závěry Nejvyššího správního soudu uvedené v rozsudku ze dne 31. 10. 2008, věc sp. zn. 7 Afs 27/2008, uvedla, že kategorie správních deliktů je kategorií trestního práva v širším slova smyslu, tudíž se pro všechny správní

delikty, nejen pro přestupky, uplatní povinnost správního orgánu zkoumat nejen naplnění formálních znaků správního deliktu, ale také, zda jednání vykazuje daný stupeň společenské škodlivosti, tudíž materiální stránku správního deliktu. Žalobkyně měla za to, že pokud by svým jednáním naplnila formální znaky správního deliktu podle § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti, stupeň nebezpečnosti takového jednání jakož i rozsah, v jakém se jej žalobkyně měla dopustit, poskytly správnímu orgánu možnost, aby od uložení peněžitého postihu zcela upustil či výši takového postihu zmírnil.

[III] Vyjádření žalovaného k žalobě

25. Žalovaný se k žalobě vyjádřil v podání ze dne 24. 10. 2017, v němž setrval na závěrech uvedených v napadeném rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že se žalobní námitky překrývají s námitkami, které byly vzneseny v průběhu správního řízení, odkázal žalovaný předně na odůvodnění napadeného a prvoinstančního rozhodnutí. Žalovaný navrhl žalobu zamítnout.

[IV] Posouzení věci soudem

26. Řízení ve správním soudnictví je upraveno zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“ nebo „s. ř. s.“).
27. Podle § 75 odst. 1 soudního řádu správního, soud při přezkoumání rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.
28. Podle § 75 odst. 2 věty první soudního řádu správního, soud přezkoumá napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů.
29. Při jednání před soudem dne 14. 8. 2019 zástupce žalobkyně i žalovaný setrvali na svrchu rekapitulované argumentaci.
30. Soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, když o žalobních námitkách uvažil následovně.
31. Žalobkyni byla za správní delikty podle § 140 odst. 1 písm. c) a d) zákona o zaměstnanosti uložena pokuta ve výši 75 000 Kč, neboť umožnila výkon nelegální práce V.P. a písemně neinformovala nejpozději v den nástupu k výkonu práce příslušnou krajskou pobočku úřadu práce o nástupu paní O.P. do zaměstnání.
32. Podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba se správního deliktu dopustí tím, že umožní výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 1 nebo 2.
33. Podle 5 písm. e) zákona o zaměstnanosti se pro účely tohoto zákona se nelegální práci rozumí 1. výkon závislé práce fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah, nebo 2. 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; to neplatí v případě převedení na jinou práci podle § 41 odst. 1 písm. c) zákoníku práce.
34. Podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, právnická osoba nebo podnikající

fyzická osoba se správního deliktu dopustí tím, nesplní oznamovací povinnost podle tohoto zákona nebo nevede evidenci v tomto zákoně stanovenou.

35. Podle § 87 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, nastoupí-li do zaměstnání občan Evropské unie, jeho rodinný příslušník (§ 3 odst. 2), rodinný příslušník občana České republiky uvedený v § 3 odst. 3, cizinec uvedený v § 98 písm. a) až e) a j) až r), u kterého se nevyžaduje povolení k zaměstnání, nebo cizinec, u kterého se vyžaduje povolení k zaměstnání, zaměstnanecká karta nebo modrá karta, jsou zaměstnavatel nebo právnická nebo fyzická osoba, která uzavřela smlouvu se zahraničním zaměstnavatelem, na jejímž základě byly tyto osoby vyslány na území České republiky k plnění úkolů vyplývajících z této smlouvy, povinni o této skutečnosti písemně informovat příslušnou krajskou pobočku Úřadu práce, a to nejpozději v den nástupu těchto osob k výkonu práce. Obdobná povinnost se vztahuje na případy, kdy za trvání zaměstnání nastane skutečnost, na jejímž základě již cizinec povolení k zaměstnání, zaměstnaneckou kartu nebo modrou kartu nepotřebuje, s tím, že tato informační povinnost musí být splněna nejpozději do 10 kalendářních dnů ode dne, kdy nastala skutečnost, na jejímž základě se povolení k zaměstnání, zaměstnanecká karta nebo modrá karta nevyžaduje.
36. Stran námitky **porušení zásady legitimního očekávání** soud uvádí, že tak, jak byla námitka koncipována, žalobkyně spatřuje porušení zásady legitimního očekávání v tom, že oblastní inspektorát v případě činností vykonávaných paní K. dle smlouvy o dílo uzavřel, že se nejednalo o nelegální zaměstnávání, zatímco v identickém případě pana P. (= práce vykonávané jím rovněž dle smlouvy o dílo) zaujal stanovisko opačné. Soud pro úplnost doplňuje, že v případě T. K. byly předmětem smlouvy o dílo úklidové práce, v případě V.P. to bylo provádění servisních, opravárenských a jiných prací.
37. Podstatné pro závěr o nedůvodnosti námitky je, že nemůže být porušením zásady legitimního očekávání, když jsou různé smluvní vztahy, byť by i měly stejnou formu, posouzeny různě. Rozhodující je faktický výkon práce konané na základě takové smlouvy. Pokud se správní orgán náležitě vypořádá s tím, proč v jednom případě práce vykonávané formálně podle daného smluvního typu tomuto smluvnímu typu fakticky neodpovídá, zatímco v druhém případě ano, nemůže se jednat o porušení zásady legitimního očekávání. Tvrzení žalobkyně, že je-li u dvou osob hodnocen faktický výkon práce podle téhož smluvního typu, měl by být výsledek v obou případech stejný, neobstojí.
38. Důvodnou nebyla shledána ani námitka o **nedostatečně zjištěném skutkovém stavu a nesprávném posouzení otázky, zda se jednalo o výkon závislé činnosti**.
39. Žalobkyně namítala, že *k prokázání tvrzených skutečností doložila smlouvy o dílo, dohody o provedení práce, a další důkazy, zejména řádně vedenou evidenci činností prováděných na základě dohody o provedení práce (notesy), přehledy odpracovaných hodin dle dohody o provedení práce, mzdové listy, předpisy DPFO a skutečnosti potvrzující úhradu daně. Všechny uvedené důkazy se vztahují k rozhodnému období.*
40. Soud k tomu připomíná, že otázka práce vykonávané V. P. na základě smlouvy o provedení práce nebyla předmětem přezkumu, neboť řízení stran této činnosti bylo prvoinstančním správním orgánem zastaveno (viz str. 8, předposlední odstavec

