



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Marka Bedřicha a soudkyň JUDr. Jitky Hroudové a JUDr. Hany Veberové v právní věci

žalobce: **M. Z.**
podnikatel
se sídlem X

zastoupený advokátem Mgr. Štěpánem Ciprýnem
se sídlem Rumunská 1720/12, 120 00 Praha 2

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného správního orgánu ze dne 11. 7. 2018,
č. j. 480/1.30/18-7

takto:

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

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalobce se žalobou ze dne 6. 9. 2018, podanou u Krajského soudu v Brně, domáhal přezkoumání a zrušení rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 11. 7. 2018, č. j. 480/1.30/18-7, jímž bylo zamítnuto jako nedůvodné odvolání žalobce proti rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj (dále jen „*prvostupňový orgán*“ nebo též „*inspekce*“) ze dne 11. 4. 2018, č. j. 3972/9.30/18-10. Těmito rozhodnutími byla žalobci pravomocně uložena pokuta ve výši 70 000 Kč za to, že se žalobce dopustil jednání, ve kterém správní orgány shledaly naplnění zákonných znaků skutkové podstaty správního deliktu (nyní přestupku) podle ustanovení § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*zákon o zaměstnanosti*“), ke kterému došlo tím, že žalobce umožnil výkon nelegální práce podle ustanovení § 5 písm. e) bodů 1 a 2 zákona o zaměstnanosti, když dne 23. 1. 2014 na pracovišti v OD Makro Cash & Carry s. r. o. na ulici Kaštanová v Brně, umožnil fyzické osobě, paní M. S., narozené dne X, ukrajinské státní příslušnici (dále jen „*paní S.*“), výkon závislé práce, spočívající v čištění mrazících boxů, mimo pracovněprávní vztah, čímž porušil ustanovení § 3 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*zákoník práce*“), a bez povolení k zaměstnání, čímž porušil ustanovení § 89 zákona o zaměstnanosti. Dále byla žalobci uložena povinnost nahradit náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč.

Žalobní body

2. Žalobce nesouhlasil s tím, že by se dopustil protiprávního jednání, které by bylo možno kvalifikovat jako správní delikt. Ve své *první žalobní námitce* uvedl, že se žalovaný dostatečně nevypořádal s poukazovanými skutečnostmi a argumenty uváděnými v odvolání žalobce, především, že nebyly naplněny veškeré znaky závislé práce podle § 2 odst. 1 zákoníku práce, které jsou předpokladem správního deliktu, kterého se měl žalobce údajně dopustit, a to z níže uvedených důvodů; (1) žalobce poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4Ads 177/2011 - 120, který uvádí, že znkem závislé práce je kromě jiného i její soustavnost. Prvostupňový orgán k naplnění tohoto znaku dospěl na základě toho, že evidence příchodů a odchodů deklarovala výkon práce paní S. po dobu jednoho nebo dvou dnů. Uvedená práce dle názoru žalobce nebyla vykonávána soustavně, ale pouze jednorázově nebo příležitostně. Nebylo ani prokázáno, že by strany projevíly vůli a zájem o to, aby paní S. vykonávala danou práci nepřetržitě a soustavně do budoucna. I z výpovědi paní S. je zřejmé, že se jednalo pouze o jednorázovou výpomoc v době, kdy byla na prázdninách v České republice. (2) Další podmínkou závislé práce je znak nadřízenosti a podřízenosti, což podle názoru žalobce nebylo také splněno, jelikož příslušnou činnost vykonávala fyzická osoba nikoliv pro žalobce, ale pro zprostředkovatele, na kterého se žalobce obrátil při absenci studenta, který mu měl vypomáhat. Žalobce sice udělil paní S. některé nezbytné pokyny, nicméně takto učinil z důvodu zaškolení podle smlouvy a stanovení podmínek se zprostředkovatelem. Nelze tak automaticky dovozovat, že by žalobce libovolně úkoloval paní S. a dával jí konkrétní pokyny, jak má přesně předmětnou činnost vykonávat, když současně vůči ní nevykonával kontrolní funkci, kdy by vyžadoval zpovídání se z výsledků její činnosti a případné odstranění zjištěných nedostatků. (3) Dle vyjádření žalobce v žalobě nebyl naplněn ani další znak závislé práce a to poskytnutí odměny. Tu měl na základě domluvy mezi zprostředkovatelem a žalobcem vyplatit zprostředkovatel, ne žalobce. Žalobce pouze předal finanční hotovost paní S., ale to za účelem předání hotovosti zprostředkovateli. Pokud si paní S. předanou částku ponechala, ať už z vlastní vůle, či na základě její dohody se zprostředkovatelem, jednalo se již čistě o záležitost paní S. a zprostředkovatele, kterou

žalobce nemohl nikterak ovlivnit. Správní orgány argumentovaly tím, že žalobce v dřívějším vyjádření toto netvrdil. Žalobce ve svém odvolání poukázal na to, že by měl žalovaný zohlednit skutečnosti tak, jak jsou uvedeny v písemném vyjádření ze dne 22. 3. 2018 a v odvolání žalobce, jelikož v této otázce leží na straně žalovaného břemeno, aby tvrzení žalobce vyvrátil a nade vší pochybnost prokázal, že se dopustil protiprávního jednání. (4) Poslední znak závislé práce a to osobní výkon práce také není dle vyjádření žalobce splněn. Paní S. se na pracovišti nacházela z důvodu rozhodnutí zprostředkovatele, který ji na dané místo výkonu práce sám dovezl a to na základě domluvy mezi žalobcem a zprostředkovatelem.

