



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobce: **ROSA-PL Sp. z o.o.**, NIP 5252587237
sídlem 20-029 Lublin, ul. Marii Curie Skłodowskiej 3/27, Polsko
zastoupený advokátem JUDr. Vítem Buršou,
sídlem Růžová 1254, 686 01 Uherské Hradiště

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 9. 2018, č. j. 4885/1.30/18-4, sp. zn. S9-2018-103,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce se podanou žalobou domáhá zrušení v záhlaví citovaného rozhodnutí, kterým žalovaný částečně změnil výrok o vině, a ve zbytku zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Oblastního inspektorátu pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 9. 5. 2018, č. j. 3945/9.30/18-8, kterým správní orgán prvního stupně uznal žalobce vinného ze spáchání přestupku dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v rozhodném znění (dále jen „zákon o

zaměstnanosti“) tím, že 6 osobám ukrajinské státní příslušnosti umožnil výkon nelegální práce v České republice dle § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti, tedy bez platného povolení k zaměstnání, a ze spáchání přestupku dle § 140 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti tím, že 4 osobám ukrajinské státní příslušnosti umožnil výkon nelegální práce v České republice dle § 5 písm. e) bodu 3 zákona o zaměstnanosti, tedy bez platného oprávnění k pobytu na území České republiky. Za uvedené přestupky byla žalobci podle § 35 písm. b); § 46 a § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti uložena pokuta ve výši 820 000 Kč. Uvedená změna výroku I. napadeného rozhodnutí oblastního inspektorátu ze strany žalovaného spočívala vždy toliko v přesné specifikaci zákona o zaměstnanosti, tj. nahrazení slov „*zákona o zaměstnanosti*“ slovy „*zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném do 14. 8. 2017.*“ Ve zbývajících výrocích (co do viny i uloženého trestu) nicméně žalovaný napadené rozhodnutí potvrdil jako věcně správné a odvolání žalobce zamítl jako nedůvodné.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

2. Ve včas podané žalobě (§ 72 odst. 1 ve spojení s odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s. ř. s.“), splňující též ostatní podmínky řízení (§ 65, § 68 a § 70 s. ř. s.), žalobce navrhuje, aby krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušil.
3. Žalobce v první řadě namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, a to z důvodu nedostatečné specifikace skutku ve výroku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, neboť z tohoto výroku dle žalobce není zjevné, v čem mělo spočívat umožnění výkonu nelegální práce ze strany žalobce. K žalovaným tvrzené neplatnosti smluv mezi žalobcem a osobami, které měly nelegální práci vykonávat, žalobce uvádí, že žalovaný nepřezkoumatelně posuzuje skutečnou povahu vztahu žalobce s těmito osobami, a až následně posuzuje formální vymezení tohoto vztahu. Žalovaný také dle žalobce nemá vůbec jasno v otázkách postavení žalobce jako obviněného v řízení o přestupku a jeho organizační složky, kdy na jednu stranu tvrdí, že řízení vedené proti organizační složce je v pořádku, neboť je subjektem práv a povinností dle zákona o zaměstnanosti, na druhé straně však zpochybňuje její právní úkony, zaměňuje jednání statutárního zástupce žalobce s jednáním jeho organizační složky apod.
4. Dle žalobce jsou odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a žalovaného vnitřně rozporná, když na jedné straně se v těchto rozhodnutích uvádí, že zaměstnanci žalobce vykonávali závislou práci pro společnost NIOB, spol. s r. o., jinde je však uváděno, že se jednalo o agenturní zaměstnávání, nebo že služby poskytoval žalobce, případně je zpochybňován pracovněprávní vztah žalobce k jeho zaměstnancům. K žalovaným tvrzenému obcházení zákona ze strany žalobce pak žalobce uvádí, že je potřeba rozlišovat mezi obcházením zákona činností, kterou zákon nezakazuje, a prováděním činnosti, kterou zákon výslovně povoluje. Jestliže tedy zákon umožňuje poskytování služeb dle § 98 písm. k) zákona o zaměstnanosti a za tímto účelem je uzavřena smlouva, nelze takové jednání považovat za obcházení zákona, ale za jednání, které zákon výslovně zakotvuje a povoluje. Ke zpochybnění povahy činnosti žalobce pak žalovaný ani správní orgán prvního stupně neprovedli žádné dokazování, kterým by svá tvrzení podložili, pouze vycházeli z informací z jiných řízení, v nichž však nebyly provedeny všechny navržené důkazy a provedené důkazy vzbuzují pochybnosti o jejich věrohodnosti. Konkrétně pokud jde o výsledky jednotlivých zaměstnanců žalobce, je třeba uvést, že tyto osoby brojily proti způsobu výsledku a interpretaci jejich výpovědí, byť vše bylo formálně v pořádku, přičemž řízení proti těmto osobám v několika případech dosud ani nebylo pravomocně ukončeno. Dle

žalobce žalovaný při posuzování spáchání přestupku účelově a nesprávně vycházel z výpovědí zaměstnanců žalobce a selektoval pouze takové důkazy, které mu vyhovovaly pro jím předpojatý závěr o spáchání přestupků.

