



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Naděždy Řehákové a soudkyň JUDr. Ivanky Havlíkové a Mgr. Ing. Silvie Svobodové ve věci

žalobce: **NILS s.r.o.**, IČO: 272 06 700
se sídlem Chudenická 1061/26, 102 00 Praha 10 - Hostivař,
zastoupen Mgr. et Mgr. Markem Čechovským, advokátem
se sídlem Opletalova 1417/25, 110 00 Praha 1

proti

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 8. 2019, č. j. 4782/1.30/19-3, sp. zn. S9-2019-64,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Stručné vymezení věci

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal přezkoumání v záhlaví uvedeného rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce (dále jen „žalovaný“), kterým žalovaný zamítl jeho odvolání proti rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj (dále jen „oblastní inspektorát“) ze dne 28. 3. 2019, č. j. 2509/9.30/19-7, jímž byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), jehož se dopustil tím, že umožnil výkon nelegální práce dle § 5 písm. e) bod 2 zákona o

zaměstnanosti, když v období od 2. 1. 2018 do 31. 1. 2018 na pracovišti velkoskladu společnosti Hortim – International, spol. s r.o., na adrese Kšírova 242, 602 00 Brno (dále jen „pracoviště“), umožnil cizincům V. S., R. P., A. M., A. K., N. K., N. Ch., L. H. (dále jen „dotčení cizinci“) výkon závislé práce dělníka, bez povolení k zaměstnání, čímž porušil § 89 odst. 2 téhož zákona, a byla mu uložena pokuta dle § 140 odst. 4 písm. f) téhož zákon ve výši 190 000 Kč; a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

2. Z odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí vyplynulo, že oblastní inspektorát zahájil dne 10. 4. 2018 na pracovišti kontrolu dle 5 odst. 1 písm. a) v rozsahu § 3 zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o inspekci práce“) a § 126 odst. 1 zákona o zaměstnanosti. Předmětem kontroly bylo dodržování pracovněprávních předpisů, se zaměřením na informační a evidenční povinnosti při zaměstnávání zaměstnanců ze zahraničí, kopie dokladů prokazujících existenci pracovněprávního vztahu fyzické osoby, umožnění výkonu nelegální práce, zprostředkování zaměstnání v souladu se zákonem o zaměstnanosti a dodržování povinností dle § 3 odst. 1 zákona o inspekci práce. Na pracovišti byli zjištěni dotčení cizinci (zaměstnanci žalobce), k nimž žalobce doložil mj. pracovní smlouvy, dohody o pracovní činnosti, sdělení o ukončení zaměstnání a povolení k zaměstnání. Úřad práce České republiky – krajská pobočka v Brně (dále jen „úřad práce“) oblastní inspektorát informoval, že dotčeným cizincům byla vydána povolení k zaměstnání s platností od 7. 12. 2017 do 6. 3. 2018, a to na základě doložených pracovních smluv uzavřených s žalobcem jako zaměstnavatelem. Oblastní inspektorát proto zahájil s žalobcem přestupkové řízení pro podezření ze spáchání přestupku dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti a následně vydal prvostupňové rozhodnutí. O žalobcově odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí, v němž žalobce argumentoval obdobně jako v projednávané žalobě, rozhodl žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím.

II. Obsah žaloby

3. Žalobce v žalobě namítal, že žalovaný nepostupoval tak, aby byl zjištěn skutečný stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, resp. že skutečnosti vyplývající ze správního spisu vyložil nesprávně a dovedl z nich nesprávné závěry. Žalobou napadené rozhodnutí je proto v rozporu s § 2 odst. 1 a 4, § 3 a § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) a v rozporu s § 141 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti.
4. V *první žalobní námitce* tvrdil nepřezkoumatelnost výroku žalobou napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů a opory ve správním spisu, resp. pro rozpor se správním spisem. Odmítl závěr správních orgánů, že se dopustil přestupku tím, že dotčení cizinci pro něj konali práci bez povolení k zaměstnání. Dotčení cizinci totiž povolením k zaměstnání disponovali. Uvedl, že správní orgány prokázaly formalismus při aplikaci zákonných norem a nepochopení úmyslu zákonodárce a smyslu zákona. Nesouhlasil s žalovaným, že pokud bylo o povolení k zaměstnání žádáno na základě budoucí pracovní smlouvy, pak pracovněprávní vztah musel být uzavřen ve formě pracovní smlouvy. Takový výklad by znamenal, že pokud by bylo o povolení k zaměstnání žádáno na základě smlouvy o smlouvě budoucí, nebylo by možné k uzavření kontraktu vůbec přistoupit. Absurdní by také bylo zvýhodňovat žadatele na základě smlouvy o smlouvě budoucí jen proto, že pracovněprávní závazek vyjádřili obecně a mohl by tak s nimi být uzavřen libovolný pracovněprávní vztah, zatímco žadatelům s konkrétnějším závazkem by byla tato možnost odepřena. Uzavřel, že při vyřizování povolení k zaměstnání je lhostejné, zda

cizinec doloží smlouvu o smlouvě budoucí, pracovní smlouvu, dohodu o pracovní činnosti či dohodu o provedení práce.

