



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

žalobkyně: **Alca plast, s. r. o.**, IČO: 256 55 809
sídlem Biskupský dvůr 2095/8, 110 00 Praha 1
zastoupená advokátem Mgr. Milanem Polákem
sídlem Na Florenci 15, 110 00 Praha 1

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 7. 2019, č. j. 3660/1.30/19-5,

takto:

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

Odůvodnění:

1. Žalobkyně se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhala zrušení rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce (dále jen „žalovaný“), kterým bylo zamítnuto její odvolání proti rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj (dále jen „prvostupňový orgán“ nebo „inspekce“) ze dne 11. 2. 2019, č. j. 33135/9.30/18-12.
2. Prvostupňovým rozhodnutím byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 1 100 000 Kč, neboť se měla dopustit přestupku podle ust. § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), když umožnila výkon nelegální práce dle ust. § 5 písm. e) bod 1 zákona o zaměstnanosti (v případě 8 osob) a podle ust. § 5 písm. e) bod 2.

téhož zákona (v případě 10 osob), za což jí byla dle ust. § 140 odst. 4 písm. f) uložena pokuta.

3. Žalobkyně uvedla, že uzavřela smlouvy o dílo se společností HOVERLA M.I.F. Invest s.r.o. (dále jen „HOVERLA“) dne 1. září 2017 a se společností KRISTAL KRET, s.r.o. (dále jen „KRISTAL KRET“) dne 24. dubna 2017, na základě nichž prováděly tyto společnosti pro žalobkyni montážní a svářečské práce. Předmětem díla byly výrobky vyrobené z dílů opatřených žalobkyní. Jednalo se o ucelenou a komplexní činnost, kterou se společnosti HOVERLA a KRISTAL KRET podílely na výrobě, respektive montáži konkrétního výrobku od počátku do konce. Neobstojí proto závěr žalovaného, že „o dílo se nejedná zásadně v situaci, kdy na zhotovený výrobek bezprostředně navazují další činnosti, když tento ztrácí svou jedinečnost další úpravou“. Nahrávky pořízené Policií ČR při kontrole v prostorách žalobkyně dne 4. prosince 2017 pouze zachycují jednotlivé fáze výrobního procesu, tedy z kontextu celého výrobního procesu vytržené konkrétní části tohoto výrobního procesu, přitom se inspektorát nezabýval tím, zda se zhotovitelé podíleli i na dalších fázích výrobního, respektive montážního procesu. Zjištění cizinci vykonávali práci na pracovištích společností HOVERLA a KRISTAL KRET, nikoli na pracovišti žalobkyně, neboť tyto společnosti si v objektu žalobkyně tato pracoviště pronajaly. Důvodem byla úspora nákladů, když věci pro zhotovení díla poskytovala žalobkyně, která následně i hotové výrobky dále distribuovala (prodávala). Strany se proto dohodly, že dílo bude zhotovováno přímo v prostorách žalobkyně. Na základě dohody žalobkyně koordinovala provádění opatření k ochraně bezpečnosti a zdraví zaměstnanců a postupy k jejich zajištění (zahrnující i používání ochranných pomůcek včetně uniforem). Společnosti HOVERLA a KRISTAL KRET za užívání/nájem prostor a pomůcek BOZP pronajatých od žalobkyně řádně platily sjednanou odměnu. Práce vykonávaná zjištěnými cizinci byla vykonávána výlučně pro společnosti HOVERLA a KRISTAL KRET, jejich jménem a na jejich náklady a odpovědnost a na pracovišti těchto společností.
4. Námitky žalobkyně lze rozdělit do následujících žalobních bodů:
5. V prvním žalobním bodu žalobkyně namítá, že správní orgán nezjistil řádně skutkový stav, když nebyl akceptován návrh na provedení důkazů, které svědčí ve prospěch žalobkyně, konkrétně důkazy k prokázání plnění smluv o dílo ani důkazy ke zjištění, zda cizinci byli zaměstnanci jiného subjektu. Nadto provedené důkazy nebyly nesprávně vyhodnoceny.
6. Žalobkyně namítá, že žalovaný nezjistil všechny rozhodné okolnosti, když k její stěžejní námitce, že měla uzavřenou smlouvu o dílo se společností HOVERLA a se společností KRISTAL KRET a že zajištění cizinci měli být zaměstnanci jmenovaných společností, se vůbec nezabýval naplněním smluvního vztahu žalobce se společnostmi HOVERLA a KRISTAL KRET, tedy, zda společnosti HOVERLA a KRISTAL KRET skutečně vykonávaly pro žalobkyni dílo na základě uzavřených smluv o dílo (předmětem tohoto díla), a v jakém vztahu zjištění cizinci byli k těmto společnostem (zda byli zaměstnanci těchto společností), tedy zda faktický stav (plnění smluv o dílo) odpovídá vztahu smluvnímu. Pokud by bylo zjištěno, že zjištění cizinci byli ve skutečném vztahu (například pracovněprávním vztahu) se jmenovanými společnostmi, potom by tato skutečnost bez dalšího vylučovala posouzení výkonu práce zjištěnými cizinci jako závislé práce pro žalobkyni. Stejná práce totiž nemohla být vykonávána pro oba subjekty zároveň. Žalovaný proto nesprávně uzavřel, že vztah mezi žalobkyní a společnostmi HOVERLA a KRISTAL KRET je pouze vztahem formálním, aniž by přitom posuzoval samotné (faktické) plnění,

kteřé bylo na základě tohoto vztahu poskytováno, ani to, zda zjištění cizinci byli zaměstnanci jiného subjektu.

7. Žalovaný uvedl toliko, že se jednalo jen o formálně navozený vztah mezi žalobkyní a společnostmi HOVERLA a KRISTAL KRET a že skutečnost, že byla mezi žalobkyní a těmito společnostmi uzavřena smlouva o dílo, automaticky neznamená fakt, že zjištění cizinci nevykonávali pro žalobkyni závislou práci. Žalobkyně nesouhlasí s žalovaným, který uvedl, že inspektorát postupoval správně, když nehodnotil listiny týkající se obchodněprávního závazku a jeho plnění, ale naopak hodnotil samotnou povahu práce vykonávanou cizinci, resp. to, zda vykonávaná práce je prací závislou. Žalobkyně rovněž nesouhlasí s žalovaným, že výkon závislé práce zjištěnými cizinci umožnila žalobkyně, tudíž to byla žalobkyně, kdo měl cizince zaměstnat. Podle žalovaného společnosti HOVERLA a KRISTAL KRET nevystupovaly jako zhotovitel a neprováděly dílo svým jménem, předložené smlouvy o dílo (a následná fakturace) pouze zastíraly faktický stav a měly legalizovat výkon práce zjištěných cizinců pro žalobkyni, když o dílo se nejedná zásadně v situaci, kdy na zhotovený výrobek bezprostředně navazují další činnosti a ten ztrácí svou jedinečnost další úpravou. Žalobkyně nemůže souhlasit se závěrem žalovaného, že inspektorát nemusel prověřovat, zda zjištění cizinci byli zaměstnanci třetích subjektů, když rozhodující je skutečný charakter jimi vykonávané práce (viz strana 10 napadeného rozhodnutí), a proto inspektorát neměl ani povinnost provést navržené důkazy. Obdobně žalovaný uzavřel, že i Dohoda o zvýšení dovedností a kvalifikace pracovníků č. 0109/2017 ze dne 1. září 2017 pouze zastírala faktický stav a měla legalizovat výkon práce těchto cizinců pro obviněného. S uvedeným žalobkyně nesouhlasí a dodává, že nesprávná úvaha žalovaného by ve svém důsledku vedla k vyloučení sjednávání subdodávek „u objednatele“, čímž by docházelo k nepřipustnému omezení ústavně zaručené autonomie vůle smluvních stran. Žalobkyně v této souvislosti odkázala na právní názor Ústavního soudu ČR, vyjádřený v jeho nálezu ze dne 25. 7. 2017 sp. zn. I. ÚS 34/17, podle kterého je třeba *posuzovat individuální okolnosti každého případu ve všech souvislostech, respektovat princip autonomie vůle subjektů soukromého práva a rovněž na ust. § 2 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, v platném znění (dále jen „zákoník práce“), definující závislou práci, který počítá s tím, že závislá práce nemusí být vykonávána na pracovišti zaměstnavatele. Navíc výklad žalovaného by ve svém důsledku vedl k tomu, že by nebyl přípustný rovněž výkon práce v rámci agenturního zaměstnávání, který přitom zákoník práce výslovně připouští. Podle žalobkyně žalovaný bez řádného zdůvodnění zcela odhlédl od skutečnosti, že při posouzení závazkového vztahu mezi dvěma podnikatelskými subjekty, založeného smlouvou o dílo, není rozdíl, zda za umožnění výkonu nelegální práce bude postižen zhotovitel (tedy jeho skutečný zaměstnavatel) či objednatel díla (žalobkyně); zaměstnanci se dostane stejné ochrany.*
8. Dále žalobkyně upozorňuje, že i kdyby práce vykonávaná zjištěnými cizinci byla posouzena jako nelegální, potom výkon nelegální práce umožnily společnosti HOVERLA a KRISTAL KRET, s nimiž byli zjištění cizinci ve smluvním vztahu. Žalobkyně připomíná, že smyslem právní úpravy tzv. nelegální práce je zamezit zejména situacím, kdy fyzické osoby vykonávají práci pro jinou fyzickou nebo právnickou osobu mimo pracovněprávní vztah, tzn. zabránit obcházení zákona formou výkonu samostatné výdělečné činnosti (smlouvy o dílo s OSVČ) nebo na základě jiných občanskoprávních smluv. Žalobkyně však v žádném obdobném smluvním vztahu se zjištěnými cizinci nebyla.