5. Dále ve vztahu k přestupku podle § 140 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti žalobce uvádí, že po ukončení doby pobytu zaměstnanců žalobce těmto osobám další výkon práce neumožňoval, tzn., nebyl „aktivní“ v tom, že by tito zaměstnanci pokračovali dále v práci. Pokud by se žalobce dopustil přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti nemohl se dopustit spáchání přestupku podle § 140 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti, neboť setrvání v zaměstnání po uplynutí lhůty k pobytu již bylo pouze věcí zaměstnanců. Dále pokud jednání žalobce spočívalo v umožnění výkonu nelegální práce, tak se jedná o týž skutek, nikoliv dva přestupky, kterými byl žalobce uznán vinným. Přestupek podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti totiž dle žalobce konzumuje § 140 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti.
6. Žalobce ve své žalobní argumentaci rovněž zpochybňuje přiměřenost uložené pokuty, na jejíž výši nemohla mít vliv skutečnost, že v nelegální práci bylo pokračováno i poté, co zaměstnancům žalobce vypršela doba k pobytu, neboť se stále v zásadě jedná o umožnění výkonu nelegální práce. Žalobce dále zpochybňuje závěry správního orgánu prvního stupně, týkající se závažnosti jednání žalobce ve vztahu k poškozování trhu práce, přičemž dovolává-li se žalovaný zákonných ustanovení (např. test trhu práce dle § 92 odst. 1 zákona o zaměstnanosti), je třeba si uvědomit, že tento zákon pochází z roku 2004, kdy byl v popředí boj s nezaměstnaností. Současná situace je však dle žalobce zcela opačná. Dle žalobce nelze taktéž přistoupit na argumentaci o neodvádění pojistného v České republice a jeho výši s ohledem na plat příslušných zaměstnanců, neboť za zaměstnance žalobce jsou veškeré odvody odváděny v Polsku. Konečně pokud vzal dle žalobce správní orgán prvního stupně při vyměrování výše pokuty v potaz příjmy žalobce ze smlouvy o poskytování služeb, uzavřené mezi ním a společností Inotec International a.s., je třeba rozlišovat mezi příjmy a zisky, přičemž samotné konstatování o příjmech žalobce není podstatné z hlediska posouzení jakéhokoliv protiprávního jednání ani z hlediska majetkových poměrů při ukládání sankce. Uložená pokuta ve výši dvouletého zisku před zdaněním je dle žalobce naprosto nepřiměřená až likvidační.

III. Vyjádření žalovaného a replika žalobce

7. Žalovaný ve vyjádření k žalobě nejprve uvádí, že namítá-li žalobce nedostatečnou specifikaci umožnění výkonu nelegální práce ve výroku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, pak tato skutečnost z odvolací námitky žalobce v řízení před žalovaným nevyplývala. Žalovaný námitku pochopil toliko jako námitku nedostatečné specifikace druhu práce, jejíž výkon byl umožněn. Žalovaný je toho názoru, že v napadeném rozhodnutí je umožnění výkonu nelegální práce dostatečně specifikováno. Ohledně specifikace obviněného pak žalovaný odkazuje na oznámení o zahájení přestupkového řízení ze dne 6. 2. 2018 a na výrok I. rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, z nichž je zjevné, že obviněným je žalobce, nikoliv jeho organizační složka. Žalovaný zároveň rozporuje, že by ve vymezení skutkové podstaty muselo být jasné uvedeno jednání konkrétní osoby, které je přičitatelné žalobci. Žalovaný je dále přesvědčen, že v obou rozhodnutích správních orgánů je jasné odůvodněno, v čem spáchání skutků ze strany žalobce spočívalo. Případobně činnosti žalobce k agentuře práce považuje žalovaný za přílehlavé k osvětlení skutkového stavu. Žalovaný také uvádí, že ačkoliv v rozhodnutí

pojednával o obcházení zákona, z napadených rozhodnutí je zcela zjevné, že se žalobce dopustil porušení zákonné povinnosti.

8. Dle žalovaného to byl žalobce, kdo umožnil cizincům výkon nelegální práce, nikoliv jiná společnost, přičemž skutkový stav byl dle žalovaného dostatečně zjištěn, proto nebylo potřeba opatřovat si další důkazní prostředky, ani jejich provedení žalobce v řízení před správními orgány nenavrhoval. Provedené důkazní prostředky přitom žalovaný považuje za zcela dostačující, provedené v souladu se zákony, přičemž žalobce zpochybnění obsahu provedených důkazních prostředků žádným konkrétním způsobem nespecifikuje. Co se týče hodnocení smluv, uzavřených žalobcem, žalovaný uvádí, že smyslem přestupkového řízení je zjistit skutečný stav věci, nikoliv se spokojit s tím, že dva subjekty formálně uzavřou smlouvu o dílo, nicméně skutečným smyslem spolupráce je umístění cizinců na trh práce České republiky bez příslušných rozhodnutí správních orgánů. Skutečnost, že cizinci pracovali na základě pokynů zaměstnance žalobce, nebyla v řízení žalobcem jinak prokazována. Je přitom absurdní tvrdit, že zaměstnanci, ačkoliv nemusejí znát všechny skutečnosti rozhodné pro kvalifikaci jimi prováděné práce, neznají ani osobu, která je při práci instruuje, resp. nebudou vědět, proč zrovna daná osoba jim dává pokyny k práci, a že je tato osoba k tomu ze strany jejich zaměstnavatele oprávněna.
9. Pokud žalobce tvrdí, že po uplynutí povolení k pobytu dále nebyl nijak aktivní v tom, že tyto zaměstnanci dále pokračovali v práci, snaží se tím dle žalovaného pouze zprostit odpovědnosti za své zaměstnance, a zcela to podporuje závěr o tom, že tyto zaměstnance umisťoval na pracovní trh České republiky, přičemž na jejich každodenní organizaci práce se nikterak nepodílel. Nebylo tedy věcí zaměstnanců žalobce, že v práci pokračovali i poté, kdy uplynula doba, kterou mohou na území České republiky pobývat, nýbrž věcí žalobce, neboť ten jim, jako jejich zaměstnavatel, neměl práci na území České republiky dále umožňovat. Zároveň se žalovaný neztotožňuje s tvrzením žalobce, že v jeho věci mělo dojít ke konzumpci přestupku dle § 140 písm. e) zákona o zaměstnanosti spácháním přestupku dle § 140 písm. c) zákona o zaměstnanosti, neboť oba přestupky mají jinou skutkovou podstatu, přičemž žalobce naplnil skutkové podstaty obou z těchto přestupků. Žalovaný uzavírá, že se on ani správní orgán prvního stupně nedostali do rozporu ve svých tvrzeních, neboť žalobce nerozlišuje mezi zaměstnavatelem a osobou organizující zaměstnancům práci. Žalovaný nikdy netvrdil, že NIOB, spol. s r.o. cizince zaměstnávala, jak neustále dovozuje žalobce, ale že organizace práce zaměstnanců žalobce byla přenechána společnosti NIOB, spol. s r.o., což však neznamená, že by se žalobce, jako zaměstnavatel cizinců, mohl zprostit odpovědnosti za ně.
10. Hodnocení závažnosti jednání žalobce správním orgánem prvního stupně považuje žalovaný za plně přezkoumatelné. Žalobce se svými tvrzeními o brždění firem nedostatkem pracovní síly snaží pouze ospravedlnit výkon nelegální práce. Žalobce se dále snaží bagatelizovat závažnost svého jednání s poukazem na skutečnost, že vzhledem k nedostatku pracovní síly na českém trhu práce by výše jemu vyměřeného trestu neměla být tak vysoká. Co do argumentace o neodvádění příslušných odvodů v České republice trvá žalovaný na svém názoru, neboť je zjevné, že smyslem podnikání žalobce bylo umisťování zaměstnanců na český trh práce, nikoliv jejich zaměstnávání v Polsku. Žalobce proto nenaplnuje podmínky pro Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení, neboť zaměstnanci žalobce nevykonávali na území Polska činnost jménem žalobce. Konečně k výši trestu žalovaný uvedl, že oba správní orgány se podrobně zabývaly majetkovými poměry žalobce, zohlednily veškeré

