



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Milana Procházky a soudců JUDr. Ing. Venduly Sochorové a Mgr. Karla Černína, Ph.D. ve věci

žalobce: **DRUŽSTVO KOKARDA**
sídlem Korunní 1164/49, Praha 2
zastoupená advokátem Mgr. Petrem Cilínkem
sídlem Bolzanova 1615/1, Praha 1

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 1. 2019, č. j. 7012/1.30/18-4

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Oblastní inspektorát práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj rozhodnutím ze dne 13. 8. 2018, č. j. 18942/9.30/18-7, uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. Přestupku se žalobce dopustil

tím, že dne 7. 12. 2017 umožnil výkon nelegální práce dle ustanovení § 5 písm. e) bod 2. zákona o zaměstnanosti čtyřem cizinkám ukrajinské státní příslušnosti, které byly svým zaměstnavatelem, zahraničním subjektem EURO SERVICES Sp. z o. o., sídlem Maja 39/3, Przemysl, Polsko, vysláni k výkonu práce na území České republiky, konkrétně na pracoviště společnosti Lahůdky Vavřík, spol. s r.o., na adrese Citonice 206, 671 01 Citonice. Tam jim umožnil plnění úkolů spočívajících v závislé práci kuchařek studené kuchyně vyplývajících z Rámcové smlouvy o dílo, uzavřené mezi žalobcem a společností EURO SERVICES (výrok I.). Za tento přestupek uložil správní orgán I. stupně žalobci pokutu ve výši 270 000 Kč (výrok II.) a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč (výrok III.).

2. Odvolání žalobce žalovaný napadeným rozhodnutím zamítl a prvostupňové správní rozhodnutí potvrdil.

II. Obsah žaloby

3. Žalobce v podané žalobě uvedl, že správní orgány dostatečně nezohlednily jeho argumentaci a doložené doklady. Právní předpisy vyložily restriktivně, aniž by přihlédly k občanskoprávní úpravě, k zásadám svobody podnikání a k zásadě volného pohybu pracovních sil na území EU. Uložená pokuta je nezákonná a likvidační.
4. Společnosti Lahůdky Vavřík poskytl žalobce službu podle zákona č. 222/2009 Sb., o volném pohybu služeb. Služba vycházela ze smlouvy o dílo a z nájemní smlouvy uzavřených podle příslušných ustanovení občanského zákoníku. Byla poskytnuta společnosti sídlící na území Evropské unie. Pracovnice disponovaly platnými pracovními vízy pro stát, v němž byly zaměstnány. Do České republiky byly vyslány pouze na pracovní cestu. Ve věci tak měl být aplikován § 98 písm. k) zákona o zaměstnanosti.
5. Žalovaný se v napadeném rozhodnutí ztotožnil pouze se závěry správního orgánu I. stupně, aniž by provedl vlastní hodnocení. Zjištění ohledně charakteru vztahů mezi jednotlivými subjekty jsou kusá, vytržená z kontextu a zkreslená. Nebylo možné vycházet z výpovědí pracovníků (cizinek), neboť ty nemají právní povědomí o charakteru vykonávané práce. Smluvní dokumenty nestudovaly. Žalobce skutkový stav náležitě objasnil a vysvětlil, ovšem správní orgány k tomu nepřihlédly. Podle výkladu správních orgánů by jakákoliv smluvní spolupráce na základě smlouvy o dílo představovala dodání pracovníků a § 98 písm. k) zákona o zaměstnanosti by byl v českém právním řádu zcela zbytečně.
6. Uložená pokuta je likvidační a zásadním způsobem ztěžuje žalobcovo podnikání. Uvádí-li žalovaný, že žalobce měl zajistit pracovním povolení k zaměstnání, je důležité zohlednit, že vydání takových povolení bylo v dané době prakticky nemožné. Až od 31. 1. 2018 byly navýšeny kvóty Ukrajinců a byly personálně posíleny úřady.
7. Úvahy o závažnosti přestupkového jednání neobstojí. Zhruba dva měsíce po provedení kontroly navýšilo Ministerstvo průmyslu a obchodu, resp. vláda, počty ukrajinských pracovníků na dvojnásobek (z deseti na dvacet tisíc) na základě požadavků Hospodářské komory ČR (dále též „HK“). K tomu žalobce přiložil tiskovou zprávu HK z 31. 1. 2018. Pracovníků byl nedostatek, proto nikdo nemohl být jednáním žalobce poškozen. Je-li v tuzemsku nedostatek pracovních sil, má každá společnost právo přistoupit k tzv. outsourcingu. V opačném případě by žalobce byl nucen zavřít společnost a propustit zaměstnance.