5. Dále uvedl, že pro něj dotčení cizinci vykonávali závislou práci. Pracovní povolení byla vydána na dobu od 7. 12. 2017 do 6. 3. 2018, neobsahovala žádnou informaci o tom, na základě jakého pracovněprávního kontraktu byla vydána. Nedošlo ke změně druhu vykonávané práce či místa výkonu práce, všechny náležitosti původní pracovní smlouvy zůstaly zachovány, všechny skutečnosti rozhodné pro vydání povolení k zaměstnání byly shodné v kontextu pracovní smlouvy i uzavřených dohod. Proto odmítl, že by změnou ve formě pracovněprávního závazku vznikla povinnost vyřídit nové povolení k zaměstnání. Dodal, že např. při změně občanství cizince také nevzniká povinnost žádat znovu o povolení k zaměstnání. Závěr správních orgánů, že změna formy pracovněprávního vztahu beze změny jeho obsahu způsobuje nelegální zaměstnání cizince a práci bez povolení k zaměstnání, je přehnaným formalismem rozporným se smyslem zákona. Změna z pracovní smlouvy na dohodu o pracovní činnosti nevedla ke změně, která by založila nový pracovněprávní vztah, vyžadující nové povolení k zaměstnání. Dodal, že povolení k zaměstnání není vázáno na konkrétní smlouvu, jež musí zůstat neměnná po celou dobu výkonu práce. Změnu ve formě pracovněprávního vztahu přirovnal k situaci, kdy by byl k pracovní smlouvě uzavřen dodatek ohledně práva na delší dovolenou či na vyšší mzdu - v takové situaci se subjektivní práva a povinnosti smluvních stran drobně mění, mění se také *„následky v daňové oblasti“* a *„rozsah práv a opodstatněných zájmů cizinců“*, čímž argumentuje žalovaný v projednávaném případě, avšak původní pracovněprávní vztah zůstává zachován, jsou naplněny podmínky pro vydání povolení k zaměstnání a nemohou být poškozeny *„rovné podmínky na trhu práce“* či *„čerpány neoprávněné výhody“*. Žalovaný nadto nespecifikoval, v čem by údajné poškození mělo spočívat, jakých výhod měl dosáhnout a jak byla zkrácena práva dotčených cizinců či narušen trh práce. Argumentaci žalovaného, která ani nebyla podpořena odkazy na zákonná ustanovení či judikaturu, proto označil za účelovou. Z § 1 písm. a), § 3 a § 77 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce (dále jen „zákoník práce“) dovodil, že základní pracovněprávní vztah může být zachován i v případě změny formy pracovní smlouvy na některou z dohod, zůstanou-li všechny náležitosti zachovány. Nadto lze s pravděpodobností hraničící s jistotou tvrdit, že k vydání povolení k zaměstnání by došlo i byly-li by předloženy následně uzavřené dohody o pracovní činnosti či obecné smlouvy o smlouvách budoucích.
6. Měl za to, že zaměstnavatel nemá povinnost hlásit úřadu práce údaje uvedené v § 91 odst. 4 zákona o zaměstnanosti, na něž odkazoval žalovaný. Úřad práce tyto aspekty ověřuje jen při vzniku těchto vztahů, po dobu jejich trvání mají tuto pravomoc jiné správní orgány. Neměl tedy ani informační povinnost vůči úřadu práce, co do změny výše mzdy, pracovní doby a výměry dovolené za doby trvání pracovního poměru dotčených cizinců. Nadto žalovaný neshledal, že by uzavřené dohody byly obecně v rozporu se zákonem, naopak zrcadlí všechny skutečnosti dříve posouzené příslušnými orgány v řízení o vydání povolení k zaměstnání. Jelikož zákon neřeší situaci, kdy dojde ke změně z pracovní smlouvy na některou z dohod, je třeba postupovat podle zásady, že co není zákonem zakázáno, je dovoleno. Povolení k zaměstnání se vztahuje ke konkrétnímu pracovnímu místu, tj. konkrétnímu zaměstnavateli, místu a druhu práce, přičemž tyto údaje jsou na povolení uvedeny a změnou formy pracovněprávního vztahu nedoznaly žádné změny. Uzavřel, že tedy neumožňoval výkon práce dotčených cizinců bez povolení k zaměstnání ani v rozporu s nimi, nedopustil se žádného přestupku a pokuta mu byla uložena nezákonně.

7. Ve *druhé žalobní námitce* namítal absenci materiální škodlivosti předmětného přestupku. Uvedl, že správní orgány nevzaly v potaz, že ve stejnou dobu žádal o vydání povolení k zaměstnání pro přibližně 25 zahraničních zaměstnanců, přičemž všem bylo vyhověno. Většina vydaných povolení byla vydána na základě pracovních smluv, bylo mezi nimi i několik vydaných na základě dohod o pracovní činnosti. Neměl tedy důvod obcházet zákon nebo úřad práce – chtěl-li by od začátku dotčené cizince zaměstnávat na základě dohod, mohl je rovnou přiložit k žádostem o povolení a bylo by jim vyhověno. Měl však v úmyslu dotčené cizince zaměstnávat na základě pracovní smlouvy, cizincům však práce nevyhovovala, pročež se domluvili na práci jeden měsíc s kratší pracovní dobou a v rámci ní na přechod od pracovní smlouvy k dohodě o pracovní činnosti.
8. *Třetí žalobní námitkou* brojil proti výši uložené pokuty a tvrdil, že je pro něj likvidační, neboť by musel razantně změnit fungování na výrazně dlouhou dobu, byl-li by vůbec schopen tuto překážku překonat. Odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02 a usnesení Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133.
9. Žalobce žádal, aby soud žalobou napadené rozhodnutí zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, případně uloženou pokutu moderoval.

