



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Sandnerové a soudců JUDr. Jana Ryby a Mgr. Ivety Postulkové ve věci

žalobce: **ST.CZ PLUS 07 s.r.o.**, IČO 27511812
sídlem Kubelíkova 1224/42, Praha 3
zastoupený Mgr. Milanem Novotným
bytem Nevcehle 62, Urbanov

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 12. 2015, č. j. 8054/1.30/15-3

takto:

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

Odůvodnění:

1. Žalobce se u Městského soudu v Praze domáhal svou žalobou zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí vydaného Státním úřadem inspekce práce (dále jen „žalovaný“), jímž bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí Oblastního inspektorátu pro Jihočeský kraj a Vysočinu (dále jen „prvostupňový orgán“ nebo „inspekce“) ze dne 15. 9. 2015, č. j.

19559/5.30/14-23. Prvostupňovým rozhodnutím byla žalobci uložena pokuta ve výši 300 000 Kč a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč, neboť se při svém podnikání dopustil správního deliktu na úseku nelegální práce podle ustanovení § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále jen „zákon o zaměstnanosti“) tím, že umožnil výkon nelegální práce podle ustanovení § 5 písm. e) bod 1. téhož zákona šesti cizincům – státním příslušníkům Vietnamské socialistické republiky.

2. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí vyplývá, že dne 17. 2. 2014 zahájil prvostupňový orgán kontrolu u účastníka řízení v provozu společnosti Kostecké uzeniny a.s. (dále též „společnost“), jejímž předmětem bylo dodržování pracovněprávních předpisů. Při výkonu práce spočívající v bourání a balení masa bylo mj. zjištěno šest osob vietnamské státní příslušnosti (dále též „zjištěné osoby“). Tito pracovníci s povolením k dlouhodobému pobytu na území ČR za účelem podnikání jako OSVČ uzavřeli se společností ST.CZ PLUS 07 s.r.o. (dále též „žalobce“ nebo „účastník řízení“) smlouvy o dílo, jejichž předmětem byl závazek zhotovitele, OSVČ, vykonávat na svůj náklad a nebezpečí práci pro žalobce, a to zabezpečení prací v potravinářské výrobě a zabezpečení úklidu nebytových prostor. Žalobce na základě rámcové smlouvy o dílo uzavřené se společností vyslal tyto osoby na kontrolované pracoviště společnosti, kde pracovaly ve dvousměnném provozu v bourárně a balárně masa. Při kontrole bylo zjištěno, že tyto osoby byly podřízeny mistrovi, který jim přiděloval úkoly, a evidence pracovní doby byla zabezpečována pomocí čipů.
3. Žalobce považuje rozhodnutí správních orgánů I. i II. stupně za nezákonná a jeho námitky lze rozdělit do následujících žalobních bodů:
4. *V prvním žalobním bodu* žalobce namítá, že nemohl nijak zkoumat, zda jednotlivé osoby jako OSVČ svojí činností zastírají konání závislé práce, a takto jim umožnit výkon nelegální práce. Rovněž je toho názoru, že po podnikateli nelze spravedlivě požadovat, aby zkoumal, jakou právní povahu má činnost, kterou pro něho provádí jiní smluvní partneři v pozici podnikatelů. Dle žalobce tvrzení, že cizinci měli omezené množství času pro provádění jiné činnosti, není podloženo důkazy.
5. *Ve druhém žalobním bodu* žalobce poukazuje na nedostatek řezníků ve společnosti Kostecké uzeniny a.s., kdy na úřadu práce byli evidováni pouze tři uchazeči o zaměstnání s vyučením v oboru řezník, z nichž jeden byl v invalidním důchodu, druhý s trvalým bydlištěm příliš daleko od provozovny a třetí byl zaměstnán po necelém měsíci evidence. Dle žalobce by tak společnost potřebné řezníky nebyla schopna sehnat a v důsledku toho by stát byl poškozen na příjmech, neboť by přišel o daň z příjmu a pojištění od těchto osob. Stát tedy jednáním žalobce nebyl poškozen, neboť tyto osoby platby státu odvedly, byť v sazbě stanovené pro OSVČ, naopak stát měl z jejich činnosti daňový výnos, který by jinak nezískal.
6. *Ve třetím žalobním bodu* žalobce uvádí, že je nutno rozlišovat mezi dvěma situacemi. V prvním případě se jedná o práci, kterou lze objektivně vykonávat bez dalšího v pracovním poměru osobami v rámci činnosti OSVČ s úmyslem ušetřit na odvodech, tedy se jedná o skutečnou nelegální práci v podobě tzv. švarcsystému. V druhém případě, kdy nelze pracovníky objektivně obstarat, neboť je nedostatek pracovníků s určitou kvalifikací, nelze považovat vykonávání takovéto práce osobami jako samostatnými podnikateli, za nelegální výkon práce. Takové jednání nelze kvalifikovat jako společensky nebezpečné, neboť výkon

činnosti na základě pracovní smlouvy objektivně možný není, a není tedy důvod sankcionovat její provádění na jiném smluvním principu.