8. Závěrem žalobce namítl procesní nedostatky rozhodnutí. Ve správním řízení byla správnímu orgánu předložena plná moc, která nebyla podepsána jednatelem žalobce. Žádné ze správních rozhodnutí tak nebylo žalobci řádně doručeno, o čemž svědčí mj. přípis Celního úřadu pro Jihomoravský kraj, který totožnou plnou moc neakceptoval.
9. Navrhl proto, aby soud napadené rozhodnutí, jakož i rozhodnutí správního orgánu I. stupně, zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného

10. Žalovaný ve vyjádření k žalobě odkázal na napadené rozhodnutí a rozhodnutí správního orgánu I. stupně, v nichž se dostatečně vyjádřil k obdobné argumentaci.
11. Námitku nedostatečného vypořádání odvolacích námitek nepovažuje žalovaný za opodstatněnou. V napadeném rozhodnutí bylo výslovně konstatováno, že se žalovaný ztotožnil s rozhodnutím správního orgánu I. stupně. Rozhodnutí správních orgánů obou stupňů tvoří jeden celek, proto nelze požadovat explicitní reakci na každou jednotlivou odvolací námitku. V dané věci se navíc žalovaný ke všem uplatněným námitkám řádně vyjádřil. Jeho rozhodnutí je tedy přezkoumatelné. Za situace, kdy se žalovaný zcela ztotožnil se skutkovými zjištěními prvostupňového správního orgánu i s jeho závěry, postačoval odkaz na příslušnou pasáž prvostupňového rozhodnutí. K porušení práva na spravedlivý proces nedošlo.
12. Pokuta uložená žalobci je adekvátní okolnostem projednávaného případu. Zohledňuje vysokou závažnost jednání i majetkovou situaci žalobce; nejedná se přitom o pokutu likvidační.
13. Námitku procesního pochybení při jednání se žalobcovým zástupcem nepovažuje žalovaný za důvodnou. Zástupce žalobce zaslal správnímu orgánu plnou moc, čímž konkludentně vyjádřil vůli zastupovat žalobce ve správním řízení. Plná moc pro advokáta Mgr. C. je platným právním úkonem, který byl učiněn v souladu se zákonem. Nelze proto tvrdit, že by rozhodnutí správních orgánů nebyla v právní moci (k tomu odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2005, č. j. 7 As 13/2005-62). Skutečnost, že jiný správní orgán plnou moc vyhodnotil jako neúplnou, není relevantní.
14. Žalovaný dále uvedl, že režim Ukrajina, na nějž žalobce upozorňuje, byl vytvořen za účelem zajištění časových úspor při přijímání a vyřizování žádostí o zaměstnanecké karty pro občany Ukrajiny. Není pravdou, že by cizinky vykonávající pro žalobce nelegální práci nemohly být držitelkami povolení k zaměstnání z důvodu nedostatku kvót. Žalobci nic nebránilo žádat v jejich případě o povolení k zaměstnání.
15. Nesouhlasí s názorem žalobce, že by obsahem smluvního vztahu mezi žalobcem a EURO SERVICES bylo zhotovování díla. Skutečný obsah vztahu spočíval v poskytnutí služby, jejímž předmětem byla dodávka pracovní síly ze strany zahraničního subjektu do České republiky. EURO SERVICES jakožto zahraniční zaměstnavatel cizinek vyslal své zaměstnankyně do České republiky za účelem plnění pracovních úkolů. Chtěl-li žalobce, aby cizinky mohly v tuzemsku legálně vykonávat práci, měl podle § 95 odst. 3 zákona o zaměstnanosti zabezpečit, aby byly držitelkami povolení k zaměstnání. To se však nestalo. K bližšímu popisu obsahu smluvních vztahů mezi žalobcem a společností Lahůdky Vavřík odkázal na strany 8 a 9 prvostupňového rozhodnutí.

16. Žalovaný nesouhlasil ani s argumentací žalobce o nemožnosti využití výpovědi cizinek pro nedostatek jejich právního povědomí. Svědkyně popsaly podstatu vykonávané práce zcela shodně. V dané věci nebylo důležité formální označení předmětného smluvního vztahu, ale jeho skutečný obsah. Tvrzení o snaze správních orgánů ztížit žalobcovo podnikání není oprávněné. Rozhodnutí bylo vydáno na základě řádně zjištěného skutkového stavu, v souladu se zákonem a bez jakékoliv postranní motivace. Dokazování bylo provedeno v souladu s požadavky kladenými správním řádem.
17. Navrhl, aby soud žalobu zamítl.

IV. Ústní jednání

18. Při ústním jednání konaném dne 8. 4. 2021 účastníci setrvali na svých tvrzeních obsažených v předchozích procesních podáních. Zástupce žalobce zmínil, že správní orgány úmyslně hledaly důvody pro uložení pokuty a postupovaly formalisticky. Výsledky ukrajinských pracovníků byly chybně vyhodnoceny; nemělo k nim být přihlíženo, neboť tyto pracovníce nemají právní povědomí. Zástupkyně žalovaného odkázala na napadené rozhodnutí a vyjádření k žalobě. Měla za to, že správní orgány postupovaly v souladu se zákonem a že uložená pokuta je adekvátní.
19. Soud konstatoval obsah soudního a správního spisu a provedl dokazování plnou mocí ze dne 10. 12. 2007, již předsedkyně žalobce uděluje plnou moc panu M. B. k zastupování ve veškerých věcech týkajících se žalobce bez časového omezení (č. 1. 5 soudního spisu). Návrh na doplnění dokazování tiskovou zprávou Hospodářské komory ČR ze 4. 3. 2019, dostupné z www.komora.cz (č. 1. 12 – 13 spisu), a přípisem Celního úřadu pro Jihomoravský kraj o neúčinnosti podání ze dne 19. 2. 2019, č. j. 43440-9/2019-530000-11 (č. 1. 14), soud neprováděl pro nadbytečnost. Zamítnuty byly rovněž návrhy zástupce žalobce vznesené při jednání na provedení svědecké výpovědi pana M. B. a R. V. Podle soudu byly pro posouzení věci dostatečné důkazy shromážděné ve správním řízení, přičemž v něm žalobce provedení těchto svědeckých výpovědí nepožadoval.