III. Vyjádření žalovaného

10. Ve vyjádření k žalobě žalovaný uvedl, že byl zjištěn skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti a závěry byly správně vyhodnoceny. Nesouhlasil, že žalobou napadené rozhodnutí bylo vydáno v rozporu se zásadou materiální pravdy a že odporovalo smyslu a účelu zákona.
11. V reakci na *první žalobní námitku* odmítl, že by byl výrok žalobou napadeného rozhodnutí nepřezkoumatelný, resp. rozporný se skutkovými zjištěními. S odkazem na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí uvedl, že zaměstnání, které dotčení cizinci vykonávali na základě dohody o pracovní činnosti, bylo zaměstnáním vykonávaným bez povolení k zaměstnání. Nejedná se přitom o formalismus či nepochopení úmyslu zákonodárce a smyslu zákona, ustanovení zákona o zaměstnanosti týkající se zaměstnávání cizinců, je logické a zcela jasné. Cizinec může být na území ČR zaměstnán na základě zaměstnanecké karty či povolení k zaměstnání a povolení pobytu. Zákon o zaměstnanosti v § 91 stanoví podmínky, za nichž může být povolení k zaměstnání vydáno, při splnění těchto podmínek provádí poté úřad práce test trhu práce, tedy že se cizinec hlásí na volné pracovní místo určené pro cizince dle § 37a zákona o zaměstnanosti. Rozhodnutí o povolení k zaměstnání je v souladu s rozsudkem NSS ze dne 27. 4. 2012, č. j. 4 Ads 177/2011-120 konstitutivním individuálním správním aktem zakládajícím cizinci právo pracovat v rámci pracovněprávního vztahu u konkrétního zaměstnavatele na dobu až 2 let. Rozhodnutí o povolení k zaměstnání je tedy třeba vnímat obdobně jako stavební povolení, tj. cizinec může pracovat pouze za těch podmínek, které mu byly na základě jím předložených podkladů pro rozhodnutí doloženy. Úvaha žalobce je tedy nesprávná.
12. Zopakoval, že bylo prokázáno, že dotčení cizinci nevykonávali zaměstnání dle pracovní smlouvy, na jejímž základě a pro kterou jim bylo vydáno povolení k zaměstnání, ale na základě nově vzniklého pracovněprávního vztahu, tj. dohody o pracovní činnosti. Připomněl, že žalobce dotčené cizince zaměstnal na základě volného pracovního místa, zveřejněného na úřadu práce dle § 37 zákona o zaměstnanosti, a po splnění podmínek dle § 89 a násl. téhož zákona byla cizincům vydána rozhodnutí. Po odpracování necelého měsíce

s nimi žalobce uzavřel dohody o pracovní činnosti. Zaměstnání dotčených cizinců na základě pracovních smluv tak de facto zaniklo, neboť pro stejný druh práce na stejném místě vznikl mezi žalobcem a cizinci nový pracovněprávní vztah (viz § 34b odst. 2 zákoníku práce). Zaniklo-li zaměstnání na pracovní smlouvu, pak dle § 100 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti zaniklo též povolení k zaměstnání. Nejednalo se o změnu formy pracovněprávního vztahu, neboť taková změna není ani z povahy věci přípustná.

13. Nesouhlasil s tvrzením, že by žalobou napadené rozhodnutí bylo formalistické, rozporné s duchem zákona či úmyslem zákonodárce. Upozornil, že podmínky pro získání povolení k zaměstnání primárně chrání cizince, kteří do ČR přijeli za účelem výkonu práce a zajištění si finančních prostředků. Pracovní smlouvou nebo dohodou mají zajištěny podmínky, kvůli kterým opustili zemi, v níž trvale žijí, a ocitli se na cizím území. Pokud zaměstnavatel rozhodne, že je na základě pracovněprávního vztahu a za podmínek, pro něž úřad práce vydal povolení k zaměstnání, již nebude zaměstnávat, nezbývá jim nic jiného než přistoupit na nové (méně příznivé) podmínky či jiný druh pracovněprávního poměru. Tím se dostávají do složité situace. Odmítl i argument žalobce, že povolení k zaměstnání není navázáno na konkrétní smlouvu. Jedná se totiž o podklad pro vydání konstitutivního rozhodnutí. Žalobcem uváděný přírůstek k dodatku na delší dovolenou nebo vyšší mzdu není přiléhavý, neboť v projednávaném případě nebyly zlepšeny podmínky výkonu práce dotčených cizinců, ale naopak podstatně zhoršeny. Dodal, že nebyl povinen konkretizovat, v čem mělo poškození jejich práv spočívat a jakých výhod měl žalobce dosáhnout, nadto tyto vyplývají přímo ze spisového materiálu. Ani absence odkazů na judikaturu nemůže působit účelově, neboť v době spáchání přestupku se jednalo o nový fenomén při obcházení povinností dle zákona o zaměstnanosti. Dále odmítl, že by pracovněprávní vztah byl zachován i při změně jeho formy, jedná se o zánik původního a uzavření nového pracovněprávního vztahu, v němž dotčení cizinci byli nuceni přistoupit na nižší měsíční odměnu. Pro tento nový pracovní vztah neměli povolení k zaměstnání. Pokud se týká informační povinnosti, uvedl, že její nesplnění nebylo předmětem přestupkového řízení. Odmítl však, že by ji žalobce plnit nemusel.
14. Odmítl i *druhou žalobní námitku* s tím, že hodnocení, zda by bylo vyhověno žádostem v řízení o povolení k zaměstnání na základě pracovního dohod, nepřísluší ani jemu, ani žalobci, a výsledek nelze předjímat. Za účelové označil tvrzení žalobce, že dohody o pracovní činnosti s dotčenými cizinci uzavřel proto, že jim nevyhovovala práce. Není totiž důvod, aby cizinec chtěl méně vydělávat a být méně chráněn, když opustil vlast a jel do cizí země za účelem výdělků, neboť by účel svého pobytu v ČR de facto neplnil.
15. Ke *třetí žalobní námitce* konstatoval, že osobní a majetkové poměry žalobce nemohou být jediným rozhodujícím kritériem při stanovení výměry správního trestu. Všechny parametry § 37 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „přestupkový zákon“) musí být zastoupeny rovnoměrně, čemuž bylo dostáno. Výměra trestu byla přiměřená, nikoli likvidační. K tomu zmínil výši žalobcova výsledku hospodaření za rok 2017 (182 000 Kč).
16. Žalovaný žádal, aby soud žalobu zamítl.