7. *Ve čtvrtém žalobním bodu* žalobce nesouhlasí s výší uložené pokuty, neboť žalovaný učinil účelový výklad rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 8. 2014, č. j. 10 Ads 140/2015-58, když kritérium pro přiměřenost sankce zúžil pouze na žalobcův obrat. Žalovaný si nevytvořil bližší představu o ekonomické síle subjektu, jak ukládá Nejvyšší správní soud. Dle žalobce je pokuta ve výši 300 000 Kč likvidační, když jeho čistý majetek činí zhruba 1 300 000 Kč. V citovaném rozhodnutí NSS byla uložena pokuta ve výši 2,8 % obratu společnosti, kdežto v posuzovaném případě se pokuta rovná 10,3 % obratu za rok 2013 a 6,7 % obratu za rok 2014. Uložená sankce je nepřiměřenou ve vztahu k majetkovým poměrům žalobce.
8. Pokud soud napadnuté rozhodnutí z výše uvedených důvodů nezruší, žalobce žádá, aby od uložení pokuty upustil nebo ji snížil dle § 78 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“)
9. Žalovaný v písemném vyjádření k žalobě předně setrvává na důvodech uvedených v rozhodnutí, že se žalobce dopustil správního deliktu na úseku nelegální práce podle ustanovení § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti tím, že umožnil výkon nelegální práce podle ustanovení § 5 písm. e) bod 1. téhož zákona šesti cizincům – státním příslušníkům Vietnamské socialistické republiky. Dle žalovaného tyto práce vykazovaly znaky závislé práce dle ustanovení § 2 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“), kterou cizinci vykonávali bez uzavření pracovněprávního vztahu, ačkoliv závislá práce může být dle ustanovení § 3 zákoníku práce vykonávána výlučně v pracovněprávním vztahu.
10. K prvnímu žalobnímu bodu uvádí žalovaný, že žalobce byl shledán odpovědným ze spáchání správního deliktu, který spočívá v umožnění výkonu závislé práce mimo pracovněprávní vztah, tedy je odpovědným za jeho vlastní jednání, a nikoliv za jednání zjištěných osob. Žalovaný podotýká, že žalobce a zjištěné osoby měli uzavřeny dvoustranné smlouvy o dílo, v nichž byla upravena vzájemná práva a povinnosti mezi smluvními stranami, a které obsahovaly typické podmínky, za nichž je vykonávána závislá práce. Z obsahu těchto smluv si žalobce byl vědom, jakou povahu bude mít činnost zjištěných osob vykonávaná u společnosti Kostecké uzeniny a.s. K omezenému množství času poukázal žalovaný na výčetu za měsíc únor 2014, z níž vyplývá, že zjištěné osoby jen za prvních 16 dní v měsíci únor odpracovaly přibližně 150 hodin, tudíž si byl žalobce vědom, že veškerá, nebo alespoň převážná část práce byla vykonávána pro něho. Zároveň s ohledem na výši odměny přesahující 30 000 Kč za daný měsíc žalovaný uvádí, že na provedení díla či výkon závislé práce pro jiné subjekty zbývalo jen velmi omezené množství času, kdy odměna za práci tvořila přinejmenším ekonomicky velmi významný zdroj příjmů.
11. Ke druhému žalobnímu bodu žalovaný podotýká, že skutečnost, kdy žalobce poskytl společnosti Kostecké uzeniny a.s. pracovníky v době, kdy je sama nemohla obstarat, považoval za polehčující okolnost. Nicméně tuto skutečnost nelze považovat za okolnost zbavující žalobce odpovědnosti za spáchání správního deliktu. Žalovaný rovněž poukazuje na sdělení Úřadu práce ČR, dle něhož nebylo na úřadu hlášeno společností Kostecké uzeniny a.s. žádné volné pracovní místo, takže nelze postavit najisto, že by předmětnou činnost nemohly vykonávat i jiné osoby. K otázce daní z příjmů žalovaný uvádí, že v

případě, že by zjištěné osoby nevykonávaly činnost pro žalobce, mohly vykonávat jinou podnikatelskou činnost jako OSVČ a z této činnosti řádně odvádět daně a pojistné do veřejného rozpočtu.