prvoinstančního rozhodnutí).

41. Dále, žalobkyně předně zpochybnila závěry správních orgánů o tom, že ze zjištěného skutkového stavu vyplývá, že vytížení V.P. ve vztahu k žalobkyni bylo tak vysoké, že je v podstatě vyloučeno, aby pracoval ještě pro někoho jiného, a když, tak jen v nepatrném rozsahu, přičemž namítala, že bylo na správním orgánu, aby *postupoval tak, že pokud vznikly jakékoliv pochybnosti o tom, zda pan P. pracuje ještě pro jiné obchodní partnery a jaká je výše peněžitého protiplnění za takovou práci, měl správní orgán z moci úřední postupovat tak, aby tyto nejasnosti objasnil. To však správní orgán neučinil a namísto toho popřel toto výslovné tvrzení svědka bez jakýchkoliv dalších důkazů.*
42. Soud tento názor nesdílí. V.P. dne 14. 12. 2015 uvedl do záznamu pro prvoinstanční správní orgán (čl. 11/1 správního spisu), že *„v současné době nemá jiný zdroj příjmů, jen práci v LAMONTEX a. s.“*. Při svědecké výpovědi učiněné dne 14. 7. 2016 (protokol č.j. 10627/6.30/16-18) mj. na otázku, zda měl v období od 26. 9. 2015 do 7. 12. 2015 ještě jiné příjmy než od žalobkyně, odpověděl jen obecně a nekonkrétně tak, že *„ano, a to na základě ústní smlouvy“*. Primární úvaha správního orgánu spočívala v tom, že obsah práce vykonávaný V.P. na základě smlouvy o dílo s tímto smluvním vztahem nekoresponduje, že jde o standardní pracovní poměr zastřený smlouvou o dílo. Správní orgán zároveň vyjevil vše, o co své závěry opíral, když vycházel především z toho, co V.P. uvedl dne 14. 12. 2015, resp. 14. 7. 2016 (a z toho rozhodně nevyplývala konkrétní informace o tom co, v jakém rozsahu, pro koho a za kolik V.P. vykonával pro někoho jiného, než pro žalobkyni) a dále hodnotil v kontextu i další předložené důkazy [výpověď A.S. objednávka č. 1/2015, evidence pracovní doby, smlouva o dílo (zejména viz str. 8 - 10 prvoinstančního rozhodnutí)]. Závěry správního orgánu jsou věcné, do sebe zapadající a nelze jim z tohoto pohledu cokoliv vytknout.
43. Žalobkyně stran V.P. dále akcentovala nedostatečné vypořádání se s evidencí odpracované doby za měsíce leden – prosinec 2015 (včetně ručně psané evidence - kopie notýsku) a soupisem daně z příjmu za období 12/2015.
44. Soud na tomto místě připomíná, že podle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. musí být z žalobního bodu patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Každá taková námitka (bod) musí být dostatečně konkrétní. Z povahy soudního řízení správního vyplývá, že je to žalobce, který obsahem podání – žaloby – vymezuje rozsah přezkumu jím napadeného rozhodnutí. Je tedy na žalobci, jak prostřednictvím žalobních bodů vymezí přezkumnou činnost soudu. Nejvyšší správní soud došel ohledně náležitostí žaloby proti rozhodnutí správního orgánu k tomuto závěru: *I. Líčení skutkových okolností v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu nemůže být toliko typovou charakteristikou určitých „obvyklých“ nezákonností, k nimž při vyřizování věci určitého druhu může docházet, nýbrž zcela jasně individualizovaným, a tedy od charakteristiky jiných konkrétních skutkových dějů či okolností jednoznačně odlišitelným popisem. II. Žalobce je též povinen vylíčit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti. III. Právní náhled na věc se přitom nemůže spokojit toliko s obecnými odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se*