rozhodné skutečnosti a přihlédly ke všem zákonným kritériím pro výměru trestu. Z toho pak správní orgán prvního stupně i žalovaný usoudili, že výše vyměřené pokuty těmto požadavkům dostává, výše trestu je přiměřená a nikoliv likvidační, pročez zhodnocení výše uložené pokuty žalovaným není nepřezkoumatelnými frázemi, nýbrž zhodnocením toho, jak postupoval při určení výměr trestu správní orgán prvního stupně.

11. Žalobce v replice k vyjádření žalovaného opakuje, že výrok rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nemůže obstát pro nedostatečně určité určení toho, v čem mělo spočívat umožnění výkonu nelegální práce, a že správní orgán prvního stupně si k hodnocení skutkového stavu vybral pouze ty důkazy, které se mu hodily, a tyto izolovaně hodnotil. Jestliže žalovaný uvádí, že smyslem přestupkového řízení není hodnotit obsah smluv, ale zjistit skutkový stav věci, pak žalobce namítá, že smlouvy jsou listinným důkazem, proto je třeba hodnotit je jako jiné listinné důkazy z hlediska pravosti i obsahu. To, že obsah listin vyvrací předpojaté závěry správního orgánu nelze vyřešit výše uvedeným tvrzením žalovaného. Žalobce dále žalovanému vytýká tvrzení, že v řízení nebyly navrhovány některé důkazy, neboť potřeba provádět některé důkazy může vyvstat až v průběhu správního řízení. Pokud tedy správní orgán prvního stupně neprovedl veškeré dostupné důkazy, nezjistil správně skutkový stav. Žalobce dále setrvává na tvrzení, že se mohl dopustit pouze jednoho přestupku, a sice přestupku umožnění výkonu nelegální práce, nikoliv přestupků dvou, protože podstata obou přestupků, kterých se měl žalobce dle žalovaného dopustit, spočívá ve stejném jednání. Konečně žalobce také setrvává na svém tvrzení, že žalovaný nedostatečně hodnotil majetkové poměry žalobce při výměře trestu, když vzal v potaz toliko zisk a obrát žalobce, a dále poukázal na údajný skokový nárůst příjmů žalobce s ohledem na smlouvu o poskytování služeb, uzavřenou mezi žalobcem a společností Inotec International a.s. Výše pokuty v hodnotě dvouletého zisku žalobce je přitom dle žalobce jednoznačně likvidační, a tedy nezákonná.

IV. Posouzení věci soudem

12. Krajský soud, za splnění podmínek dle § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, přezkoumal v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) napadené rozhodnutí žalovaného, včetně řízení předcházejícího jeho vydání, a dospěl k závěru, že žaloba **není důvodná** (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
13. Podstatu nyní projednávané věci tvoří nesouhlasná polemika žalobce se závěry správního orgánu prvního stupně, aprobované žalovaným v napadeném rozhodnutí, na jejichž základě byl žalobce shledán vinným ze spáchání přestupku dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti tím, že 6 osobám ukrajinské státní příslušnosti umožnil výkon nelegální práce v České republice dle § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti, tedy bez platného povolení k zaměstnání, a přestupku dle § 140 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti tím, že 4 osobám ukrajinské státní příslušnosti umožnil výkon nelegální práce v České republice dle § 5 písm. e) bodu 3 zákona o zaměstnanosti, tedy bez platného oprávnění k pobytu na území České republiky. Klíčovou spornou otázkou mezi účastníky řízení pak konkrétně představuje to, zda se žalobce skutečně dopustil jednání v podobě umožnění výkonu nelegální práce. Na tuto základní otázku pak navazují další námítky, jednak procesního charakteru, týkající se zákonnosti prokázání tohoto správního deliktu, jednak námitka zpochybňující přiměřenost uložené pokuty.
14. Při posouzení věci krajský soud vycházel jak z platné a účinné právní úpravy v době spáchání správního deliktu, tak i z výkladu této právní úpravy obsaženého v relevantní judikatuře správních soudů.

15. Přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti se právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba dopustí tím, že „*umožní výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 1 nebo 2*“ zákona o zaměstnanosti. Přestupku podle § 140 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti, že se pak právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba dopustí tím, že „*umožní výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 3.*“ Z odkazovaného § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti vyplývá, že „[p]ro účely tohoto zákona se rozumí práce vykonávaná cizincem v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání nebo bez tohoto povolení, je-li podle tohoto zákona vyžadováno, nebo v rozporu se zaměstnaneckou kartou, kartou vnitropodnikově převedeného zaměstnance nebo modrou kartou vydanými podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky nebo bez některé z těchto karet; to neplatí v případě výkonu jiné práce podle § 41 odst. 1 písm. c) zákoníku práce.“ Podle bodu 3 tohoto ustanovení pak platí, že „[p]ro účely tohoto zákona se rozumí práce vykonávaná cizincem pro právnickou nebo fyzickou osobu bez platného oprávnění k pobytu na území České republiky, je-li podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky vyžadováno.“ Ohledně vymezení pojmu závislé práce a pojmu pracovněprávní vztah zákon o zaměstnanosti odkazuje na zákoník práce (§ 2). Závislou prací je podle § 2 odst. 1 zákoníku práce, ve znění účinném od 1. 1. 2012, práce, která je vykonávána ve vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, jménem zaměstnavatele, podle pokynů zaměstnavatele a zaměstnanec ji pro zaměstnavatele vykonává osobně. Podle § 2 odst. 2 téhož zákona musí být závislá práce vykonávána za mzdu, plat nebo odměnu za práci, na náklady a odpovědnost zaměstnavatele, v pracovní době na pracovišti zaměstnavatele, popřípadě na jiném dohodnutém místě.
16. K povaze zaměstnávání cizinců na území České republiky na základě výjimky z povinnosti dispozice pracovním povolením, vydaným příslušnou pobočkou Úřadu práce České republiky dle § 98 písm. k) zákona o zaměstnanosti, se ve své judikatuře již vyjadřoval i Nejvyšší správní soud. Ten ve svém rozsudku ze dne 31. 1. 2018, č. j. 2 Azs 289/2017-31 (judikatura správních soudů je rovněž dostupná na www.nssoud.cz), na který ostatně odkazuje i žalovaný, dospěl k závěru, že „[č]eský 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 systematickou 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 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.“