9. Žalobkyně rovněž uvádí, že pokud by smlouvy o dílo byly shledány neplatné pro tvrzené obcházení zákona, potom je třeba vztah mezi žalobkyní a společnostmi HOVERLA a KRISTAL KRET posoudit jako dohodu o dočasném přidělení zaměstnanců ve smyslu § 308 a násl. zákoníku práce, podle něhož se za závislou práci (podle § 2) považují také případy, kdy agentura práce dočasně přiděluje svého zaměstnance k výkonu práce k jinému zaměstnavateli, což znamená, že i v tomto případě by zaměstnavateli dotčených cizinců byly společnosti HOVERLA a KRISTAL KRET. S touto argumentací se žalovaný v napadeném rozhodnutí vůbec nevypořádal, a proto učinil napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů. Uvedené lze vztáhnout i na cizince, kteří byli k žalobkyni vysláni z důvodu zaškolení svým zaměstnavatelem, společností Ukrstroygrup.
10. Ve druhém žalobním bodu brojí žalobkyně proti výši uložené pokuty, neboť tvrdí, že v posuzovaném případě došlo k porušení principu legitimního očekávání zakotveného v § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, v platném znění (dále jen „správní řád“), tedy povinnosti žalovaného jako správního orgánu, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. března 2010, čj. 1 Afs 50/2009 – 233).
11. Žalobkyně konkrétně poukazuje na 14 rozsudků krajských soudů a Nejvyššího správního soudu, z nichž dovozuje, že v oblasti nelegálního zaměstnávání byla v obdobných případech uložena podstatně nižší pokuta (rozsudky Krajského soudu v Brně ze dne 31. 10. 2018, č. j. 62 Ad 4/2015-114, ze dne 25. 7. 2018, č. j. 31 Ad 1/2017-67, 26. 4. 2018, č. j. 30 Ad 7/2016 a ze dne 11. 8. 2014, rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 29. 3. 2016, č. j. 31 Ad 3/2015-53, rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 6. 2016, č. j. 30 Ad 654/2013-224, rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 7. 3. 2017, č. j. 65 Ad 6/2015-36, rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 13. 8. 2015, č. j. 46 A 85/2013-46, rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 1. 2018, č. j. 3 Ad 4/2016-47 a rozsudky Nejvyššího správního soudu v Brně ze dne 8. 1. 2009, č. j. 3 Ads 109/2008-82, ze dne 8. 2. 2016, č. j. 2 Ads 294/2015-43, ze dne 30. 9. 2014, č. j. 5 Ads 75/2014-40, ze dne 15. 11. 2018, č. j. 1 Ads 437/2017-84 a ze dne 5. 12. 2018, č. j. 1 Ads 252/2018-26). Z rozsudků dovozuje žalobkyně, že průměrná výše pokuty připadající na jednu nelegálně zaměstnanou osobu činila ve zmíněných případech cca 39 871 Kč. V případě žalobkyně činí výše pokuty připadající na jednu údajně nelegálně zaměstnanou osobu 110 000 Kč, tj. částku téměř trojnásobnou oproti průměrné výši pokuty uložené v případech, na něž žalobkyně upozorňuje (viz 14 soudních rozhodnutí). K tomu žalobkyně připomíná, že žalovaný i když se odchýlil od ustálené správní praxe, tuto odchylku nijak neodůvodnil, byť tak učinit dle judikatury Nejvyššího správního soudu musí.
12. Žalovaný v písemném vyjádření navrhl zamítnutí žaloby a k meritu věci uvedl, že setrvává na důvodech uvedených v napadených rozhodnutích a odkazuje v podrobnostech zejména na str. 7 až 13 odůvodnění odvolacího rozhodnutí, a rovněž i na str. 18 až 28 prvostupňového rozhodnutí. Obě rozhodnutí orgánů inspekce práce byla vydána na základě skutkového stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti a jsou v souladu s ust. § 3 správního řádu a zásadou materiální pravdy. Řízení bylo vedeno v souladu se zásadami správního řízení, přičemž skutkové závěry byly řádně odůvodněny a jsou zcela přezkoumatelné. Správní orgány vycházely z řetězce důkazů, které hodnotily samostatně a ve vzájemném kontextu, a přiznávaly jim důkazní hodnotu, nevycházely jen z jediného podkladu (výpovědi jednotlivých pracovníků - cizinců), přičemž tedy zkoumaly skutečný stav věci, a nikoli jen jeho formální smluvní vymezení.

13. Žalovaný shrnul skutkový stav v posuzované věci tak, že zjištění cizinci, kteří měli podle sdělení žalobkyně pracovat pro společnost HOVERLA a společnost KRISTAL KRET, se na pracoviště a pracovní pozice dostali svépomocí nebo prostřednictvím svých známých (krajanů); většina z nich byla uvedena do provozu žalobkyně právě zaměstnanci žalobkyně (resp. spolupracovníky z pracoviště); všichni cizinci pak dostávali denní úkoly od *mistrů* žalobkyně, kteří jim přiřazovali jednotlivá pracovní místa (která se v průběhu dne občas měnila podle potřeb žalobkyně) a kteří je kontrolovali a zapisovali do *docházky*, přičemž někteří z cizinců uvedli jako svého zaměstnavatele právě žalobkyni a od jejích pracovníků dostali za vykonanou práci obálku s peněžní odměnou. Žádný z těchto cizinců neuvedl firmy žalobkyní tvrzených společností, a to ani v kontextu s možným zprostředkováním zaměstnání. Této skutečnosti nenasvědčoval ani faktický stav na pracovišti žalobkyně, neboť se zde nenacházel žádný cizí vedoucí zaměstnanec či koordinátor jiné společnosti. S ohledem na zjištěný stav nelze proto usuzovat, že by výkon práce zjištěných cizinců byl prováděn pro jiný subjekt než pro žalobkyni. Obdobné bylo zjištěno také u cizinců, kteří měli být podle tvrzení žalobkyně zaměstnanci společnosti Ukrstroygrup - tyto přímo označili žalobkyni za osobu, která jim zařídila práci na jejím pracovišti a pro kterou budou i v budoucnu pracovat (až se postaví její pobočka na Ukrajině), přičemž dva ze tří cizinců předložili Policii ČR pracovní smlouvu s podpisem statutárního orgánu (jednatele) žalobkyně. Následné prohlášení žalobkyně, že smlouva není platná, ačkoliv cizinci na jejím základě již započali práci, je na posouzení soudu v rámci občanskoprávního řízení, nicméně z pohledu žalovaného takovou pracovní smlouvu je nutné posuzovat jako platně uzavřenou.
14. Žalobkyně namítá, že v průběhu řízení orgány inspekce práce nehodnotily platnost obchodněprávních vztahů, z čehož následně dovozuje zaměstnavatele zjištěných pracovníků - cizinců, avšak činí tak bez návaznosti na skutečný stav. Žalovaný upozorňuje, že v rámci přestupkového řízení primárně musel posoudit, zda výkon práce dotčených osob naplňoval definiční znaky závislé práce charakterizované ust. § 2 zákoníku práce a vůči komu byly tyto znaky naplněny. Zjištěný faktický stav hodnotily správní orgány v souvislostech s tvrzeným smluvním vztahem. Pro rozhodnutí ve věci samé je rozhodující skutečný stav, nikoli pouze smluvní tvrzení (kteréhož se žalobkyně dovolávala jak v průběhu řízení, tak v podané žalobě. Na podporu uvedeného žalovaný odkazuje na konstantní judikaturu, např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ads 272/2016-53, ze dne 15. 2. 2017.
15. Žalovaný nesouhlasí s námitkou, že inspekce pochybila, když poté, co neuznala smlouvu o dílo, měla vztah mezi žalobkyní a jmenovanými společnostmi posoudit jako dohodu o dočasném přidělení zaměstnanců ve smyslu ust. § 308 zákoníku práce. Taková varianta byla již při kontrole šetřena. Ze zjištění, zejména z vyjádření žalobkyně, však nevyplývalo, že by se jednalo o pronájem pracovní síly, ale o výkon nelegální práce zastřený smlouvou o dílo s ústním pronájmem pracoviště. Nadto žalobkyně vznesla možnost agenturního

zaměstnávání až se změnou právního zástupce při podání doplnění odvolání a je tak s podivem, že skutečnost, že se jedná pouze o dodávku pracovní síly, si žalobkyně uvědomila až po roce a půl od svého prvního vyjádření k věci (viz šetření Policie ČR). Nadto žalobkyně v žalobě současně navrhuje různé alternativy spolupráce, ale najisto netvrdí, že by se jednalo o dílo nebo zprostředkování zaměstnání.

16. Při ukládání druhu a výměry správního trestu byly zhodnoceny všechny zjištěné skutečnosti, a to jak separátně, tak v celkovém kontextu; dále byly hodnoceny jednotlivé aspekty přestupku stanovené zákonem, tedy jeho závažnost, resp. význam zákonem chráněného zájmu, způsob jeho spáchání a jeho následky, okolnosti, za nichž byl spáchán (tj. okolnosti polehčující i přitěžující), osoba žalobkyně i její majetkové poměry, což je podrobně uvedeno na str. 25 až 28 prvostupňového rozhodnutí a na str. 12 a 13 odvolacího rozhodnutí, kde se žalovaný ztotožnil s argumentací inspekce, přičemž pro úplnost doplnil své úvahy, kterými se vypořádal s odvolacími námitkami žalobkyně. Nad rámec poukazu na předmětná rozhodnutí žalovaný dodává, že přestupek dle ust. § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti je společensky vysoce škodlivý a nežádoucí, čemuž také odpovídá stanovení horní a dolní sazby pokuty. Žalovaný je přesvědčen, že výše pokuty byla stanovena přiměřeně ke všem stanoveným kritériím a zjištěným majetkovým poměrům tak, aby byl zachován účel a smysl správního trestání a jeho preventivní a represivní funkce.

17. Žalovaný k přepočtu výše pokuty na jednu nelegálně zaměstnávanou osobu a srovnávání s průměrem vypočteným ze statistik celorepublikové rozhodovací činnosti žalovaného připomíná, že na druhu a výši správního trestu se nepodílí jenom počet nelegálně zaměstnaných osob, nýbrž i výše citovaná hlediska, rozsah deliktního jednání pachatele přestupku, a to nejen počet osob, kterým byl výkon nelegální práce umožněn, ale také po jak dlouhou dobu k přestupku docházelo, sociální statut pracovníků (cizinců), rozsah vykonané práce apod. Nutno dodat že žalobkyně byla uznána vinnou ze spáchání přestupku umožnění výkonu nelegální práce dle ust. § 5 písm. e) bod 1 zákona o zaměstnanosti (v případě 8 osob) a podle ust. § 5 písm. e) bod 2.

téhož zákona (v případě 10 osob). Žalobkyní učiněné srovnání tak není přiléhavé, neboť z učiněného výčtu (kdy z obsahu žaloby není zřejmé, jakým způsobem byl výběr případů žalobkyní proveden), který je značně zúžen, a to jak v počtu vydaných rozhodnutí, tak v rozsahu

deliktního jednání, není možné učinit závěr o přepočtení výše pokuty na jednu nelegálně zaměstnávanou osobu, když z tabulky nejsou zřejmé ani hodnocené aspekty, ke kterým se při

určení výše musí přihlídnout, ani individuální hlediska případu. Tento žalobcův porovnávací

výběr je pro žalovaného závažný i z pohledu období přijetí žaloby (rok za lomítkem), neboť

zákon o zaměstnanosti a přestupek umožnění výkonu nelegální práce ve všech třech bodech

dle ust. § 5 písm. e) zákona o zaměstnanosti si ve vybraném období prošel mnohými změnami (doplnění a úprava definic, stanovení a zrušení minimální hranice pokuty a jiné). Žalobkyni byla vyměřena pokuta za spáchání přestupku (tj. za jednání naplňující formální a materiální znaky přestupku a odpovídající stanoveným hodnoceným aspektům), nikoli za počet nelegálně zaměstnaných osob, tzn., že se počet nelegálně zaměstnaných osob pouze

podílel na stanovení druhu a výměry trestu, a to vedle dalších hodnocených aspektů. Žalobkyně tak srovnává nesrovnatelné a přepočítává nepřepočitatelné, z čehož vyvozuje nepřiměřenost.

18. Žalobkyně v replice ze dne 27. 1. 2020 znovu poukázala klíčovost posouzení smluvních vztahů dotčených osob se společnostmi HOVERLA a KRISTAL KRET, tedy že si žalovaný měl učinit úsudek o platnosti smluv jako předběžnou otázku ve smyslu § 57 odst. 1 správního řádu. Dále žalobkyně odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2018, č. j. 2 Ads 25/2018-28, podle nějž nelze pouze s odkazem na naplnění znaků závislé práce vyloučit, že se jedná o smluvní vztahy podle smlouvy o dílo, nýbrž je třeba se těmito vztahy též zabývat, neboť se znaky závislé práce a těchto smluvních vztahů do určité míry překrývají. Žalobkyně dále uvedla, že z výpovědí pracovníků nevyplývá, že se na pracovišti nenacházeli žádní cizí vedoucí zaměstnanci. Tvrzení žalovaného, že žalobkyně najisto netvrdí, zde se jednalo o dílo nebo zprostředkování zaměstnání, považuje žalobkyně za nepravdivé, neboť od počátku tvrdila, že uzavřela se společnostmi HOVERLA a KRISTAL KRET smlouvy o dílo. Žalobkyně trvá i na nepřiměřenosti vyměřené pokuty a považuje propočet výše ukládané pokuty na jednu zaměstnanou osobu za běžný.
19. U jednání, které se konalo dne 20. dubna 2021, zástupce žalobkyně setrval na všech žalobních námitkách a žalovaný navrhl zamítnutí žaloby.
20. Soud zamítl návrh žalobkyně na provedení důkazu vyjádřením společnosti KRISTAL KRET ze dne 15. 12. 2017 a vyjádřením společnosti HOVERLA ze dne 25. 5. 2018, které žalobkyně připojila k replice pro nadbytečnost a zamítl z téhož důvodu i provedení důkazů připojených k žalobě, konkrétně napadenými rozhodnutím prvního a druhého stupně (které soud přezkoumává, avšak neprovádí jimi důkaz), čtyřmi fakturami vystavenými žalobkyní pro společnost HOVERLA za nájem prostor a pomůcek BOZP a osmi fakturami vystavenými žalobkyní pro společnost KRISTAL KRET za nájem prostor a pomůcek BOZP, třemi fakturami vystavenými společností HOVERLA pro žalobkyni za dílo a třinácti fakturami vystavenými společností KRISTAL KRET pro žalobkyni za dílo, dvěma dohodami o započtení pohledávek ke dvěma fakturám společnosti HOVERLA a devíti dohodami o započtení pohledávek k devíti fakturám společnosti KRISTAL KRET, dále třemi výpisy z účtu k fakturám společnosti HOVERLA č. 003, č. 004, č. 005 a dále 11 výpisy z účtu k fakturám společnosti KRISTAL KRET č. 732017, č. 882017, č. 912017, č. 922017, č. 952017, č. 1042017, č. 1172017, č. 1332017, č. 1362017, č. 1452017 a č. 1482017, výňatky z Ročního programu kontrolních akcí Státního úřadu inspekce práce za rok 2018 a za rok 2019. Dále soud nepřistoupil k opakování důkazů provedených již v rámci správního řízení dne 27. 11. 2018 a dne 7. 12. 2018 a to smluv o dílo uzavřenými mezi žalobkyní a společností HOVERLA a mezi žalobkyní a společností KRISTAL KRET, dohodou o zvýšení dovednosti a kvalifikace pracovníků ze dne 1. 9. 2017 a rovněž videozáznamy Policie z kontroly provedené dne 26. 10. 2017 (které žalobkyně mylně označila ze dne 4. 12. 2017, když kontrola Policí se uskutečnila dne 26. 10. 2017 a k provedení tohoto důkazu ve správním řízení došlo dne 7. 12. 2018 za účasti zástupce žalobkyně).
21. Soud nedoplnil z důvodu nadbytečnosti důkazní řízení o navrhovaný výslech jednání společností HOVERLA a KRISTAL KRET a nepřistoupil ani k výsledku paní M. M., která se k věci vyjadřovala a poskytla součinnost podle ust. § 8 písm. f) zákona č. 255/2012

Sb., kontrolního řádu dne 23. 3. 2018 (viz č. l. 48 – 50 správního spisu). Blíže se soud k důvodům nadbytečnosti vyjádří následně (viz body 50. a 59. tohoto rozsudku).

22. 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.).
23. Městský soud v Praze posoudil věc takto:
24. Podle ust. § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti *právníká osoba nebo podnikající fyzická osoba se přestupku dopustí tím, že umožní výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 1 nebo 2.*
25. Podle ust. § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti *za přestupek lze uložit pokutu do 10 000 000 Kč, jde-li o přestupek podle odstavce 1 písm. c), e) nebo g), nejméně však ve výši 50 000 Kč,*
26. Podle ust. § 5 písm. e) bod 1. zákona o zaměstnanosti *pro účely tohoto zákona se rozumí nelegální prací závislá práce vykonávaná fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah.*
27. Podle ust. § 5 písm. e) bod 2. zákona o zaměstnanosti *pro účely tohoto zákona se rozumí nelegální prací 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.*
28. Podle ust. § 2 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce (dále jen „zákoník práce“) *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.*
29. Žaloba není důvodná.
30. Nejprve se Městský soud v Praze zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, neboť pokud by seznal rozhodnutí nepřezkoumatelným, musel by je v takovém případě zrušit a dalšími námitkami by se již zabývat nemohl.
31. Nepřezkoumatelným rozhodnutím je takové rozhodnutí, které je nesrozumitelné, vnitřně rozporné či prosto skutkových důvodů, na jejichž základě bylo rozhodnuto.
32. Po posouzení napadených rozhodnutí soud konstatuje, že námitka nepřezkoumatelnosti není důvodná. Předně je třeba připomenout, že rozhodnutí správních orgánů obou stupňů tvoří jeden celek, jak správní soudy v minulosti opakovaně judikovaly, například v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2018, č. j. 1 As 165/2018-40: „*Správní řád samozřejmě nevylučuje, aby správní orgán v řízení o řádném oprávněm prostředku doplňoval prvostupňové rozhodnutí o další úvahy, či vyjasňoval již zjištěný skutkový stav obstaráním dalších důkazů. Jak plyne z § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, odvolací orgán je oprávněn prvostupňové rozhodnutí doplňovat o další důvody, či je změnit, a to jak co do odůvodnění, tak do výroku. Rozhodnutí správních orgánů obou stupňů totiž tvoří jeden celek; proto může odvolací či rozkladový orgán nahradit část odůvodnění orgánu prvního stupně vlastní úvahou a korigovat tak určitá dílčí „argumentační zaškolbrtnutí“ podřízeného správního orgánu v případě, kdy prvostupňové rozhodnutí potvrzuje.*“ Obě správní rozhodnutí, která

jsou podrobně odůvodněna, jsou srozumitelná a prosta vnitřních či vzájemných rozporů. Jednoznačně z nich vyplývá, kdo se dopustil jakého přestupku, z jakých skutkových okolností správní orgány vycházely a jak je zhodnotily jednotlivě i v souhrnu. Žalovaný se v napadeném rozhodnutí vypořádal se všemi odvolacími důvody a provedl veškeré navrhované důkazy, resp. odůvodnil, proč některé z nich neprovedl. Nelze zde tak hovořit o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, a je tedy možné přistoupit k posouzení jednotlivých žalobních námitek, jak je žalobkyně v podané žalobě vymezila.

33. Žalobkyně svoji argumentaci shrnula do dvou žalobních okruhů, kdy v prvním namítá nesprávná a neúplná skutková zjištění a ve druhém nepřiměřenost výše uložené pokuty.
34. V prvním žalobním bodu žalobkyně namítá, že žalovaný nedostatečně zjistil skutkový stav a nezabýval se smluvními vztahy založenými smlouvami o dílo uzavřenými mezi zjišťovanými osobami a společnostmi HOVERLA a KRISTAL KRET.
35. V rámci tohoto žalobního bodu je stěžejní otázkou, zda došlo k naplnění skutkové podstaty přestupku dle ust. § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, resp. zda lze dle skutkových okolností uzavřít, že žalobkyně umožnila zjišťovaným osobám (cizincům) výkon nelegální práce.
36. Stran ust. § 5 písm. e) bodu 1. zákona o zaměstnanosti je třeba vyložit pojem závislá činnost, jak ji definuje ust. § 2 odst. 1 zákoníku práce. Uvedené ustanovení vyložil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013-35 takto: *„Proto musí správní orgány při postihování nelegální práce v řízení obviněnému prokázat naplnění všech těchto znaků – zaměstnanec osobně a soustavně vykonává práci jménem zaměstnavatele a podle jeho pokynů, přičemž se vůči zaměstnavateli nachází v podřízeném vztahu. Odměna tedy sice přísně vzato nepředstavuje samostatný definiční znak závislé práce (jde o povinnost, která zaměstnavateli na základě výkonu práce vzniká), avšak pokud jedna osoba poskytne nebo přislíbí druhé za její činnost odměnu, jde o významnou skutečnost pro posouzení, zda mezi nimi existuje vztah nadřízenosti a podřízenosti vyplývající z hospodářské závislosti zaměstnance na zaměstnavateli.“* (shodně ke znakům závislé práce viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2015, č. j. 2 Ads 33/2015-16, ze dne 10. 10. 2014, č. j. 5 Ads 40/2014-41 či ze dne 10. 7. 2014, č. j. 3 Ads 101/2013). Nutno též dodat, že definiční znaky závislé práce jsou obsaženy pouze v ust. § 2 odst. 1 zákoníku práce, nikoliv však již v ust. § 2 odst. 2 – toto ustanovení zakotvuje povinnosti, které na základě výkonu práce vznikají zaměstnavateli, tedy podmínky, za nichž má být závislá práce vykonávána. K tomuto se blíže vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13. 10. 2015, č. j. 2 Ads 151/2015: *„Tyto podmínky nejsou samostatnými znaky závislé práce, jsou však významnými vodítky, na základě nichž lze usuzovat, zda jsou v daném případě znaky závislé práce naplněny. Kupříkladu pobírání odměny za práci nepatří mezi obligatorní znaky závislé práce, na jejím základě však lze existenci závislého postavení zaměstnance vůči zaměstnavateli prokázat.“*
37. Nejvyšší správní soud se otázkou konfliktu závislé práce a činnosti na základě soukromoprávní smlouvy (např. smlouvy o dílo) již opakovaně věnoval ve své rozhodovací činnosti. Základním východiskem je názor, který Nejvyšší správní soud vyslovil ve výše citovaném rozsudku č. j. 2 Ads 151/2015-27: *„I pokud smluvní strany uzavřou občanskoprávní či obchodněprávní smlouvu, která splňuje veškeré zákonné náležitosti, bude nutno posoudit jejich vztah jako pracovněprávní, naplňuje-li činnost realizovaná na základě takových smluv znaky závislé práce (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2014, č. j. 3 Ads 101/2013-28).“* Následně pak soud v témže rozsudku na tento názor navázal

takto: „Pokud správní orgány prokážou naplnění veškerých znaků plynoucích z § 2 odst. 1 zákoníku práce, půjde o výkon závislé práce i tehdy, neposkytuje-li zaměstnavatel svému zaměstnanci za jeho práci mzdu, plat či odměnu, případně nehradí-li zaměstnavatel náklady spojené s výkonem práce zaměstnance, či odmítá-li zaměstnavatel přijmout odpovědnost za práci vykonanou zaměstnancem, anebo není-li práce vykonávána v pracovní době na pracovišti zaměstnavatele nebo na jiném dohodnutém místě, jak vyžaduje § 2 odst. 2 tohoto zákona. Posuzování, zda byly naplněny jednotlivé znaky, by přitom nemělo sklouznout k ryze formálnímu „škatulkování“, ale mělo by vycházet z materiálního posouzení vykonávané činnosti a charakteru soukromoprávního vztahu (zda jsou smluvní strany vůči sobě fakticky v postavení dvou rovnocenných obchodních partnerů apod.).“

38. Nejvyšší správní soud tento postoj upřesnil v rozsudku ze dne 30. 8. 2018, č. j. 2 Ads 25/2018-28, v němž mimo jiné poukázal na nutnost posoudit naplnění všech znaků závislé práce, neboť způsob výkonu činnosti na základě smlouvy o dílo se může v některých znacích shodovat se závislou prací: „Smlouva o dílo, přičemž dílem je třeba rozumět činnost či práce podle smlouvy, se odlišuje od uzavření pracovního poměru tím, že práce vykonávaná podle ní je vykonávána samostatně, dle vlastního rozvrhu, vlastními prostředky, na vlastní riziko a bez soustavného dozoru či řízení objednatele. To koresponduje opačnému vymezení závislé práce v zákoníku práce (viz výše odst. 9). Inspekce se nezabývala možným naplněním podmínek smlouvy o dílo; zřejmě ji považovala za vyloučenou svým názorem o splnění podmínek závislé práce. Smlouva o dílo není vyloučena ani tím, že je mezi smluvními stranami dohodnut rozsah práce v jednotlivých dnech, že je sjednána hodinová odměna za vykonanou práci a že je měsíčně fakturována shodná cena provedených prací či že je práce vykonávaná pouze pro jednoho odběratele. Není rovněž vyloučeno, aby práce na základě smlouvy o dílo byly prováděny na pracovišti stěžovatele, pracovními nástroji stěžovatele [...] Je tak zřejmé, že většina skutečností označených za podklad pro závěr o nelegální práci takovou povahu nemá, neboť se může vyskytovat jak v pracovním poměru, tak i při konání práce na základě smlouvy o dílo.“ Následně pak Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku uzavřel, že: „Naplnění skutkové podstaty předmětného správního deliktu předpokládá prokázání všech znaků nelegální práce (k tomu srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013 – 35, publ. pod č. 3027/2014 Sb. NSS). V daném případě zbývá posouzení vztahů nadřízenosti a podřízenosti, odpovědnosti zaměstnavatele a vykonávání práce jménem zaměstnavatele. Na vztah nadřízenosti a podřízenosti se kontrolní orgán pana M. vůbec nedotázal, ani nebyla jinak zjišťována.“ Městský soud v Praze považuje za vhodné na tomto místě zdůraznit, že ačkoliv se žalobkyně při své argumentaci opírala o tento rozsudek (byl jím zrušen rozsudek Krajského soudu v Ostravě), hlavní vadu v tamní věci spatřoval Nejvyšší správní soud v tom, že správní orgány ve svých rozhodnutích neposuzovaly všechny znaky závislé práce a pouze na základě splnění některých z nich se odmítly zabývat smluvním vztahem mezi stěžovatelkou a panem M.
39. Z výše citované judikatury vyplývá, že je třeba zhodnotit skutkové okolnosti z hlediska toho, zda je závěr správních orgánů o spáchání správního deliktu dostatečně podložen. Z napadených rozhodnutí a správního spisu by mělo tedy jednoznačně vyplývat, že na základě zjištěných skutečností byly naplněny všechny znaky závislé práce, a rovněž, že se správní orgány zabývaly i možným smluvním vztahem mezi žalobkyní a konkrétními pracovníky, tj. jakými úvahami se správní orgány řídily, když vyloučily možnost výkonu činnosti na základě tvrzených smluv o dílo.

40. Soud již uvedl výše, že je třeba naplnit všechny znaky závislé práce: zaměstnanec osobně (1. podmínka) a soustavně (2. podmínka) vykonává práci jménem zaměstnavatele (3. podmínka) a podle jeho pokynů (4. podmínka), přičemž se vůči zaměstnavateli nachází v podřízeném vztahu (5. podmínka). Z protokolu o kontrole ze dne 7. 5. 2018, č. j. 9623/9.71/18-11 a taktéž z videozáznamu pořízeném na místě kontroly Policií České republiky dne 26. 10. 2017 jednoznačně vyplývá, že zjištění cizinci vykonávali práci *osobně* (jednotlivé činnosti vykonávané konkrétními cizinci popsal prvostupňový orgán na straně 19 rozhodnutí), což tito cizinci potvrdili, když popsali, jakou činnost na pracovišti vykonávali. Osobní výkon práce potvrzuje též vyjádření paní M. ze dne 23. 3. 2018, která na pracovišti pracuje jako vedoucí montáží na hale A, a má na starosti zajistit lidem práci, rozdělit ji a kontrolovat, zda je udělána kvalitně, v odpovídajícím množství a též kontrolovat docházku zaměstnanců. Nutno poznamenat, že žalobkyně nerozporuje, že by cizinci vykonávali práci osobně, ale že ji neprováděli pro ni, ale pro jiné subjekty. Pro naplnění skutkové podstaty předmětného deliktu je však nezbytné i tento nesporný znak závislé práce posoudit. Lze tedy uzavřít, že první podmínka je splněna, tedy zjištění cizinci vykonávali práci osobně.
41. Podmínka *soustavnosti* je též naplněna, neboť žalobkyně cizince zařadila do dlouhodobého plánu směn, tedy rozvrhovala jim pracovní dobu, již se podřídili. Žalobkyně též vedla evidenci odpracované doby, jak vyplývá jednak z vyjádření paní M. a rovněž z jednotlivých výpovědí cizinců, kteří uvedli, že na pracoviště docházeli každý den. Soustavnost u nejméně třech cizinek (K. L., F. Y., K. T.) též podporuje evidence docházky za měsíce září až listopad, která je součástí správního spisu (viz č. l. 31-39). Rovněž naplnění této podmínky žalobkyně nerozporovala. Ze spisového materiálu tak vyplývá, že i druhá podmínka závislé práce je naplněna. Zde soud odkazuje na správní spis, konkrétně na poskytnutí součinnosti paní M. na č. l. 48 (dále též jen „poskytnutí součinnosti“): „*Pracovní dobu máme od 6:00 do 14:00 a od 14:00 do 22:00, pracujeme na dvě směny. Výše uvedené Ukrajinky pracovaly stejně. Jakmile přijmeme nového pracovníka, je tento pracovník bez ohledu na to, jestli je to zaměstnanec Alca plastu nebo ostatní pracovníci včetně uvedených Ukrajinek, zařazen do dlouhodobého plánu směn.*“ Tuto pracovní dobu potvrdili všichni cizinci při provedené kontrole, případně uvedli, že jim mistrová řekla, kdy se mají dostavit na pracoviště. Ze všech výpovědí však jednoznačně vyplývá, že se jednalo o soustavnou práci, obvykle rozdělenou na 2 směny.
42. Naplnění podmínky *výkonu práce jménem zaměstnavatele* dokládají výpovědi cizinců, podle nichž cizinci vykonávali práci na základě pokynu a pod dohledem mistrových žalobkyně, a též na pracovišti žalobkyně, kde uskutečňovala své podnikání. Žalobkyně poskytovala cizincům prostředky k výkonu práce, organizovala výkon činnosti a vypůjčovala nástroje pro výkon práce. Nelze též přehlédnout, že zjištění cizinci vystupovali z pohledu třetí osoby jako zaměstnanci žalobkyně mimo jiné i z důvodu, že byli oděni v oblečení žalobkyně, které obsahovalo logo žalobkyně, a pohybovali se volně na pracovišti žalobkyně mezi jejími ostatními zaměstnanci. Nadto cizinci neměli vyhrazené samostatné pracoviště. Jak vyplývá z již výše citované judikatury, tyto jednotlivé prvky samy o sobě neprokazují, že se jedná o výkon závislé práce, avšak ve svém souhrnu nezanechávají pochyb o tom, že zjištění cizinci vykonávali práci jménem žalobkyně. Až ve spojení s ostatními čtyřmi podmínkami závislé práce je však možné uzavřít, že se žalobkyně tvrzeného protiprávního jednání skutečně dopustila. Nejvyšší správní soud se k této podmínce vyjádřil v rozsudku ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013-35 tak, že:

„Doplňkovým hlediskem může být i to, zda se osoba jeví jako zaměstnanec z pohledu třetích osob.“ Třetí podmínka závislé práce je rovněž naplněna.

43. K naplnění čtvrté podmínky – *výkon práce podle pokynů žalobkyně (zaměstnavatele)* – rovněž podle soudu došlo. Paní M., jako vedoucí montáží a mistrové žalobkyně řídily zároveň nejen zaměstnance žalobkyně, ale i zjištěné cizince, kteří byli zařazeni do dlouhodobého plánu směn. Žalobkyně rozhodla, že na pracovišti budou vykonávat práci a jakého charakteru práce bude, přičemž cizinci se tomuto rozhodnutí podřídili, neboť z jejich výpovědí vyplývá, že paní M. a mistrové považovali za nadřízené a řídili se jejich pokyny. Uvedené je v souladu s vyjádřením paní M., která uvedla, že přiřadila konkrétního cizince na stanoviště, ukázala mu činnost pro daný den a následně nějakou dobu dohlížela, zda je vykonávána řádně. Toto je nepochybný znak výkonu práce podle pokynů zaměstnavatele. Soud zde opět odkazuje na výše zmíněné poskytnutí součinnosti: *„já jsem je (zjištěné cizince) uvedla na pracoviště, představila je mistrovým z firmy Alca plast, které jim dále ukázaly prostor a seznámily je s pracovištěm“*; *„Práci kontrolují vedoucí směny a mistrové, všechno jsou to zaměstnanci Alca plastu, které kontrolují práci jak zaměstnanců Alca plastu, tak i výše uvedených Ukrajinek. Samozřejmě i já kontroluji práci.“* Na otázku, kdo zadával pokyny k práci, uvedla paní M.: *„Plán výroby pro daný den plánovačka společnosti Alca plast, když tady není, tak ho dělám já.“* Z uvedeného jednoznačně vyplývá, že to byla právě žalobkyně (její zaměstnanci), která dávala pokyny k práci. Z výpovědí cizinců pak rovněž vyplývá, že za odvedenou práci ručí mistrové žalobkyně.
44. Pátá podmínka úzce souvisí se čtvrtou podmínkou. *Nadřízenost žalobkyně vůči zjištěným cizincům* se projevuje zejména tím, že žalobkyně určila cizincům pozici na pracovišti, kdy se faktické postavení cizinců nelišilo od postavení ostatních zaměstnanců. Žalobkyně stanovila cizincům pracovní směny, jejich počátek a konec a rovněž přestávky na jídlo. Cizinci nevykonávali práci, která by se odlišovala od činnosti ostatních zaměstnanců, a při jejím výkonu se cizinci řídili pokyny zaměstnanců žalobkyně. Co se týče charakteru činnosti, z výpovědí vyplývá, že se všichni zaměstnanci (včetně cizinců) na jednotlivých pracovních pozicích během dne střídali, o čemž rozhodovaly mistrové žalobkyně či pracovníci sami věděli, kdy se mají střídat. Dalším prvkem podřízenosti cizinců vůči žalobkyni je i jejich osobní či hospodářská závislost na zaměstnavateli. Je-li tento prvek ve vztahu dvou subjektů naplněn, je tím vyloučena činnost odlišná od závislé práce, např. samostatná podnikatelská činnost, byť tento prvek není definičním znakem závislé práce. K uvedenému se blíže vyjádřil Nejvyšší správní soud v již výše citovaném rozsudku č. j. 6 Ads 46/2013-35: *„[s]polečným rysem a jakýmsi leitmotivem všech znaků závislé práce vymezených (nově) v § 2 odst. 1 zákoníku práce, je osobní či hospodářská závislost zaměstnance na zaměstnavateli. Tyto znaky slouží k odlišení závislé práce od jiných ekonomických aktivit (zejména samostatného podnikání), ale také od aktivit jiného charakteru (zejména mezilidské výpomoci). Proto musí správní orgány při postihování nelegální práce v řízení obviněnému prokázat naplnění všech těchto znaků – zaměstnanec osobně a soustavně vykonává práci jménem zaměstnavatele a podle jeho pokynů, přičemž se vůči zaměstnavateli nachází v podřízeném vztahu. Odměna tedy sice přísně vzato nepředstavuje samostatný definiční znak závislé práce (jde o povinnost, která zaměstnavateli na základě výkonu práce vzniká), avšak pokud jedna osoba poskytne nebo přislíbí druhé za její činnost odměnu, jde o významnou skutečnost pro posouzení, zda mezi nimi existuje vztah nadřízenosti a podřízenosti vyplývající z hospodářské závislosti zaměstnance na zaměstnavateli.“* Z výpovědí cizinců vyplývá, že do České republiky přicestovali za účelem výdělků a práci vykonávali za finanční odměnu. Někteří cizinci vypověděli, že tímto chtěli finančně pomoci rodině na Ukrajině. Lze tedy

uzavřít, že byli ekonomicky závislí na příjmu za odvedenou práci. Pátá a poslední podmínka závislé práce je tak splněna.

45. Na základě shora uvedeného dospěl soud k závěru shodně s žalovaným, že ve správním řízení bylo na jisto prokázáno, že činnost zjištěných cizinců vykazovala všechny znaky závislé práce, jak je vyžaduje ust. § 2 odst. 1 zákoníku práce a též judikatura Nejvyššího správního soudu.
46. V rámci prvního žalobního bodu je třeba se vypořádat s tvrzením žalobkyně, že zjištění cizinci nevykonávali práci pro žalobkyni, ale pro společnosti HOVERLA a KRISTAL KRET. Tuto námitku soud považuje za nedůvodnou i ve spojení s již výše popsány znaky závislé práce. Zjištění cizinci pracovali spolu s ostatními zaměstnanci žalobkyně na společném pracovišti, vykonávali práci stejného charakteru a byli úkolováni, kontrolováni a odměňováni zaměstnanci žalobkyně – paní M. či mistryněmi žalobkyně. Ve správním řízení nebylo zjištěno, že by se na pracovišti žalobkyně pohybovali zaměstnanci jiných společností, kteří by cizince úkolovali, a z výpovědí cizinců taktéž vyplývá, že považovali právě žalobkyni za svého zaměstnavatele, přičemž o dvou výše zmíněných společnostech se nezmiňovali, a to ani v souvislosti s vysláním pracovníků žalobkyni. Z výpovědí cizinců jednoznačně vyplývá, že měli vztah pouze k žalobkyni, přičemž neuzavírali žádné smlouvy (s výjimkou osob K. L. a Y. F., které předložily pracovní smlouvy se žalobkyní, které jim byly údajně zaslány poštou přímo žalobkyní). Soud nemá důvod pochybovat o pravosti těchto smluv, které byly žalobkyní podepsány. I absence těchto smluv by však nemohla vzbudit pochybnosti o faktickém stavu, tedy že dané osoby vykonávaly závislou práci pro žalobkyni. Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 2 Ads 151/2015-27 uvedl: *Podstatnější je však faktická stránka věci.* “ Jak již výše bylo uvedeno, z provedeného dokazování vyplývá, že zjištění cizinci vykonávali práci právě pro žalobkyni. Lze dodat, že konkrétní skutečnosti, z nichž prvostupňový orgán vycházel při závěru, že cizinci vykonávali práci právě pro žalobkyni, podrobně popsal ve svém rozhodnutí na stranách 21 – 24, na něž soud pro stručnost odkazuje.
47. Soud se rovněž neztotožnil s námitkou žalobkyně, že správní orgány se nezabývaly smlouvami o dílo, na jejich základě měli cizinci vykonávat činnost na pracovišti žalobkyně. Žalovaný se této otázce věnoval na straně 10 napadeného rozhodnutí. Soud k tomu dodává, že správní orgány neřešily sice otázku platnosti předložených smluv, ale hodnotily tyto smlouvy jako důkazní prostředek a to ve vztahu k ostatním provedeným důkazům. V posuzovaném případě se soud ztotožňuje s žalovaným, že smlouvy o dílo pouze zastíraly faktický stav, tedy že cizinci pro žalobkyni vykonávali závislou práci. Nadto předmětnou činnost, jak ji popsali cizinci a paní M., nelze považovat za zhotovení díla (i k této otázce se žalovaný v napadeném rozhodnutí vyjádřil). Předně vykonávanou činnost nelze považovat za zhotovení díla, neboť cizinci nevykonávali činnost, jejímž produktem by byla jedinečná věc. Zároveň v četných případech na tuto činnost navazovaly další kroky, které činili jiní zaměstnanci, tudíž ani charakter činnosti neumožňuje určit, kdo je fakticky zhotovitelem předmětného díla. Charakteru činnosti vykonávané na základě smlouvy o dílo se věnoval Nejvyšší správní soud například v již výše citovaném rozsudku sp. zn. 2 Ads 25/2018: *„Smlouva o dílo, přičemž dílem je třeba rozumět činnost či práce podle smlouvy, se odlišuje od uzavření pracovního poměru tím, že práce vykonávaná podle ní je vykonávána samostatně, dle vlastního rozvrhu, vlastními prostředky, na vlastní riziko a bez soustavného dozoru či řízení objednatele. To koresponduje opačnému vymezení závislé práce v zákoníku práce (viz výše odst. 9).“* Tyto prvky smlouvy o dílo však v daném případě nebyly naplněny. Práce nebyla

vykonávána samostatně, nýbrž na pokyn vedoucích zaměstnanců, cizinci neměli vlastní rozvrh, ale byl jim určen žalobkyní rozpisem směn, cizinci tuto práci nevykonávali na vlastní riziko a v neposlední řadě nevykonávali práci bez soustavného dozoru, přičemž za soustavný dozor lze považovat každodenní kontrolu vykonávané práce vedoucími zaměstnanci a též ukládání přesných pokynů a pracovních postupů a kontrola jejich dodržování.

48. Soud se zabýval i dílčí námitkou žalobkyně, že se jednalo o ucelenou činnost, kdy se společnosti KRISTAL KRET a HOVERLA podílely na montáži konkrétního výrobku od počátku do konce. Byť samo tvrzení může být pravdivé, z výpovědí cizinců a paní M. vyplývá, že se při výkonu jednotlivých prací cizinci střídali a ne vždy vykonávali stejnou práci. Jak již bylo uvedeno výše, konečné výrobky postrádaly znak jedinečnosti a nelze je tak považovat za dílo. Nadto již soud výše vyložil, že charakter práce cizinců, byť by se jednalo o ucelenou činnost od počátku do konce, naplňoval všechny znaky závislé práce. Je tedy i podle judikatury třeba na tuto činnost pohlížet tímto prizmatem, nikoliv jako na zhotovení díla (rozsudek NSS č. j. 2 Ads 151/2015-27).
49. Co se týče cizinek L. K., Y. F. a T. K., tyto cizinky měly být na pracovišti za účelem stáže dle ust. § 98a zákona o zaměstnanosti na základě Dohody o zvýšení dovedností a kvalifikace pracovníků ze dne 1. 9. 2017 uzavřené se společností Ukrstroygrup – tedy neměly pracovat pro žalobkyni. Ze spisového materiálu vyplývá, že se jmenované cizinky měly na tomto místě zaučit, aby mohly později pracovat v nové pobočce žalobkyně na Ukrajině (uvedené výslovně vyplývá, jak z vyjádření žalobkyně i paní M. Byla to tedy žalobkyně, která v tomto případě vystupovala jako jejich zaměstnavatel, neboť se mělo jednat o její pobočku, kde měly tyto cizinky po jejím vybudování pracovat. Nadto soud podotýká, že z dikce ust. § 98a zákona o zaměstnanosti vyplývá, že předmětní cizinci budou po zvýšení kvalifikace vykonávat práci pro zahraniční subjekt, který je vyslal k žalobkyni za účelem zvýšení kvalifikace. Z výpovědí cizinek pak vyplývá, že cizinky měly práci vykonávat pro žalobkyni, která tímto zahraničním zaměstnavatelem není, v zahraničí však disponuje pobočkou. Ani tato námitka tedy není důvodná.
50. K prokázání tvrzení v rámci prvního žalobního bodu žalobkyně soudu zaslala vyjádření společností KRISTAL KRET a HOVERLA, dle nichž měly tyto společnosti vyslat zjištěné cizince, aby pro společnost Alca plast pracovali na základě smlouvy o dílo. Soud tyto důkazy ani důkazy připojené k žalobě (4 faktury vystavené žalobkyní pro společnost HOVERLA za nájem prostor a pomůcek BOZP, 8 faktur vystavených žalobkyní pro společnost KRISTAL KRET za nájem prostor a pomůcek BOZP, 3 faktury vystavené společností HOVERLA pro žalobkyni za dílo a 13 faktur vystavených společností KRISTAL KRET pro žalobkyni za dílo, 2 dohody o započtení pohledávek ke dvěma fakturám společnosti HOVERLA a 9 dohod o započtení pohledávek k devíti fakturám společnosti KRISTAL KRET, dále třemi výpisy z účtu k fakturám společnosti HOVERLA č. 003, č. 004, č. 005 a dále 11 výpisy z účtu k fakturám společnosti KRISTAL KRET č. 732017, č. 882017, č. 912017, č. 922017, č. 952017, č. 1042017, č. 1172017, č. 1332017, č. 1362017, č. 1452017 a č. 1482017) neprovedl pro nadbytečnost, neboť dokazováním ve správním řízení a správním spisem, který obsahuje podrobné protokoly o výsledku jednotlivých cizinců, bylo bezpečně prokázáno, že cizinci pracovali fakticky pro žalobkyni, nikoliv pro tyto dvě společnosti. Z téhož důvodu nepřistoupil ani k výsledku jednání společností KRISTAL KRET a HOVERLA či paní M. M., která se již k věci vyjadřovala dne 23. 3. 2018 a jí poskytnuté údaje jsou v souladu s výpověďmi slyšených

cizinců. Zasláná vyjádření, faktury, dohody o započtení pohledávek či výpisy z účtu, stejně jako smlouvy o dílo s těmito společnostmi soud považuje za účelové, mající za cíl zastírat faktický stav, tj. výkon závislé práce zjištěnými cizinci pro žalobkyni.

51. Pro případ, pokud by soud dospěl k závěru, že se nejednalo o činnost na základě smluv o dílo, navrhuje žalobkyně v žalobě, aby soud rovněž uvažil, zda se jednalo o dohodu o dočasném přidělení zaměstnanců dle ust. § 307a zákoníku práce, v důsledku čehož by se žalobkyně nemohla dopustit naplnění skutkové podstaty, za kterou jí byla uložena předmětná pokuta. K takto formulované námitce soud znovu připomíná, že na základě shora uvedeného bylo jednoznačně prokázáno, že se jedná o závislou práci, a to přímo pro žalobkyni, jak vyplývá ze stavu podřízenosti cizinců vedoucím zaměstnancům žalobkyně a výkonu práce dle jejich pokynů. Nadto žalobkyně ani společnosti HOVERLA a KRISTAL KRET nepředložily povolení podle zvláštního předpisu k dočasnému přidělení zaměstnance. Taktéž byly předloženy pouze smlouvy o dílo mezi společnostmi HOVERLA a KRISTAL KRET. Dočasné přidělení zaměstnanců dle ust. § 307a an. zákoníku práce tak nepřipadá v daném případě v úvahu. První žalobní bod je tedy nedůvodný.
52. Ve druhém žalobním bodu brojí žalobkyně proti výši uložené pokuty, neboť tvrdí, že v posuzovaném případě došlo k porušení principu legitimního očekávání zakotveného v § 2 odst. 4 správního řádu, tedy povinnosti žalovaného jako správního orgánu, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. I tento žalobní bod shledal soud nedůvodným.
53. Městský soud v Praze předně konstatuje, že správní orgány (zejména orgán prvostupňový na stranách 26 – 28 svého rozhodnutí) se výši ukládané sankce podrobně zabývaly. Správní orgány hodnotily význam chráněného zájmu, který považovaly za zásadní, což vyplývá mimo jiné i ze stanovení minimální a maximální hranice výše pokuty a z vysoké společenské škodlivosti (ať už se jedná o narušování podmínek trhu práce, omezení práv cizinců vyplývajících z pracovněprávních předpisů nebo obcházení předpisů v oblasti daní a pojištění). Dále prvostupňový orgán ke způsobu spáchání přestupku uvedl, že žalobkyně si musela být vědoma zákazu umožnění výkonu nelegální práce. Prvostupňový orgán neopomenul ani majetkové poměry žalobkyně, stejně jako polehčující okolnosti (první zjištěné porušení předpisů žalobkyní).
54. K tomuto žalobnímu bodu Městský soud dodává, že správní orgány se výši uložené pokuty zabývaly dostatečně a řádně ji odůvodnily. Zejména se soud ztotožňuje s prvostupňovým orgánem, že se jedná o čin vysoce společensky škodlivý, narušující podmínky pracovního trhu. Za tyto lze považovat například finanční zvýhodnění žalobkyně oproti ostatním subjektům, které za své zaměstnance odvádí pravidelně finanční částky do veřejných rozpočtů. S tímto úzce souvisí i samotné krácení veřejných financí. Velmi důležitou součástí pracovněprávních vztahů jsou rovněž práva, která zaměstnancům plynou z pracovněprávních předpisů, o které žalobkyně zjištěné cizince zkrátila. Společenskou škodlivost dokládá i stanovení maximální (10 000 000 Kč) a též minimální (50 000 Kč) hranice pro uložení pokuty. Soud považuje za přítěžující okolnost i skutečnost, že se jednalo o více (10) cizinců, kteří takto pracovali pro žalobkyni delší dobu (3 měsíce). Za polehčující okolnost považoval soud naopak skutečnost, že se žalobkyně dopustila tohoto přestupku poprvé.

55. Při posouzení přiměřenosti uložené pokuty je nutné se též zaměřit na majetkovou situaci žalobkyně. Touto se prvostupňový orgán též podrobně zabýval. Příkladem lze uvést, že žalobkyně v době uložení pokuty náležela do skupiny zaměstnavatelů zaměstnávajících 500 - 999 osob, měla zapsáno pět provozoven a působila na pracovním trhu téměř 21 let. Z faktur předložených k prokázání obchodních vztahů vyplývá, že společnosti KRISTAL KRET a HOVERLA vystavily žalobkyni faktury na celkové částky 1 188 537,6 Kč, 1 101 275 Kč a 258 811 Kč. Z účetní závěrky za rok 2017 dále vyplývá, že žalobkyně vykázala v tomto roce výsledek hospodaření ve výši 340 403 000 Kč, tedy o více než 12 000 000 vyšší, než rok předchozí. Nezbyvá tak než uzavřít, že pokuta uložená v dolní polovině zákonem stanovené hranice (11 % maximální výše) odpovídá zjištěným okolnostem případu, majetkovým poměrům žalobkyně a plní preventivní, výchovnou a represivní funkci.
56. Podle soudu je 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.
57. Uložená pokuta nesmí klesnout natolik, aby pozbyla své výchovné a preventivní funkce, přičemž zároveň nesmí být tak citelným zásahem, že by se pro pachatele stala likvidační. Uložená pokuta má tak být dostatečně individualizovaná, aby odpovídala majetkovým poměrům pachatele a aby efektivně působila jako trest i jako prevence. Tento názor se shoduje např. s nálezem Ústavního soudu ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02: „[Ústavní soud] nechápe rovnost jako absolutní, nýbrž jako relativní (a nadto akcesorickou ve vztahu k jiným základním právům a svobodám). S pojmem relativní rovnosti úzce souvisí pojem přiměřenosti zásahu do základních práv. Z charakteru pokuty jako majetkové sankce nutně vyplývá, že má-li být individualizovaná a přiměřená, musí reflektovat i majetkové poměry potrestaného. Stejná výše pokuty uložená majetnému se bude jevit jako směšná a neúčinná, zatímco v případě postihu nemajetného může působit drakonicky a likvidačně. Není tedy porušením principu relativní rovnosti, když dvěma osobám v různých situacích bude uložena pokuta v různé výši, byť by jediným rozdílem jejich situace měly být právě rozdílné majetkové poměry. Z věcného hlediska (účel zákona) lze dokonce dospět k závěru, že kritérium zkoumání majetkových poměrů delikventa při úvaze o výši ukládané pokuty je nezbytné a komplementární - nikoli ovšem proto, že vysoké pokuty by byly nevymahatelné (jak tvrdí Poslanecká sněmovna), ale vzhledem k riziku "likvidačního" účinku nepřiměřeně vysoké pokuty. Pokuta jakožto trest musí být diferencovaná, aby efektivně působila jako trest i jako odstrašení (individuální a generální prevence).“
58. S ohledem na výše uvedené lze konstatovat, že správní orgány řádně posoudily závažnost spáchaného přestupku a své rozhodnutí dostatečně odůvodnily. Ve světle polehčujících a přitěžujících okolností se soud ztotožňuje se žalovaným ohledně uložení pokuty v dolní hranici zákonné sazby. Mimo jiné i s ohledem na majetkovou situaci žalobkyně by však uložení nižší pokuty nemohlo plnit svůj výchovný a preventivní účel. Lze dodat, že žalobkyně ani neuvádí, že by pro ni uložená pokuta měla být likvidační.
59. Žalobkyně předložila k porovnání výše ukládaných pokut za předmětný delikt seznam rozsudků správních soudů, ze kterých vyplývá, že v těchto správních řízeních byla pokuta ukládána na jednu nelegálně zaměstnávanou osobu nižší (v průměru necelých 40 000 Kč na

osobu), než v případě žalobkyně (110 000 Kč na osobu). Soud předně podotýká, že není zřejmé, podle jakého klíče žalobkyně zvolila právě tyto rozsudky a nadto nelze pouze na základě arbitrárně zvolených případů usuzovat na nepřiměřenost pokuty a porušení legitimního očekávání. Správní orgány nejsou při ukládání pokuty vázány rozhodnutími ostatních správních orgánů, ani rozhodnutími vlastními. Co se týče výše pokuty, mohou správní orgány přihlídnout k rozhodovací praxi, avšak její určení musí být vždy posuzováno individuálně a s přihlédnutím ke všem okolnostem daného případu. Správní orgány nemohou být při ukládání svazovány průměrnou výší ukládaných pokut vypočítanou z vybraných správních řízení. Nelze se ani odvolávat na celorepublikový průměr uložených pokut, neboť se jednalo o průměr z pokut uložených v souhrnu, tedy není možné určit, v jaké maximální či minimální výši byly pokuty ukládány. Provedení důkazu výňatky z Ročního programu kontrolních akcí Státního úřadu inspekce práce za rok 2018 a za rok 2019, kterými žalobkyně měla v úmyslu prokazovat výši ukládaných pokut v jiných případech, soud zamítl pro nadbytečnost, když z programu kontrolních akcí vyplývá toliko v obecné rovině, jaký počet kontrol byl proveden a kolik pokut bylo uloženo a v jaké souhrnné výši.

60. Pokud správní orgán uloží pokutu v určité výši, kterou řádně a podrobně zdůvodní a výše pokuty bude uložena v zákonném rozmezí, nelze bez dalšího hovořit o vybočení ze správní praxe. Žalobkyní zvolené rozsudky dokládají, že v daném případě byla uložena pokuta na osobu třikrát vyšší než v průměru ty, které byly uloženy v řízeních, na které žalobkyně odkazovala. Když však soud porovnal namátkově hned první citovaný rozsudek 1 Ads 437/2017-84 s nyní uloženou pokutou, dospěl k závěru, že pokuta v průměru 65 263 Kč na osobu byla v daném případě uložena za zaměstnávání 19 osob (tedy téměř dvojnásobku, než v případě žalobkyně) za období ode 22. 4. do 30. 4. 2014. Žalobkyně však zaměstnávala zjištěné cizince 3 měsíce, tedy více než desetinásobně dlouhou dobu. Na tomto případě soud ilustruje, že výši pokuty nelze paušálně posuzovat pouze podle počtu zaměstnávaných osob, ale rovněž je třeba zohlednit i další okolnosti, jako je právě doba, po kterou jsou osoby zaměstnávány v rozporu s pracovněprávními předpisy. Městský soud v Praze tak uzavírá, že správní orgány nevybočily z mezí správního uvážení při ukládání pokuty, její výši podrobně zdůvodnily a nejedná se tak o nezákonný postup. Druhý žalobní bod je tak nedůvodný. Pro doplnění soud konstatuje, že žalobkyně mohla soudu navrhnout moderaci uložené pokuty podle ust. § 65 odst. 3 s. ř. s. Takový postup však žalobkyně nenavrhla a soud tak ke snížení pokuty přistoupit bez jejího návrhu nemohl.
61. Soud s ohledem na novou právní úpravu správního práva trestního, účinnou od 1. 7. 2017, porovnal sankční právní úpravu účinnou v době spáchání správního deliktu (a rovněž v době jeho pravomocného správního potrestání prvostupňovým a odvolacím orgánem) s novou sankční právní úpravou, a to z toho hlediska, zda nová právní úprava není pro žalobkyni příznivější (čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, § 112 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb.). Z porovnání právní úpravy ust. § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti účinné v době spáchání deliktu a současné právní úpravy tohoto ustanovení vyplývá, že tomu tak není a že na sankcionování správního deliktu (dnes přestupku podle citovaného ustanovení) se pro žalobkyni v mezidobí nic nezměnilo v tom smyslu, že by správní potrestání mohlo být pro ni nově příznivější jak v otázce vymezené skutkové podstaty správního deliktu, resp. přestupku, tak i maximální možné výše ukládané pokuty a lhůty, kdy ji lze uložit.

62. S ohledem na výše uvedené Městský soud v Praze dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji dle ust. § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
63. 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 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 nejblíže 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 20. dubna 2021

JUDr. Ludmila Sandnerová, v. r.
předsedkyně senátu