V. Posouzení věci soudem

20. Soud přezkoumal rozhodnutí žalovaného v mezích uplatněných žalobních bodů. Ověřil přitom, zda rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, a vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodnutí žalovaného.
21. Dospěl k závěru, že **žaloba není důvodná**.
22. Nejprve se soud zabýval námitkou procesních pochybení při doručování správních rozhodnutí (vadami plné moci) [bod V. A) rozsudku]. Poté hodnotil námitku nesprávného posouzení naplnění skutkové podstaty přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti [bod V. B) rozsudku] a námitku nepřiměřenosti uložené pokuty [bod V. C) rozsudku].

V. A) K namítaným procesním pochybením

23. Žalobce tvrdil, že neměla být ve správním řízení akceptována plná moc předložená jeho zástupcem, neboť jiný správní orgán totožnou plnou moc nepovažoval za dostatečný průkaz zastoupení.

24. Podle § 33 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, *si účastník může zvolit zmocněnce. Zmocnění k zastoupení se prokazuje písemnou plnou mocí. Plnou moc lze udělit i ústně do protokolu. V téže věci může mít účastník současně pouze jednoho zmocněnce.*
25. Ze správního spisu je zřejmé, že dne 13. 4. 2018 podával advokát Mgr. C. za žalobce námitky proti protokolu o kontrole. Dne 15. 5. 2018 pak tento zástupce kontaktoval Celní úřad pro Jihomoravský kraj a potvrdil, že zastupuje žalobce ve správním řízení a že plnou moc dodá v co nejkratším termínu. Zaslání plné moci bylo několikrát správním orgánem urgováno (17. 5. 2018, 21. 5. 2018 a 24. 5. 2018). Dne 24. 5. 2018 zaslal Mgr. P. C. celnímu úřadu plnou moc ze dne 3. 4. 2018, podle níž žalobce zmocnil advokáta Mgr. C. k jeho zastupování ve všech právních věcech. Za žalobce podepsal plnou moc M. B., zástupce. Podpis Mgr. C. na plné moci nebyl obsažen.
26. Správní orgány akceptovaly plnou moc ze dne 3. 4. 2018 a jednaly ve správním řízení se žalobcem prostřednictvím advokáta Mgr. C. Jemu bylo zasláno dne 27. 6. 2018 oznámení o zahájení přestupkového řízení. Jmenovaný advokát se zúčastnil provádění dokazování (viz protokol ze dne 16. 7. 2018, č. j. 18942/9.30/18-4) a vyjadřoval se za žalobce ve správním řízení (např. vyjádření k podkladům rozhodnutí ze dne 31. 7. 2018), resp. podával za něj opravné prostředky (odvolání ze dne 25. 9. 2018). Jemu byla doručována rozhodnutí správních orgánů obou stupňů (viz č. l. 8 a 14 správního spisu). Ve správním řízení tedy žádné pochybnosti o tom, že by žalobce neměl být zastoupen Mgr. C., správním orgánům nevznikly.
27. Plná moc, resp. průkaz plné moci, je prohlášením zmocnitele o rozsahu zmocnění. Osobě, která byla zmocněna, dokládá, že účastník správního řízení se dohodl na svém zastoupení a že mezi zmocněncem a zmocnitelem byla o tomto zastoupení uzavřena smlouva. Obsahem průkazu plné moci pak musí být pouze uvedení osoby zmocněnce, konkrétní rozsah zmocnění, okamžik, od kterého zmocnění platí, a podpis zmocnitele. Pokud zmocněnec disponuje plnou mocí mající všechny uvedené náležitosti, je to dostatečné pro nastoupení účinků zastoupení (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 6. 2017, č. j. 9 As 300/2016-25).
28. V dané věci soud nepřehlédl, že osoba, která za žalobce plnou moc udělila, není předsedou žalobce (jeho statutárním orgánem); jeho oprávnění udělit za žalobce plnou moc pro zastupování ve správním řízení nebylo doloženo. Je však nutné zdůraznit, že od samého počátku správního řízení nebylo zastoupení žalobce Mgr. C. nijak zpochybňováno a správní orgán proto nepovažoval za nutné dále prověřovat, zda pan B. byl oprávněn udělit za žalobce plnou moc Mgr. C. Nelze tak konstatovat, že by zastoupení žalobce ve správním řízení bylo neúčinné. Navíc v soudním řízení byla doložena listina dokládající, že již v době udělení plné moci Mgr. C. byl pan B. oprávněn jednat za žalobce na základě zmocnění z 10. 12. 2017. Tato plná moc byla provedena k důkazu při soudním jednání a ani žalobcův zástupce netvrdil, že by v době správního řízení nebyl oprávněn jednat za žalobce. Vzhledem k tomu, že předložená písemná plná moc je jen listinou osvědčující uzavření dohody o plné moci a i dodatečným předložením plné moci je nedostatek příkazu zastoupení zhojen (viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 11. 2005, č. j. 6 Ca 157/2004-29), soud nepochybuje o tom, že zástupce žalobce, který podepsal plnou moc předloženou ve správním řízení, byl oprávněn za žalobce jednat a udělit plnou moc advokátovi pro zastupování ve správním řízení. Zastoupení žalobce Mgr. C. tak odpovídalo vůli žalobce a vyvolalo účinky. Správní orgány tak oprávněně jednaly s Mgr. C. jako zástupcem žalobce a správně mu doručovaly vydaná rozhodnutí.