17. Krajský soud v této souvislosti podotýká, že Nejvyšší správní soud vycházel ve výše citovaném rozsudku z velmi podobného skutkového stavu, jako je v nyní projednávané věci. Stěžovatelem v jím projednávané věci byl státní příslušník Ukrajiny, jehož zaměstnala polská společnost, která jej za práci ihned po podpisu smlouvy vyslala do České republiky, aniž by pro stěžovatele opatřila pracovní povolení dle § 95 odst. 1 zákona o zaměstnanosti. V České republice mu přitom vedla docházku, přidělovala pracovní úkoly a pomůcky, kontrolovala práci a vyplácela mzdu česká společnost. Stěžovatel pro svého polského zaměstnavatele nikdy v Polsku nepracoval, neměl o společnosti žádné informace a při výsledku ji opakovaně označil za agenturu práce. Na základě takto zjištěného skutkového stavu dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že stěžovatel neměl být zaměstnán za účelem jeho zaměstnání v Polsku, nýbrž za účelem jeho umístění na český pracovní trh, čímž mělo dojít k pokusu o obcházení povinnosti opatřit si pro práci v České republice pracovní povolení.
18. I s přihlédnutím k těmto závěrům krajský soud přistoupil k posouzení oné klíčové sporné otázky nyní projednávané věci, tedy zda žalobce svým jednáním naplnil znaky skutkové podstaty přestupků dle § 140 odst. 1 písm. c), resp. písm. e) zákona o zaměstnanosti. Z výše rekapitulované právní úpravy a judikturních závěrů dle krajského soudu vyplývá, že proto, aby obviněný (zde žalobce) naplnil skutkovou podstatu umožnění výkonu nelegální práce dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti v kontextu existence výjimky z povinnosti opatřit si pracovního povolení dle § 98 písm. k) zákona o zaměstnanosti, je nezbytné naplnit celkem 5 znaků skutkové podstaty tohoto přestupku. Těmito znaky jsou: 1) existence právnické osoby či podnikající fyzické osoby z jiného členského státu; 2) umožnění výkonu závislé práce touto osobou na českém pracovním trhu; 3) cizinci ze třetí země; 4) bez pracovního povolení za současného dovolání se výjimky z povinnosti opatřit si pracovní povolení dle § 98 písm. k) zákona o zaměstnanosti; přičemž 5) úmyslem této právnické osoby či podnikající fyzické osoby z jiného členského státu není plnění povinností z uzavřené smlouvy nýbrž začlenění cizinců bez pracovního povolení na český pracovní trh.
19. O tom, že žalobce výše vyjmenovaných znaků naplnil znaky 1) až 4) není dle krajského soudu mezi stranami sporu. Z obsahu správního spisu vyplývá, že žalobce je společností se sídlem v Polsku, založenou podle polského práva, která v období od 27. 6. 2016 do 7. 6. 2017, tj. dne kdy byla Oblastním inspektorátem práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj zahájena kontrola organizační složky žalobce (viz níže), do místa pracoviště: Hluk, České republika, vyslala celkem 6 cizinců ukrajinské státní příslušnosti na základě formuláře pro vyslání cizince k plnění úkolů vyplývajících z uzavřené smlouvy. Žádný z těchto cizinců neměl v uvedeném období pracovní povolení dle § 95 odst. 1 zákona o zaměstnanosti právě proto, že byli žalobcem vysláni do České republiky na základě formuláře pro vyslání cizinců k plnění úkolů vyplývajících z uzavřené smlouvy, a měli tudíž spadat pod výjimku z povinnosti opatřit si pracovní povolení dle § 98 písm. k) zákona o zaměstnanosti. Zbývá tedy posoudit, zda žalobce zaměstnance do České republiky skutečně vyslal za účelem plnění smlouvy o poskytování služeb či za účelem jejich umístění na český pracovní trh.
20. Krajský soud po přezkoumání zjištěného skutkového stavu dospěl (ve shodě se správními orgány) k závěru, že žalobce nesplnil podmínky pro aplikaci výjimky z povinnosti opatřit cizince při výkonu závislé činnosti v České republice pracovním povolením ve smyslu § 98 písm. k) zákona o zaměstnanosti, neboť ze skutkového stavu je zjevné, že účelem jeho