3. Ve *druhé žalobní námitce* namítal, že se správní orgán prvního stupně při svém šetření odkázal na výsledek paní S. jakožto účastníka řízení ze dne 24. 1. 2014, který paní S. podstoupila v procesní funkci svědka a u odlišného správního řízení. Vzhledem k tomu, že se jedná o jiné správní řízení, má žalobce za to, že tato výpověď neměla být použita. Žalobce je zároveň přesvědčen, že výpověď paní S. nebyla s ohledem na fakt, že se jedná o osobu jiné státní příslušnosti, korektně interpretována vzhledem k její jazykové bariéře. Paní S. byla navíc vyslýchána ve spojitosti se svou procesní obranou a nemusela tak uvádět pravdu. Žalobce je přesvědčen, že tento postup není slučitelný se zásadou přiměřenosti správního řízení.
4. Na základě výše uvedeného tak žalobce považuje napadené rozhodnutí za nezákonné. Podle jeho přesvědčení nebyly naplněny znaky závislé práce paní S., když tuto činnost nevykonávala vůči žalobci, ale vůči zprostředkovateli, a současně žalovaný vycházel z výpovědi paní S. jako účastníka řízení před jiným orgánem veřejné moci.
5. Žalobce ve *třetí žalobní námitce* namítá, že daným skutkem nebyla naplněna materiální stránka předmětného správního deliktu, a to z důvodu okolnosti, že se jednalo o nárazový skutek, který neměl vliv na fungování trhu práce, když o prováděnou činnost nebyl zájem ze strany dalších osob, které pracovaly v supermarketu a mohly nabízenou činnost vykonávat. Dle jeho názoru se správní orgány dostatečně nevypořádaly s otázkou materiální pravdy a neuvedly konkrétní relevantní důvody, když blíže neuvádí, z jakého důvodu se má jednat o hrubé porušení zákonných norem nebo proč je proti veřejným zájmům České republiky. Žalobce má za to, že není možné naplnění materiální stránky odůvodňovat pouhým odkazem na porušení právních předpisů. Podle žalobce se jedná pouze o společensky škodlivé jednání s ohledem na intenzitu a jednorázovost.
6. V případě uznání viny žalobce, má ve své *čtvrté žalobní námitce* za to, že mu byla uložena nepřiměřená sankce s ohledem na jeho poměry, okolnosti případu, zejména jejich závažnost. Dle jeho názoru a na základě právní úpravy zákona o zaměstnanosti neobsahující minimální hranici peněžitě pokuty je možné žalobci na základě zvážení všech okolností uložit pokutu v minimální výši. Správní orgány podle něj nezohlednily při uložení pokuty žalobci rozsah následků vzniklých jednáním žalobce, které jsou minimální, když se měl uvedeného skutku dopustit vůči jedné osobě, a to ještě z hlediska časového rámce jednoho pracovního dne. Žalovaný správní orgán v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že dle zákona o zaměstnanosti lze cizince zaměstnat až tehdy, není-li dostatek vlastních zdrojů pracovních sil, a není-li možné volně pracovní místo po určitou dobu obsadit, pak teprve připadá v úvahu zaměstnávání cizinců. Žalobce opětovně uvedl, že neměl žádnou pracovní sílu, když i zaměstnanci působící u společnosti odmítli uvedenou práci. Žalobce nejednal úmyslně, když uvedenou situaci řešil pod tlakem a prostřednictvím zprostředkovatele, který měl zajistit, že paní S. splňuje veškeré požadavky

stanovené zákonem. Způsob a zavinění předmětného správního deliktu by proto mohlo nanejvýš vykazovat prvky nedbalostního jednání. Žalobce se tak neztotožnil s tvrzení žalovaného, že se dopustil velmi závažného porušení zákona tím, že se dopustil nelegálního zaměstnávání. Žalobce dále uvedl, že by udělení pokuty v dané výši pro něj znamenalo vážnou újmu na jeho podnikání i majetkových poměrech, která by mohla být až likvidační. Od předmětného skutku uplynulo více jak čtyři roky a žalobce se během této doby nedopustil žádného správního deliktu spočívajícího v nelegálním zaměstnávání a má za to, že pouhým projednáváním skutku došlo k jeho nápravě, když se chová tak, aby se nastalý skutek znovu neopakoval.

7. Na základě výše uvedeného žalobce navrhl zrušit napadené rozhodnutí a věc vrátit k dalšímu řízení, nebo aby soud sám rozhodl ve prospěch žalobce.

Vyjádření žalovaného k žalobě

8. Žalovaný navrhl žalobu zamítnout jako nedůvodnou, přičemž ve vyjádření uvedl, že námitky v ní uplatněné byly vzneseny již v průběhu řízení, z toho důvodu žalovaný odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí, zejména pak na rozhodnutí prvostupňového orgánu, s nímž se žalovaný ztotožnil, a v určitých částech jej doplnil.
9. Žalovaný upozornil, že žalobce ve všech svých vyjádřeních, včetně žaloby, hovoří o jakémsi zprostředkovateli, přičemž na podporu svých tvrzení nenavrhl žádné důkazy, natož výslech tohoto zprostředkovatele, který nikdy nebyl žalobcem konkretizován.
10. Žalovaný dále uvedl, že skutečnost, že se v celém rozsahu ztotožnil s hodnocením skutkového stavu oblastním inspektorátem práce a na jeho rozhodnutí odkazoval, neznamená, že se nevypořádal s odvolacími námitkami žalobce, když ve svém rozhodnutí odkázal na judikaturu, dle které je rozhodnutí správních orgánů tvoří jeden celek.
11. V reakci na *první žalobní námitku* uvedl, že se prvostupňový orgán podrobně zabýval znaky závislé práce; (1) V případě znaku soustavnosti odkázal na stranu 14 rozhodnutí prvostupňového orgánu, s kterým se ztotožnil a pouze doplnil, že paní S. vykonávala pro žalobce práci po dobu celé zakázky. Opačný závěr, že se nejedná v takovém případě o soustavnou práci, by popíral všechny možné krátkodobé brigády a zcela by zasahoval do práv osob, které takové krátkodobé a jednorázové práce vykonávají. Je třeba hodnotit smysl spolupráce, nikoli její délku, kdy smysl je odlišení takové práce od jiných mezilidských spoluprací, jako je například jednorázová občanská výpomoc. (2) Další znak nadřízenosti a podřízenosti byl taktéž prvostupňovým orgánem komplexně hodnocen v jeho rozhodnutí. Podle žalovaného je jeho tvrzení o zprostředkovateli účelové a navíc se vyskytlo až poté, kdy byla žalobci prvně uložena pokuta za správní delikt a zcela se rozchází s provedenými důkazy. Je nesporné, že to byl výhradně žalobce, který vůči paní S. uplatňoval svoji rozhodovací a kontrolní činnost a za její práci odpovídal. (3) V případě poskytnuté odměny za vykonanou práci, která dle tvrzení žalobce byla pro zprostředkovatele, žalovaný uvádí, že se zcela rozchází se všemi předchozími vyjádřeními žalobce a paní S. Pozdější tvrzení zplnomocněného zástupce v písemném vyjádření ze dne 22. 3. 2018 a v odvolání žalobce, považuje žalovaný za nevěrohodné. Žalovaný nepochybně, že důkazní břemeno leží na správních orgánech, ale nelze opomenout ani ustanovení § 52 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „*správní řád*“), který stanoví: „*Účastníci jsou povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení*“. Žalobce žádné důkazy nenavrhl, a ani nezminil, kdo by měl být zprostředkovatelem, nedoložil žádné faktury a podobně. (4) Ke znaku osobního výkonu práce žalovaný opětovně odkázal na

odůvodnění rozhodnutí prvostupňového orgánu na straně 12, se kterým se žalovaný plně ztotožnil.

12. Žalovaný se dále vyjádřil ke *druhé žalobní námitce*, tj. k vyjádření paní S. zachycené jiným správním orgánem v jiném řízení, které považuje za legitimní listinný důkaz, a to zejména za situace, kdy jeho obsah není zpochybňován. Žalobce v rámci ústního jednání jeho obsah nezpochybnil, naopak je doplnil a osvětlil.
13. Žalovaný k *třetí žalobní námitce* uvedl, že nesouhlasí s tím, že by v případě jednání žalobce nebyla naplněna materiální stránka předmětného správního deliktu, když ta byla beze sporu naplněna a v rámci odůvodnění rozhodnutí byla řádně hodnocena. Toto hodnocení materiální stránky se také zásadně projevilo při individualizaci správního trestu (viz strana 15 až 17 rozhodnutí prvostupňového orgánu).
14. Žalovaný ve *čtvrté žalobní námitce* nesouhlasí s názorem žalobce o nepřiměřené sankci. Povahu a závažnost jednání žalobce žalovaný nemohl shledat jako velmi nízkou, jak tvrdil žalobce. Žalobce se ztotožnil s názorem prvostupňového orgánu, neboť ten správně vyhodnotil společenskou škodlivost z pohledu generální i individuální prevence, což také řádně odůvodnil. Žalovaný výměru pokuty shledává jako přiměřenou a nikoli likvidační. Současně žalovaný nesdílí názor, že by již samotným projednáním tohoto skutku došlo k nápravě žalobce vzhledem k pojaté obranné strategii žalobce. Žalobce tedy i nadále trvá na výši pokuty, která je dle jeho názoru přiměřená ke všem okolnostem daného případu.

Průběh řízení před správními orgány a správními soudy

15. Ze spisového materiálu, který byl soudu předložen žalovaným správním orgánem, byly zjištěny následující, pro rozhodnutí ve věci samé, podstatné skutečnosti:
16. Dne 23. 1. 2014 provedla Policie ČR, Krajské ředitelství policie Jihomoravského kraje, Odbor cizinecké policie, Oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort (dále jen „cizinecká policie“) kontrolu zaměřenou na nelegální zaměstnávání na pracovišti OD Makro Cash & Carry s. r. o. na ulici Kaštanová v Brně. Při kontrole byla zjištěna cizinka ukrajinské státní příslušnosti, paní S., která byla zjištěna při výkonu pracovní činnosti spočívající v čištění mrazících boxů. Šetřením bylo zjištěno, že uvedenou činnost paní S. vykonávala v době od 22. 1. 2014 do 23. 1. 2014 bez platného povolení k zaměstnání (uvedené vyplývá z evidencí návštěv za dny 22. 1. 2014 a 23. 1. 2014, z protokolu o vyjádření účastníka správního řízení ze dne 24. 1. 2014, č. j. KRPB-21130-10/ČJ-2014-060022-SV a z protokolu o výslechu svědka ze dne 24. 1. 2014, č. j. KRPB-21130/ČJ-2014-060022-SV).
17. Oblastní inspektorát práce obdržel dne 5. 2. 2014 přípis cizinecké policie a na jeho základě dne 12. 5. 2014 zahájil v souladu s ustanovením § 46 odst. 1 správního řádu správní řízení se žalobcem pro možné spáchání správního deliktu podle ustanovení § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, tj. umožnění výkonu nelegální práce.
18. Inspekce nařídila v dané věci ústní jednání na den 20. 5. 2014. Tohoto dne se dostavil žalobce a o ústním jednání byl pořízen protokol č. j. 4082/9.30/14/14.3-Prot. Ve vztahu k projednávané věci žalobce uvedl zejména tyto rozhodné skutečnosti: Žalobce většinou ví o dané práci pár dnů předem, pro danou práci se ptal i zaměstnanců v MAKRU, nicméně ti odmítli. Žalobce dále uvedl, že má známého z Ukrajiny, který se pohybuje v ukrajinské komunitě, proto se jej zeptal, zda nemá někoho na práci, neboť mu někdo vypadl. Tento známý přijel s paní S. přímo dne 22. 1. 2014 na dané pracoviště, kde paní S. také vysvětlil, co je to za práci a tato s tím souhlasila. Za zprostředkování paní S. žalobce známému

žádnou odměnu neposkytl, odměnu za práci poskytl až paní S. Žalobce dále uvedl, že paní S. vysvětlil danou práci, poskytl jí houbičky na umytí regálů, tekutý písek a zapůjčil gumáky. Další pokyny již nebyly třeba, neboť se jednalo o jednoduchou manuální práci. Dále žalobce uvedl, že práci kontroloval on sám, neboť uklízí po ní (oplachoval vodou prostory, které ona umyla). K odměně žalobce uvedl, že za první den jí vyplatil odměnu na ruku, druhý den tak učinit nestihl, neboť ji odvezla cizinecká policie. Na dotaz zda s paní S. uzavřel nějakou smlouvu, žalobce sdělil, že s ní nic neuzavřel, protože nikdy neví, kdo a jak dlouho vydrží danou práci vykonávat. Dále žalobce potvrdil, že věděl, že je paní S. z Ukrajiny, ale již si nezjišťoval, zda má povolení k zaměstnání. Závěrem žalobce projevil lítost nad svým jednáním, že si z toho bere ponaučení a příště bude uzavírat s pomocníky dohody.

19. Na základě provedeného správního řízení vydal prvostupňový orgán rozhodnutí ze dne 3. 6. 2014, č. j. 4082/9.30/14/14.3-RZ, kterým uznal žalobce vinným ze spáchání právního deliktu podle ustanovení § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, kterého se dopustil tím, že umožnil paní S. výkon nelegální práce ve smyslu ustanovení § 5 písm. e) bodu 1. a 2. zákona o zaměstnanosti, když dne 23. 1. 2014 na pracovišti umožnil fyzické osobě – cizince – paní S. výkon závislé práce, spočívající v čištění mrazících boxů, mimo pracovněprávní vztah, čímž porušil ustanovení § 3 zákoníku práce a bez povolení k zaměstnání, čímž porušil ustanovení § 89 zákona o zaměstnanosti. Za spáchaný správní delikt byla žalobci uložena pokuta dle ustanovení § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti ve výši 250 000 Kč. Současně byla žalobci uložena povinnost podle § 79 odst. 5 správního řádu, ve spojení s ustanovením § 6 odst. 1 vyhlášky č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení, uhradit paušální částku nákladů správního řízení ve výši 1 000 Kč. Rozhodnutí bylo žalobci doručeno dne 24. 6. 2014.
20. Proti rozhodnutí prvostupňového orgánu č. j. 4082/9.30/14/14.3-RZ ze dne 3. 6. 2014, doručil dne 7. 7. 2014 žalobce včasné odvolání, které bylo následně postoupeno žalovanému. Žalovaný dne 19. 8. 2014 rozhodl rozhodnutím pod č. j. 2907/1.30/14/14.3 tak, že odvolání žalobce zamítl. Toto rozhodnutí bylo žalobci doručeno dne 23. 8. 2014, kdy také nabylo právní moci.
21. Žalobce následně dne 9. 9. 2014 podal správní žalobu ke Krajskému soudu v Ostravě. Usnesením Krajského soudu v Ostravě ze dne 11. 9. 2014, č. j. 22Ad 90/2014 - 25, byla věc postoupena Městskému soudu v Praze, jako soudu a věcně a místně příslušnému podle ustanovení § 7 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).
22. Dne 29. 8. 2017 vydal Městský soud v Praze rozsudek č. j. 6Ad 24/2014 - 60, kterým zrušil rozhodnutí žalovaného č. j. 2907/1.30/14/14.3, ze dne 19. 8. 2014 a věc vrátil k dalšímu řízení. Rozsudek č. j. 6Ad 24/2014 - 60 nabyt právní moci dne 12. 9. 2017 a vykonatelnosti dne 12. 10. 2017. Důvodem zrušení daného rozhodnutí byl Nález Ústavního soudu ze dne 9. 9. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 52/13, kterým byla zrušena spodní hranice zákonného rozpětí pokuty za správní delikt nelegální práce, když ta do té doby činila 250 000 Kč.
23. Žalovaný vydal dne 12. 1. 2018 rozhodnutí č. j. 480/1.30/18-3, kterým na základě rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 6Ad 24/2014 - 60, zrušil rozhodnutí prvostupňového orgánu ze dne 3. 6. 2014, č. j. 4082/9.30/14/14.3-RZ, a věc vrátil k dalšímu řízení.

24. Prvostupňový orgán dopisem ze dne 13. 2. 2018, č. j. 3972/9.30/18-2, vyrozuměl žalobce o pokračování řízení a poučil žalobce o možnosti doložit své majetkové a finanční poměry. Následně na návrh účastníka řízení nařídil dopisem č. j. 3972/9.30/18.4 ze dne 5. 3. 2018 ústní jednání na den 23. 3. 2018. Dne 22. 3. 2018 obdržel prvostupňový orgán žádost o odročení jednání, kterou vyhodnotil jako nedůvodnou. Následně byl z ústního jednání, konaného bez přítomnosti žalobce vyhotoven Protokol o ústním jednání č. j. 3972/9.30/18-6, ze dne 23. 3. 2018.
25. Dopisem ze dne 27. 3. 2018, č. j. 3972/9.30/18-7, prvostupňový orgán informoval žalobce, že je v daném správním řízení ukončeno dokazování, přičemž jej poučil o právu vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí a o právu nahlédnout do spisu a opětovně upozornil na možnost doložit aktuální osobní a majetkové poměry a současně mu sdělil důvody, pro které nepřistoupil k ústnímu jednání. Oznámení o ukončení dokazování bylo účastníku řízení doručeno dne 27. 3. 2018. Žalobce již dále svých procesních práv nevyužil.
26. Dne 11. 4. 2018 vydal prvostupňový orgán rozhodnutí č. j. 3972/9.30/18-10, kterým uznal žalobce vinným ze spáchání správního deliktu podle ustanovení § 140 odst. 1 písm. c) zákon o zaměstnanosti tím, že umožnil výkon nelegální práce podle ustanovení § 5 písm. e) bodů 1 a 2 zákona o zaměstnanosti, když dne 23. 1. 2014 na pracovišti v OD Makro Cash & Carry s. r. o. na ulici Kaštanová v Brně, umožnil fyzické osobě, cizince (paní S.) zde uvedené výkon závislé práce, spočívající v čištění mrazících boxů, mimo pracovněprávní vztah, čímž porušil ust. § 3 zákoník práce, a bez povolení k zaměstnání, čímž porušil ust. § 89 zákona o zaměstnanosti. Za uvedený správní delikt byl žalobci dle ustanovení § 35 písm. b) a dle ustanovení § 46 zákona o odpovědnosti za přestupky uložen správní trest pokuty, a to dle ustanovení § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti, ve výši 70 000 Kč. Dále byla žalobci uložena povinnost nahradit náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč.
27. Rozhodnutí 3972/9.30/18-10, ze dne 11. 4. 2018, bylo žalobci doručeno dne 19. 4. 2018. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce dne 24. 4. 2018 blanketní odvolání, které na výzvu inspekce doplnil podáním ze dne 15. 5. 2018.
28. Toto odvolání bylo dne 22. 5. 2014 doručeno žalovanému. Žalovaný dne 11. 7. 2018 rozhodl rozhodnutím pod č. j. 480/1.30/18-7 tak, že odvolání žalobce zamítl jako nedůvodné. Toto rozhodnutí bylo žalobci doručeno dne 12. 7. 2018, kdy také nabylo právní moci.
29. Žalobce následně dne 10. 9. 2018 podal žalobu ke Krajskému soud v Brně. Usnesením Krajského soudu v Brně č. j. 31Ad 8/2018 - 51, ze dne 14. 10. 2018, byla věc postoupena Městskému soudu v Praze jako soudu a věcně a místně příslušnému podle ustanovení § 7 odst. 3 s. ř. s.

Řízení před soudem

30. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán, jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.); přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že se žalobce ani žalovaný správní orgán na výzvu Městského soudu v Praze nevyjádřili, zda požadují ve věci nařízení ústního jednání, má soud za to, že

účastníci řízení vyjádřili mlčky souhlas se zamýšleným postupem soudu rozhodnout ve věci samé bez nařízení ústního jednání. Z tohoto důvodu Městský soud v Praze postupoval podle § 51 odst. 1 s. ř. s. a o podané žalobě rozhodl, aniž ústní jednání nařizoval.

31. Soud připomíná, že žalobce v rámci podané žaloby žádal o přiznání odkladného účinku, přičemž Krajský soud v Brně svým usnesením ze dne 10. 10. 2018, č. j. 31Ad 8/2018 - 32, žalobě odkladný účinek nepřiznal. Proto městský soud již o daném návrhu znovu nerozhodoval.
32. Jádrem sporu je, zda se žalobce dopustil správního deliktu dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti tím, že umožnil výkon nelegální práce, jak je definována v § 5 písm. e) bod 1 a 2 zákona o zaměstnanosti, když dne 23. 1. 2014 na pracovišti v OD Makro Cash & Carry s. r. o. na ulici Kaštanová v Brně, umožnil fyzické osobě (paní S.) výkon závislé práce, spočívající v čištění mrazících boxů, mimo pracovněprávní vztah, čímž porušil § 3 zákoníku práce, a bez povolení k zaměstnání, čímž porušil § 89 zákona o zaměstnanosti.

Právní rámec

33. Při posouzení věci soud vycházel jak z platné a účinné právní úpravy v době spáchání správního deliktu, tak i z ustáleného výkladu této právní úpravy obsažené v relevantní judikatuře správních soudů.
34. Podle ustanovení § 112 odst. 1 zákon č. 250/216 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“) *„Na přestupky a dosavadní jiné správní delikty, s výjimkou disciplinárních deliktů, se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona hledí jako na přestupky podle tohoto zákona. Odpovědnost za přestupky a dosavadní jiné správní delikty, s výjimkou disciplinárních deliktů, se posoudí podle dosavadních zákonů, pokud k jednání zakládajícímu odpovědnost došlo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona; podle tohoto zákona se posoudí jen tehdy, jestliže to je pro pachatele příznivější“*
35. Z porovnání ustanovení § 140 zákona o zaměstnanosti platného v době spáchání správního deliktu, se současným zněním vyplývá, že skutková podstata správního deliktu zůstala zachována. Pouze se již nehovoří o správním deliktu, nýbrž se příslušné protiprávní jednání nazývá přestupkem.
36. Podle § 5 písm. e) bodu 1 a 2 zákona o zaměstnanosti se nelegální práci rozumí: *„(1) závislá práce vykonávaná fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah, (2) 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.“*
37. Podle § 89 odst. 1 zákona o zaměstnanosti *„Cizinec může být přijat do zaměstnání a zaměstnáván, je-li držitelem platné zaměstnanecké karty, karty unitropodnikově převedeného zaměstnance nebo modré karty, pokud tento zákon nestanoví jinak.“*
38. Podle § 89 odst. 2 zákona o zaměstnanosti *„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.“*
39. Mezi stranami sporu není pochyb o tom, že paní S. nedisponovala oprávněním umožňujícím ji na území České republiky výkon závislé práce v pracovněprávním vztahu.

40. K jednotlivým bodům žaloby uvádí soud následující:

Žalobní námitka č. 1: nebyly naplněny veškeré znaky závislé práce

41. Žalobce ve své žalobě namítl, že nebyly naplněny veškeré znaky závislé práce, hlavním argumentem pro toto tvrzení žalobce je, že paní S. nevykonávala práci pro žalobce, ale pro zprostředkovatele.
42. Tato námitka je nedůvodná.
43. Žalobce v celém rozsahu žaloby hovoří o zprostředkovateli, který měl poskytnout žalobci paní S. z důvodu výpadku vlastních pracovních sil žalobce pro danou práci. Nicméně soudu nebyly ze strany žalobce poskytnuty žádné důkazy podporující toto tvrzení (např. smlouvy, faktury, důkaz výsledkem zprostředkovatele) a uvedený zprostředkovatel nebyl žalobcem ani nijak konkretizován.
44. Soud v tomto ohledu připomíná, že řízení o správní žalobě proti rozhodnutí je ovládáno zásadou dispoziční (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), soud zásadně neprovádí důkazy nad rámec těch navržených stranami řízení. Povinnost označit a navrhnout důkazy k prokázání svých tvrzení (tzv. důkazní povinnost) upravená v ustanovení § 120 zákona č. 99/1963 Sb., občanském soudním řádu (o. s. ř.), náleží k základním procesním povinnostem účastníků a logicky navazuje na povinnost tvrdit rozhodné skutečnosti pro posouzení věci. Tato povinnost odpovídá rovněž dispoziční zásadě, na níž je soudní řízení správní založeno (zahájení řízení na návrh). Proto je v první řadě na navrhovateli (resp. žalobci), aby soudu vymezil okruh důkazů, které by soud měl za účelem zjištění skutkového stavu provést. Návrh na provedení důkazu musí být nejen dostatečně konkrétní, ale také musí být jednoznačně a srozumitelně spojen se spornou skutečností, k jejímuž objasnění by měl navrhovaný důkaz přispět (důkazní relevance, důkazní hodnota). Navrhování důkazů tedy v zásadě není považováno za rozšíření žaloby o další žalobní body (viz k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2007, č. j. 4Azs 176/2006 - 84, publikovaný pod č. 1834/2009 ve Sbírce NSS; všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná rovněž na www.nssoud.cz), vztahují-li se navržené důkazy k tomu, co již účastník tvrdil ve svém návrhu (resp. žalobě).
45. Bylo tedy na žalobci, aby při vědomí významu dispoziční zásady a důkazní povinnosti ovládající tento typ soudního řízení nejenom tvrdil, ale i dokládal relevantní důkazy, pro které by případně bylo možné přisvědčit tvrzení o zprostředkovateli. Nicméně žalobce uvedenému požadavku nedostal a pouhá argumentace odkazující k neznámému zprostředkovateli, tedy ještě sama o sobě není způsobila vyústit v závěr o tom, že tento zprostředkovatel skutečně je.
46. K jednotlivým znakům závislé práce podle § 2 odst. 1 zákoníku práce uvádí soud následující:
47. Podle § 2 odst. 1 zákoníku 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.“*
48. Podle § 3 zákoníku práce *„[z]ávislá práce může být vykonávána výlučně v základním pracovněprávním vztahu, není-li upravena zvláštními právními předpisy. Základními pracovněprávními vztahy jsou pracovní poměr a právní vztahy založené dohodami o pracích konaných mimo pracovní poměr.“*

49. Soud při posouzení věci vyšel také z judikatury Nejvyššího správního soudu, který v rozsudku ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6Ads 46/2013 – 35, vymezil znaky závislé práce ve světle právní úpravy účinné od 1. 1. 2012, které musí být naplněny, aby se dalo hovořit o závislé práci ve smyslu § 2 odst. 1 zákoníku práce. Těmito znaky jsou: (i) soustavnost, (ii) osobní výkon práce, (iii) vztah nadřízenosti a podřízenosti mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem. Rozsudek Nejvyšší správní soud ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6Ads 46/2013 – 35, k tomu uvádí, že *„[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.“*
50. Co se týče znaku závislé práce spočívajícího ve vztahu nadřízenosti a podřízenosti, Nejvyšší správní soud ve shora citovaném rozsudku konstatoval, že *„vztah podřízenosti zaměstnance vůči zaměstnavateli představuje nutně subjektivní kategorii. Rozhodující je tedy zejména to, zda zaměstnanec sám vnímá své postavení jako podřízené a to je důvodem, proč respektuje pokyny zaměstnavatele. Pokud má ovšem správní orgán naplnění tohoto subjektivního znaku objektivně prokázat, musí zkoumat, zda je dána osobní závislost zaměstnance na zaměstnavateli a zejména co je její příčinou.“*
51. Soud dále konstatuje, že správní orgány (zejména orgán prvostupňový na straně 12 – 15 svého rozhodnutí) se v tomto směru uvedenými znaky závislé práce podrobně zabývaly a dostatečně a řádně jej odůvodnily. Tedy nepřisvědčil námitce žalobce, že nebyly dostatečně vypořádány všechny jeho námitky týkající se znaků závislé práce. V případě poukazu na skutečnost, že žalovaný odkazuje pouze na odůvodnění prvostupňového orgánu, soud připomíná, že dle ustálené judikatury je třeba na správní řízení a na správní rozhodnutí orgánů obou stupňů nahlížet jako na jeden celek Nad rámec hodnocení správních orgánů se soud také zabýval tím, zda byly naplněny znaky závislé práce ze strany žalobce ve vazbě na uplatněné námitky a k jednotlivým znakům uvádí následující:
52. *Osobní výkon práce* pro žalobce byl v rámci kontroly cizineckou policií zjištěn, když paní S. byla zaštižena na pracovišti, kde vykonávala pracovní činnost spočívající v čištění mrazících boxů. Přičemž byla oděna v pracovním oděvu (černé kalhoty, černá bunda, černé gumové holínky). Pokud žalobce namítal, že uvedenou činnost paní S. nevykonávala pro žalobce, ale pro zprostředkovatele, tak toto tvrzení nijak nepodložil a zároveň toto tvrzení nijak nezpochybňuje osobní výkon práce, když bylo najisto prokázáno, že se paní S. nacházela na daném pracovišti a vykonávala zde práci. Uvedené také plyne ze sdělení paní S. ze dne 24. 1. 2014, č. j. KRPB-21130-10/ČJ-2014-060022-SV zachycené v protokolu o vyjádření účastníka správního řízení a také jej potvrdil i žalobce v protokolu o výsledku svědka ze dne 24. 1. 2014, č. j. KRPB-21130/ČJ-2014-060022-SV a v protokolu z ústního jednání před prvostupňovým orgánem ze dne 20. 5. 2014, č. j. 4082/9.30/14/14.3-Prot (dále jen „protokoly ze dne 24. 1. 2014 a protokol ze dne 20. 5. 2014“).

53. Dle zjištění soudu byl naplněn i znak *nadřízenosti a podřízenosti*. V tomto ohledu je rozhodující zejména to, zda paní S. vnímala své postavení jako podřízené a z tohoto důvodu respektovala pokyny žalobce. Co se týče vzájemné nadřízenosti (resp. podřízenosti), paní S. uvedla, že pokyny jí sdělil přímo žalobce, a to osobně. Taktéž žalobce uvedl, že výhradně on přiděloval práci paní S. Pokud žalobce zpochybňoval, že by byla paní S. podřízena přímo jemu, ale zprostředkovateli. Taktéž soud uvádí, že uváděné tvrzení žalobce nijak nepodložil a ani ty skutečnosti nevyplývají ze skutkových zjištění správních orgánů. Je zřejmé, že si paní S. sama nestanovovala úkoly, nýbrž vykonávala činnost na základě pokynu žalobce (viz protokoly ze dne 24. 1. 2014 a protokol ze dne 20. 5. 2014).
54. Jak uvedl Krajský soud v Praze v rozsudku ze dne 17. 6. 2019, č. j. 48A 71/2017 - 37, „[p]okyny, které má na mysli ustanovení § 2 odst. 1 zákoníku práce, se nemusejí projevit jako bezprostřední fyzická kontrola nebo úkolování zaměstnanců, jestliže to nebylo pro realizaci předmětné činnosti nezbytné.“ V posuzovaném případě žalobce uvedl, že paní S. na začátku práci vysvětlil a poté již další pokyny nebyly třeba, jelikož se jedná o jednoduchou manuální práci a zároveň její práci kontroloval tím, že uklízel po ní (oplachoval vodou prostory, které ona umyla). V daném kontextu je tak soud přesvědčen, že i samotné vysvětlování práce je nutno vnímat jako udělování pokynů k výkonu práce závislé osobě. Zároveň bez poskytnutého vybavení žalobcem (houbičky na umytí regálů, tekutý písek a gumáky) by paní S. žádnou činnost nemohla ani provádět. Po vysvětlení pracovního postupu již logicky přímý dohled během práce nebyl objektivně nutný. Činnost probíhala na pracovišti, kde se také nacházel žalobce, který současně s paní S. vykonával práci. Soud má tedy za to, že bylo ze strany správního orgánu bezpečně prokázáno, že paní S. pracovala podle pokynů žalobce.
55. Dalším znakem podřízenosti je očekávání *odměny* za odvedenou práci. V daném případě není sporu o tom, že paní S. náležela za vykonávanou činnost odměna. Tuto skutečnost shodně potvrdila jak paní S., tak žalobce. Uvádí-li žalobce, že odměna jí měla být vyplacena zprostředkovatelem a on jí pouze předal finanční prostředky, které jí měl následně vyplatit zprostředkovatel, tak se soudu jeví toto tvrzení jako nepřesvědčivé, když je najisto prokázáno, že paní S. obdržela odměnu přímo od žalobce. To také dokládají původní tvrzení žalobce uvedené v protokolu ze dne 24. 1. 2014 a v protokolu ze dne 20. 5. 2014. Pokud jde o tvrzení žalobce, že leží na straně žalovaného důkazní břemeno, aby tvrzení žalobce vyvrátil a nade vší pochybnost prokázal, že se dopustil protiprávního jednání. Ten tak učinil, zejména pak prvostupňový orgán na straně 12 – 15 svého rozhodnutí podrobně odůvodňuje skutkovou podstatu správního deliktu. Současně soud připomíná, že bylo na žalobci, aby předložil relevantní důkazy pro svá tvrzení v souladu s dispoziční zásadou správního řízení a důkazní povinností žalobce. To však žalobce neučinil.
56. K podmínce *soustavnosti* vykonávané práce lze uvést, že soustavnost jako znak závislé práce ve smyslu § 2 odst. 1 zákoníku práce nemůže být vykládána jen ve smyslu opaku jednodenní práce, jednorázové činnosti, jednorázové výpomoci, ale právě s přihlédnutím k tomu, že závislá práce může být vykonávána také v právním vztahu založeném na dohodě o provedení práce či o pracovní činnosti. Vlastní výkon práce tak může být v určitém časovém rozmezí značně nerovnoměrný. Šetřením bylo zjištěno, že uvedenou činnost paní S. vykonávala v době od 22. 1. 2014 do 23. 1. 2014 (uvedené vyplývá z evidencí návštěv za dny 22. 1. 2014 a 23. 1. 2014, z protokolů ze dne 24. 1. 2014 a protokolu ze dne 20. 5.

2014), lze její činnost charakterizovat jako soustavnou, neboť okolnosti případu nasvědčují tomu, že jak ze strany žalobce, tak i ze strany paní S. bylo motivací vykonávat práci soustavnou (nikoliv jednorázovou) s tím, že časovou dotaci určovaly potřeby žalobce, které jak sám žalobce uvedl jsou velmi proměnlivé, což nevylučuje možnou potřebu pracovní síly také v budoucnu i na jiných zakázkách žalobce. Tento znak tedy nelze hodnotit bez souvislosti s ostatními zjištěnými skutečnostmi, když je třeba hodnotit také smysl spolupráce, nikoli jen její délku. Opačný závěr by popíral všechny možné krátkodobé brigády.

57. Na základě výše uvedeného soudu nezbylo než přisvědčit závěru správních orgánů obou stupňů, že v případě výkonu práce paní S. byly naplněny znaky závislé práce podle § 2 odst. 1 zákoníku práce.

Žalobní námitka č. 2: použití výpovědi paní S. jako účastníka řízení před jiným orgánem veřejné moci

58. Žalobce ve své žalobě dále namítl, že se správní orgán prvního stupně při svém šetření odkázal na výslech paní S. jakožto účastníka řízení ze dne 24. 1. 2014, který paní S. podstoupila v procesní funkci svědka a u odlišného správního řízení. Vzhledem k tomu, že se jedná o jiné správní řízení, má žalobce za to, že tato výpověď neměla být použita.
59. Tato námitka je také nedůvodná.
60. Soud se zcela ztotožnil s již vysloveným závěrem zdejšího soudu, který tuto věc projednával a ve svém rozsudku ze dne 29. 8. 2017, č. j. 6Ad 24/2014 – 60, uvedl, že „[n]elze hodnotit bez dalšího svědeckou výpověď žalobce v jiném správním řízení, kterým bylo řízení o správním vyhoštění jiné osoby na cizinecké policii podle zákona o pobytu. Tento podklad je možné využít pro případné další dokazování či konfrontaci s jinými důkazy, nelze z něj však bez dalšího vycházet v tomto správním řízení a okolnosti z něj zjištěné bez dalšího brát za skutkové zjištění v tomto správním řízení. V tomto směru by žalobní argumentace byla rovněž důvodná – nicméně v tomto případě je z obsahu správního spisu i odůvodnění rozhodnutí zcela jasně patrné, že správní úřady vycházely z množství jiných podkladů, z nichž příslušná skutková zjištění čerpaly, proto toto pochybení soud považuje pouze za marginální, nemající přímý vztah k napadenému rozhodnutí. Pokud žalobce namítal, že se nějakým způsobem vyjadřoval v průběhu správního řízení, přičemž obsah tohoto vyjádření následně popíral v odvolání, pak je nutné uvést, že žalovaný správně vyhodnotil tuto procesní taktiku jako nevěrohodné vyjádření v podaném odvolání, a pokud vycházel z vyjádření žalobce v průběhu správního řízení, k žádnému porušení procesních práv žalobce nedošlo, neboť to byl žalobce, kdo obsah svého vyjádření sám formuloval, vědom si toho, že probíhá nějaké správní řízení, a pokud svého práva využil, nemůže následně důvodně uvádět, že nevěděl, jaké to pro něj může mít v právní sféře následky.“
61. Pokud žalobce zpochybňuj výpověď paní S. z důvodu, že nebyla s ohledem na jazykovou bariéru schopna chápat význam položených dotazů, tak soud konstatuje, že z protokolu ze dne 24. 1. 2014, č. j. KRPB-21130-10/ČJ-2014-060022-SV vyplývá, že byla řádně poučena a byla jí poskytnuta na její žádost tlumočnice z ukrajinského jazyka. Je tedy zřejmé, že správní orgán zajistil, aby paní S. porozuměla kladeným dotazům a byla schopna na ně relevantním způsobem reagovat.
62. Soud tedy shrnuje, že tato výpověď nebyla jediným podkladem pro rozhodnutí o správním deliktu žalobce. Pro naplnění skutkové podstaty správního deliktu dle § 140 odst. 1 písm.

c) zákon o zaměstnanosti byly rozhodující i další důkazní prostředky (např. evidence návštěv za dny 22. 1. 2014 a 23. 1. 2014, protokoly ze dne 24. 1. 2014 a protokol ze dne 20. 5. 2014)

Žalobní námitka č. 3: nebyla naplněna materiální stránka předmětného správního deliktu

63. Žalobce ve své žalobě namítl, že daným skutkem nebyla naplněna materiální stránka předmětného správního deliktu, a to z důvodu okolnosti, že se jednalo o nárazový skutek, který neměl vliv na fungování trhu práce, když o prováděnou činnost nebyl zájem ze strany dalších osob, které pracovaly v supermarketu a mohly nabízenou činnost vykonávat.
64. Tato námitka je také nedůvodná.
65. Podle § 5 zákon o odpovědnosti za přestupky *„Přestupkem je společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin.“*
66. Koncepce správního deliktu (dnes přestupku podle citovaného ustanovení) je vystavěna na tzv. materiálně-formálním pojetí. To znamená, že k tomu, aby určité jednání bylo správním deliktem, je třeba, aby toto jednání bylo výslovně jako správní delikt označeno, a zároveň musí platit, že jde o jednání společensky škodlivé. Chybí-li byt jedna z těchto podmínek, o správní delikt se nejedná. Odůvodnění rozhodnutí o správním deliktu pak musí směřovat k naplnění obou částí této definice, je tedy třeba vždy popsat, o jaké zákonem zapovězené jednání jde (jak byla naplněna skutková podstata), zároveň musí být zřetelně uvedeno, proč jde o jednání společensky škodlivé. Soud konstatuje, že správní orgány se v tomto směru uvedeným znakem škodlivosti předmětného správního deliktu zabývaly a řádně jej odůvodnil.
67. Nelze tedy souhlasit s tvrzením žalobce o absenci materiální škodlivosti správního deliktu, 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. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. 2. 2015, č. j. 3As 92/2014 - 32, 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.“*, žalobce svým jednáním naplnil skutkovou podstatu vytýkaného správního deliktu ve všech jeho znacích, přičemž ze skutkového stavu nevyplývaly významné okolnosti, které by vyloučily, že byl jednáním žalobce porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti. Z uvedeného navíc plyne, že materiální stránka správního deliktu je za běžných okolností presumována a její absence tedy závisí na individuálních (výjimečných) okolnostech případu.
68. Soud považuje za nepochybné, že žalobce svým jednáním naplnil materiální stránku projednávaného správního deliktu, když ta je ve většině případů naplněna již s ohledem na protiprávnost činu, neboť obecně jsou sankcionována pouze jednání vykazující určitý stupeň společenské škodlivosti. Míra společenské škodlivosti činu se tedy standardně promítá toliko do úvah o uložení sankce (jakožto ukazatel závažnosti činu), pouze ve výjimečných případech může hrát roli při posouzení naplnění skutkové podstaty správního deliktu. Tato situace může nastat tehdy, pokud je porušení veřejného zájmu

naprosto minimální či nulové, takže charakter a stupeň nebezpečnosti konkrétního jednání se bude nacházet mimo hranice typové nebezpečnosti dané ve znacích skutkové podstaty správního deliktu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, č. j. 7Afs 27/2008 - 46).

69. Soud se však v souladu s žalovaným nedomnívá, že by taková situace nastala v řešeném případě. Prvostupňový orgán řádně popsal, jaké zájmy žalobce porušil, zhodnotil obecnou důležitost těchto zájmů i míru závažnosti jednání žalobce, což se projevilo zejména při individualizaci správního trestu (viz strana 15 -17 rozhodnutí prvostupňového orgánu). V daném případě nebyly shledány žádné okolnosti, které by vylučovaly společenskou škodlivost jednání žalobce.

Žalobní námitka č. 4: uložení nepřiměřené sankce za správní delikt

70. Žalobce má za to, že mu byla uložena nepřiměřená sankce s ohledem na poměry žalobce, okolnosti případu a zejména jejich závažnost.
71. Tato námitka je také nedůvodná.
72. Městský soud v Praze předně konstatuje, že správní orgány (zejména orgán prvostupňový na stranách 16 – 18 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 žalobce si musel být vědoma zákazu umožnění výkonu nelegální práce. Prvostupňový orgán neopomenul ani majetkové poměry žalobce, stejně jako polehčující okolnosti (první zjištěné porušení předpisů žalobcem).
73. Podle § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti, ve znění účinném ke dni 1. 10. 2015 „*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.*“
74. Soud s ohledem na novou právní úpravu správního práva trestního, 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 žalobce příznivější (čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, § 112 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky). Totéž učinil již ve svém rozsudku ze dne 29. 8. 2017, č. j. 6Ad 24/2014 - 60, kterým zrušil původní rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 8. 2014, č. j. 2907/1.30/14/14.3, neboť v době po vydání rozhodnutí žalovaného došlo k vyhlášení nálezů Ústavního soudu ze dne 9. 9. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 52/13, kterým byla zrušena spodní hranice zákonného rozpětí pokuty za správní delikt nelegální práce, když ta do té doby činila 250 000 Kč.
75. Žalovaný taktéž v napadeném rozhodnutí provedl stručnou rekapitulaci relevantní novelizace zákona o zaměstnanosti, a to v důsledku nálezů Ústavního soudu ze dne 9. 9. 2014 sp. zn. Pl. ÚS 52/13. Změnu právní úpravy žalovaný při svém rozhodování náležitě zohlednil, přičemž aplikoval právní úpravu pro žalobce nejpriznivější, když aplikoval zákon o zaměstnanosti účinný od 20. 10. 2014 do 30. 9. 2015, dle kterého lze právnické osobě za správní delikt podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti

uložit pokutu až do výše 10 000 000 Kč, aniž by spodní hranice zákonného rozpětí byla stanovena.

76. Soud v této souvislosti připomíná, že jeho úkolem není posuzovat spravedlnost uložené sankce, ale to, zda byla uložena v souladu se zákonem. Soudu totiž nepřísluší nahradit správní úvahu ohledně uložení sankce. Správní orgán má při ukládání sankce volnost správního uvážení, přičemž je vázán principy správního rozhodování, mezi které patří zákonnost, spravedlnost, individualizace a přiměřenost. Při určení druhu sankce a její výměry pak měl správní orgán v souladu s ustanovením § 36 a následujících zákona o odpovědnosti za přestupky přihlídnout k závažnosti správního deliktu, ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům, k okolnostem, za nichž byl spáchán, k míře zavinění, k pohnutkám a k osobě pachatele. V dané věci nebylo zjištěno, že by závěry správního orgánu nebyly podloženy dostatečně skutkovými zjištěními nebo s nimi byly v rozporu či že by se správní orgán nevypořádal se všemi odvolacími námitkami žalobce a tam, kde se jeho rozhodnutí opíralo o správní uvážení, nedošlo k vybočení z mezí a hledisek stanovených zákonem.
77. 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.
78. K užití moderačního práva se vyjádřil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1Afs 1/2012 -36, kde uvedl, že *„použitím moderačního práva soud nabrazuje správní uvážení správního orgánu ... Moderační právo soudu má však místo pouze tam, kde je postih za spáchaný správní delikt zjevně nepřiměřený (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 11. 2004, čj. 10Ca 250/2003 - 48, publikovaný pod č. 560/2005 Sb. NSS).... V rámci moderačního práva soud zkoumá, zda nedošlo k excesu při individualizaci trestu, tedy zda a jak bylo přihlídnuto ke všem specifikům konkrétního případu a zda byl v rámci zákonné trestní sankce vybrán pro pachatele takový druh trestu a v té výměře, která splní účel trestu a není zjevně nepřiměřená.“*
79. Jak vyplývá z citované judikatury, moderace uložené sankce soudem přichází v úvahu pouze tehdy, je-li uložena pokuta zjevně nepřiměřená. K takovému závěru ale v nyní posuzované věci soud nedospěl. Soud tedy neshledal důvod pro moderaci výše uložené pokuty, neboť nebyla uložena ve zjevně nepřiměřené výši (§ 78 odst. 2 s. ř. s.).
80. Žalobce dále vznesl námitku, že uložena pokuta má pro něj likvidační charakter, nicméně toto tvrzení nijak podrobně neupřesnil a ani nedoložil své tvrzení o hrozícím likvidačním účinku uložené pokuty. Žalobce pouze doložil doklady týkající se jeho osobních a majetkových poměrů v rámci řízení před vydáním rozhodnutí v roce 2014, a to konkrétně daňová přiznání za rok 2012 a 2013. Žalobce byl žalovaným v dalším řízení po rozsudku zdejšího soudu ze dne 29. 8. 2017, č. j. 6Ad 24/2014 - 60, vyzván k doložení aktuálních osobních a majetkových poměrů (ve vyrozumění o pokračování řízení ze dne 13. 2. 2018, č. j. 3972/9.30/18-2 a v předvolání ze dne 5. 3. 2018, č. j. 3972/9.30/18-5), tato ale nijak nedoložil. Podle ustanovení § 52 správního řádu *„Účastníci jsou povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení. Správní orgán není návrhy účastníků vázán, vždy však provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci.“* K uvedené problematice taktéž Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1As 9/2008 - 133 uvádí *„Správní*

orgán vychází při zjišťování osobních a majetkových poměrů z údajů doložených samotným účastníkem řízení, případně z těch, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení či které si opatří samostatně bez součinnosti s účastníkem řízení. Nelze-li takto získat přesné informace, je správní orgán oprávněn stanovit je v nezbytném rozsahu odhadem.“ Bylo tedy na žalobci prokázat jeho tvrzení, že by udělení pokuty v dané výši znamenalo vážnou újmu na jeho podnikání i majetkových poměrech, která by mohla být až likvidační. Vzhledem k tomu, že žalobce však podrobně neupřesnil a nedoložil svá tvrzení o hrozícím likvidačním účinku uložené pokuty, správní orgány nemohly zhodnotit ekonomickou situaci žalobce komplexněji, a proto pouze podpůrně přihlédly k dostupným údajům týkajících se předmětu činnosti žalobce, jeho základního kapitálu a rozsahu a délky podnikatelských aktivit a výši pokuty stanovily odhadem. Žalovaný se také náležitě zabýval odůvodněním, proč zmíněnou výši pokuty nepovažuje za likvidační a otázka dalších finančních závazků náležela mezi břemena tvrzení a důkazní břemena, která v řízení před správními orgány nese právě žalobce.

81. K žalobní námitce, že žalobce jednal bez zavinění, z pouhé nedbalosti, soud uvádí, že zaměstnavatel nese odpovědnost za projednávaný správní delikt dle ustanovení § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti objektivně, bez ohledu na zavinění. Je proto nerozhodné, zda bylo jednání žalobce úmyslné.
82. Městský soud v Praze dospěl v daném případě k závěru, že uložená pokuta ve výši 70.000 Kč není pokutou likvidační, ale není ani pokutou zjevně nepřiměřenou, když odpovídá zjištěným okolnostem případu, majetkovým poměrům žalobce a plní preventivní, výchovnou a represivní funkci. Dle soudu její výše odpovídá danému porušení zákona i zákonnému rozpětí stanovenému v ustanovení § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti. Úvaha provedená správními orgány se jeví jako dostatečná a mající oporu v provedeném dokazování.

Závěr a náklady řízení

83. Ze všech výše uvedených důvodů soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
84. O nákladech řízení soud rozhodl podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož žalobce, vzhledem k tomu, že nebyl ve věci úspěšný, nemá právo na náhradu účelně vynaložených nákladů v řízení a žalovaný, kterému by právo na náhradu účelně vynaložených nákladů podle výsledku řízení náleželo, žádné náklady řízení, nad rámec jejího běžného výkonu úředních činností, nevznikly. Soud proto vyslovil, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v ustanovení § 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.

V Praze dne 10. června 2021
Bedřich
předseda senátu

Mgr. Marek