12. Ke třetímu žalobnímu bodu žalovaný uvádí, že při posuzování, zda se jedná o výkon závislé práce, je rozhodující skutečný charakter vykonávané práce, nikoliv její smluvní vymezení. Žalovaný je toho názoru, že se zde, jak předestírá žalobce, nejednalo o dvě rozdílné situace, ale pouze o rozdílné okolnosti, za nichž k umožnění výkonu nelegální práce došlo. V daném případě pouze chyběla oboustranná vůle uzavřít pracovněprávní vztah. Žalovaný rovněž nemá za to, že uzavření pracovněprávního vztahu bylo objektivně nemožné.
13. Ke čtvrtému žalobnímu bodu žalovaný uvádí, že při ukládání pokuty byla zohledňována všechna kritéria uvedená v ustanovení § 141 odst. 2 zákona o zaměstnanosti. Prvostupňový orgán přihlédl k závažnosti správního deliktu, tedy ke způsobu jeho spáchání, k následkům a k okolnostem, za nichž byl delikt spáchán, a rovněž k osobním a majetkovým poměrům delikventa. Žalovaný již ve svém rozhodnutí uvedl, že při ukládání pokut nelze zohledňovat pouze čistý majetek.
14. Z výše zmíněných důvodů žalovaný navrhl žalobu zamítnout.
15. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.) a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
16. U ústního jednání, které se konalo dne 12. 1. 2018, žalobce setrval na důvodech uvedených v žalobě a žalovaný odkázal na písemné vyjádření k žalobě i důvody uvedené v napadeném rozhodnutí.
17. Městský soud v Praze posoudil věc takto:
18. Dle ustanovení § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti ve znění k datu rozhodnutí *právníká osoba nebo podnikající fyzická osoba se přestupku dopustí tím, že umožní výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 1 nebo 2.*
19. Dle ustanovení § 5 písm. e) je *nelegální prací, (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.*
20. Definice práce je obsažena v § 2 zákoníku práce:
21. *(1) 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.*
22. *(2) 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.*