jednání bylo ve skutečnosti začlenit tyto cizince na český pracovní trh. Jak je patrné z obsahu správního spisu, správní orgán prvního stupně provedl v řízení o přestupku s žalobcem důkazy, získané v průběhu jím provedené kontroly podle § 5 odst. 3 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole, v rozhodném znění (dále jen „kontrolní řád“), kterou správní orgán prvního stupně zahájil dne 7. 6. 2017 s organizační složkou žalobce ROSA-PL sp. z o.o., výrobní haly A, B, C, D, se sídlem Družstevní I 225, 687 25 Hluk. Jako další důkazy provedl správní orgán prvního stupně důkazy, získané Policií České republiky, Krajským ředitelstvím policie Zlínského kraje, Odborem cizinecké policie, v průběhu řízení o správním vyhoštění jednotlivých zaměstnanců žalobce dle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, v rozhodném znění, zejména protokoly o výsledku jednotlivých zaměstnanců žalobce. Z těchto protokolů vyplývá, že zaměstnanci žalobce, kteří pro žalobce pracovali na adrese Družstevní I 225, 687 25 Hluk, výrobní haly A, B, C, D, nepracovali v Polsku buď nikdy, nebo pracovali pro jinou společnost. Pro žalobce pracoval Polsku pouze jeden z těchto zaměstnanců, a to jeden týden předtím, než byl vyslán do České republiky. Pokud zaměstnanci uvedli ve výpovědi své úmysly po ukončení práce na jejich současném pracovišti, nacházejícím se v České republice, uvedli, že nemají v úmyslu vrátit se pracovat do Polska, ani na tom s jednatelem žalobce nejsou nějak domluveni. Zároveň všichni zaměstnanci žalobce shodně uvedli, že práci na pracovišti jim zadávali zaměstnanci společnosti NIOB, spol. s r.o., kteří práci také následně kontrolovali, přičemž se všichni shodli na jménech těchto zaměstnanců, a také že prostřednictvím zaměstnanců společnosti NIOB, spol. s r.o., byla zaměstnancům žalobce monitorována docházka. Výpovědi zaměstnanců žalobce lze ostatně podpořit také úředním záznamem o kontrole, provedené Policií České republiky, Krajským ředitelstvím Zlínského kraje, Odboru cizinecké policie, provedené dne 7. 6. 2017 ve společnosti NIOB, spol. s r.o., na adrese Družstevní I 225, 687 25 Hluk, dle kterého zaměstnanci této společnosti (hlavní mistr J. M. a směnový mistr společnosti K. B.) shodně uvedli, že vedou evidenci docházky zaměstnanců žalobce. Ačkoliv jednatel společnosti NIOB, spol. s r.o. následně toto tvrzení dle úředního záznamu popřel, tak vzhledem ke shodě tvrzení K. B. a J. M. s tvrzeními zaměstnanců žalobce, kteří rovněž uvedli jejich jména jakožto osob, organizujících jejich práci, má rovněž krajský soud toto popření za účelové.

21. Krajský soud také přihlédl ke skutečnosti, že Smlouva o pronájmu nebytových prostor, uzavřená mezi společností Inotec International a.s. a žalobcem dne 1. 12. 2016, byla uzavřena na dobu neurčitou – tedy práce žalobce nebyla nijak časově vymezena, a že smlouva o poskytování služeb, uzavřená mezi těmito subjekty dne 1. 12. 2016, byla uzavřena bez bližší specifikace toho, v čem mají spočívat služby žalobce a jakým způsobem má dojít k jejich dokončení. Ačkoliv totiž měly být služby provedeny dle výkresové a technické dokumentace objednatele, žádná taková dokumentace žalobcem v průběhu kontroly správním orgánem prvního stupně, ani v průběhu řízení o přestupku předložena nebyla. Stejně tak nebyly předloženy žádné dodatky k této smlouvě, ačkoliv z obsahu smlouvy vyplývá, že na jednotlivé etapy díla v rozsahu plnění jednoho měsíce měly být žalobcem se společností Inotec International a.s. tyto dodatky uzavřeny. Krajský soud rovněž přihlédl ke skutečnosti, že tato smlouva o poskytování služeb byla uzavřena pouze na období od 1. 12. 2016 do 30. 6. 2016, tzn. že nebyla platná v kontrolovaném období. Mezi skutečnosti, podporující závěry správních orgánů, že žalobce nikdy neměl v úmyslu přemístit své zaměstnance na polský pracovní trh, rovněž patří skutečnost, že dle pracovních smluv, které žalobce uzavřel na dobu neurčitou s těmito zaměstnanci, byla jako

místo výkonu práce určena Česká republika, z čehož lze dovodit, že zaměstnanci žalobce nebyli do České republiky vysláni, nýbrž umístěni. Žalobce taktéž v řízení před správním orgánem prvního stupně ani před žalovaným nepředložil jediný důkaz, který by svědčil o jeho úmyslu navrátit své zaměstnance po jejich dočasném umístění v České republice na polský pracovní trh.

22. Na základě takto zjištěného skutkového stavu nemá krajský soud pochybnosti o správnosti závěrů správních orgánů, že účelem jednání žalobce nebylo vyslat zaměstnance ukrajinské státní příslušnosti do České republiky za účelem plnění povinností, vyplývajících žalobci z uzavřené smlouvy, nýbrž za účelem jejich začlenění na český pracovní trh, což je důvodem, proč se na zaměstnance žalobce nemohla aplikovat výjimka z povinnosti opatření pracovního povolení dle § 98 písm. k) zákona o zaměstnanosti. Z tohoto důvodu také krajský soud nemá pochybnosti o tom, že se žalobce dopustil přestupku dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, když umožnil výkon nelegální práce cizincům bez pracovního povolení. Dalšími námitkami žalobce, kterými žalobce rozporoval odůvodnění napadeného rozhodnutí v části, věnující se vině žalobce, zejména námitkami rozpornosti posuzování smluv, uzavřených žalobcem se svými zaměstnanci a rozpornosti posouzení vztahu zaměstnanců žalobce vůči žalobci a společnosti NIOB, spol. s r.o., se krajský soud nezabýval, neboť ani v případě, že by těmto námitkám vyhověl, nemělo by to vliv na posouzení nyní projednávané věci. Krajský soud již výše zkonstatoval, že žalobce naplnil všechny znaky pro spáchání přestupků tak, jak je uvedeno ve výroku o vině rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, a uvedené námitky žalobce na této skutečnosti nemohou ničeho změnit, proto je krajský soud vyhodnotil jako nerelevantní.
23. Pokud žalobce z procesního hlediska namítá, že správní orgán prvního stupně nedostatečně zjistil skutkový stav, neprovedl všechny nezbytné důkazy či důkazy selektivně hodnotil, když tyto byly v jiných řízeních zpochybněny, krajský soud uvádí, že žalobce byl v řízení řádně poučen o své možnosti zúčastnit se provedení důkazů správním orgánem prvního stupně, kterého se však bez řádné omluvy nezúčastnil, a dobrovolně se tak připravil o možnost navrhnout dodatečné důkazy či zpochybnit pravdivost či pravost důkazů, řádně provedených správním orgánem prvního stupně do protokolu o provedení důkazů listinou ze dne 27. 3. 2018, č. j. 3945/9.30/18-4, sp. zn. S9-2018-103. Z tohoto důvodu krajský soud nemůže této námitce žalobce vyhovět. Ze správního spisu totiž, v důsledku procesní nečinnosti žalobce, žádné rozpory v důkazech ani skutečnosti, které by tyto důkazy nějak zpochybňovaly, nevyplývají, a krajský soud se ztotožňuje se správním orgánem prvního stupně i žalovaným, že skutkový stav, zjištěný na základě důkazů, provedených v řízení o přestupku s žalobcem, je pro rozhodnutí o vině žalobce dostatečný.
24. Argumentaci žalobce, dle které se nemohl dopustit přestupku dle § 140 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti, pak krajský soud považuje za účelovou. Žalobce totiž tvrdí, že svým zaměstnancům po uplynutí doby, po kterou se mohou dle platného povolení k pobytu, vydaného jiným členským státem čl. 21 odst. 1 Úmluvy k provedení Schengenské dohody ze dne 14. 6. 1985 volně pohybovat v jiných členských státech, neumožňoval výkon závislé práce v České republice, neboť k tomu „aktivně“ nečinil žádné kroky. Krajský soud je naopak toho názoru, že jako zaměstnavatel je odpovědný za organizaci činnosti svých zaměstnanců a jen žalobce měl možnost jako zaměstnavatel cizinců, vykonávajících v České republice závislou práci bez pracovního povolení a bez povolení k pobytu, nikoliv „aktivně“ umožňovat, nýbrž naopak znemožnit dalšímu