IV. Posouzení věci Městským soudem

17. Při ústním jednání dne 12. 5. 2021 účastníci setrvali na svých stanoviscích a uváděli obdobně jako ve svých dosavadních podáních. Zástupce žalobce považoval za klíčové, že správní orgány neprováděly dokazování ke zjištění, zda dotčení cizinci sami po žalobci/zaměstnavateli požadovali změnu z pracovní smlouvy na dohodu o pracovní

činnosti. Žalovaný zdůraznil, že pracovní smlouvu/dohodu o pracovní činnosti, případně smlouvu o smlouvě budoucí, a jejich vliv na trh práce, posuzuje úřad práce při vydávání povolení k zaměstnání. Nelze tak předjímat, jaké rozhodnutí by úřad práce vydal, pokud by žádosti dotčených cizinců o povolení k zaměstnání byly podány na dohodu o pracovní činnosti. Motivaci cizinců změnit pracovněprávní vztah neřešil, neboť to není s ohledem na skutkový stav podstatné, kdy je nepochybné, jaké podklady měl úřad práce pro konstitutivní rozhodnutí o udělení povolení k zaměstnání k dispozici, tedy pracovní smlouvy a podmínky v nich uvedené. Soud neprováděl dokazování, neboť zástupce žalobce vzal návrhy důkazů při ústním jednání zpět.

18. Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které předcházelo jeho vydání, v rozsahu žalobou uplatněných bodů, kterými je vázán, podle skutkového a právního stavu ke dni vydání žalobou napadeného rozhodnutí, a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
19. Podstatou sporu je posouzení, zda žalobce umožnil výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti, spočívající ve výkonu práce cizincem v rozporu s povolením k zaměstnání, či nikoli.
20. Skutkový stav je mezi stranami nesporný, proto jej soud pouze ověřil ze spisového materiálu, z něhož zjistil tyto pro věc podstatné skutečnosti:
21. Mezi žalobcem a každým z dotčených cizinců byly dne 10. 10. 2017 uzavřeny pracovní smlouvy, v nichž bylo sjednáno datum nástupu do práce dne 7. 12. 2017, druh práce třídění odpadu, konec pracovního poměru na dobu určitou dne 6. 3. 2018, místo výkonu práce HORTIM, BRNO. Dne 7. 11. 2017 vydal úřad práce dotčeným cizincům povolení k zaměstnání na dobu od 7. 12. 2017 do 6. 3. 2018. Dne 2. 1. 2018 uzavřel žalobce s dotčenými cizinci dohody o pracovní činnosti, v nichž byl sjednán druh práce třídění odpadu, sjednaná doba od 2. 1. 2018 do 6. 3. 2018, místo výkonu práce Brno.
22. V odpovědi na žádost oblastního inspektorátu přípisu úřad práce zaslal přípis ze dne 13. 7. 2018, v němž mj. uvedl, že dotčeným cizincům vydal povolení k zaměstnání i na základě zaměstnavatelem (žalobcem) doložených pracovních smluv uzavřených ve formě pracovního poměru na dobu určitou po dobu platnosti vydaného povolení. Kopie těchto smluv zaslal v příloze. Jedná se přitom o výše popisované pracovní smlouvy.
23. Při posouzení vyšel soud z následující právní úpravy:
24. Podle § 140 odst. 1 písm. c), odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti v rozhodném znění (odst. 1 písm. c) *právníká osoba nebo podnikající fyzická osoba se přestupku dopustí tím, že umožní výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 1 nebo 2.* (odst. 4 písm. f) *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.*
25. Podle § 5 písm. e) bodu 2 téhož zákona *pro účely tohoto zákona se rozumí práce vykonávaná cizincem v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání nebo bez tohoto povolení, je-li podle tohoto zákona vyžadováno, nebo v rozporu se zaměstnaneckou kartou, kartou vnitropodnikově převedeného zaměstnance nebo modrou kartou vydanými podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky nebo bez některé z těchto karet; to neplatí v případě výkonu jiné práce podle § 41 odst. 1 písm. c) zákoníku práce.*
26. Podle § 89 odst. 2 téhož zákona *cizinec může být dále přijat do zaměstnání a zaměstnáván, má-li platné povolení k zaměstnání vydané krajskou pobočkou Úřadu práce a platné oprávnění k pobytu na území České republiky.*