23. Rovněž dle § 3 zákoníku práce *závislá práce může být vykonávána výlučně v základním pracovněprávním vztahu, není-li upravena zvláštními právními předpisy. Základními pracovněprávními vztahy jsou pracovní poměr a právní vztahy založené dohodami o pracích konaných mimo pracovní poměr.*
24. K uvedeným zákonným definicím soud uvádí, že z judikatury Nejvyššího správního soudu pro účely posuzování nelegálního zaměstnávání vyplývá, že je třeba, aby byl naplněn rovněž požadavek soustavnosti. Současně však soud k tomuto znaku poznamenává, že soustavnost je třeba posuzovat v kontextu každého případu a nelze z něho vyvozovat povinnost správního orgánu zabývat se soustavností explicitně ve všech případech. Ve věcech posuzovaných Nejvyšším správním soudem byla zmíněna soustavnost jako opak nahodilosti. Z posuzovaných případů vyplývá, že má-li jít o nelegální zaměstnávání, musí se jednat o činnost nikoli nahodilou a nesmí se jednat ani o lidskou výpomoc.
25. V rozsudku ze dne 27. 4. 2012, č. j. 4 Ads 177/2011-120, Nejvyšší správní soud mimo jiné uvedl, že nelegální práci ve smyslu § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti je „*pouze taková práce, kterou cizinec, jenž nedisponuje příslušným povolením, vykonává soustavně, podle pokynů a za mzdu, plat nebo odměnu.*“ V tomto případě Nejvyšší správní soud zmínil soustavnost jako opak nahodilosti a uvedl, že správní orgány nikterak nevyvrátily tvrzení, že se v případě posuzované činnosti jednalo o jednorázovou výpomoc (úsluhu) mezi příbuznými, za což jim ani nebyla vyplacena žádná finanční protihodnota.
26. V rozsudku ze dne 29. 9. 2011, č. j. 4 Ads 75/2011-73, pak Nejvyšší správní soud uvedl, že „*jedním ze základních pojmových znaků práce je soustavnost.*“ V tomto případě byl za nelegální činnost nesprávně posouzen jednorázový záskok v době polední pauzy.
27. V nyní řešeném případě nemá soud o soustavnosti vykonávané práce žádných pochybností. Zjištěné osoby dle předložené výčetky, na níž jsou zaznamenávány časové údaje pořízené při vstupu a odchodu pracovníků z areálu, byly přítomny na pracovišti jen za prvních 16 dní v měsíci únor přibližně 150 hodin, kdy u většiny z nich denní pracovní doba přesahovala 12 hodin. Z výčetek, které jsou součástí správního spisu (příloha k protokolu o výsledku svědka sepsaného dne 18. 2. 2015 se svědkyní Ing. P. V.), lze vysledovat soustavnost práce (většina osob trávila na pracovišti nejméně 5 dní v týdnu, vždy od neděle do čtvrtka). Ze správního spisu tak jednoznačně vyplývá, že v daném případě se o soustavnou činnost, pravidelně se opakující, jednalo.
28. Soud se zabýval žalobními body tak, jak jsou uvedeny v žalobě, a dospěl k následujícímu posouzení dané věci.
29. V *prvním žalobním bodu* žalobce namítá, že nemohl nijak zkoumat, zda jednotlivé osoby jako OSVČ svojí činností zastírají konání závislé práce. K takto formulované námitce soud uvádí, že v daném případě se žalobce dopustil deliktního jednání, neboť umožnil výkon závislé práce mimo pracovněprávní vztah. Za spáchání tohoto deliktu je žalobce plně odpovědný, neboť svým vlastním jednáním tento výkon nelegální práce umožnil tak, že se zjištěnými osobami uzavřel smlouvy o dílo a vyslal je vykonávat pracovní činnost ve společnosti Kostecké uzeniny a.s., se kterou měl uzavřenu Rámcovou smlouvu o dílo ze dne 2. 1. 2012. Předmětem této smlouvy se stal závazek žalobce jako zhotovitele opracovávat maso pro společnost Kostecké uzeniny a.s. a to v měsíčních cyklech. Zhotovitel (tedy žalobce) se zavázal opracovávat maso na svůj náklad, na své nebezpečí a v termínech dle požadavku objednatele, který se (mimo jiné) zavázal zajistit čepice, pracovní oděvy, jednorázové zástěry pro zhotovitele a jeho zaměstnance konající práci

v provozu objednatel. Ke vstupu zhotovitele a jeho zaměstnanců do prostor masokombinátu se objednatel zavázal předat zhotoviteli potřebný počet vstupních karet. Předložené smlouvy o dílo uzavřené následně s jednotlivými zjištěnými osobami obsahovaly typické podmínky, za nichž je vykonávána závislá práce a žalobci muselo být zřejmé, jakou povahu bude mít činnost zjištěných osob vykonávaná ve společnosti Kostecké uzeniny a.s. Svědčí o tom i skutečnost, že jmenovaná společnost tzv. „výčetky“ (tedy de facto záznamy časových údajů pořízených při vstupu a odchodu pracovníků z areálu), týkající se těchto osob, předávala měsíčně žalobci a na základě nich žalobce po odsouhlasení množství odpracovaných hodin v kalendářním měsíci (viz čl. VII. Rámcové smlouvy o dílo uzavřené mezi žalobcem a jmenovanou společností) vypracoval fakturu, kterou poté zaslal této společnosti; žalobce si tedy musel být zcela vědom charakteru práce vykonávané zjištěnými osobami řádně označenými v napadených rozhodnutích.