výkonu závislé práce, jestliže by tím došlo k porušení právních předpisů, vztahujících se k zaměstnávání cizinců na území České republiky. Stejně tak postrádá racionalitu argumentace žalobce, že dle správního orgánu prvního stupně měli být zaměstnanci žalobce ve skutečnosti zaměstnanci společnosti NIOB, spol. s r.o., protože on se přestupku dle § 140 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti nemohl dopustit, neboť žádné takové tvrzení z rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ani žalovaného nevyplývají, jedná se pouze o účelové zkreslování závěrů žalovaného a správního orgánu prvního stupně ze strany žalobce.

25. Krajský soud také nepřisvědčil argumentaci žalobce, dle které se nemohl dopustit dvou přestupků dle § 140 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti, neboť umožnění výkonu nelegální práce mohl být pouze jeden skutek, nikoliv dva přestupky, přičemž spácháním přestupku dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti musí být zkonsumováno i spáchání přestupku dle § 140 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti. Dle krajského soudu je možné, že žalobce učinil pouze jeden skutek, kterým se dopustil spáchání přestupků, to však neznamená, že musel nutně spáchat pouze jeden přestupek. Ačkoliv totiž každou skutkovou podstatu přestupku lze naplnit pouze jedním konkrétním skutkem, podle teorie trestního práva je možno jedním skutkem naplnit více skutkových podstat trestných činů, resp. přestupků či správních deliktů. Jedná se o tzv. souběh trestné činnosti, neboli konkurenci trestných činů, resp. přestupků, která má v případě, kdy k takové konkurenci dojde na základě jednoho skutku, podobu jednočinného souběhu. Konkrétně v případě jednání žalobce tedy došlo k nesourodému jednočinnému souběhu spáchání dvou odlišných přestupků, a sice přestupku dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti a § 140 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti. V nyní projednávané věci se přitom neuplatní ani jeden z důvodů, vylučujících jednočinný souběh (nejedná se o pokračující, hromadný či trvající přestupek), a proto nelze hovořit o faktické konzumpci, neboli případu, kdy je jeden z přestupků tak malého významu, že je vedle hlavního spáchaného přestupku nepodstatný a tudíž hlavním přestupkem zkonsumovaný. Stejně tak v nyní projednávané věci nedošlo k vyloučení spáchání některého z přestupků na základě pro žalobce příznivější právní úpravy, ani se nejedná o konkurující skutkové podstaty, neboť každý z přestupků lze spáchat pouze jedním konkrétním způsobem, přičemž ani jednu z těchto skutkových podstat nelze považovat za speciální vůči obecné, kvalifikovanou vůči základní atp.
26. Krajský soud za nedůvodnou rovněž spatřuje žalobní námitku, že výrok správního orgánu prvního stupně o vině žalobce je nepřezkoumatelným, a to z důvodu, že v něm dostatečně přesně není specifikováno, jak měl žalobce umožnit výkon nelegální práce. Nejvyšší správní soud ve své judikatuře se zohledněním požadavků dle čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a vzájemné blízkosti správního trestání s trestáním soudním podle trestního řádu a v rámci správního trestání pak ze značné věcné podobnosti mezi postihováním přestupků a jiných správních deliktů, vymezil řadu nezbytných požadavků na formulaci výroku rozhodnutí o přestupcích či jiných správních deliktech. Kupříkladu rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006-73, dospěl k závěrům, že *„výrok rozhodnutí o jiném správním deliktu musí obsahovat popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným. Neuvede-li správní orgán takové náležitosti do výroku svého rozhodnutí, podstatně poruší ustanovení o řízení [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s]. Zjistí-li soud k námitce účastníka řízení existenci této vady, správní rozhodnutí z tohoto důvodu zruší.“* Výtky, které žalobce uplatnil vůči formulaci výroku prvoinstančního rozhodnutí, se týkají konkrétního popisu skutku v jeho výroku. Jak