27. Podle § 91 odst. 2 písm. a) téhož zákona *k žádosti o vydání povolení je nutno přiložit pracovní smlouvu, dohodu o pracovní činnosti nebo smlouvu o smlouvě budoucí, v níž se strany zavazují v ujednané lhůtě uzavřít pracovní smlouvu nebo dohodu o pracovní činnosti.*
28. Podle § 92 odst. 3 téhož zákona *povolení k zaměstnání obsahuje a) identifikační údaje cizince, b) místo výkonu práce, c) druh práce, d) identifikační údaje zaměstnavatele, u něhož bude cizinec vykonávat zaměstnání, e) dobu, na kterou se vydává, f) další údaje nezbytné pro výkon zaměstnání.*
29. Soud o žalobě uvažil takto:
30. Soud posoudil žalobou napadené rozhodnutí, jakož i prvostupňové rozhodnutí a řízení, správní řízení, které jim předcházelo (neboť dle ustálené judikatury je třeba na správní řízení a na správní rozhodnutí orgánů obou stupňů nahlížet jako na jeden celek). Dospěl přitom k závěru, že správní orgány zjistily stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a který má oporu ve spisovém materiálu a vyvodily z něj správné závěry.
31. Soud nevěšel na *první žalobní námitku*, v níž žalobce odmítal, že by pro něj dotčení cizinci pracovali bez povolení k zaměstnání. Soud v první řadě neshledal nepřezkoumatelným výrok žalobou napadeného rozhodnutí, a to ani pro nedostatek důvodů a pro rozpor se správním spisem, ani z jiných důvodů. Výrok žalobou napadeného rozhodnutí je dostatečně určitý, srozumitelný a přezkoumatelný, z odůvodnění obou správních rozhodnutí je patrné, z jakých úvah správní orgány při rozhodování vycházely. Výrok, resp. žalobou napadené rozhodnutí vychází ze zjištění, jež jsou doložena ve spisovém materiálu, není proto ani rozporný se správním spisem.
32. Ke klíčové otázce, zda dotčení cizinci vykonávali pro žalobce nelegální práci, neboť neměli v rozhodné době vydaná povolení k zaměstnání, soud uvádí následující. Zákon o zaměstnanosti stanoví v § 91 náležitosti žádosti o vydání povolení k zaměstnání, přičemž odst. 2 písm. a) tohoto ustanovení zakládá povinnost přiložit k žádosti o vydání povolení pracovní smlouvu, dohodu o pracovní činnosti nebo smlouvu o smlouvě budoucí, v níž se strany zavazují uzavřít v ujednané lhůtě pracovní smlouvu nebo dohodu o pracovní činnosti. Za prvé je tedy třeba odmítnout, že by k žádosti o vydání povolení k zaměstnání mohla být přiložena dohoda o provedení práce, jak žalobce v žalobě uváděl. Soud nesouhlasí ani s žalobcovou námitkou, že povolení k zaměstnání, vydané na základě pracovní smlouvy, dohody o pracovní činnosti či smlouvy o smlouvě budoucí se závazkem k uzavření jedné z dříve jmenovaných smluv, se nevztahuje k této konkrétní smlouvě. Je tomu tak proto, že úřad práce vychází při rozhodování o vydání povolení k zaměstnání z doložených podkladů, na jejichž základě se rozhoduje (právě proto jsou tyto podklady povinnými náležitostmi žádosti). Stejně jako úřad práce vychází z náležitostí stanovených v § 91 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, vychází i z náležitostí stanovených v odst. 2 tohoto ustanovení. Jak správně poznamenal žalovaný, dle NSS je rozhodnutí o povolení k zaměstnání konstitutivní (viz rozsudek NSS ze dne 27. 4. 2012, č. j. 4 Ads 177/2011-120), tzn., zakládá cizinci právo pracovat v ČR za podmínek v povolení stanovených. Tyto podmínky (druh práce, místo výkonu práce, zaměstnavatel, apod., viz § 92 odst. 3 zákona o zaměstnanosti) úřad práce určuje převážně vycházející z dokumentů a informací doložených žadatelem. Pokud tedy byla povolení k zaměstnání dotčených zaměstnanců vydána úřadem práce na základě žalobcem doložených pracovních smluv, byla vázána na tyto pracovní smlouvy. Jestliže tedy dotčení cizinci vykonávali pro žalobce závislou práci na základě jiných smluv, než pracovněprávních smluv doložených k žádosti o vydání povolení k zaměstnání, vykonávali práci bez povolení k zaměstnání ve smyslu § 5 odst. 1

písm. e) zákona o zaměstnanosti. Správní orgány tedy správně posoudily, že se žalobce dopustil přestupku dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, když jim takovou práci umožnil. Nic na tomto závěru nemění ani skutečnost, že se v dohodách o pracovní činnosti, které žalobce s cizinci následně uzavřel, nezměnil druh práce, místo jejího výkonu, zaměstnavatel, ani další náležitosti. Jedná se totiž i tak o jiné smlouvy (tedy nikoli původní pracovní smlouvy, ale dohody o pracovní činnosti), než pro jaké byla povolení k zaměstnání vydána.

33. Soud nevešel ani na argument žalobce, že byla-li by k žádosti o vydání povolení k zaměstnání přiložena smlouva o smlouvě budoucí, nebylo by možné (s ohledem na výklad správních orgánů spočívající v tom, že pracovněprávní vztah musí být uzavřen na základě smlouvy přiložené k žádosti) budoucí vztah vůbec uzavřít, případně by to zvýhodňovalo tyto žadatele před žadateli, kteří přeložili již konkrétní pracovní kontrakt. Jak již bylo výše uvedeno, zákon o zaměstnanosti v § 91 odst. 2 stanoví, jaké typy smluv/dohod je třeba k žádosti přiložit, přičemž je na žadateli a jeho zaměstnavateli, jaký z těchto typů uzavřou a předloží. Je tedy plně v rukách žadatele, jakou z možných smluv k žádosti předloží. Úvaha žalobce, že by nebylo možné uzavřít budoucí pracovní poměr na základě smlouvy o smlouvě budoucí, přiložené k žádosti, není souladná se zákonem. Zákon o zaměstnanosti totiž přímo stanoví, k čemu je třeba se ve smlouvě o smlouvě budoucí zavázat (tedy k uzavření pracovní smlouvy, či dohody o pracovní činnosti), přičemž ze samotné podstaty smlouvy o smlouvě budoucí je zjevné, že se strany zavazují k uzavření konkrétního typu smlouvy, tedy buď k uzavření pracovní smlouvy, nebo k uzavření dohody o pracovní činnosti. Smlouva o smlouvě budoucí přitom musí být dostatečně určitá a musí v ní být ujednáno alespoň obecné vymezení předmětu plnění, jakož i určení kauzy budoucího závazku tj. je z ní zjevné, jaký typ smlouvy se strany zavazují v budoucnu uzavřít. Pokud by tedy byla přiložena k žádosti smlouva o smlouvě budoucí, v níž se strany zavazují uzavřít v budoucnu pracovní smlouvu, bude se povolení k zaměstnání vydané na základě přiložené smlouvy vztahovat na budoucí pracovní smlouvu. U smlouvy o smlouvě budoucí se závazkem uzavřít dohodu o pracovní činnosti by se proto povolení k zaměstnání vázalo na budoucí dohodu o pracovní činnosti. Nemůže tedy docházet ani k žádnému zvýhodňování žadatelů přikládajících smlouvy o smlouvě budoucí.
34. Soud nepřisvědčil ani argumentaci žalobce, že uzavřením dohod o pracovní činnosti došlo ke změně formy pracovněprávního vztahu, pročez nebylo nutné žádat o nové povolení k zaměstnání. Ze spisového materiálu, a ostatně také z vyjádření žalobce vyplývá, že původní pracovní smlouvy, resp. pracovní poměry jimi založené, nebyly řádně ukončeny jedním ze způsobů stanovených v zákoníku práce (§ 48 a násl.), nýbrž byly uzavřeny dohody o pracovní činnosti, které je prakticky nahradily. Mezi stranami je nesporné, že dotčení cizinci vykonávali v rozhodném období závislou činnost pro žalobce na základě dohod o pracovní činnosti, nikoli na základě pracovních smluv či na základě obojího. Pracovní smlouvy uzavřené na stejný druh práce, stejné místo výkonu práce a u stejného zaměstnavatele tedy přestaly být naplňovány. Je třeba odmítnout žalobcovo tvrzení, že se pouze změnila forma pracovněprávního vztahu mezi ním a dotčenými cizinci. Taková změna (změna z pracovní smlouvy na dohodu o pracovní činnosti) není bez řádného ukončení původního pracovního poměru možná, nejedná se o změnu pracovního poměru, ale o vznik zcela nového pracovněprávního vztahu založeného dohodou. Skutečnost, že podle § 34b odst. 2 věty první zákoníku práce zaměstnanec v základním pracovněprávním vztahu u téhož zaměstnavatele nesmí vykonávat práce, které jsou stejně druhově

vymezeny, na tom nic nemění. Je sice třeba odmítnout argumentaci žalovaného, že vzhledem k § 34b odst. 2 zákoníku práce původní pracovní poměr zanikl, neboť z pohledu pracovního práva by totiž následně uzavřené dohody o pracovní činnosti byly neplatné a původní pracovní smlouvy zůstaly v platnosti, to však nic nemění na tom, že dotčení cizinci reálně vykonávali práci na základě dohod o pracovní činnosti, jak je uvedeno výše. Dotčení cizinci tedy vykonávali práci na základě jiného pracovněprávního vztahu, než pro jaký byla vydána povolení k zaměstnání, vykonávali tedy práci bez povolení. Výklad správních orgánů, dle něhož měl žalobce či dotčení cizinci vzhledem k uzavření dohod o pracovní činnosti požádat o nová povolení k zaměstnání, není přepjatým formalismem, rozporným s účelem a smyslem zákona (jímž je v této oblasti zajištění, aby cizinci pracující na území ČR pracovali legálně), nýbrž jediným se zákonem souladným výkladem.