30. Soud podotýká, že výkon každé závislé práce je výsledkem vzájemné dohody zaměstnavatele a zaměstnance, vztah nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance je dán hlavně tím, že výkon práce je konán způsobem určeným zaměstnavatelem a dle pokynů zaměstnavatele. Naopak obchodněprávní vztah je založen na tom, že proti sobě stojí dva rovnocenné subjekty, kde i přesto, že dodavatel musí jednat dle pokynů objednavatele, je v rámci své činnosti na objednavateli relativně nezávislý. Skutečnost, že práce byla vykonávána jménem zaměstnavatele a za stavu podřízenosti, vyplývá z okolností daného případu. Konkrétně bylo jednotlivými mistry potvrzeno, že práce byla přidělována bez rozdílu mezi kmenovými zaměstnanci či pracovníky agenturními. Pracoviště, na kterém byly práce konány, je součástí provozovny – společnosti Kostecké uzeniny a.s. a zjištěné osoby vykonávaly práci, kterou jim přiděloval mistr, který je rovněž při práci kontroloval. Za výsledky jejich práce odpovídal ve vztahu ke společnosti Kostecké uzeniny a.s. žalobce dle čl. II Rámcové smlouvy o dílo, kterému byly společností Kostecké uzeniny a.s. předávány „výčetky“. Smluvní vztah měly zjištěné osoby toliko k žalobci, přitom společnost Kostecké uzeniny a.s. jim zajistila pracovní pomůcky tj. oblečení, boty, síťky na vlasy.
31. Soud shledává vhodným dále poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013-35, ve kterém se dotýčný soud zabýval vztahem nadřízenosti a podřízenosti: *„Vztah podřízenosti zaměstnance vůči zaměstnavateli představuje nutně subjektivní kategorii. Rozhodující je tedy zejména to, zda zaměstnanec sám vnímá své postavení jako podřízené a to je důvodem, proč respektuje pokyny zaměstnavatele. Pokud má ovšem správní orgán naplnění tohoto subjektivního znaku objektivně prokázat, musí zkoumat, zda je dána osobní závislost zaměstnance na zaměstnavateli a zejména co je její příčinou. A zde začíná být zřejmé, že i když poskytování odměny zaměstnanci není vymezeno v zákoně jako znak závislé práce, neznamená to, že by zcela ztratilo smysl tuto otázku v rámci postihování nelegální práce zkoumat. Neboť právě pobírání odměny představuje typickou skutečnost, která závislé postavení zaměstnance na zaměstnavateli věrohodně prokazuje. Podmínkou samozřejmě je, aby odměna tvořila (ne nutně jediný, ale ekonomicky významný) zdroj zaměstnancových příjmů.“*
32. Z rámcové smlouvy o dílo uzavřené dne 31. 12. 2013 mezi žalobcem jako zhotovitelem a společností Kostecké uzeniny a.s. vyplývá, že odměna zjištěných osob činila 150 Kč/hod. Ze smluv o dílo, včetně jejich dodatků uzavřených mezi žalobcem a zjištěnými osobami v průběhu roku 2013 vyplývá, že cena bude sjednána vždy dohodou stran za období předchozího kalendářního měsíce podle rozsahu a skutečného plnění díla. Z jednotlivých faktur, které byly zjištěnými osobami následně vystaveny a jsou součástí správního spisu,

lze seznat, že měsíční odměna se až na výjimky pohybovala mezi 30 – 40 tisíci korun za měsíc. S ohledem na výše zmiňovaný rozsudek lze usoudit, že odměna těchto osob tvořila ekonomicky významný zdroj příjmů, a nelze proto ani úspěšně namítat, že není podloženo důkazy, že zjištěné osoby měly omezené množství času pro provádění jiné činnosti.