ovšem současně plyne z judikatury Nejvyššího správního soudu, některé formulační nedostatky právní věty odsuzujícího rozhodnutí mohou být zhojeny částečně tím, že skutek je jasně popsán ve skutkové větě a tento popis ve spojení s odůvodněním rozhodnutí dává jasnou informaci o tom, jak bylo jednání právně kvalifikováno. To je patrné z úvah rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2017, č. j. 4 As 165/2016-46 (které vychází z citovaného usnesení rozšířeného senátu č. j. 2 As 34/2006-73), dle něhož má jasné vymezení skutku svůj účel, i coby pomocné hledisko, které v určitých případech může „dovolit učinit jednoznačný závěr, jakou normu pachatel vlastně porušil“. Z citovaného usnesení rozšířeného senátu č. j. 2 As 34/2006-73 dále plyne, že v rozhodnutí, jímž se trestá za spáchaný správní delikt, je nezbytné postavit najisto, „za jaké konkrétní jednání je subjekt postižen. To lze zajistit jen dostatečnou konkretizací údajů, které skutek charakterizují. Taková míra podrobnosti je nezbytná pro celé řízení, a to zejména pro vyloučení překážky litispendence, dvojího postihu pro týž skutek, pro vyloučení překážky věci rozhodnuté, pro určení rozsahu dokazování a pro zajištění řádného práva na obhajobu. Při tom je třeba vycházet z významu výrokové části rozhodnutí, která je schopna zasáhnout práva a povinnosti účastníků řízení a jako taková pouze ona může nabýt právní moci. Pouze z řádně formulovaného výroku lze zjistit, zda a jaká povinnost byla porušena a jaká sankce byla uložena, pouze porovnáním výroku lze usuzovat na existenci překážky věci rozhodnuté, jen výrok rozhodnutí (a nikoli odůvodnění) může být vynucen správní exekucí.“ Smyslem požadavků na určitost popisu skutku ve výroku správního rozhodnutí je zabránit dvojímu postihu za týž delikt, případně záměně deliktu s jiným. Měřítkem, kterým je tedy nezbytné výrok prvoinstančního rozhodnutí nahlížet, je v nyní projednávaném případě zásadně jeho nezaměnitelnost, a to z hlediska postižení za něj při správním trestání. Nejde tedy o požadavek na jeho vymezení maximálně možným podrobným způsobem. Požadavek na nezaměnitelnost výroku totiž musí vyjadřovat zásadu *ne bis in idem* při správním trestání – eventuální zaměnitelnost se skutkem, který není vůbec trestný, pak nemůže dojít ke dvojímu postihu za tentýž skutek.

27. Z tohoto hlediska má krajský soud za to, že výrok prvoinstančního rozhodnutí správního orgánu těmito požadavkům dostal, neboť v kontextu konkrétních skutkových okolností tohoto případu, jež jsou podrobně vymezeny v odůvodnění rozhodnutí, nelze mít pochybnosti o zaměnitelnosti skutku (jednání), neboť označení jednání jako „umožněn“ je samo o sobě označení dostatečně specifického jednání k tomu, aby, za předpokladu, že je s dostatečnou určitostí také specifikováno „co bylo umožněno“, nemohlo dojít k zaměnitelnosti jednání, ze kterého byl žalobce uznán vinným, s jiným protiprávním jednáním. Vzhledem k tomu, že dle krajského soudu je z výroku I. rozhodnutí správního orgánu prvního stupně více než zřejmé, co mělo být žalobcem umožněno, když správní orgán prvního stupně specifikoval místo výkonu práce, cizince, jímž byl výkon práce umožněn i v čem spočívala protiprávnost tohoto jednání, neshledal krajský soud výrok I. rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nepřezkoumatelným a tedy nezákonným.
28. Pokud žalobce namítá nepřezkoumatelnost výroku o trestu rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, krajský soud v první řadě konstatuje, že odůvodnění výše pokuty správním orgánem prvního stupně shledal zcela přezkoumatelným a dostatečně důkladným. Správní orgán prvního stupně se v napadeném rozhodnutí podrobně zabýval závažností jednání žalobce a jeho dopady, přičemž krajský soud k tomu doplňuje, že nelze odhlédnout ani od skutečnosti, že žalobce v nyní projednávané věci zneužil právní neznalosti cizinců ukrajinské státní příslušnosti, a za příslibu zajištění práce tyto osoby umístil na český pracovní trh, čímž se tito cizinci dopustili výkonu nelegální práce, a

následně byli Policií České Republiky, Krajským ředitelstvím pro Zlínský kraj, Odborem cizinecké policie vyhoštěni, resp. s nimi bylo vedeno řízení o správním vyhoštění, v důsledku čehož bude po určitou dobu zamezen těmto cizincům vstup nejen do České republiky, ale i do ostatních členských států Evropské unie. Pokud žalobce zmiňoval, že je plátcem odvodů za zaměstnance v Polsku, krajský soud má tuto připomínku za nepřipadnou, neboť správní orgán prvního stupně se odvody za zaměstnance žalobce zabýval pouze v souvislosti s povinností zohlednit v souladu s § 141 odst. 1 zákona o zaměstnanosti při určování výše pokuty také výši částek, které je žalobce povinen uhradit dle § 141b odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti, tedy částek, představujících pojistné na zdravotní pojištění a na sociální zabezpečení za zaměstnance, včetně penále. Krajský soud se taktéž neztotožňuje s tvrzením žalobce, že správní orgán prvního stupně vyměřil žalobci trest za oba spáchané přestupky samostatně, přestože by to z formulace, použité žalovaným na straně 12 napadeného rozhodnutí mohlo vyplývat, neboť z rozhodnutí správního opránu prvního stupně je zcela zjevné, že konkurenci přestupků použil při výměře trestu pouze jako přitěžující okolnost.

29. Konečně žalobce namítá, že výše pokuty, vyměřená mu správním orgánem prvního stupně, je nezákonná, neboť je pro žalobce likvidační. V této souvislosti jsou důležité závěry formulované v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, dle něhož „[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“. Proto kupříkladu v rozsudku ze dne 23. 3. 2012, č. j. 4 Ads 133/2011-183, Nejvyšší správní soud konstatoval pochybení městského soudu, pokud aproboval postup správních orgánů, které při ukládání sankce (pokuty) dle zákona o zaměstnanosti nepřihlédli k osobním a majetkovým poměrům stěžovatelů. „Nejedná se o okolnost nadřazenou jiným hlediskům při stanovení výše pokuty, jak argumentoval městský soud, správní orgány jsou ovšem povinny k tomuto kritériu přihlídnout, jestliže je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter.“ Citovaná konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu v žádném případě nevyklučuje ukládání pokut ve značné výši, ovšem pouze v případech, kde zákon uložení takové pokuty umožňuje, a současně tehdy, pokud se pro daného pachatele nejedná o pokutu likvidační.
30. Krajský soud má v nyní projednávaném případě za to, že správní orgány této své povinnosti dostály, neboť, jak vyplývá z odůvodnění jejich rozhodnutí, na která krajský soud v tomto smyslu v podrobnostech odkazuje, se dostatečným a přezkoumatelným způsobem zabývaly osobními i majetkovými poměry žalobce (vycházely primárně s žalobcem tvrzených příjmů).
31. Z citovaného usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 As 9/2008-133 se pak podává, že povinnost zkoumat osobní a majetkové poměry pachatele se vztahuje nejen na rozhodování správních orgánů, ale obdobně je povinen výši pokuty přezkoumat i správní soud. Proto se v intencích tohoto závěru i k žalobní námitce žalobce krajský soud zabýval otázkou