skutkovými výtkami. Pokud žalobce odkazuje na okolnosti, jež jsou popsány či jinak zachyceny ve správním či soudním spise, nemůže se jednat o pouhý obecný, typový odkaz na spis či jeho část, nýbrž o odkaz na konkrétní skutkové děje či okolnosti ve spisu zachycené, a to tak, aby byly zřetelně odlišitelné od jiných skutkových dějů či okolností obdobné povahy a aby bylo patrné, jaké aspekty těchto dějů či okolností považuje žalobce za základ jím tvrzené nezákonnosti. [viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č.j. 2 Azs 92/2005-58, publikovaný pod č. 835/2006 Sb. NSS, toto i další zde zmíněná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou k dispozici na www.nssoud.cz]. Účastníci řízení by tedy měli svá podání náležitě konkretizovat. Námitka, má-li být kvalifikovaná, by měla být konkrétní, protože na obecnou námitku těžko žádat jinou odpověď, než opět relativně obecnou. A to se netýká jen žalobních bodů, toto kritérium jistě dopadá i na námitky odvolací, jakož i na nejruznější vyjádření účastníků řízení či obsah podkladů pro vydání rozhodnutí.

45. Uvedená žalobní námitka však kvalitativní parametry námitky, tak jak byly vymezeny judikaturou Nejvyššího správního soudu, nesplňuje. Žalobkyně vůbec nespecifikovala, v čem vidí nedostatečné vypořádání se s oněmi důkazy. Neuvedla, co z nich svědčí ve prospěch jejích tvrzení a co naopak vyvrací závěry správních orgánů. Není úlohou správního soudu, aby za žalobkyni její tvrzení konkretizoval.
46. Stran pracovních pomůcek nezbytných pro řádné nastavení strojů soud konstatuje, že správní orgány vycházely z celé řady zjištění, kterými prokazovaly své závěry o faktické povaze práce vykonávané V.P. pro žalobkyni. Otázka pracovních pomůcek byla jen jednou z nich a nemohla zvrátit správnost názorů správních orgánů.
47. Ohledně námitky o **porušení zásady totožnosti skutku** soud uvažil takto.
48. Předně, nelze se ztotožnit s žalobním tvrzením, že bylo-li v oznámení o zahájení řízení uvedeno, že žalobkyně umožnila „*v době od 26. 9. 2015 do 7. 12. 2015 výkon závislé práce mimo pracovněprávní vztah panu P., když pan P. pro žalobce v době 26. 9. 2015 do 7. 12. 2015 vykonával v jeho provozovně na adrese Blanická 74, Chab - Háje, činnost jako vedoucí stroje, pomáhal zaměstnancům žalobce s prací (nalepoval etikety a přenášel balíky), aby se splnila norma*“, znamená to, že „*z oznámení o zahájení správního řízení vyplývá, že pan P. vykonával činnost jako vedoucí stroje, když pomáhal zaměstnancům ve výrobě.*“ V oznámení jsou jasně uvedeny dvě činnosti, v nichž správní orgán spatřoval protiprávní jednání žalobkyně, text rozhodně není formulován tak, že by správní orgán spatřoval činnost vedoucího stroje v pomáhání ostatním zaměstnancům. Na str. 3 prvoinstančního rozhodnutí je sice uvedeno, že „*pan P. pracuje jako vedoucí stroje (pomáhá ostatním s prací, balením, aby se stihla norma, každý stroj má normu a ta se musí stihnout)*“, avšak to je citace toho, co V.P. uvedl dne 14. 12. 2015 do záznamu pro prvoinstanční správní orgán.
49. A ve světle řečeného se nelze ztotožnit s tvrzeným rozporem mezi oznámením o zahájení správního řízení a prvoinstančním rozhodnutím. Jak je uvedeno výše, oznámení o zahájení správního řízení jasně rozlišuje dvě činnosti, které V.P. vykonával. A přesně stejným způsobem je diferencován i výrok prvoinstančního rozhodnutí – v bodě I. 1. je žalobkyni kladeno za vinu, že stran činnosti „*vedoucí stroje*“ se ve vztahu k V.P. dopustila správního deliktu podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona

o zaměstnanosti, zatímco ve vztahu k činnosti „pomoc zaměstnancům účastníka řízení (nalepování etiket a přenášení balíků)“ bylo řízení zastaveno (výrok III. prvoinstančního rozhodnutí). Shrnutí, správní řízení bylo (pokud jde o V.P.) zahájeno ve vztahu ke dvěma odlišeným činnostem [„vedoucí stroje“ x „pomoc zaměstnancům účastníka řízení (nalepování etiket a přenášení balíků)“] a zatímco v případě prvé z nich správní orgány dospěly k závěru o spáchání správního deliktu žalobkyní, v druhém případě bylo řízení zastaveno. Ani v tomto případě proto soud neshledal námitku důvodnou.

50. Soud neshledal důvodnou ani námitku o **možnost upuštění od uložení peněžitého postihu**. Prvním tvrzením takto uvozené části žaloby je, že „ohledně výkonu činnosti panem P. dle smlouvy o dílo nesouhlasí se závěrem žalovaného, že došlo k naplnění formální i materiální stránky správního deliktu“, přičemž „na tento případ tak nelze aplikovat judikaturu citovanou žalovaným v rozhodnutí, neboť ta se týká případů, kdy je naplněna jak formální, tak i materiální stránka správního deliktu.“ I na toto tvrzení soud nahlížel prizmatem výše uvedených parametrů pro kvalitu řádné žalobní námítky vyjevených v rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č.j. 2 Azs 92/2005-58, a dospěl k závěru, že ani tu nebyly ony parametry naplněny. Žalobkyně totiž ani v náznaku neuvedla, v čem přesně považuje závěry správních orgánů (co do naplnění materiální a formální stránky správního deliktu) za vadné či neúplné.
51. Dále, v souzené věci byla sankce ukládána za jednání specifikované v § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti [„Právnícká osoba nebo podnikající fyzická osoba se správního deliktu dopustí tím, že umožní výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 1 nebo 2.“], a to ve vztahu k V.P., a dále za jednání specifikované v § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti [„Právnícká osoba nebo podnikající fyzická osoba se správního deliktu dopustí tím, že nesplní oznamovací povinnost podle tohoto zákona nebo nevede evidenci v tomto zákoně stanovenou.“], a to ve vztahu k O.P. Výše sankce pak byla upravena v § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti, podle něhož (ve znění do 30. 6. 2017) platilo: „Za správní delikt se uloží pokuta do 100 000 Kč, jde-li o správní delikt podle odstavce 1 písm. d) a odstavce 2 písm. d)“, resp. podle § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti, podle něhož (ve znění do 30. 6. 2017) platilo: „Za správní delikt se uloží pokuta do 10 000 000 Kč, jde-li o správní delikt podle odstavce 1 písm. c) a e), nejméně však ve výši 50 000 Kč.“ Je zjevné, že dikce „se uloží pokuta“ sama o sobě nepřipouští možnost od pokuty upustit. Vzhledem k charakteru vytýkaných a sankcionovaných nedostatků nemohlo být aplikováno ani ustanovení § 141 zákona o zaměstnanosti, podle něhož *právnícká osoba za správní delikt neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila*. A konečně, správní orgány se pečlivě a podrobně zabíraly všemi okolnostmi, k nimž musí při ukládání pokuty přihlížet (viz str. 11 a 12 prvoinstančního rozhodnutí a str. 8 – 10 napadeného rozhodnutí). Lze tak uzavřít, že v souzené věci byly podrobně popsány nedostatky, kterých se žalobkyně dopustila, a toto jednání bylo správně podřazeno pod příslušné skutkové podstaty správních deliktů. Za tato jednání pak byla uložena pokuta, jejíž výše odpovídá závažnosti oněch správních deliktů i okolnostem, za kterých k jejich spáchání došlo.
52. Soud na základě výše uvedené argumentace dospěl k závěru, že žaloba je nedůvodná, a proto ji ve smyslu § 78 odst. 7 zamítl.

[VI] Náklady řízení

53. Žalovaný správní orgán, který měl ve věci plný úspěch, má podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem proti žalobkyni, která ve věci úspěch neměla. Žalovanému správnímu orgánu žádné specifické náklady soudního řízení nevznikly, a proto bylo rozhodnuto, že na náhradu nákladů řízení nemá žádný z účastníků právo.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 14. 8. 2019

JUDr. Václav Roučka v.r.
předseda senátu