33. Předložené smlouvy o dílo jsou dle soudu pouze účelovým dokumentem, kterým se žalobce snaží obejít zákon a zastřít nelegální zaměstnávání cizinců, neboť většina zjištěných osob byla na pracovišti denně 10 až 15 hodin, a tedy nemohly vykonávat žádnou podnikatelskou činnost pro jiné obchodní partnery. Byly proto zcela závislé na finanční odměně poskytované žalobcem. Nadto smlouvy o dílo byly uzavřeny dle ustanovení § 536 obchodního zákoníku platného v době uzavření smluv, dle něhož podstatnou částí smlouvy je převzetí závazku zhotovitele provést dílo a převzetí závazku objednatele zaplatit cenu díla. Dílem je vždy určitá činnost, přičemž výsledkem této činnosti je vždy určitá nově vytvořená věc či změna věci, nebo jiný hmotně zachycený výsledek činnosti. Takto sjednaný závazek zhotovitele však předmětné smlouvy o dílo neobsahují, neboť dílem se dle smluv rozumí „*zabezpečení prací v potravinářské výrobě a zabezpečení úklidu nebytových prostor*.“ Rozsah práce vykonávaný zjištěnými osobami byl určován potřebami společnosti Kostecké uzeniny a.s., kdy však zjištěné osoby neodevzdávaly žádné „dílo“, nýbrž se řídily pokyny mistra. Z výše zmíněných důvodů soud neshledal námitky v prvním žalobním bodu důvodnými.
34. *Ve druhém žalobním bodu* žalobce namítá, že stát nemohl být jeho jednáním nijak poškozen, neboť by společnost bez jeho přičinění nebyla schopna sehnat potřebné pracovníky a v důsledku toho by stát přišel o daň z příjmů těchto osob. Soud se ztotožňuje s názorem žalovaného, a sice že tuto skutečnost nelze považovat za okolnost, která by byla způsobila žalobce zbavit jeho odpovědnosti za spáchání správního deliktu. Soud nemohl přehlédnout, že součástí správního spisu je sdělení Úřadu práce ČR ze dne 2. 7. 2015, dle něhož nebylo v období od srpna 2013 do února 2014 na úřadu hlášeno společností Kostecké uzeniny a.s. žádné volné pracovní místo zpracovatele masa ani místo balíče masa. Nelze proto souhlasit s tvrzením žalobce, že by předmětnou činnost nemohly vykonávat i jiné osoby, neboť za těchto okolností je tvrzení žalobce uvedenými informacemi výrazně zpochybněno. Ze sdělení úřadu současně vyplývá, že na úřadu práce byli evidováni tři uchazeči o zaměstnání s vyučením v oboru řezník, z nichž jeden byl v invalidním důchodu, druhý s trvalým bydlištěm příliš daleko od provozovny a třetí byl zaměstnán po necelém měsíci evidence. Lze tedy důvodně předpokládat, že společnost měla možnost získat potřebnou pracovní sílu i jiným způsobem. Nadto lze rovněž souhlasit s žalovaným, že zjištěné osoby by v případě, pokud by nevykonávaly činnost pro žalobce, mohly vykonávat jinou podnikatelskou činnost jako OSVČ a řádně státu odvádět daně a pojistné. Ani tuto námitku tedy soud neshledal důvodnou.
35. *Ve třetím žalobním bodu* žalobce namítá, že jeho jednání nelze kvalifikovat jako společensky nebezpečné. Ani této námitce nelze přisvědčit. S otázkou poškození státu, odvádění daní a pojistného se soud vypořádal již v bodu předchozím. K poškození zaměstnanců se vyjádřil žalovaný na straně šesté napadeného rozhodnutí a soud se s tímto názorem plně ztotožňuje. K poškození docházelo zkracováním práv a oprávněných zájmů zaměstnanců, protože zaměstnavatel takto přenáší riziko na druhé osoby a zbavuje se povinností, které mu právní předpisy ukládají. Tato rizika jsou jak pracovní, tak sociální. Nelegálně zaměstnané osoby nejsou chráněny pro případ pracovního úrazu, nevztahuje se na ně maximální pracovní doba, povinné přestávky a další. Žalobce svým jednáním narušil

i rovné podmínky na trhu práce, neboť zaměstnavatel, který využívá nelegálně zaměstnané osoby, čerpá výhody jako např. nižší cena práce či větší flexibilita při přijímání a propouštění pracovníků. Pro posouzení odpovědnosti žalobce za správní delikt není relevantní žalobcovo tvrzení, že získat pracovníky s kvalifikací v určitém oboru je objektivně nemožné, popř. obtížněji možné, či tvrzení žalobce, že uzavření pracovněprávního vztahu bylo objektivně nemožné. Jak již bylo výše objasněno, žalobce svým jednáním naplnil jednotlivé znaky skutkové podstaty správního deliktu, a proto bylo povinností správních orgánů uložit žalobci za jeho jednání adekvátní sankci. Z výše uvedených důvodů soud i třetí žalobní námitku shledal nedůvodnou.

36. *Ve čtvrtém žalobním bodu* žalobce brojí proti výši pokuty, jejíž posuzování považuje za účelové a její výši za likvidační. V daném případě soud předně konstatuje, že s otázkami, které se týkají posouzení jednotlivých kritérií při stanovení výše sankce i konkrétními okolnostmi, které se promítly do výše uložené pokuty, se prvostupňový orgán podrobně zabýval na str. 12 a 13 rozhodnutí. Žalovaný pak na str. 6 a 7 napadeného rozhodnutí doplnil své úvahy týkající se především hodnocení majetkových poměrů žalobce jako účastníka řízení. K tomu je třeba dodat, že s ohledem na zásadu jednotnosti správního řízení je nutné prvostupňové i napadené rozhodnutí žalovaného posuzovat jako celek (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2013, č. j. 6 Ads 134/2012-47).
37. Lze konstatovat, že prvostupňový orgán řádně odůvodnil výši uložené pokuty. Předně popsal konkrétní zjištění o majetkových poměrech žalobce, které následně podrobil svému hodnocení. Neopomenul přitom posoudit jednotlivá zákonná kritéria obsažená v § 141 odst. 2 zákona o zaměstnanosti. Současně zohlednil i skutečnost, že účastník umožnil nelegální práce šesti fyzickým osobám, a to po dobu několika měsíců. Vzal v potaz i polehčující okolnosti, tedy že se jednalo o první správní delikt žalobce a že po dobu kontroly i správního řízení aktivně spolupracoval. S hodnocením provedeným správním orgánem se soud ztotožňuje a dodává, že pokládá za žádoucí, aby se výše sankce projevila v majetkové sféře delikventa s účinky individuální, ale i generální prevence. Postih v podobě trestu v sankčním řízení musí mít sílu odradit od nezákonného postupu i jiné nositele stejných zákonných povinností; tento účinek pak může vyvolat jen postih odpovídající významu chráněného zájmu, včas a věcně správně vyvozený. Výši pokuty přitom soud shledává adekvátní zjištěným okolnostem daného případu (viz dále).
38. Žalobce konkrétně nesouhlasí s výší pokuty a to s ohledem na jeho ekonomickou situaci. Žalovaný se posouzením ekonomické situace žalobce zabýval na str. 14 a 15 napadeného rozhodnutí. Soud se neztotožňuje s žalobcem, že by uložená pokuta ve výši 300 000 Kč představovala pro žalobce riziko s likvidačním účinkem, neboť nejenže žalobce připustil, že disponuje finančními prostředky na bankovních účtech cca ve výši 1 300 000 Kč, ale rovněž, že se pokuta rovná 10 % obrátu za rok 2013. Již z uvedeného je zřejmé, že pokuta nemůže být pro žalobce likvidační. Soud podotýká, že existují ekonomické nástroje, které jsou adekvátně využitelné právě pro odvrácení akutní, ale i dlouhodobě nepříznivé ekonomické situace.
39. Soud uzavírá, že při stanovení výše pokuty postupovaly správní orgány obou stupňů v souladu se zákonem. Pochybení soud neshledal ani při hodnocení kritérií pro uložení sankce. Z odůvodnění výše uložené sankce je patrné, jakými úvahami byly správní orgány obou stupňů vedeny.

40. Jelikož žalobce navrhl v žalobě, aby soud od uložené pokuty za správní delikt upustil nebo ji snížil, zabýval se soud i tím, zda je namístě v daném případě nahradit správní uvážení správního orgánu užitím moderačního práva soudu.
41. Jak již judikoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 12. 2013, č. j. 2 As 130/2012-20 „... ukládání pokut za správní delikty se děje ve sféře volného správního uvážení (diskrečního oprávnění) správního orgánu, tedy v zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, respektive volit některé z více možných řešení, které zákon dovoluje. Na rozdíl od posuzování otázek zákonnosti, jimiž se soud musí při posuzování věci k žalobní námitce zabývat, je oblast správní diskrece soudní kontrole prakticky uzavřena. Podrobit správní uvážení soudnímu přezkoumání při hodnocení zákonnosti rozhodnutí lze jen potud, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení, vybočil-li z nich, nebo pokud volné uvážení zneužil; soud je oprávněn též posoudit, zda správním orgánem ustanovený rozhodný skutkový stav věci byl opatřen zákonným způsobem, případně zda není v logickém rozporu s výstupy provedené diskrece. Není však v pravomoci správního soudu, aby standardně vstupoval do role správního orgánu a pokládal na místo správní diskrece uvážení soudcovské, tedy například aby sám rozhodoval, jaká sankce (co do druhu a výše) by měla být uložena. Jedinou výjimkou je ustanovení § 78 odst. 2 s. ř. s., jehož aplikace je odůvodněna zjevně nepřiměřenou výší pokuty (byť uložené v rámci zákona). Užitím moderačního práva soud především fakticky aprobuje zákonnost napadeného správního rozhodnutí (v rámci hledisek vymezených žalobními body); v opačném případě je užití moderace vyloučeno a náprava může být zjednána pouze zrušením takového rozhodnutí (jeho části) pro jeho nezákonnost. Tím, že soud trest sníží nebo od něj upustí, nezpochybňuje závěr správního orgánu o tom, že žalobce porušil zákon a dopustil se správního deliktu, nýbrž nahrazuje jeho správní úvahu úvahou vlastní (srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2005, č. j. 1 As 30/2004 - 82).“
42. Obsah pojmu „likvidační pokuta“ definoval v usnesení ze dne 20. dubna 2010, č. j. 1 As 9/2008-133 (pod bodem 27. na listu č. 140 usnesení) rozšířený senát Nejvyššího správního soudu tak, že „Likvidační pokutou“ je sankce, která je nepřiměřená osobním a majetkovým poměrům pachatele deliktu do té míry, že je způsobila 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 a zároveň je zde reálné riziko, že se pachatel, případně i jeho rodina (jde-li o podnikající fyzickou osobu) na základě této pokuty dostanou do existenčních potíží.“
43. Městský soud v Praze dospěl v daném případě k závěru, že uložená pokuta ve výši 300 000 Kč není pokutou likvidační (viz bod 38 rozsudku), ale není ani pokutou zjevně nepřiměřenou. Dle soudu její výše odpovídá danému porušení zákona i zákonnému rozpětí stanovenému v ustanovení § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti, která z důvodu posunu spodní zákonné hranice byla stanovena pro účastníka nejprázlivější, tedy 0 – 10 000 000 Kč. Pokuta žalobci uložená tedy činí toliko 3 % maximální zákonné sazby.
44. Z výše zmíněných důvodů dospěl soud k závěru, že předmětná pokuta není v takové výši, aby byla způsobila sama o sobě přivodit platební neschopnost žalobce.
45. Jak již bylo soudem uvedeno výše, existují ekonomické nástroje, které jsou adekvátně využitelné právě pro odvrácení akutní, ale i dlouhodobě nepříznivé ekonomické situace žalobce, v níž se dle svého tvrzení nachází. Využití možnosti splátkového kalendáře je nepochybně způsobilé zmírnit citelnost zásahu do majetkové sféry žalobce uložením sankce za předmětný správní delikt.

46. Soud uzavírá, že námitku nepřiměřenosti uložené pokuty posuzoval v souladu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu, který např. v rozsudku ze dne 4. 2. 2015, č. j. 6 As 250/2014 – 35 mimo jiné uvedl, že *„Závěrem lze podotknout, že účelem korektivu zákazu ukládání sankcí v likvidační výši je zabránit excesivnímu trestání ze strany správních orgánů. Nelze jej vykládat tak, aby sloužil k ochraně subjektů v hospodářských potížích před trestem za porušení jejich právních povinností tím, že každý podnikatel vykazující účetní ztrátu by se v takovém případě mohl vyhnout postihu, resp. vyhnout sankci v citelné výši. Takový postup by popíral preventivní a represivní funkci trestu, tedy samotný smysl správního trestání.“* Nutno podotknout, že se žalobce v době rozhodování v hospodářských potížích nenacházel. Soud tedy ani z těchto důvodů neshledal žalobu důvodnou.
47. Pro úplnost soud uvádí, že s ohledem na novou právní úpravu správního práva trestního, účinnou od 1. 7. 2017, porovnal sankční právní úpravu účinnou před uvedeným datem (v době spáchání správního deliktu a rovněž v době jeho pravomocného správního potrestání prvostupňovým a napadeným rozhodnutím) s novou sankční právní úpravou, a to z toho hlediska, zda nová právní úprava není pro žalobce příznivější (čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, § 112 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb.). Z porovnání právní úpravy ust. § 140 zákona o zaměstnanosti účinné od dne spáchání deliktu po rozhodnutí ve věci vyplývá, že je a že na sankcionování správního deliktu (dnes přestupku podle citovaného ustanovení) se pro žalobce změnilo v tom smyslu, že se spodní hranice pokuty za přestupek změnila celkem dvakrát od doby spáchání deliktu, a to tak že v době spáchání deliktu byla spodní hranice výše pokuty 250 000 Kč, v době od spáchání deliktu do vydání žalobou napadeného rozhodnutí v období od 20. 10. 2014 do 31. 12. 2014 byla spodní hranice výše pokuty 0 Kč a v době rozhodování soudu byla spodní hranice pokuty ve výši 50 000 Kč. Stejně jako správní orgány tak soud vycházel z právní úpravy pro žalobce nejpríznivější, a tedy posuzoval výši uložené pokuty v rozpětí zákonné sazby 0 – 10 000 000 Kč.
48. Na základě shora uvedeného soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
49. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého 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. Ve věci měl plný úspěch žalovaný, avšak žalovanému v řízení žádné náklady nad rámec jeho běžných činností nevznikly. Soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

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.

Praha 12. ledna 2018

JUDr. Ludmila Sandnerová
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje: M. H.