přiměřenosti správními orgány uložené pokuty. Krajský soud vycházel jednak z dokladů založených ve správním spisu, předložených žalobcem v průběhu řízení před správními orgány, jednak z dokladů předložených žalobcem k výzvě krajského soudu, učiněné v souvislosti s návrhem žalobce na přiznání odkladného účinku žalobě ve smyslu § 73 s. ř. s. Z výkazů, které jsou součástí účetní závěrky sestavené ke dni 31. 12. 2017, je zřejmé, že žalobce při hospodaření dosáhl celkových příjmů ve výši cca 686 tis. PLN, tj. cca 4 150 000 Kč (při přepočtu dle aktuálního kurzu ČNB 1 PLN = 6,05 Kč), přičemž zisk dosáhl výše cca 68 000 PLN, tj. cca 411 000 Kč. Z předložené účetní závěrky za I. až III. čtvrtletí roku 2018 pak zároveň vyplývá, že žalobce při hospodaření dosáhl celkových příjmů ve výši cca 545 000 PLN, tj. cca 3 297 000 Kč, přičemž zisk činí cca 8 000 PLN, tj. cca 48 000 Kč. K námitkám žalobce, týkajícím se zejména poměru jeho příjmů k uložené pokutě a její nepřiměřenosti, krajský soud odkazuje i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 8. 2014, č. j. 10 Ads 140/2014-58, ze kterého plynou i některé závěry týkající se typové závažnosti předmětného správního deliktu a kritérií pro ukládání sankce, včetně recidivy: „[25] *Zákaz likvidačních pokut neznamena, jak mylně dovozují stěžovatelka, že by správní orgány měly rezignovat na ukládání pokut ve větší výši. Naopak, aby pokuta za jiný správní delikt naplnila svůj účel z hlediska individuální i generální prevence, musí být citelným zásahem do majetkové sféry pachatele. Odpovídající intenzita majetkové újmy bude v konkrétních případech záviset na řadě faktorů, v první řadě však na závažnosti spáchaného deliktu. Ta v sobě vždy zahrnuje jak typovou závažnost, kterou zákonodárce vyjádřil již rozpětím zákonné sazby pro uložení pokuty, tak individuální závažnost protiprávního jednání v konkrétním případě (srov. cit. usnesení rozšířeného senátu, bod 28). [26] V daném případě zákonodárce přisoudil veřejnému zájmu velký význam, který se odrazil v horní hranici sazby stanovené na 10 000 000 Kč. Delikt stěžovatelky je tak jednoznačně nejzávažnějším správním deliktem podle zákona o zaměstnanosti. Pokud se stěžovatelka rozhodla podnikat a pro tyto účely zaměstnávala zaměstnance, měla povinnost se při tom řídit pracovněprávními předpisy. Ty však vědomě porušovala, a to dokonce opakovaně. Následky tohoto jednání se odrážely jak ve sféře samotných „na černo“ zaměstnaných cizinců, tak v oblasti veřejnoprávní. Individuální poměry stěžovatelky a nedobytnost některých pohledávek byly zohledněny již správním orgánem I. stupně [...]. [27] Stěžovatelka tvrdí, že uložená sankce více než sedmsetkrát převyšuje výši jejího zisku z předchozího účetního období a v tomto směru je prý likvidační. Toto tvrzení dokládala výkazem zisku a ztrát za rok 2012 a přiznáním k dani právnických osob za tentýž rok. Pokud by však zdejší soud argumentaci stěžovatelky akceptoval, znamenalo by to, že stěžovatelka by nebyla za tento správní delikt postižitelná nikdy, tj. ani při uložení nejnižší možné pokuty (tj. v té době 250 000 Kč), neboť by pokutu mohla vždy označit jako likvidační. Dovedeno ad absurdum si lze v tomto ohledu také představit, že by delikvent záměrně formálně (účetně) udržoval své hospodářské výsledky na co nejnižší možné míře a přitom se dopouštěl závažných správních deliktů, aby pak následně mohl argumentovat likvidačním charakterem pokuty.“ (obdobně srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 25. 6. 2019, č. j. 29 Ad 4/2017-256).*

32. V kontextu skutkových zjištění správních orgánů, žalobcem předložených důkazů ohledně jeho majetkových poměrů a s ohledem na výše rekapitulované judikaturní závěry krajský soud dospěl, že pokuta ve výši 820 000 Kč nepředstavuje pokutu uloženou v nepřiměřené výši či dosahující intenzity pokuty likvidační povahy, neboť se ztotožňuje s názorem žalovaného, že uložená pokuta současně naplňuje smysl a účel správního trestání, tj. v daném případě odpovídá jak funkci preventivní (dosahuje 8,2 % maximální možné sankce), tak funkci represivní, v níž se odráží závažnost a škodlivost jednání žalobce,

naplňujícího znaky skutkové podstaty přestupků dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti a § 140 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti.

33. Vzhledem k tomu, že v dané věci se jedná o správní trestání, zabýval se soud rovněž tím, zda nebyla v mezidobí přijata nová právní úprava, jež by byla pro žalobce příznivější (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013-46). Po prostudování změn v relevantní právní úpravě lze konstatovat, že tomu tak není, neboť žalovaným poukazovaná změna v podobě přijetí zákona č. 183/2017 Sb. (s účinností od 1. 1. 2017), v jehož důsledku byla novelizována i právní úprava v zákoně o zaměstnanosti, spočívala toliko ve změně pojmosloví (nahrazení „správních deliktů“ pojmem „přestupky“), nikoliv ve změně podstaty a charakteru samotných přestupků, z jejichž spáchání byl žalobce uznán vinným.

V. Závěr a náklady řízení

34. Krajský soud proto s ohledem na výše uvedené žalobu dle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl, neboť není důvodná.
35. 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, pročez 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 23. října 2019

JUDr. Zuzana Bystřická, v.r.
předsedkyně senátu