29. Skutečnost, že na danou plnou moc nahlížel jiný správní orgán jinak, není v nyní projednávané věci relevantní. Proto soud neprováděl dokazování vyrozuměním o neúčinnosti podání ze dne 19. 2. 2019 vystaveným Celním úřadem pro Jihomoravský kraj.
30. Argumentaci, že správní orgány neměly jednat s Mgr. C., hodnotí soud na základě výše uvedeného jako účelovou.
31. Námitka tak není důvodná.

V. B) Naplnění skutkové podstaty přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti

32. Žalobce v podané žalobě namítal zejména chybné posouzení obsahu vzájemných vztahů žalobce a společnosti EURO SERVICES a žalobce a společnosti Lahůdky Vavřík správními orgány. Z toho podle něj plyne rovněž nesprávný závěr o naplnění skutkové podstaty přestupku dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti.
33. Úvodem soud odmítá výtky žalobce o nedostatečnosti, resp. nepřezkoumatelnosti odůvodnění napadeného rozhodnutí. Žalovaný se v rozhodnutí o odvolání řádně vypořádal se všem odvolacími námitkami a v podrobnostech odkázal na velmi podrobné a precizní odůvodnění správního orgánu I. stupně, s nímž se plně ztotožnil. Vzhledem k tomu, že rozhodnutí správních orgánů obou stupňů tvoří jeden celek, není nezbytné, aby odvolací orgán opakoval závěry vyslovené prvostupňovým správním orgánem, pokud s nimi souhlasí (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 7. 2007, č. j. 3 As 51/2006-65). Napadené rozhodnutí je tak plně přezkoumatelné, o čemž svědčí i konkrétní námitky, které proti němu žalobce uplatňuje.
34. Podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, ve znění účinném do 31. 12. 2017, se právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba přestupku dopustí tím, že umožní výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 1 nebo 2.
35. Ustanovení § 5 písm. e) bod 2. zákona o zaměstnanosti uvádí, že *nelegální prací se rozumí práce vykonávaná cizincem v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání nebo bez tohoto povolení, je-li podle tohoto zákona vyžadováno, nebo v rozporu se zaměstnaneckou kartou, kartou unitropodnikově 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.*
36. Z § 95 odst. 1 zákona o zaměstnanosti vyplývá, že *povolení k zaměstnání se vyžaduje i v případě, má-li být cizinec, jehož zaměstnavatelem je zahraniční subjekt, svým zaměstnavatelem na základě smlouvy s českou právnickou nebo fyzickou osobou vyslán k výkonu práce na území České republiky k plnění úkolů vyplývajících z této smlouvy.* Odstavec 3 pak stanoví, že *žádost o vydání povolení k zaměstnání pro vysílané cizince podává právnická nebo fyzická osoba, která uzavřela smlouvu se zahraničním zaměstnavatelem, na jejímž základě budou cizinci vysláni na území České republiky k plnění úkolů vyplývajících z této smlouvy. Tato osoba je odpovědná za to, že cizinci mají platná povolení k zaměstnání a oprávnění k pobytu na území České republiky po celou dobu jejich vyslání zahraničním zaměstnavatelem.*
37. Podle § 98 písm. k) zákona o zaměstnanosti se *povolení k zaměstnání podle tohoto zákona nevyžaduje k zaměstnání cizince, který byl vyslán na území České republiky v rámci poskytování služeb zaměstnavatelem usazeným v jiném členském státu Evropské unie.*
38. Ze správního spisu vyplynuly následující skutečnosti.