35. Soud v této souvislosti poukazuje na stanovisko Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 29. 9. 2020, č. j. 2 Ads 83/2019-26, kde se v bodě 24 uvádí *„Zákon o zaměstnanosti má v těch částech, v nichž upravuje zaměstnávání cizinců, za účel stabilizovat rovnováhu na trhu práce v České republice na pokud možno co nejvyšší úrovni vyplácených odměn za práci a v určité míře izolovat český trh práce od pracovního trhu globálního [viz § 92 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti, podle něhož krajská pobočka Úřadu práce vydá povolení k zaměstnání za splnění nutné podmínky, že volné pracovní místo nelze s ohledem na požadovanou kvalifikaci nebo nedostatek volných pracovních sil obsadit jinak]. Účelem zákona je zejména uspokojit potřeby zaměstnání občanů Evropské unie, v praxi zejména občanů ČR žijících na našem území. Zaměstnávání cizinců má sloužit k „dokrytí“ potřeb pracovních sil tam, kde to zájem českého hospodářství jako celku (ne nezbytně však zájem jednotlivých zaměstnavatelů) vyžaduje. Proto je zaměstnávání cizinců podrobena přísné regulaci jak z hledisek strukturálních, tak z hledisek prostorových – smyslem a účelem regulace je upustit na český pracovní trh jen takové profese, na taková místa, v takových počtech a v takovém čase, v nichž to pomůže celkovému ekonomickému výkonu země a zároveň to nepovede ke snížení dostupnosti zaměstnání pro občany EU a úrovně pracovních odměn, jichž v ČR dosahují. Obecně vzato má být český trh práce od prostředí mimo EU v jistém smyslu izolován tak, aby úroveň odměn za práci zde byla pokud možno co nejvyšší. Zaměstnavatelé si mají konkurovat v rámci tohoto pracovního trhu převážně „přeplácením“ a vzájemným „přetahováním“ zde dostupných potenciálních zaměstnanců, zvyšováním produktivity práce a technologickými inovacemi, a pokud možno ne angažováním zaměstnanců z ciziny ochotných pracovat za nižší odměnu než zdejší potenciální zaměstnanci. Pokud by bylo možné získat povolení k zaměstnání pro určitý druh práce a určité místo výkonu práce, kde je nedostatek pracovních sil pro práci daného druhu, a s takto uděleným povolením bez další regulace pracovat v jiných profesích či na jiných místech, s vyšší nezaměstnaností a nedostatkem pracovních příležitostí, nemohl by být tento smysl a účel pravidel zaměstnávání cizinců podle zákona o zaměstnanosti naplněn.“*
36. Byť se citované závěry NSS vztahují k výkonu nelegální práce pro rozpor s povolením k zaměstnání, lze z nich tím spíše vyjít i v nyní projednávané věci, v níž se žalobce dopustil porušení zákona o zaměstnanosti tím, že umožnil výkon nelegální práce (dokonce) bez povolení k zaměstnání.
37. K tomu soud dodává, že žalobcem zvolené příklady, k nimž projednávanou situaci přirovnával, jsou zcela nepřiléhavé. Žalobcem uváděné uzavření dodatku k pracovní smlouvě ohledně vyšší mzdy či nároku na delší dovolenou, se týká změny dokumentu, na jehož základě bylo povolení k zaměstnání vydáno. V projednávaném případě však nedošlo ke změně dokumentu, nýbrž k výkonu práce na základě jiného dokumentu, než pro který bylo povolení k zaměstnání vydáno. K dalšímu žalobcem uváděnému příkladu, tj. změně

občanství cizince, pro nějž bylo povolení k zaměstnání vydáno, soud uvádí, že pro vydání povolení k zaměstnání není rozhodné občanství cizince, pokud zůstává cizincem (dle § 85 zákona o zaměstnanosti se za cizince nepovažuje občan EU a jeho rodinný příslušník dle § 3 odst. 2 zákona a rodinný příslušník občana ČR uvedený v § 3 odst. 3 zákona). Pokud by změna občanství znamenala, že cizinec by přestal být s ohledem na § 85 zákona o zaměstnanosti cizincem, nemusel by mít k výkonu práce vydané povolení k zaměstnání.

38. Důvodem pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí nemůže být ani skutečnost, že žalovaný nepodpořil svou argumentaci odkazem na judikaturu, neboť k tomu nebyl povinen. Není pravdou, že žalovaný pochybil, pokud konkrétněji nespecifikoval, v čem spatřoval poškození práv dotčených cizinců a narušení trhu práce, když to z odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí vyplývá (viz str. 8). Nadto to není pro právní hodnocení projednávané věci rozhodné.
39. Závěrem soud přisvědčuje žalovanému, že žalobci (ani žalovanému či soudu) nepřisluší předjímat výsledek řízení o žádosti o vydání povolení k zaměstnání v případě, že by byl žalobce požádal o vydání povolení k zaměstnání na základě dohod o pracovní činnosti. Pokud se týká informační povinnosti, není pro projednávaný případ nikterak relevantní, proto se jí soud nezabýval.
40. Soud nevešel ani na *druhou žalobní námitku*. Nelze souhlasit s tvrzením žalobce o absenci materiální škodlivosti přestupku, který spáchal. Že je nelegální práce cizinců vysoce společensky škodlivým fenoménem, je obecně známou skutečností, která se nedokazuje a je i zřejmá z rozhodovací činnosti správních soudů, např. shora zmíněného rozsudku druhého senátu NSS. Soud k tomu poukazuje na bod 25 daného rozsudku, v němž Nejvyšší správní soud připomněl svůj rozsudek ze dne 12. 2. 2015, č. j. 3 As 92/2014 - 32, kde uvedl „*(f)ormální znaky přestupkového jednání jsou koncipovány tak, aby naplňovaly v běžných případech i znaky materiální. Pouze v případě, kdy existují významné okolnosti, které vylučují, aby takovým jednáním byl porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti, nedojde k naplnění materiálního znaku přestupku a takové jednání potom nemůže být označeno za přestupek.*“, a ve shodě s ním na podkladě skutkového stavu v nyní projednávané věci rovněž uzavírá, že žalobce svým jednáním naplnil skutkovou podstatu vytýkaného přestupku ve všech jeho znacích, přičemž ze skutkového stavu nevyplynuly významné okolnosti, které by vyloučily, že byl jednáním žalobce porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti.
41. Žalovaný (viz str. 8 a 9 žalobou napadeného rozhodnutí), i oblastní inspektorát (viz str. 7 a 8 prvostupňového rozhodnutí), se rovněž škodlivostí předmětného přestupku zabýval. Není ani pravdou, že by správní orgány nepřihlédly k ostatním žádostem o povolení k zaměstnání žadatele (viz str. 8 prvostupňového rozhodnutí, kde oblastní inspektorát označil za polehčující okolnost skutečnost, že žalobci byl předmětný přestupek prokázán prvně). Dle závěru soudu však z ostatních žádostí nelze vyvozovat úmysly ohledně typu pracovněprávního vztahu s dotčenými cizinci, jak naznačoval žalobce. Také argument žalobce, že o práci na dohody o pracovní činnosti měli zájem dotčení cizinci, nemění nic na tom, že za daného skutkového stavu mělo být požádáno o nové povolení k zaměstnání.
42. Nedůvodnou soud shledal také *třetí žalobní námitku*, v níž žalobce žádal moderaci pokuty. K otázce zohledňování majetkových poměrů (a to i právnických osob) jako kritéria přiměřenosti pokuty za správní delikt v případech, kdy toto kritérium zákon jako kritérium úvahy o výši pokuty výslovně nestanoví (což je i případ zákona o zaměstnanosti), se vyslovil NSS v usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As

9/2008-133. V něm konstatoval, že v některých případech nelze od osobních a majetkových poměrů pachatele jiného správního deliktu zcela odhlédnout i přesto, že příslušný zákon neřadí osobní a majetkové poměry pachatele mezi taxativně určená kritéria pro výměru pokuty, a to s ohledem na zákaz likvidačních pokut vyplývající z judikatury Ústavního soudu (viz náleze ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02). Správní orgán musí tedy osobní majetkové poměry pachatele zkoumat, aby se vyhnul uložení likvidační pokuty. Likvidační pokutou přitom rozšířený senát rozumí sankci, která je nepřiměřená osobním a majetkovým poměrům pachatele deliktu do té míry, že je způsobilá mu sama o sobě přivodit platební neschopnost či ho donutit ukončit podnikatelskou činnost, nebo se v důsledku takové pokuty může stát na dlouhou dobu v podstatě jediným smyslem jeho podnikatelské činnosti splácení této pokuty. Závěry uvedeného usnesení podle NSS platí v první řadě pro ukládání pokut za jiné správní delikty podnikajícím fyzickým osobám. U právnických osob má pojem osobní a majetkové poměry poněkud odlišný význam, než je tomu u fyzických osob. V této souvislosti NSS zmiňoval obsah ustanovení § 14 odst. 1 zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, který ukládá, aby v rámci stanovení druhu trestu a jeho výměry bylo přihlédnuto mimo jiné k poměrům právnické osoby, včetně její dosavadní činnosti a jejích majetkových poměrů a také k účinkům a důsledkům, které lze očekávat od trestu pro budoucí činnost právnické osoby.

43. Z žalobou napadeného (viz str. 9 a 10), jakož i prvostupňového rozhodnutí (viz str. 8 a 9) je zřejmé, že se správní orgány výši pokuty a majetkovou situací žalobce dostatečně zabývaly a s ohledem na ni a na polehčující okolnosti (jednalo se o první provinění žalobce) byla pokuta uložena u spodní hranice zákonné výměry z maximální výše 10 000 000 Kč. Soud se s hodnocením majetkové situace provedeným oblastním inspektorátem na str. 9 prvostupňového rozhodnutí, které žalovaný aproboval, ztotožňuje a důvod pro moderaci výše uložené pokuty neshledal, neboť nebyla uložena ve zjevně nepřiměřené výši (§ 78 odst. 2 s.ř.s.).
44. Soud proto nedůvodnou žalobu podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
45. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce nebyl ve věci procesně úspěšný, žalovanému správnímu orgánu, který měl úspěch, však důvodně vynaložené náklady řízení nevznikly.

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.

Praha 12. května 2021

JUDr. Naděžda Řeháková v. r.
předsedkyně senátu