



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců Mgr. Martina Lachmanna a JUDr. Jaromíra Klepše v právní věci

žalobce: **KOM invest s.r.o.**

IČO: 28406401

sídlem Počernická 272/96, 108 00 Praha 10

zastoupen Mgr. Janou Latkovou, advokátkou

sídlem Masarykovo nábřeží 2018/10, 120 00 Praha 2

proti

žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**

sídlem Kolářská 451/13, 746 01 Opava

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 7. 2013, č.j. 2155/1.30/13/14.3,

takto:

- I. Rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 25. 7. 2013, č.j. 2155/1.30/13/14.3, jakož i rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Středočeský kraj ze dne 11. 4. 2013, č. j. 6428/4.71/13/14.3, **se zrušují** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 15 342 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám právního zástupce žalobce Mgr. Janě Latkové, advokátce.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení a vymezení sporu

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal přezkoumání v záhlaví uvedeného rozhodnutí žalovaného (dále jen „**Napadené rozhodnutí**“), kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Středočeský kraj (dále jen „**Správní orgán I. stupně**“ nebo „**Inspektorát práce**“) ze dne 11. 4. 2013, č. j.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. H.

6428/4.71/13/14.3, kterým byla žalobci uložena pokuta ve výši 450.000 Kč za spáchaný správní delikt podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále jen „**zákon o zaměstnanosti**“), kterého se dopustil tím, že umožnil výkon nelegální práce, jak ji definuje § 5 písm. e) bod 2. zákona o zaměstnanosti, když dne 27. 9. 2012 na pracovišti Tesco Stores ČR a.s. na adrese: Postřižín, Průmyslová 500, fyzickým osobám ukrajinské státní příslušnosti: a) I. O., b) N. P., a to v případě I. O. výkon práce v rozporu s vydaným pracovním povolením a N. P. výkon práce bez vydaného pracovního povolení (dále jen „**Rozhodnutí**“). Žalobce se žalobou domáhal také zrušení Rozhodnutí Inspektorátu práce.

2. Napadeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobce proti Rozhodnutí, a toto Rozhodnutí potvrdil.

II. Rozhodnutí žalovaného (Napadené rozhodnutí)

3. Dle žalovaného byl kontrolním orgánem zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, v rozsahu postačujícím pro rozhodnutí.
4. Žalovaný první odvolací námitku žalobce spočívající v tvrzení, že zaměstnanec I. O., vykonával práci v souladu s pracovním povolením, kde je uvedeno jako místo výkonu práce Praha, když byl ve smyslu zákoníku práce pouze vyslán mimo Prahu v rámci pracovní cesty, posoudil tak, že vykonával-li výše jmenovaný cizinec práci na jiném místě, než pro které jim byla práce povolena, vykonával práci v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání, a tudíž se jednalo o výkon nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti. Žalobce tak porušil povinnost zakotvenou v § 89 zákona o zaměstnanosti, jež mu ukládá zaměstnávat cizince s platným povolením k zaměstnání a platným povolením k pobytu na území České republiky. Žalovaný odmítl argumentaci žalobce, který se hájil tím, že jmenovaný cizinec byl do místa výkonu práce vyslán na pracovní cestu. V této souvislosti žalovaný konstatoval, že v předložené pracovní smlouvě je jako místo výkonu práce uvedeno – sklad Tesco Úžice. Postřižín i obec Úžice se přitom nacházejí v okrese Mělník. Pokud má zaměstnanec – cizinec v tomto rozhodnutí o povolení k zaměstnání jako místo výkonu práce stanovené určité konkrétní místo, nemůže vykonávat práci mimo toto místo. Na tom nic nemění ani právní úprava možnosti vyslání zaměstnavatelem na pracovní cestu, která je soukromoprávním institutem, kde účastníky jsou rovné subjekty. Pokud jde o odvolací námitky týkající se výroku a odůvodnění Rozhodnutí považuje žalovaný výrok za zcela určitý, Inspektorát práce vycházel s dostatečných důkazů, zejména pak provedená kontrola byla zdokumentována v protokole o výsledku kontroly č.j. 14883/4.71/12/15.2, ze dne 27. 9. 2012, č.j. 14883/4.71/12/15.2, ze dne 23. 10. 2012 a v protokolu o ústním jednání č.j. 3370/4.71/13/14.3, ze dne 25. 2. 2013.
5. Dále žalobce v odvolání namítal, že N. P. se nemohla dopustit nelegální práce, neboť vykonávala činnost pouze jako jednodenní výpomoc, tedy nebyla naplněna podmínka soustavnosti závislé práce. Žalovaný uvedl, že soustavnost je obvyklou, nikoliv však vždy nezbytnou charakteristikou nelegální práce. I první den výkonu práce je může být výkonem nelegální práce, ačkoli se už z logiky věci nemůže jednat o práci soustavnou.