39. Celní úřad pro Jihomoravský kraj zahájil dne 7. 12. 2017 v provozovně Lahůdky Vavřík kontrolu zaměstnávání cizinců podle § 126 odst. 4 zákona o zaměstnanosti. Bylo zjištěno, že v provozovně pracuje v provozu u linky na výrobu baget dvanáct osob. Čtyři z nich byly ukrajinské státní příslušnosti s vystaveným polským vízem typu D (I. D., O. D., O. S., N. H.), ostatních osm kontrolovaných osob mělo českou státní příslušnost. Z výpovědí pracujících cizinek shodně vyplynulo, že pracují na výrobní lince na výrobě baget (někdo rozřezává bagetu, jiný řeže okurky, další vkládá salám do bagety, umísťuje salát do krabiček apod.). Pokyny k práci jim dávají Češky, všechny pracovnice dělají stejnou práci, vzájemně spolupracují, kvalitu práce kontroluje paní L. Do Česka přijely mikrobusem společně z Polska. Výplatu jim má přivést pan B. na konci měsíce (viz protokol o kontrole č. j. 237-8/2018-530000-61). Pan R. V., jednatel společnosti, předložil při kontrole objednávku z 13. 11. 2017 a smlouvu o dílo z 10. 11. 2017 sepsanou mezi společností Lahůdky Vavřík a žalobcem.
40. Smlouvou o dílo uzavřenou 10. 11. 2017 se žalobce zavázal zhotovit lahůdky podle konkrétních požadavků objednatele Lahůdky Vavřík. V průběhu správního řízení žalobce tvrdil, že nebyl schopen tuto zakázku zvládnout svými zaměstnanci, proto využil rámcové smlouvy o dílo uzavřené s polskou společností EURO SERVICES, jejímž předmětem byla rovněž „výroba lahůdkářského a potravinářského zboží“. Předmětnou službu spočívající ve výrobě lahůdek dle konkrétní objednávky poskytovala podle žalobce polská společnost svými zaměstnanci v oddělených prostorách v provozovně Lahůdky Vavřík. V rámci kontroly byly předloženy rovněž smlouvy o provedení práce – dohody o dočasném přidělení k výkonu práce mimo místo stanovené pracovní smlouvou, smlouvy uzavřené cizinkami s polskou společností EURO SERVICES a vyplněné docházkové listky.
41. Správní orgán I. stupně nepřisvědčil argumentaci žalobce, že by Ukrajinky v provozovně Lahůdky Vavřík vytvářely dílo v rámci volného pohybu služeb. V rozhodnutí konstatoval, že je nutno zkoumat skutečný charakter spolupráce mezi žalobcem a společností EURO SERVICES, ale rovněž mezi žalobcem a Lahůdky Vavřík, nikoliv pouze stav formální vyplývající z předložených smluv. Měl za to, že služba poskytovaná společností EURO SERVICES žalobci spočívala v dodání pracovní síly, proto cizinky pro výkon práce potřebovaly povolení k zaměstnání vydané tuzemským úřadem práce. Správní orgán odmítl, že by žalobce společnosti Lahůdky Vavřík poskytoval dílo. Cizinky byly součástí pásové výroby na výrobní lince a pracovaly zde společně se zaměstnankyněmi společnosti Lahůdky Vavřík. Všechny dohromady zhotovovaly finální produkt, na jednotlivých pozicích se střídaly, jejich práci kontroloval pracovník Lahůdky Vavřík. Podle správního orgánu se nejednalo o zhotovení díla, ale o doplnění pracovní síly do výrobního procesu (viz strana 8 rozhodnutí). Ke smluvnímu vztahu mezi žalobcem a EURO SERVICES správní orgán shrnul, že není rozhodující, zda EURO SERVICES je agenturou práce, která má povolení zprostředkovávat zaměstnání, ale to, že EURO SERVICES žalobci fakticky poskytovala službu spočívající v dočasném přidělování zaměstnanců. Tuto službu žalobce dále poskytoval společnosti Lahůdky Vavřík (viz strana 11 až 13 rozhodnutí). Podle správního orgánu tedy zaměstnankyně EURO SERVICES nebyly vyslány na území České republiky v rámci poskytování služeb, proto nebylo možné aplikovat výjimku obsaženou v § 98 písm. k) zákona o zaměstnanosti. V České republice měly vykonávat závislou práci, k čemuž potřebovaly povolení k zaměstnání, které jim dle § 95 odst. 3 zákona o zaměstnanosti měl obstarat žalobce.

42. Žalovaný se se závěry správního orgánu I. stupně v napadeném rozhodnutí ztotožnil. Na straně 5 napadeného rozhodnutí shrnul, že skutečný obsah obchodního vztahu mezi žalobcem a EURO SERVICES bylo poskytnutí služby, která spočívala v dodání pracovní síly ze strany zahraničního subjektu na území České republiky.
43. Stěžejní otázkou v posuzované věci je, zda cizinky jako držitelky polského pracovního víza byly oprávněny vykonávat práci spočívající v přípravě lahůdek v České republice bez povolení k zaměstnání vydaného českým úřadem práce.
44. Pracovní vízum vydané jiným členským státem Evropské unie samo o sobě neopravňuje cizince k výkonu zaměstnání na území České republiky (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 4. 2017, č. j. 6 Azs 60/2017-13). I takový cizinec obecně musí být držitelem povolení k zaměstnání, zaměstnanecké karty nebo modré karty (§ 89 odst. 1 a 2 zákona o zaměstnanosti). Podle § 98 písm. k) zákona o zaměstnanosti se taková podmínka nevztahuje na zaměstnání cizince, který byl vyslán na území České republiky v rámci poskytování služeb zaměstnavatelem usazeným v jiném členském státu Evropské unie. Poznámka pod čarou k tomuto ustanovení odkazuje na čl. 49 a násl. Smlouvy o založení Evropského společenství – nyní čl. 56 a následující Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“). Tato ustanovení zakazují omezení volného pohybu služeb uvnitř Unie pro státní příslušníky členských států, kteří jsou usazeni v jiném členském státě, než se nachází příjemce služeb (čl. 56 alinea 1 SFEU). Za služby je třeba považovat výkony poskytované zpravidla za úplatu, pokud nejsou upraveny ustanoveními o volném pohybu zboží, kapitálu a osob, zejména činnosti průmyslové a obchodní povahy, řemeslné činnosti a činnosti v oblasti svobodných povolání (čl. 57 alinea 1 SFEU).
45. Soudní dvůr EU již v rozsudku ze dne 17. 12. 1981, C-279/80, *Webb*, konstatoval, že „činnost spočívající v tom, že podnik poskytuje za úplatu pracovníky, kteří zůstávají zaměstnanci tohoto podniku, aniž je se společností, která je využívá, uzavřena jakákoli pracovní smlouva, je podnikatelskou činností“, která musí být považována za službu ve smyslu čl. 56 SFEU. Obsah pojmu „vyslání v rámci poskytování služeb“ později vymezila též směrnice Evropského parlamentu a rady ze dne 16. 12. 1996 č. 96/71/ES, o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb (dále jen „směrnice 96/71/ES“), v článku 1 odst. 3. V rozsudku ze dne 10. února 2011 ve spojených věcech C-307 až 309/09, *Vicoplus a další*, se pak Soudní dvůr zabýval výkladem tohoto ustanovení, přičemž dospěl k závěru, že pro poskytování pracovní síly je charakteristické, že vyslání pracovníka do hostitelského členského státu představuje samotný předmět poskytování služeb a že vyslaný pracovník plní své úkoly pod dohledem a vedením podniku, který jej využívá. S ohledem na zvláštní povahu takové služby, která může mít značný dopad na pracovní trh členského státu, v němž má být služba poskytována, mohou členské státy podříditi takové vysílání pracovníků požadavkem na získání pracovního povolení. V rozsudku ze dne 11. 9. 2014, C-91/13, *Essent Energie*, však Soudní dvůr upřesnil, že paušální požadavek na získání pracovního povolení je v kontextu čl. 56 SFEU nepřiměřený. Odůvodněným může být pouze v případě, že je svoboda poskytování služeb využívána k jinému účelu než k poskytnutí dané služby (například ke zprostředkování zaměstnání, jehož cílem je začlenění pracovníků na pracovní trh hostitelského členského státu). Pracovníci, kteří vykonávají svou hlavní činnosti v členském státě, v němž je usazen podnik poskytující služby, a do hostitelského členského státu byli vysláni pouze dočasně za účelem splnění konkrétního úkolu, neusilují o vstup na pracovní trh hostitelského členského státu. Nemohou pro něj tím pádem představovat ohrožení.

46. Uvedená východiska, jakož i prakticky totožný skutkový stav byly základem pro závěry vyslovené Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 31. 1. 2018, č. j. 2 Azs 289/2017 – 31. V něm Nejvyšší správní soud zdůraznil, že „český zákonodárce přistupuje k dočasnému přidělování cizinců k výkonu práce na území České republiky zahraničními agenturami práce velmi restriktivně, a to s ohledem na citlivost dané oblasti jak z hlediska zajištění dodržování pracovních podmínek, tak i z hlediska ochrany pracovního trhu. Výjimku z obecné povinnosti cizince mít k zaměstnání na území České republiky povolení k zaměstnání, zaměstnaneckou kartu nebo modrou kartu zakotvenou v § 98 písm. k) zákona o zaměstnanosti proto nelze z hlediska systematického ani teleologického vykládat tak, že se vztahuje na veškeré vysílání pracovníků za účelem poskytování služeb.“ Členské státy Evropské unie mohou podle Nejvyššího správního soudu chránit své vnitrostátní pracovní trhy před zneužíváním svobody poskytování služeb k neoprávněnému agenturnímu zaměstnávání podniky usazenými v jiném členském státě. Ustanovení § 98 písm. k) zákona o zaměstnanosti se vztahuje pouze na dočasné vyslání pracovníků za účelem provedení zakázky jejich zaměstnavatele ve smyslu čl. 1 odst. 3 písm. a) směrnice č. 96/71/ES a na vyslání pracovníků spočívající v poskytnutí pracovní síly, avšak pouze za podmínky, že vyslání pracovníci provozují svou hlavní činnost v členském státě, v němž má zaměstnavatel sídlo. Nejvyšší správní soud tak uzavřel, že „[p]racovní povolení se dle § 98 písm. k) nevyžaduje pouze u pracovníků, kteří, ačkoli byli dočasně vysláni na území České republiky jako pracovní síla, vykonávají svou hlavní činnost u zaměstnavatele, který je na území České republiky vyslal, neboť pouze v takovém případě lze předpokládat, že se cizinci po uplynutí doby vyslání vrátí zpět a nebudou se snažit o začlenění na český pracovní trh. Zaměstnavatelé z jiných členských států tak mohou v rámci volného pohybu služeb dočasně vyslat své zaměstnance na území České republiky jako pracovní sílu coby odlehčovací opatření v době dočasného úbytku zakázek, nemohou však fungovat jako faktické agentury práce, které bez jakékoli kontroly ze strany českých správních orgánů pouze vysílají příslušníky třetích států do České republiky jako pracovní sílu, aniž by kdy tyto osoby využívaly k vlastní činnosti“ (bod 41 odůvodnění).
47. Soud k náplni smluvního vztahu mezi žalobcem a polskou společností EURO SERVICES uvádí následující. Přestože ze smluvní dokumentace předložené žalobcem formálně plyne, že obsahem smluvního vztahu mezi stranami bylo poskytování díla (jak podle rámcové smlouvy s EURO SERVICES, tak podle smlouvy o dílo s Lahůdky Vavřík), z důkazů zjištěných v rámci kontroly jasně vyplynulo, že skutečnou náplní vztahu mezi žalobcem a EURO SERVICES bylo poskytnutí pracovní síly za účelem zajištění pracovní činnosti na výrobní lince v provozovně Lahůdky Vavřík. Předmětem rámcové smlouvy o dílo nebylo zhotovení konkrétního díla podle specifické objednávky, ale poskytnutí pracovní síly pro výrobu lahůdek u společnosti Lahůdky Vavřík podle pokynů zaměstnanců této společnosti. Jak předmět rámcové smlouvy o dílo, tak předmět smlouvy o dílo byl velmi obecný a nesvědčí o tom, že by bylo pro společnost Lahůdky Vavřík zhotovováno konkrétní „dílo“ ve smyslu občanského zákoníku. Z kontextu smlouvy o dílo, jejímž předmětem byla „Lahůtková výroba a další pomocné práce ve výrobě“ i ze skutečností zjištěných při kontrole je zřejmé, že fakticky jmenované cizinky měly společnosti Lahůdky Vavřík poskytnout pracovní sílu, neboli „pomocné práce“ ve výrobě, jak bylo výslovně zmíněno přímo ve smlouvě o dílo. Tento závěr nemohou zvrátit ani předložené objednávky lahůdkové výroby, neboť ty obsahovaly pouze požadované množství baget či salátu, které měly být zhotoveny, nikoliv jejich bližší konkretizaci nebo specifikaci. Ani předložená nájemní smlouva není ve světle ostatních důkazů způsobilá prokázat tvrzení žalobkyně, že zaměstnankyně EURO SERVICES pracovaly na zhotovení lahůdek