6. K námitce žalobce týkající se nepřiměřenosti výše uložené pokuty a protiústavnosti ustanovení o uložení pokutě § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti žalovaný konstatoval, že byla uložena v souladu s § 141 odst. 2 zákona o zaměstnanosti, tj. při jejím uložení Správní orgán I. stupně přihlédl k závažnosti správního deliktu, ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a okolnostem, za nichž byl spáchán a uložil výši pokuty v souladu s § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti v rozmezí od 250 000 Kč do 10 000 000 Kč. Žalobci byla uložena pokuta ve výši 450 000 Kč.
- 7.
8. Z těchto důvodů jako věcně správné žalovaný Rozhodnutí potvrdil a odvolání žalobce zamítl.

III. Žaloba

9. Žalobce k **prvnímu žalobnímu bodu** uvedl, že Napadené rozhodnutí považuje za nezákonné, neboť má za to, že žalovaný nesprávně hodnotil zjištěný skutkový stav, a to tak, že zaměstnanec I. O. vykonával práci v jiném místě, než které je uvedeno ve vydaném pracovním povolení a v případě zaměstnankyně N. P. věc posoudil tak, že se jedná o výkon práce bez pracovního povolení. Podle žalobce žalovaný i Inspektorát práce nedostatečně vymezily ve výroku obou rozhodnutí, v čem spatřují porušení § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti, neboť blíže nespecifikovali, v čem byl rozpor výkonu práce s vydaným pracovním povolení u I. O. a toto nerozvedli ani v odůvodnění předmětných rozhodnutí. Žalobce se domnívá, že pod místo výkonu Praha uvedené v pracovním povolení lze podřadit pracoviště na adrese Postřižín, Průmyslová 500. Tedy Napadené rozhodnutí považuje žalobce z těchto důvodů také za nepřezkoumatelné.
10. Dále ve **druhém žalobním bodě** žalobce namítl, že N. P. nevykonávala závislou práci pro žalobce v den provádění kontroly, když pouze brigádně vypomáhala žalobci v rozsahu několika hodin. Inspektorát práce nezjistil dostatečně skutkový stav věci, kdy skutkový závěr správních orgánů nemá oporu v provedeném dokazování. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2012, č.j. 4 Ads 177/2011-120 lze považovat za nelegální práci ve smyslu § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti pouze takovou práci, která je vykonávána soustavně. S ohledem na tento výklad ze strany Nejvyššího správního soudu, nelze v případě N. P., podle žalobce, hovořit o výkonu nelegální práce. Jeden den výpomoci v délce několika hodin nemůže být podle žalobce považován za výkon nelegální práce, neboť nebyly naplněny pojmové znaky nelegální práce ve smyslu zákona o zaměstnanosti.
11. V rámci **třetího žalobního bodu** žalobce upozornil na nepřiměřenost minimální výše pokuty, kterou zákon o zaměstnanosti v § 140 odst. 1 písm. f) stanoví, aniž by správnímu orgánu umožnil při jejím ukládání posuzovat majetkové a osobní poměry delikventa. Žalobce proto navrhl soudu, aby se zabýval otázkou, zda je stanovení minimální výše pokuty podle § 140 odst. 1 písm. f) zákona o zaměstnanosti v souladu s ústavním pořádkem, vzhledem k tomu, že minimální výše pokuty by měla být nastavena tak, aby umožňovala do určité míry zohlednit majetkové a osobní poměry delikventa, aby neměla pro něj likvidační účinek v podobě ukončení podnikatelské činnosti. Žalobci bylo umožněno splácet předmětnou pokutu ve splátkách po 12 500 Kč, avšak nutno poznamenat, že pro neschopnost splácení a pro nedodržení podmínek bylo rozhodnutí o

povolení splátek zrušeno. Tedy žalobce inicioval soud k postupu podle § 48 odst. 1 písm. a) s.ř.s. Žalobce v průběhu řízení doplnil tento bod, o skutečnost, že v mezidobí Ústavní soud rozhodl nálezem sp. zn. Pl. ÚS 52/13, ze dne 9. 9. 2014 o zrušení ustanovení § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti, a to ve slovech „nejméně však ve výši 250 000 Kč“. Z nálezu Ústavního soudu vyplývá, že spodní hranice pokuty je stanovena v takové výši, že omezuje rozhodující správní orgány přihlídnout ke specifickým okolnostem různých případů, jakož i osobám delikventů a jejich majetkovým poměrům, přičemž uložená pokuta může zasáhnout do těchto poměrů se značnou intenzitou, a jde proto o zjevně nepřiměřenou výši spodní hranice pokuty, která je v rozporu s ústavními principy. Žalobce poukázal na to, že tento názor Ústavní soudu přijal i Nejvyšší správní soud, který ve svém rozsudku č.j. 6 Ads 80/2013-41, ze dne 2. 12. 2014 konstatoval, že závěry obsažené ve výše uvedeném nálezu je nutno uplatnit ve všech probíhajících řízeních před správními orgány bez ohledu na to, v jaké procesní fázi se nacházejí. Žalobce je přesvědčen, že tato argumentace se vztahuje i na jeho věc, a proto má za to, že je na místě Napadené rozhodnutí zrušit a vrátit věc Inspektorát práce k dalšímu řízení a novému rozhodnutí.

IV. Vyjádření žalovaného

12. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby, jelikož žalobní námitky žalobce považuje žalovaný za nedůvodné. Ve svém vyjádření setrval na odůvodnění žalobou Napadeného rozhodnutí.
13. K **prvnímu žalobnímu bodu** žalovaný zopakoval, že zaměstnanec žalobce vykonával v době kontroly úklidové práce na základě pracovní smlouvy, avšak v rozporu s pracovním povolením, kde bylo místo výkonu práce uvedeno město Praha. Žalobce nebyl oprávněn konat pracovní cesty, jak uváděl na svou obranu, přičemž toto tvrzení žalobce bylo vyvráceno tím, že v pracovní smlouvě měl daný zaměstnanec žalobce jako místo výkonu práce sjednáno Tesco Úžice, což je kousek od velkoskladu Tesco Stores ČR a.s. v Postřižíně, Průmyslová 500. Obě obce se nacházejí v okrese Mělník. Žalovaný poukázal na to, že při určení místa výkonu práce v rámci posuzování žádosti o vydání povolení k zaměstnání se přihlíží k situaci na trhu práce v určitém regionu. Nikoli v místech, kam je následně cizinec vyslán na pracovní cesty.
14. Výrok Rozhodnutí považuje žalovaný za dostatečně určitý, když je v něm uvedeno časové, místní i věcné vymezení posuzovaného skutku včetně jeho právní kvalifikace a ustanovení, na základě kterého byla žalobci uložena sankce. Správní orgán I. stupně na str. 3 Rozhodnutí, podle žalovaného, své rozhodnutí řádně odůvodnil.
15. K **druhému žalobnímu bodu** žalovaný konstatuje, že jak bylo zdokumentováno v protokolu o výsledku kontroly č.j. 14883/4.71/12/15.2, ze dne 23. 10. 2012 N. P. vykonávala úklidové práce na základě dohody o provedení práce, avšak bez platného povolení k zaměstnání, proto nesplňovala podle § 89 zákona o zaměstnanosti a dopustila se tedy nelegální práce. Na tom nemění ani skutečnost, že žalobce uvedl v protokolu o ústním jednání č.j. 3370/4.71/13/14.3, ze dne 25. 2. 2013, že vykonávala práci pouze jeden den.
16. K **třetímu žalobnímu bodu** žalovaný uvedl, že při určení výše pokuty správní orgány přihlížely k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem za nichž byl spáchán. Inspektorát práce uložil pokutu na spodní hranici zákonného rozpětí ve výši 450 000 Kč, tedy v souladu s § 140 odst. 4 písm. f)

zákonu o zaměstnanosti v rozmezí od 250 000 Kč do 10 000 000 Kč. Žalovaný se zcela ztotožňuje se způsobem vyměření uložené pokuty za správní delikt. Odůvodnění výše pokuty považuje žalovaný za řádné a dostatečné. Správní orgány při rozhodování ve věci plně respektovaly presumpci neviny i zásadu subsidiarity trestání. Správním orgánům nepřísluší hodnotit vůli zákonodárce ani souladnost právních předpisů s ústavním pořádkem.

V. Posouzení věci Městským soudem v Praze

17. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání Rozhodnutí. O podané žalobě soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, neboť žalovaný se ve lhůtě dvou týdnů nevyjádřil, proto byl jeho souhlas presumován a žalobce netrval na nařízení jednání.
18. Za nedůvodné považuje soud námitky v rámci **prvního žalobního bodu**, a to jak za prvé v části týkající se místa výkonu práce, tak ohledně formálních a obsahových nedostatků Napadeného rozhodnutí, jak bude uvedeno níže. Nejvyšší správní soud v rozsudku č.j. 9 As 48/2013-46, ze dne 25. 7. 2013, uvedl, že *„cizince pracujícího na základě povolení k zaměstnání (§ 92 odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti) lze vyslat na pracovní cestu. Takový výkon práce mimo sjednané (a povolené) místo výkonu práce, nelze bez dalšího považovat za práci v rozporu s platným povolením k zaměstnání. Vyslání cizince na pracovní cestu ale musí být časově omezené (§ 42 zákoníku práce z roku 2006) a nesmí znamenat dlouhodobou (fakticky trvalou) změnu místa výkonu práce.“* V tomtéž rozsudku pak Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že *„dlouhodobý či pravidelně se opakující výkon práce mimo místo uvedené v povolení k zaměstnání či zásadní změna druhu povolené pracovní činnosti by nepochybně nemohly být hodnoceny jinak, než jako práce nelegální ve smyslu § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti, přičitatelné vedle zaměstnavatele i samotnému cizinci ve smyslu § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců, tedy jako výkon práce bez povolení k zaměstnání.“*
19. Při vydávání povolení k zaměstnání cizince se posuzuje konkrétní situace v určitém místě; místní poměry se hodnotí s ohledem na druh pracovních pozic a dále z časového hlediska. Tyto kategorie se posléze odrážejí i v obsahu samotného povolení zaměstnání cizince, které mj. obsahuje místo výkonu práce, druh práce a také dobu, na kterou se vydává [§ 92 odst. 3 písm. b), c) a e) zákona o zaměstnanosti]. Pokud by bylo možné získat povolení k zaměstnání u úřadu práce, v jehož obvodu je nízká nezaměstnanost a nedostatek pracovních sil, a s takto uděleným povolením by cizinec mohl bez další regulace pracovat též v oblastech vyznačujících se vysokou nezaměstnaností a nedostatkem pracovních příležitostí, nemohl by být tento cíl naplněn, což by mohlo vést až k destabilizaci trhu práce. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 12. 2011, č. j. 6 Ads 139/2011 - 82 (č. 2579/2012 Sb. NSS), přístup k zaměstnávání cizinců (s výjimkou vysoce kvalifikovaných zaměstnanců) je v rámci Evropské unie, vzhledem k vysoké míře nezaměstnanosti v jejích členských státech, poměrně restriktivní, Českou republiku nevyjímaje.
20. Nejvyšší správní soud pak v rozsudku ze dne 27. 11. 2014, č.j. 5 Azs 132/2014-45 podrobně vysvětlil důvody pro vydávání povolení k zaměstnání cizince s přesně vymezením místem

výkonu práce, druhem práce a také dobou, na kterou se vydává. Účelem posuzované úpravy je zejména zajištění primárního uspokojení potřeb zaměstnání pro občany ČR, resp. ochrana trhu práce tak, aby cizinci mohli být zaměstnáváni pouze na místech, na která nelze přijmout uchazeče o zaměstnání evidovaného na úřadu práce. Zaměstnávání cizinců je tak možné pouze tehdy, není-li dostatek vlastních zdrojů pracovních sil. Proto jsou povolení k zaměstnání vydávána jen pro konkrétního zaměstnavatele a ve vztahu k přesně vymezenému místu výkonu práce, druhu práce, a to i na určitý čas, neboť ve vztahu k této práci se posuzuje, zda je možné povolení k zaměstnání cizince vydat.