odděleně od zaměstnanců společnosti Lahůdky Vavřík v samostatných prostorách provozovny. Výpovědi cizinek i zjištění provedená při kontrole tato tvrzení přímo vyvrací (podle nich pracovalo v jedné místnosti společně 12 pracovníků na pásové výrobě). Soud se proto plně ztotožnil se správními orgány, že důkazy shromážděné ve správním řízení jednoznačně svědčí o tom, že polská společnost EURO SERVICES dodávala své zaměstnance žalobci k výkonu práce na pracoviště společnosti Lahůdky Vavřík. Přestože skutečný obsah smluvního vztahu byl zastřen uzavřením rámcové smlouvy o dílo mezi žalobcem a EURO SERVICES, smyslem spolupráce bylo umožnění výkonu práce těchto cizinek v České republice, k čemuž však žalobce byl povinen obstarat cizinkám povolení k zaměstnání dle § 95 odst. 3 zákona o zaměstnanosti (v podrobnostech viz strany 7 až 15 rozhodnutí správního orgánu I. stupně). Nelze ani tvrdit, že by šlo pouze o dočasné vyslání cizinek za účelem plnění konkrétního úkolu ve smyslu rozsudku *Essent Energie*, neboť z výpovědí cizinek shodně vyplynulo, že v Polsku pro svého zaměstnavatele před vysláním do České republiky nepracovaly. Tento dílčí závěr ostatně ani žalobce nezpochybňoval.

48. Lze tak uzavřít, že vyslání kontrolovaných cizinek k výkonu práce do České republiky do provozovny Lahůdky Vavřík, kde pod dohledem a vedením této společnosti plnily své úkoly, představuje vyslání za účelem poskytnutí pracovní síly, nikoliv poskytnutí služby spočívající v dodání díla. Doložená síť smluvních vztahů spočívající ve smlouvě o dílo mezi žalobcem a Lahůdky Vavřík a rámcová smlouva o dílo mezi žalobcem a polskou společností EURO SERVICES představuje pouze formální zástěrku k faktickému poskytnutí ukrajinských pracovníků polskou společností k práci na výrobní lince u české společnosti (k účelovému řetězení smluvních vztahu viz např. rozsudek SDEU ze dne 16. 3. 2006, C-94/05, *Emsland-Stärke*). Vyslání cizinek na území České republiky zahraničním zaměstnavatelem tedy fakticky představovalo agenturní zprostředkování práce, na něž nelze aplikovat výjimku z povinnosti získání pracovního povolení dle § 98 písm. k) zákona o zaměstnanosti (k obdobnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudcích ze dne 6. 12. 2017, č. j. 9 Azs 339/2017-41, nebo ze dne 7. 2. 2018, č. j. 6 Azs 306/2017-25).
49. Neobstojí ani argumentace, že zvolený postup bylo nutno využít z důvodu nedostatku volných pracovních míst pro zaměstnance ze zahraničí. V daném případě správní orgány žalobci vyčítaly, že cizinkám nezajistil povolení k zaměstnání, přičemž zásadní je, že žalobce příslušný úřad práce se žádostí o vydání povolení k zaměstnání vůbec neoslovil. Za takové situace nelze spekulovat, zda by jeho žádosti hypoteticky bylo či nebylo vyhověno. Z popsaných důvodů nebylo relevantní provádět dokazování tiskovou zprávou Hospodářské komory ČR o nedostatku ukrajinských pracovníků.
50. Příléhavé nejsou ani úvahy, že nebylo možno využít ve správním řízení výpovědi cizinek, neboť ty neznají příslušnou právní problematiku. Jak již správně poznamenal žalovaný na straně 6 napadeného rozhodnutí, pro svědeckou výpověď není relevantní, zda se svědek orientuje v české právní úpravě, ale fakt, jak vnímal osobně a vlastními smysly charakter prací vykonávaných v provozovně Lahůdky Vavřík. V projednávané věci bylo určující, že cizinky porozuměly kladeným otázkám a vyjádřily se k povaze jimi vykonávané práce. Výpovědi všech cizinek byly shodné a byly rovněž v souladu se zjištěními provedenými při kontrole dne 7. 12. 2017 (viz fotodokumentace z kontroly založená ve správním spise). Ani soud proto nevidí jediný důvod, proč by obsah jejich výpovědí nemohl být ve správním řízení využit, resp. proč by jejich důkazní hodnota měla být snižována na základě žalobcova tvrzení, že cizinky v právu nejsou orientovány. Lze doplnit, že pokud

žalobce s takto zjištěným skutkovým stavem nesouhlasil, resp. měl za to, že není zjištěn dostatečně, mohl navrhnout konkrétní důkazy, jimiž by skutkový stav doplnil; to však neučinil. Jeho obecné námitky o nemožnosti využití poznatků získaných z výsledků cizinek tak nelze přisvědčit.