21. V případě zaměstnance žalobce I. O. nelze hovořit o pracovní cestě, neboť v pracovní smlouvě měl uvedeno jako místo výkonu práce Tesco Úžice, což je kousek od velkoskladu Tesco Stores ČR a.s. v Postřižíně, Průmyslová 500. Obě místa se od sebe nacházejí přibližně 5 km, stěžejní je však skutečnost, že obě obce jsou součástí Středočeského kraje, okresu Mělník, a obec se tedy nachází přibližně 15 km od Prahy jako místa výkonu práce podle povolení k zaměstnání zaměstnance žalobce I. O. Tedy v pracovní smlouvě si žalobce se zaměstnancem I. O. sjednali místo výkonu práce v rozporu s povolením k zaměstnání žalobce, kde bylo místo výkonu práce bylo stanoveno hlavní město Praha. Zaměstnanec žalobce I. O. tedy dlouhodobě pracoval mimo místo výkonu práce vymezené v povolení k zaměstnání žalobce, a proto takové jednání nemohlo být hodnoceno jinak, než jako nelegální práce.
22. K druhé části ohledně nedostatku tj. nekonkrétnosti výroku Napadeného rozhodnutí a jeho nedostatečného odůvodnění, zejména pak u tvrzené nelegální práce I. O., podle názoru soudu se žalovaný v odůvodnění Napadeného rozhodnutí dostatečně vypořádal s odvolacími námitkami žalobce ve správním řízení a srozumitelně uvedl, v čem spatřuje naplnění skutkové podstaty a z jakých konkrétních podkladů (důkazů) vycházel, přičemž podle názoru soudu se jedná o hodnocení logické a konkrétně vycházející ze zjištěných skutečností (zejména pak z dohody o provedení práce uzavřené mezi žalobcem a P. N., pracovní smlouvy uzavřené mezi žalobcem a I. O., protokolů o výsledku kontroly, protokolu z ústního jednání před Inspektorátem práce). Žalovaný k nelegální práci I. O. uvedl v Napadeném rozhodnutí v závěru, že se v jeho případě *„nemohlo jednat o vyslání dotyčného na pracovní cestu, neboť v předložené pracovní smlouvě je jako místo výkonu práce uvedeno: sklad Tesco Úžice. V tomto případě se však jedná o totožné místo, na kterém byla vykonána kontrola, tedy o pracoviště velkoskladu společnosti Tesco Stores ČR a.s., na adrese Průmyslová 500, Postřižín. Velkosklad společnosti Tesco Stores ČR a.s., se totiž nachází mezi obcemi Postřižín a Úžice, je tedy jisté, že se jedná o jedno totožné místo výkonu práce. Pro úplnost odvolací orgán dodává, že obec Úžice i obec Postřižín se nacházejí v okrese Mělník“*. Z citovaného Napadeného rozhodnutí má soud za to, že žalovaný učinil zcela logický a dostatečný závěr o nelegální práci I. O., tedy nelze souhlasit s žalobcem o obsahových a formálních nedostatecích Napadeného rozhodnutí.
23. K **druhému žalobnímu bodu** nutno připomenout, že zákon o zaměstnanosti mimo jiné definuje v § 5 písm. e) bodu 1 nelegální práci jako *„výkon závislé práce fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah.“* Žalobce v tomto žalobním bodě namítá *„soustavnost“* jako jeden z klíčových znaků charakterizujících pojem závislá práce, od které se odvíjí shora vymezená definice nelegální práce. Rozhodující tedy pro posouzení případu je obsah sousloví *„výkon závislé práce“*. Ohledně pojmu *„závislá práce“* odkazuje zákon o zaměstnanosti na § 2 zákoníku práce z roku 2006. Toto ustanovení definuje závislou práci ve svém odstavci 1 následovně: *„Závislou prací je práce, která je vykonávána ve vztahu*

nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, jménem zaměstnavatele, podle pokynů zaměstnavatele a zaměstnanec ji pro zaměstnavatele vykonává osobně.“ V odstavci 2 citovaného ustanovení pak zákon dodává: „Závislá práce musí být vykonávána za mzdu, plat nebo odměnu za práci, na náklady a odpovědnost zaměstnavatele, v pracovní době na pracovišti zaměstnavatele, popřípadě na jiném dohodnutém místě.“

24. Pokud jde o pojem „výkon závislé práce“, výklad kritérií, z nichž je možno usuzovat naplnění tohoto pojmu, učinil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013-35. Jde přitom o výklad obecně použitelný, nikoliv vztažený ke konkrétnímu příkladu. Nejvyšší správní soud ve zmiňovaném rozsudku konstatoval, že *„pojem závislá práce tak musí být vykládán tak, aby obsáhl veškeré formy zastřených pracovních vztahů, stejně jako práci vykonávanou bez náležité protihodnoty, např. práci „na zkoušku“ nebo práci vykonávanou pod hrozbou násilí či jiné újmy. Zároveň však nesmí tento pojem zcela ztratit obrysy, aby správní orgány nezaměňovaly závislou práci s ryze obchodními vztahy, s nefalšovaným samostatným podnikáním nebo s upřímnou mezilidskou výpomocí, ať již v podobě služby blízkému člověku či nezištné laskavosti.“* Jak již soud výše konstatoval, pro zodpovězení daného žalobního bodu je stěžejní výklad pojmu „soustavnost“ jako jeden ze znaků naplňující charakteristiku závislé práce. K soustavnosti jako k prvnímu znaku závislé práce Nejvyšší správní soud v již zmiňovaném rozsudku ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013-35 uvedl, že tento znak je třeba v konkrétních případech aplikovat uvážlivě. *„Inspekční kontrola zpravidla odhalí jen činnost prováděnou v době kontroly samotné; na její soustavnější charakter je možno usuzovat až z dalších skutečností zjištěných, například z výpovědi obviněného, z výsledku svědků či ze situace na místě (charakter činnosti, množství již provedené práce apod.). Na závadu nemusí být ani to, že se činnost dosud soustavnou stát nestihla (jedná se například teprve o první den práce „na zkoušku“), jestliže se takovou podle vůle stran následně stát měla (srov. k tomu Stádník, J., Kontrolní činnost inspekce práce v oblasti agenturního zaměstnávání a nelegální práce, Sborník příspěvků z mezinárodní vědecké konference Pracovní právo 2012 na téma Závislá práce a její podoby, Brno: Masarykova univerzita, 2012, 254 s.).“* Rovněž ohledně soustavnosti vykonávání této činnosti soud souhlasí se závěrem správních orgánů, když ji spatřovaly v délce vykonávané práce z předložené dohody o provedení práce (300 hodin), kdy v takovém rozsahu již lze takovou činnost považovat za soustavnou (k hodnocení naplnění této zákonné podmínky srov. např. rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 30.4.2015, čj. 30 A 50/2013-96, dostupný na www.nssoud.cz).
25. V posuzované věci je z kontrolních zjištění a dalších důkazů zřejmé, že práce byla sjednána v dlouhodobějším rozsahu, což podporuje zjištění učiněné ze správního spisu, v němž se nachází uzavřená dohoda o provedení práce mezi žalobcem a N. P. dne 24. 9. 2012 na dobu od 26. 9. 2012 do 1. 12. 2012 v rozsahu 300 hodin za sjednanou odměnu ve výši 65 Kč za hodinu, proto nelze brát v potaz tvrzení žalobce, že N. P. v inkriminovaný den kontroly ze strany Inspektorátu práce pouze vypomáhala či že šlo pouze o jednodenní brigádu. Soud má tedy za prokázané, že byť se činnost N. P. nestihla stát soustavnou, neboť byla v práci pouze jeden den při provádění kontrole, tak podle vůle stran, jak tomu nasvědčuje předmětná dohoda o provedení práce, se mělo jednat o soustavnou činnost, a to nejméně po dobu, na kterou byla uzavřena dohoda o provedení práce.
26. Soud s ohledem na výše uvedené skutečnosti uzavírá, že správní orgány prokázaly žalobci naplnění všech znaků závislé práce, tedy že paní N. P. osobně a soustavně vykonávala práci pro žalobce a podle jeho pokynů, přičemž se vůči žalobci nacházela v podřízeném vztahu.

Podstatnou skutečností však je, že vykonávala závislou práci pro žalobce bez příslušného povolení k zaměstnání a tedy vykonávala nelegální práci, jak správně dovodily oba správní orgány. Městský soud, proto uzavírá, že ani tento žalobní bod není důvodný.

27. Soud v souvislosti s vývojem judikatury však musí dát za pravdu žalobci ohledně **třetího žalobního bodu**. Podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, ve znění účinném v rozhodné době: „*právníká osoba nebo podnikající fyzická osoba se správního deliktu dopustí tím, že c) umožní výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 1 nebo 2,...*“.
28. Podle ust. § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti, ve znění účinném v rozhodné době: „*pro účely tohoto zákona se rozumí ... nelegální práci, 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 s povolením k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání ve zvláštních případech (dále jen „zelená karta“) vydaným podle zvláštního právního předpisu nebo v rozporu s modrou kartou; to neplatí v případě převedení na jinou práci podle § 41 odst. 1 písm. c) zákoníku práce,...*“. Za správní delikt pro porušení § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti směl správní orgán uložit podle § 140 odst. 4 písm. f) uložit pokutu nejméně 250 000 Kč maximálně do výše 10 000 000 Kč.
29. V této věci žalobce žalobními body zpochybňuje zjištěný skutkový stav provedeným dokazováním a výši uložené pokuty, když v žalobě uvádí, že ač byla pokuta uložena v minimální zákonné výši, může mu způsobit existenční problémy. V daném případě je nutné uvést, že i když soud napadené správní rozhodnutí přezkoumává zásadně ke dni rozhodnutí příslušného správního orgánu (ust. § 75 odst. 1 s.ř.s.), nelze v této konkrétní věci přehlédnout, že do znění zákonného ustanovení, podle něhož byla příslušná pokuta uložena, až po vydání Napadeného rozhodnutí, významně zasáhl svým nálezem Ústavní soud, na což v posledním podání upozornil i žalobce.
30. Ústavní soud nálezem ze dne 9. 9. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 52/13, publikovaný ve Sbírce zákonů pod č. 219/2014 Sb., zrušil § 140 odst. 4 písm. f) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění zákona č. 367/2011 Sb. a zákona č. 1/2012 Sb., ve slovech "nejméně však ve výši 250 000 Kč", tedy ve znění před jeho novelizací, provedenou zákonem č. 136/2014 Sb., pro rozpor s čl. 1, čl. 4 odst. 4, čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Nález ústavního soudu nabyl účinnosti ke dni vyhlášení ve Sbírce zákonů, tedy ke dni 20. 10. 2014.
31. Důvody pro zrušení napadené části zákonného ustanovení Ústavní soud uvedl v tomto svém nálezu, na který zdejší soud odkazuje, a z něhož vychází. Ačkoliv platí pravidlo, že soud přezkoumává rozhodnutí mj. k právnímu stavu ke dni rozhodování správního orgánu, toto pravidlo není nepřekročitelné a v této věci podle názoru soudu je neaplikovatelné (což lze přisoudit tomu, že v době rozhodování správních orgánů se jednalo o minimální zákonnou sazbu pokuty, takže konkrétní zdůvodnění se nejevilo jako účelné). Nelze přehlédnout, že ačkoliv byla část předmětného ustanovení zrušena ke dni vyhlášení nálezu ve Sbírce rozhodnutí, jednalo se o ustanovení, které bylo rozporné s ústavním pořádkem České republiky, a to i v době, kdy podle něho správní orgány rozhodovaly. Vzhledem ke skutečnosti, že právní řád České republiky musí vycházet z toho, že všechny podústavní právní normy musí být v souladu s ústavním pořádkem,

soud musí svou úvahu uzavřít tím, že pokud tato norma byla shledána neústavní, byla jí tak vždy a její aplikace je tak v případě přezkumu napadeného správního aktu soudem nemožná. Obdobně tuto skutečnost řešil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 15.4.2015, čj. 6 Ads 297/2014 – 36, dostupný na www.nssoud.cz, na nějž zdejší soud odkazuje, přičemž v tomto směru se s argumentací uvedenou v tomto rozsudku ztotožňuje.

32. Pokud jde o samotnou námitku likvidačního charakteru uložené pokuty, s ohledem na výše uvedené důvody je posouzení této námítky nemožné, neboť v důsledku derogačního nálezu Ústavního soudu ztratily úvahy správního orgánu o konkrétní výši pokuty relevanci. Nad rámec potřebného odůvodnění však lze k této námitce poukázat na to, že k otázce zohledňování majetkových poměrů (a to i právnických osob) jako kritéria přiměřenosti pokuty za správní delikt v případech, kdy toto kritérium zákon jako kritérium úvahy o výši pokuty výslovně nestanoví (to je i případ zákona o zaměstnanosti), se obšírně vyslovil Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 4. 2010, čj. 1 As 9/2008-133. Nejvyšší správní soud v tomto usnesení konstatoval, že v některých případech nelze od osobních a majetkových poměrů pachatele jiného správního deliktu zcela odhlédnout i přesto, že příslušný zákon neřadí osobní a majetkové poměry pachatele mezi taxativně určená kritéria pro výměru pokuty, a to s ohledem na zákaz likvidačních pokut vyplývajících z judikatury Ústavního soudu (náleze ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02). Správní orgán musí tedy k osobní majetkovým poměrům pachatele zkoumat, aby se vyhnul uložení likvidační pokuty. Likvidační pokutou přitom rozšířený senát rozumí sankci, která je nepřiměřená osobním a majetkovým poměrům pachatele deliktu do té míry, že je způsobilá mu sama o sobě přivodit platební neschopnost či ho donutit ukončit podnikatelskou činnost, nebo se v důsledku takové pokuty může stát na dlouhou dobu v podstatě jediným smyslem jeho podnikatelské činnosti splácení této pokuty. Tam, kde zákon s poměry pachatele jako se zvláštním hlediskem pro určení výše pokuty nepočítá, by měla informace o majetkové situaci pachatele působit jako „záchranná brzda“, tedy korektiv, který vstupuje do hry spíše výjimečně, a to až ve chvíli, kdy hrozí natolik vysoká pokuta, že by mohla mít pro pachatele správního deliktu z ústavního hlediska nepřijatelný likvidační charakter.
33. V případě správních deliktů páchaných právnickými osobami, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve zmiňovaném usnesení poukázal na to, že jeho závěry platí v první řadě pro ukládání pokut za jiné správní delikty podnikajícím fyzickým osobám. Pokud jde o právnické osoby, je zřejmé, že pojem osobní a majetkové poměry bude mít u právnických osob, jakožto subjektů konstruovaných na základě právní fikce, poněkud odlišný význam, než je tomu u fyzických osob. V této souvislosti Nejvyšší správní soud zmiňuje obsah (tehdy připravovaného) ustanovení § 14 odst. 1 zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, který ukládá, aby v rámci stanovení druhu trestu a jeho výměry bylo přihlédnuto mimo jiné „k poměrům právnické osoby, včetně její dosavadní činnosti a jejích majetkových poměrů“ a také „k účinkům a důsledkům, které lze očekávat od trestu pro budoucí činnost právnické osoby“.
34. Zohlednění majetkových poměrů pachatele jako kritéria přiměřenosti pokuty tedy podle výše uvedených závěrů Nejvyššího správního soudu směřuje k celkovému majetkovému statusu příslušné podnikající fyzické nebo právnické osoby, a to s ohledem na to, jaký vliv

by měla uložena pokuta z hlediska další budoucnosti pachatele (ve vztahu k právnické osobě jde o následky rozhodné pro její „budoucí činnost“). Zohlednění majetkových poměrů pachatele při uložení pokuty by však mělo být pouze jakousi „záchrannou brzdou“, aby mohlo dojít k vyloučení likvidačních účinků pokuty, nemělo by ale být dalším obecným kritériem pro stanovení výše pokuty.

35. Vzhledem ke skutečnosti, že v tomto případě vycházely správní orgány z předpokladu, že minimální výše pokuty činí 250.000,- Kč a tuto pokutu tak žalobci jako nejnížší zákonnou sazbu vyměřily, nebyla podle názoru soudu nezohledněna možnost uložit pokutu nižší, tj. pod její spodní hranici (v době nabytí účinnosti shora uvedeného nálezu spodní hranice pokuty nebyla stanovena, v době vydání tohoto rozsudku činí částku 50.000,- Kč).
36. Soud nemůže tuto pokutu v rámci svého oprávnění podle ust. § 78 odst. 2 s.ř.s. snížit sám, neboť takové rozhodnutí nelze učinit na základě dosud zjištěného skutkového stavu, z něhož správní orgány vycházely. Odůvodnění výše uložené pokuty v obou rozhodnutích je prozatím nedostatečné a neopírá se o podstatná skutková zjištění – odůvodnění pouze obecně uvádí skutečnosti, proč je typové jednání žalobce společensky škodlivé, nijak však konkrétně nehodnotí konkrétní skutečnosti, které byly v řízení zjištěny, a které uložení pokuty právě v určité výši jednotlivě uloženou pokutu individualizují. V této souvislosti je nutné na druhou stranu korektně uvést, že k výši uložené pokuty se žalobce v odvolání ve správním řízení nijak nevyjadřoval a neuváděl tak skutečnosti, které nemohou být správnímu orgánu známy a které musí případně tvrdit účastník příslušného řízení (např. své majetkové poměry, dopad uložené pokuty apod.). K takové individualizaci v odůvodnění prvostupňového správního rozhodnutí nedošlo a odůvodnění se omezuje pouze na obecná konstatování, tuto skutečnost pak nenapravil ani žalovaný v odůvodnění napadeného Rozhodnutí.
37. Městský soud v Praze na základě výše uvedeného napadené správní rozhodnutí, stejně jako rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí týkající se výše uložené pokuty (§ 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s.), přičemž v dalším řízení je správní orgán právním názorem soudu vázán (§ 78 odst. 5 s.ř.s.).
38. Pro lepší přehlednost soud uvádí, že v dalším rozhodnutí zhodnotí správní orgány výši uložené pokuty s ohledem na současně účinné znění příslušného zákonného ustanovení, výši pak odůvodní konkrétně zjištěnými skutečnostmi, přičemž zároveň žalobce má prostor ke svému vyjádření k výši uložené pokuty.
39. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 s.ř.s., podle kterého má účastník, který měl ve věci úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem. Náklady, které žalobci v řízení vznikly, spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3.000 Kč a v nákladech souvisejících s právním zastoupením žalobce advokátem. Tyto jsou tvořeny jednak odměnou za právní zastoupení žalobce advokátem, a to za tři úkony právní služby (převzetí zastoupení, sepsání žaloby, vyjádření 28. 5. 2015), přičemž sazba odměny činí 3.100 Kč (§ 7, § 9 odst. 4 písm. d/ vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále jen „advokátní tarif“). Náklady právního zastoupení žalobce jsou dále tvořeny třemi paušálními částkami ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu) a částkou 2.142 Kč odpovídající dani z přidané hodnoty,

kterou je advokát povinen z odměny za zastupování a z náhrad odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty. Celková výše nákladů, které žalobci v tomto řízení vznikly, tedy činí 15 342 Kč. Soud proto uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení v této výši, a to ve stanovené lhůtě k rukám právního zástupce žalobce advokátky Mgr. Janě Latkové (§ 149 odst. 1 o.s.ř. ve spojení s § 64 s.ř.s.).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 23. října 2019

JUDr. Ing. Viera Horčicová, v .r.
předsedkyně senátu