51. Námitka tak není důvodná.

V. C) Námitka nepřiměřenosti (nezákonnosti) uložené pokuty

52. Žalobce dále namítal nepřiměřenost uložené pokuty.
53. Otázka zákonnosti uložené pokuty do značné míry souvisí s odůvodněním výše pokuty ze strany správního orgánu. Pokud se pokuta pohybuje v zákonem stanoveném rozmezí a je řádně odůvodněna, nemůže správní soud z pohledu zákonnosti její výši zpochybňovat. Ukládání sankcí za přestupek je projevem volného uvážení správních orgánů, přičemž soudní přezkum správního uvážení je z podstaty věci zásadně omezen (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012-36). V pravomoci soudu není vstoupit do role správního orgánu a sám rozhodnout, jaká pokuta by měla být přestupci uložena. To by mohl soud učinit podle § 78 odst. 2 s. ř. s. na návrh žalobce, pokud by dospěl k závěru, že pokuta byla správním orgánem uložena ve zjevně nepřiměřené výši (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2003, č. j. 6 A 96/2000 - 62, publikovaný pod č. 225/2004 Sb. NSS).
54. Z judikatury Nejvyššího správního soudu dále vyplývá, že při posuzování zákonnosti uložené sankce správní soud k žalobní námitce přezkoumá, zda správní orgán při stanovení výše sankce zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, zda jeho úvahy o výši pokuty jsou racionální, ucelené, koherentní a v souladu se zásadami logiky, zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení nebo jej nezneužil, ale rovněž, zda uložená pokuta není likvidační [srov. např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, publikované pod č. 2092/2010 Sb. NSS, nebo nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/02 ze dne 13. 8. 2002 (N 105/27 SbNU 177; 405/2002 Sb.), nebo sp. zn. Pl. ÚS 38/02 ze dne 9. 3. 2004 (N 36/32 SbNU 345; 299/2004 Sb)].
55. Podle § 140 odst. 4 písm. f zákona o zaměstnanosti, ve znění účinném do 31. 12. 2017, bylo možné za předmětný přestupek uložit pokutu do výše 10 000 000 Kč, nejméně však ve výši 50 000 Kč.
56. Správní orgán I. stupně se odůvodněním výše pokuty zabýval na stranách 16-18 rozhodnutí. Význam chráněného zájmu, který byl přestupkem ohrožen (snaha potírat nelegální zaměstnávání), hodnotil jako zcela zásadní; to ostatně vyjadřuje i maximální výše sankce, kterou lze za přestupek uložit. Nelegálním zaměstnáním 4 cizinek žalobce narušil stabilitu a regulaci pracovního trhu při výkonu závislé práce na trzích dvou států Evropské unie a získal pro sebe neoprávněnou konkurenční výhodu. I okolnosti spáchání přestupku považoval správní orgán I. stupně za významné, neboť žalobce tím, že nezajistil potřebné povolení k zaměstnání, postavil cizinky do svízelné situace, kdy vykonávaly práci nikoliv pro svého zaměstnavatele, ale pro žalobce, resp. potažmo pro Lahůdky Vavřík. Umožnění nelegální práce tak hodnotil jako vysoce škodlivé jednání. Za mírně polehčující okolnost bylo vzato v úvahu, že se žalobce dopustil vytykaného jednání poprvé. Majetkové poměry žalobce nedoložil, proto vycházel prvostupňový správní orgán z veřejně dostupných údajů (obchodního rejstříku). Na základě nich označil podnikání

žalobce za stabilní s vysokým obratem. Po zhodnocení všech těchto skutečností uložil žalobci pokutu při spodní hranici zákonného rozpětí ve výši 270 000 Kč.

57. Žalovaný se na stranách 6 - 7 napadeného rozhodnutí ztotožnil s hodnocením vysoké závažnosti žalobcova jednání i jeho majetkových poměrů provedených správním orgánem I. stupně. Doplnil, že ani nedostatek pracovníků nelze řešit nelegálním zaměstnáváním. Uloženou pokutu považoval za přiměřenou.
58. Také soud považuje pokutu ve výši 270 000 Kč uloženou správními orgány za adekvátní okolnostem projednávaného případu. Bylo přihlédnuto ke všem relevantním okolnostem (vysoké závažnosti jednání, okolnostem jeho spáchání, dosavadní beztrestnosti žalobce) i ke všem zákonným kritériím pro ukládání pokut. Soud neshledal, že by správní orgány při uložení sankce vybočily z mezí správního uvážení či že by jej zneužily; v podrobnostech tak soud odkazuje na detailní odůvodnění uložené sankce správním orgánem I. stupně. Ve shodě se žalovaným je soud přesvědčen, že ani žalobcem zmiňovaná nedostatečná nabídka zaměstnanců na tuzemském trhu práce nemůže žádným způsobem ospravedlnit nelegální zaměstnání cizinek. Úvaha o výši sankce tak podle soudu ob stojí.
59. Námitka tak není důvodná.

VI. Závěr a náklady řízení

60. Soud tak na základě všech výše uvedených skutečností neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
61. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce ve věci úspěch neměl (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta), a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 8. dubna 2021

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu