



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobce: **REHISTAV Jílek s. r. o.**
sídlem Slatina 29, 671 53 Slatina
zastoupený advokátem Mgr. Jiřím Hladíkem
sídlem náměstí 28. října 1898/9, 602 00 Brno

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 11. 2020, č. j. 7321/1.30/20-3

takto:

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Oblastní inspektorát práce pro Jihomoravský a Zlínský kraj (dále také „oblastní inspektorát“) zahájil dne 6. 5. 2019 kontrolu na pracovišti „rekonstrukce severovýchodního bastionu hradu Špilberk“ na adrese Špilberk 210/1, 602 00 Brno, v součinnosti s oddělením pobytové kontroly, pátrání a eskort Policie České republiky,

Krajské ředitelství Brno (dále také „policie“). Kontrola proběhla podle § 5 odst. 1 písm. a) v rozsahu § 3 zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, a podle § 125 v rozsahu § 126 odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti.

2. Rozhodnutím ze dne 7. 9. 2020, č. j. 13991/9.30/20-7, sp. zn. S9-2020-489, oblastní inspektorát uznal žalobce vinným z přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Jeho se měl dopustit tím, že na pracovišti „rekonstrukce severovýchodního bastionu hradu Špilberk“ umožnil výkon nelegální práce fyzickým osobám ukrajinské státní příslušnosti (Y. F., I. N., I. P.) dle § 5 písm. e) bod 1. a 2. zákona o zaměstnanosti a umožnil výkon závislé práce spočívající v provádění stavebních prací mimo pracovněprávní vztah, čímž bylo porušil ustanovení § 3 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, bez povolení k zaměstnání, čímž porušil § 89 odst. 2 zákona o zaměstnanosti. Dále byl uznán vinným tím, že umožnil výkon závislé práce fyzické osobě ukrajinské státní příslušnosti (D. R.) spočívající v provádění stavebních prací v rozporu se zaměstnaneckou kartou, a to konkrétně v rozporu s místem výkonu práce. Uvedený cizinec měl výkon práce povolen na adrese „Slatina 29, 671 53 Jevišovice“, ovšem práci vykonával v areálu hradu Špilberk v Brně (výrok I.). Za přestupek byla žalobci uložena pokuta ve výši 180 000 Kč podle § 35 písm. b) a podle § 46 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „přestupkový zákon“), a § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti (výrok II.). Týmž rozhodnutím uložil oblastní inspektorát ve výroku III. žalobci povinnost uhradit náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč.
3. Žalobce podal proti rozhodnutí oblastního inspektorátu dne 24. 9. 2020 blanketní odvolání, které doplnil dne 8. 10. 2020.
4. Žalovaný v rámci řízení o odvolání napadeným rozhodnutím podle § 4 odst. 1 písm. j) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce a § 90 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, změnil výrok I. rozhodnutí oblastního inspektorátu tak, že slova „*čímž mohlo být porušeno ust. § 3 zákona č. 262/2006 Sb.,*“ nahradil slovy „*čímž bylo porušeno ust. § 3 zákona č. 262/2006 Sb.*“ Ve zbylé části odvolání žalobce zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

II. Obsah žaloby

5. Žalobce ve včas podané žalobě uvedl, že napadené rozhodnutí považuje za nezákonné z důvodu nesprávného hmotněprávního posouzení a z důvodu nesprávně a neúplně zjištěného skutkového stavu.
6. Správní orgán popsal skutek tak, že v něm nelze spatřovat spáchání přestupku ve smyslu § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Umožnění výkonu nelegální práce nelze aplikovat na jednání spočívající ve výkonu závislé práce, která spočívá v provádění stavebních prací mimo pracovněprávní vztah. Popis skutku musí podle přestupkového zákona a správního řádu obsahovat označení místa, času a způsobu jeho spáchání. Dále z něj musí být patrná totožnost skutku. Popis skutku tak v daném případě neměl obsahovat jeho kvalifikaci, ale popis jednání, jímž měl být výkon závislé práce spočívající v provádění stavebních prací umožněn. Samotné konstatování toho, že v daném místě a čase byly prováděny stavební práce, nemůže naplňovat skutkovou podstatu přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti.

7. Popis pracoviště jako „rekonstrukce severovýchodního bastionu hradu Špilberk“ připouští úvahy o možných alternativních osobách, které mohly mít toto místo za své pracoviště. Takovou osobou mohl být vlastník některé z nemovitostí na místě, zhotovitel či třeba subdodavatel. Na pojem „umožnit výkon nelegální práce“ nelze pohlížet jako na pasivní jednání pachatele. Naopak pachatel musí aktivně tvořit podmínky pro výkon práce daných osob (např. obstaráváním pracovních pomůcek, hrazením odměny či poskytováním jiného druhu plnění).
8. Rozhodnutí žalovaného je zatíženo nedostatkem důvodů, který má svůj základ v neúplném dokazování. Napadené rozhodnutí neobsahuje odůvodnění toho, proč právě žalobce byl obviněn ze spáchání daného přestupku. Správní orgány odmítly obhajobu žalobce s odkazem na jeho domnělou účelovost. Takový postup je však třeba odmítnout, neboť žalobce doložil listiny k osvědčení právních vztahů na daném pracovišti. Závěr správních orgánů nemá oporu v provedeném dokazování. Správní orgány měly přistoupit například k výslechu osob zúčastněných na činnosti na daném pracovišti, aby mohly učinit relevantní skutkový závěr.
9. Ve správním řízení nebyly provedeny žádné výslechy osob. Správní orgán vycházel z protokolů o výsleších účastníků ve správním řízení. Jednalo se však o výslechy učiněné v jiném správním řízení, nejspíše v řízení o vyhoštění. Žalobce nebyl o těchto výsleších vyrozuměn a nemohl se jich účastnit či klást těmto osobám otázky. Mimo to správní řízení nezná úkon výslech účastníka, ale pouze výslech svědka. Pokud byly tyto výslechy provedeny na základě zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, nelze tyto protokoly použít samostatně, bez předložení celého správního spisu, aby bylo možné posoudit věrohodnost vyslychaných osob či ověřit jejich poučení a zájem na výsledku řízení.
10. Provádění stavebních prací nelze činit v rozporu se zaměstnaneckou kartou. Zaměstnanecká karta místo výkonu práce nebo pracoviště neuvádí, ani jinak závazně neurčuje. Výrok rozhodnutí oblastního inspektorátu ve vztahu k panu D. R. tak byl žalovaným nesprávně právně posouzen. Zaměstnaneckou kartou je povolení k dlouhodobému pobytu opravňující cizince k přechodnému pobytu na území delšímu než 3 měsíce a k výkonu zaměstnání na pracovní pozici, na kterou byla zaměstnanecká karta vydána, nebo na pracovní pozici, ke které byl udělen souhlas Ministerstva vnitra. Místo výkonu práce zákonná definice neobsahuje. Skutečnost, že se místo výkonu práce uvádí do žádosti o zaměstnaneckou kartu, na tom nemůže ničeho změnit. Závazná část individuálního právního aktu se odvíjí od jeho výroku, nikoli od jeho odůvodnění.
11. Na základě výše uvedeného žalobce navrhl, aby soud zrušil napadené rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí oblastního inspektorátu a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného

12. Žalovaný ve vyjádření k žalobě navrhl žalobu zamítnout. Námitky žalobce jsou z většiny totožné s těmi, jež byly uvedeny ve správním řízení. Z tohoto důvodu odkázal na obsah vydaného rozhodnutí, jakož i rozhodnutí oblastního inspektorátu, které spolu tvoří jeden celek.
13. Má za to, že výrok I. rozhodnutí oblastního inspektorátu obsahuje náležitý popis skutku tak, jak je vyžadován zákony. Nejedná se pouze o parafrázování zákona. Je si vědom, že v rámci správního řízení nebyly provedeny důkazy svědeckými výpověďmi. Protokoly o výsleších účastníků ve správním řízení pochází od Policie České republiky. Žalobce měl

možnost se provedeního dokazování před oblastním inspektorátem zúčastnit. Měl také možnost nahlížet do spisu a činit si z něj kopie. Nelze tak mít za to, že by žalobce nevěděl, na základě jakých podkladů bylo v přestupkovém řízení rozhodováno.

14. Výpovědi zachycené v protokolech ve smyslu § 18 odst. 1 správního řádu byly provedeny v rámci řízení o správním vyhoštění, což ostatně vyplývá přímo z daných protokolů. Dotčené osoby byly před provedením výsledků řádně poučeny o svých procesních právech a povinnostech. Protokol pořízený dle § 18 správního řádu je veřejnou listinou ve smyslu § 53 odst. 3 správního řádu a je možné z něj vycházet při rozhodování o věci samé. Žalobce měl v rámci správního řízení možnost se s podklady seznámit a vyjádřit se k nim, přičemž správní orgány tyto protokoly hodnotily jak jednotlivě, tak ve vzájemných souvislostech s dalšími podklady pro vydání rozhodnutí. Oblastní inspektorát ani žalovaný na tyto protokoly nenahlíželi jako na důkazy svědeckými výpověďmi provedenými v přestupkovém řízení před orgány inspekce práce.
15. Jak plyne z výrokové části rozhodnutí Ministerstva vnitra České republiky ze dne 5. 3. 2019, č. j. OAM-1675-14/ZM-2019, pan R. mohl ve vytýkaném časovém období na základě veřejnoprávního povolovacího režimu dle zákona o pobytu cizinců vykonávat práci na pracovišti na adrese „Slatina 29, 671 53 Jevišovice“.

IV. Posouzení věci soudem

16. O žalobě soud rozhodl bez nařízení jednání v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního („s. ř. s.“).
17. Žaloba **není důvodná**.
18. Podstatou sporu je otázka, zda žalobce umožnil svému zaměstnanci (D. R.) výkon nelegální práce tím, že v rozporu se zaměstnaneckou kartou prováděl stavební práce (konkrétně je prováděl v rozporu s místem výkonu práce), a dále zda žalobce umožnil výkon závislé práce spočívající v provádění stavebních prací mimo pracovněprávní vztah třem fyzickým osobám ukrajinské státní příslušnosti (Y. F., I. N., I. P.).
19. Soud se nejprve zabýval námitkou žalobce směřující do nekonkrétnosti popisu jednání uvedeného ve výroku I. rozhodnutí oblastního inspektorátu. Konkrétně žalobce tvrdil, že v souladu se zákonem o přestupcích musí popis skutku obsahovat mimo zákonem stanovené náležitosti (jako je místo, čas apod.) také takový popis jednání, který zaručí jeho nezaměnitelnost s jinými skutky.
20. Podle § 93 odst. 1 přestupkového zákona se *„ve výrokové části rozhodnutí o přestupku, kterým je obviněný uznán vinným, se kromě náležitostí podle správního řádu uvede a) popis skutku s označením místa, času a způsobu jeho spáchání, b) právní kvalifikace skutku, c) vyslovení viny, d) forma zavinění u obviněného, který je fyzickou osobou, e) druh a výměra správního trestu, popřípadě výrok o podmíněném upuštění od uložení správního trestu, o upuštění od uložení správního trestu nebo o mimořádném snížení výměry pokuty, f) výrok o započtení doby, po kterou obviněný na základě úředního opatření učiněného v souvislosti s projednávaným přestupkem již nesměl činnost vykonávat, do doby zákazu činnosti, g) výrok o uložení ochranného opatření, h) výrok o nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení a i) výrok o náhradě nákladů řízení.“*

21. Soud má za to, že výrok I. rozhodnutí oblastního inspektorátu (i po změně učiněné žalovaným, který nahradil slova „čímž mohlo být porušeno ust. § 3 zákona č. 262/2006 Sb.“ slovy „čímž bylo porušeno ust. § 3 zákona č. 262/2006 Sb.“) obsahuje všechny povinné náležitosti stanovené přestupkovým zákonem. Obsahuje jednak popis skutku včetně způsobu jeho spáchání, identifikaci osob (pan F., N., P.), údaj o tom, že žalobce těmto osobám umožnil výkon závislé práce spočívající v provádění stavebních prací mimo pracovněprávní vztah, resp. že umožnil výkon závislé práce v rozporu s místem výkonu práce panu R.. Ve výroku je obsažen rovněž čas jednání - 6. 5. 2019, tedy den, kdy na stavbě proběhla kontrola oblastního inspektorátu provedená v součinnosti s policií. Dále je ve výroku specifikováno rovněž místo přestupkového jednání - pracoviště „rekonstrukce severovýchodního bastionu hradu Špilberk“ a přesná adresa místa. Žalobce s popisem pracoviště nesouhlasí, neboť má za to, že daný popis umožňuje spekulace o více možných alternativních osobách, které by mohly mít dané místo za své pracoviště. Takové výhrady však soud shledal nepřipadné, neboť přestupkové řízení bylo zahájeno pro přesně vymezený skutek právě se žalobcem (nikoliv s jinou fyzickou či právnickou osobou) a ve výroku byly řádně označeny konkrétní osoby, jimž žalobce (nikoliv třetí osoba) umožnil výkon nelegální práce. Přestože je možné, že dané místo bylo pracovištěm i jiných osob vykonávající práce pro jiné zaměstnavatele, neznamená to nekonkrétnost popisu přestupkového jednání ve výroku prvostupňového rozhodnutí, neboť ten požadavky stanovené v § 93 odst. 1 přestupkového zákona splňuje. Nelze tedy přisvědčit možné spekulaci o alternativních osobách. Ostatně i sám žalobce v objednávce prací učiněné vůči panu Ch. uvádí „rekonstrukce NKP Špilberk, vodojemy severní křídlo“). Soud tedy považuje i popis místa učiněný oblastním inspektorátem za dostatečně konkrétní, z něhož je seznatelné místo spáchání přestupku. Výrok I. prvostupňového rozhodnutí obsahuje také vyslovení viny i právní kvalifikaci skutku.
22. Soud tak shledává výrok I. v souladu s požadavky ukládanými zákonem správním orgánům a splňující požadavek nezaměnitelnosti. Odůvodnění rozhodnutí oblastního inspektorátu, jakož i rozhodnutí žalovaného potom obsahují skutková zjištění, úvahy týkající se hodnocení podkladů rozhodnutí a také učiněné právní závěry.
23. Námitka neurčitosti popisu jednání ve výroku rozhodnutí tak není důvodná.
24. Dále se soud zabýval námitkou neprovedení výslechů osob v rámci správního řízení, resp. námitkou nemožnosti použití protokolů o výsleších účastníků učiněných v rámci řízení o vyhoštění jako podkladů pro rozhodnutí o přestupku.
25. Protokol je veřejnou listinou a v souladu s presumpcí správnosti veřejných listin je jeho obsah třeba považovat za pravdivý, není-li dokázán opak. Je ale třeba poznamenat, že presumovaná pravdivost se vztahuje pouze k zachycenému průběhu procesního úkonu správního orgánu (např. poučení osoby, jaké otázky byly kladeny či jaké odpovědi daná osoba uvedla), nikoliv k pravdivosti samotných tvrzení, které osoby v průběhu zachyceného úkonu vnesly (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2017, č. j. 7 As 146/2016-29).
26. Možností využití protokolů, ve kterých jsou zachyceny účastnické výpovědi cizinců v rámci výslechu v řízeních o správním vyhoštění, se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13. 10. 2022, č. j. 10 Ads 27/2021-45. Uvedl, „že by správní orgány neměly bez dalšího využívat již pořázené protokoly na úkor práva účastníka řízení být přítomen výslechu svědka a klást mu otázky. Protokoly dále musí být pořázeny v souladu se

zákonem a musí se dostat do sféry správního orgánu zákonným způsobem. Listiny musí být účastníku řízení zpřístupněny, aby se mohl seznámit s jejich obsahem a případně navrhnout další důkazy, které by zjištění z nich vyplývající upřesnily, korigovaly či vyvrátily. Po správních orgánech nelze požadovat, aby přehlížely skutečnosti známé jim z úřední činnosti, případně vyplývající ze souběžně vedených správních řízení.“ Využití informací z jiných správních řízení ovšem má své limity. Využívání protokolů o výsledku svědků z jiného správního řízení nesmí být libovolné a nesmí pravidelně nahrazovat důkaz svědeckou výpovědí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2018, čj. 4 Azs 248/2017-37). Závěry ohledně užití protokolů o výsledku svědků lze vztáhnout také na účastnické výpovědi, ovšem při vědomí rozdílného postavení a práv účastníka řízení a svědka (§ 55 správního řádu).

27. V daném případě byly dne 23. 6. 2020 za přítomnosti zástupce žalobce provedeny důkazy listinou, přičemž součástí těchto důkazů byly i dokumenty doložené Policií České republiky, a to konkrétně protokoly o výsledku účastníka správního řízení pana F., P. a N. a úřední záznam o provedené kontrole na místě stavby. Zástupce žalobce v rámci učiněného dokazování nenavrhoval doplnění dokazování ani nedoložil jiné důkazní prostředky (viz protokol na č. 1. 4 správního spisu).
28. Z protokolu o výsledku pana I. N. vyplývá, že mu práci zařídil D., s nikým jiným o ní nemluvil. V době provedení kontroly byl s nimi na stavbě. Na stavbě pracuje od 29. 4. 2019 (konkrétně vozil šterk na kolečku, zametal a prováděl další pomocné práce), písemnou smlouvu uzavřenou nemá. Odměna za odvedenou práci měla být 120 Kč za hodinu, přičemž D. říkal, že peníze nedostane od něj, ale od šéfa firmy (peníze doposud nedostal). Práci mu zadával a následně ji kontroloval D. Z protokolu o výsledku pana I. P. je znatelné, že mu práci zařídil D., na stavbě pracoval od 29. 4. 2019, konkrétně vozil hromady šterku na kolečku a prováděl další pomocné práce. Písemnou smlouvu uzavřenou neměl, práci mu kontroloval a zadával D., odměna měla být 120 Kč za hodinu. Odměnu měl podle informací od D. obdržet od šéfa firmy. Z protokolu o výsledku pana Y. F. vyplývá, že mu práci sehnal pan P., který ji domluvil s D. (ten byl s nimi dnes na stavbě). Na stavbě pracoval od 29. 4. 2019, vozil šterk, zametal a prováděl další pomocné práce. Písemnou smlouvu uzavřenou neměl, práci zadával a kontroloval D. Odměnu měl slíbenou ve výši 120 Kč za hodinu, doposud ale peníze nedostal. Všichni tři cizinci dále shodně vypověděli, že jeli do České republiky společně mikrobusem. Jeho řidič dal I. P. telefonní kontakt na D., který jim následně řekl, ať 29. 4. 2019 přijdou na stavbu. Ostatní jejich odpovědi nesouvisí s předmětem přestupkového řízení. Výslechům byl přítomen tlumočnick do jazyka ukrajinského. Protokoly jsou součástí kontrolního spisu pod pořadovým číslem 6 – součinnost s PČR (celkem 19 listů). Tvrzení žalobce, že neví, o jaké protokoly se jedná, respektive v jakém řízení byly pořízené, považuje soud za nepřipadné. Protokoly jsou součástí správního spisu, byly provedeny jako důkaz za přítomnosti zástupce žalobce a žalobce mohl kdykoliv během řízení využít svého práva nahlédnout do spisu a seznámit se s jeho obsahem, mj. s těmito protokoly. Ze samotných protokolů je jasné zřejmé, kdy a kde byly sepsány, a to včetně důvodů jejich sepsání. Soud je proto v souladu se správními orgány přesvědčen, že bylo možné využít předmětné protokoly rovněž v nynějším přestupkovém řízení.
29. Dále soud hodnotil, zda byl skutkový stav věci zjištěn dostatečně.

30. Podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti se „*právnícká osoba nebo podnikající fyzická osoba přestupku dopustí tím, že umožní výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 1 nebo 2 zákona o zaměstnanosti.*“
31. Podle § 5 písm. e) bodu 1 zákona o zaměstnanosti se pro účely tohoto zákona rozumí nelegální práci „*závislá práce vykonávaná fyzickou osobou mimo pracovní vztah*“. Dále z § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti plyne, že pro účely tohoto zákona se nelegální práci 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.*“
32. Při výkladu pojmu závislé práce je nutno vycházet z § 2 zákoníku práce, který ve svém odstavci 1 definuje závislou práci jako práci, „*která je vykonávána ve vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, jménem zaměstnavatele, podle pokynů zaměstnavatele a zaměstnanec ji pro zaměstnavatele vykonává osobně*“. Odstavec 2 citovaného ustanovení pak dále rozvíjí, že „*závislá práce musí být vykonávána za mzdu, plat nebo odměnu za práci, na náklady a odpovědnost zaměstnavatele, v pracovní době na pracovišti zaměstnavatele, popřípadě na jiném dohodnutém místě*“.
33. Podle Nejvyššího správního soudu musí výklad pojmu závislé práce obsáhnout veškeré formy zastřených pracovních vztahů, avšak zároveň nesmí ztratit obrysy, tedy nesmí být zaměňován s ryze obchodními vztahy, s nefalšovaným samostatným podnikáním nebo s upřímnou mezilidskou pomocí (viz rozsudek ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013-35). Definiční znaky závislé práce vyplývají pouze z § 2 odst. 1 zákoníku práce, přičemž správní orgány musí při postihování nelegální práce v řízení obviněnému prokázat naplnění všech těchto znaků, tj. že zaměstnanec osobně a soustavně vykonává práci jménem zaměstnavatele a podle jeho pokynů, přičemž se vůči zaměstnavateli nachází v podřízeném vztahu.
34. Citované ustanovení § 2 odst. 2 zákoníku práce neobsahuje definiční znaky závislé práce, nýbrž povinnosti, které zaměstnavateli na základě výkonu práce vznikají, resp. podmínky, za nichž má být závislá práce vykonávána. Tyto podmínky nejsou samostatnými znaky závislé práce, jsou však významnými vodítky, na základě nichž lze usuzovat, zda jsou v daném případě znaky závislé práce naplněny. Přestože tedy pobírání odměny za práci nepatří mezi obligatorní znaky závislé práce, lze na jejím základě existenci závislého postavení zaměstnance vůči zaměstnavateli prokázat. Při hodnocení, zda v konkrétním případě jde o výkon závislé práce, mají správní orgány povinnost posoudit komplexně všechny znaky závislé práce s přihlédnutím k podmínkám jejich výkonu.
35. Soud ve shodě s žalovaným má za to, že na základě důkazů provedených ve správním řízení bylo prokázáno naplnění všech znaků závislé práce u jmenovaných osob. Oblastní inspektorát se jednotlivými znaky a hodnocením jejich naplnění zabýval podrobně na str. 8-10 rozhodnutí. Co se týká odměny za výkon práce, z výpovědi pana N. a pana P. shodně plyne, že cizinci měli peníze dostat od šéfa firmy. Je tedy zřejmé, že vzhledem ke skutečnosti, že slíbenou odměnu měl vyplatit šéf firmy, touto firmou je myšlen žalobce. Pan D. R. byl zaměstnancem žalobce a jen stěží si lze představit, že by domluvil práci pro jinou společnost, než se kterou má sjednaný pracovní právní vztah. V rámci poskytnutí součinnosti sice pan V. J. (jednatel a společník žalobce) dne 13. 6. 2019 uvedl,

že pro žalobce na stavbě vykonával další práce podle objednávky pan I. Ch., a že se domnívá, že kontrolovaní cizinci byli jeho lidé. Pana Ch. měl žalobce využívat v případech, kdy nebyli schopni dané zakázky pokrýt vlastními prostředky. Na stavbě na Špilberku s ním má žalobce uzavřenou smlouvu o dílu, avšak na základě této smlouvy doposud fakturováno nebylo. Soud shodně jako správní orgány této verzi událostí nepřisvědčil. Z ničeho totiž neplyne, že by pan D. R. domlouval práci pro předmětné tři cizince u pana Ch. Mimo to se na stavbě v době kontroly pan Ch., ani žádný jeho zaměstnanec, nenacházel (viz seznam kontrolovaných osob dne 6. 5. 2019 založený ve správním spise). Žalobce navíc ve správním řízení vůbec nedoložil, že by pro něj pan Ch. nějaké práce na předmětné stavbě vykonal či že by mu jejich vykonání vyfakturoval. Obhajoba žalobce tak nebyla důkazně podložena, a proto ji soud shledal nevěrohodnou.

36. Správní orgány prokázaly, že pan F., N. a P. vykonávali práci osobně, neboť byli zastížení na pracovišti a potvrdili, že zde pracovali. Nadřízenost žalobce vůči podřízenosti pracovníků vyplynula z toho, že jim práci sehnal pracovník žalobce D., který s nimi práci vykonával. Ten také práci přiděloval a kontroloval. Vykonávali tedy práci podle pokynů zaměstnance žalobce, jehož jednání je podle § 20 odst. 2 písm. c) přestupkového zákona přičitatelné žalobci. Vztah nadřízenosti a podřízenosti pak plyne rovněž z toho, že se pracovníci podíleli na plnění obchodních závazků žalobce a přispívali k vytváření jeho zisku (viz zejm. strana 8 prvostupňového rozhodnutí). S naplněním dané podmínky úzce souvisí, že kontrolovaní cizinci vykonávali práci podle pokynů zaměstnance žalobce (pana R.), tj. podle pokynů žalobce. Bylo rovněž prokázáno, že práce byla vykonávána jménem žalobce, neboť kontrolované osoby zde vystupovali jako pracovníci žalobce, jejichž práci organizoval zaměstnanec žalobce. Naplněn byl i znak soustavnosti, neboť cizinci shodně uvedli, že práci vykonávají již od 29. 4. 2019 minimálně do dne kontroly (viz str. 9 prvostupňového rozhodnutí). Neobstojí tak argumentace žalobce, že naplnění skutkové podstaty přestupku nebylo prokázáno, neboť z ničeho nelze dovodit vztah daných osob s žalobcem. Právě protokoly o výsledcích pracovníků pořízené v řízení o vyhoštění ve spojení s dalšími podklady (zejm. protokolem o kontrole) umožnily učinit jednoznačný závěr, že jednání cizinců bylo přičitatelné žalobci. V tom se soud plně ztotožňuje s odůvodněním správních orgánů (zejm. viz výše citované str. 8 – 10 prvostupňového rozhodnutí).
37. Žalobce se tedy mýlí, pokud se domnívá, že správní orgány byly povinny z úřední povinnosti provést výslechy daných osob. Byl-li skutkový stav zjištěn dostatečně pro dovození žalobcovy odpovědnosti za vytýkaný přestupek, nebylo nezbytné ani účelné další dokazování provádět, pokud žalobce doplnění dokazování nenavrhol. Pokud by žalobce ve správním řízení navrhl provedení výslechu daných osob, jistě by to byl důkazní návrh oprávněný, který by správní orgány musely pečlivě zvažovat. V nynějším případě žalobce po celou dobu přestupkového řízení, ani v rámci odvolání provedení výslechu pana N., P., F. ani nikoho jiného nenavrhl. Vůbec nepožadoval doplnění dokazování, proto správní orgány rozhodly na základě důkazů, které považovaly za dostatečné. Správní orgány neměly pochybnosti o skutkovém stavu ani mezi jednotlivými výslechy a ostatními provedenými důkazy nepanovaly rozpory. Rovněž soud je přesvědčen, že na základě shromážděných důkazů bylo prokázáno naplnění skutkové podstaty vytýkaného přestupku. Za takové situace nebylo povinností správních orgánů, aby z úřední povinnosti shromažďovaly důkazy další, pokud žalobce takový návrh na doplnění dokazování nevznesl.

38. Soud nesouhlasí s žalobcem ani v tom, že by rozhodnutí žalovaného, potažmo rozhodnutí oblastního inspektorátu trpělo nedostatkem důvodů. Správní orgány se dostatečně zabývaly všemi skutečnostmi rozhodnými pro vydání rozhodnutí, provedly řádné dokazování (za přítomnosti zástupce žalobce), hodnotily shromážděné podklady a zabývaly se námitkami žalobce učiněnými v rámci správního řízení. Důkazy byly správními orgány hodnoceny jednotlivě a v jejich vzájemné souvislosti. Na výpovědi zachycené v předmětných protokolech nebylo nahlíženo jako na výsledky učiněné v přestupkovém řízení. Předmětné protokoly byly získány v souladu se zákonem a správní orgány je tak oprávněně zahrnuly mezi podklady pro vydání rozhodnutí.
39. Námitka tak není důvodná.
40. Závěrem se soud zabýval námitkou nesprávného právního posouzení ohledně provádění stavebních prací v rozporu se zaměstnaneckou kartou.
41. 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 povolení k pobytu na území České republiky.*“
42. Podle § 91 odst. 1 zákona o zaměstnanosti „*žádost o vydání povolení k zaměstnání obsahuje a) identifikační údaje cizince, b) adresu v zemi trvalého pobytu a adresu pro doručování zásilek, c) číslo cestovního dokladu a název orgánu, který jej vydal, d) identifikační údaje budoucího zaměstnavatele, e) druh práce, místo výkonu práce a dobu, po kterou by mělo být zaměstnání vykonáváno, f) další údaje nezbytné pro výkon zaměstnání.*“
43. Podle § 92 odst. 1 zákona o zaměstnanosti „*krajská pobočka Úřadu práce vydá povolení k zaměstnání za podmínek, že se jedná o a) oznámené volné pracovní místo (§ 86 zákona o zaměstnanosti) a b) volné pracovní místo nelze s ohledem na požadovanou kvalifikaci nebo nedostatek volných pracovních sil obsadit jinak; splnění této podmínky se nevyžaduje při vydání povolení k zaměstnání podle § 95 a 97 zákona o zaměstnanosti.*“
44. Podle § 92 odst. 3 zákona o zaměstnanosti „*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.*“
45. Samotná možnost zaměstnat cizince na území České republiky je primárně regulována zákonem o zaměstnanosti a promítá se do nezbytnosti získání povolení k zaměstnání podle části čtvrté hlavy II. tohoto zákona. V případě, že zaměstnavatel zamýšlí zaměstnávat cizince, kteří pro výkon zaměstnání potřebují povolení k zaměstnání a oprávnění pobytu (či zaměstnaneckou nebo modrou kartu), má zaměstnavatel povinnost oznámit údaje týkající se volného pracovního místa (včetně jeho charakteristiky) příslušné pobočce Úřadu práce. Konkrétně se jedná o Volným pracovním místem se přitom myslí jak místo nově vytvořené, tak i místo uvolněné. Takto nahlášené volné pracovní místo je potom evidováno v centrální evidenci volných pracovních míst a zveřejněno alespoň po dobu 30 dnů od jeho oznámení pobočce Úřadu práce.
46. Z rozhodnutí Ministerstva vnitra České republiky ze dne 5. 8. 2019 (viz č. 2 správního spisu) je zřejmé, že výrokem I. byl panu R. udělen souhlas se změnou zaměstnavatele. Novým zaměstnavatelem se stal žalobce s tím, že součástí výroku rozhodnutí bylo také uvedení údajů o pracovním místě žalobce, včetně místa výkonu práce na adrese Slatina 29, 671 53 Slatina.

47. Závaznost výrokové části rozhodnutí byla zdůrazněna mj. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2007, č. j. 7 As 7/2007-63. V něm soud uvedl, že výrok rozhodnutí je konstitutivní, esenciální, a proto nepominutelnou součástí správního rozhodnutí, neboť v něm správní orgán formuluje svůj závazný názor v projednávané věci. Není pochyb o tom, že výrok I. rozhodnutí Ministerstva vnitra obsahuje místo výkonu práce. Soud tak nesouhlasí se žalobcem, že by zaměstnanecká karta (povolení k zaměstnání) závazně nestanovovala místo výkonu práce.
48. Požadavek na závaznost podmínek stanovených v rozhodnutí o povolení k zaměstnání vyplývá rovněž z účelu zaměstnávání cizinců. *Zákon o zaměstnanosti totiž v těch částech, v nichž upravuje zaměstnávání cizinců, má 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]. Smyslem zákona je tak 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 „přeplicením“ 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 (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2020, č. j. 2 Ads 83/2019-26). Požadavek na uvedení místa výkonu práce ve výroku rozhodnutí Ministerstva vnitra tak není nijak nepřiměřený. Naopak plně odpovídá smyslu zaměstnávání cizinců, neboť udělené povolení k zaměstnání musí být vázáno na konkrétní pracovní místo, v konkrétní lokalitě, na něž nebylo možné sehnat zaměstnance ze zemí EU.*
49. Navíc lze k uvedeným výtkám žalobce poznamenat, že proti rozhodnutí Ministerstva vnitra bylo možné podat odvolání ke Komisi pro rozhodnutí ve věcech pobytu cizinců, a to ve lhůtě 15 dnů ode dne oznámení daného rozhodnutí. Pokud tedy pan R. s podmínkami stanovenými v rozhodnutí nesouhlasil (např. z důvodu, že místo odporovalo místu výkonu práce uvedenému v žádosti o udělení souhlasu se změnou zaměstnavatele držitele zaměstnanecké karty), mohl podat odvolání a požadovat uvedení jiného místa výkonu práce. To se však v daném případě nestalo, proto je nutno výrokovou část rozhodnutí respektovat a vycházet z toho, že pan R. má místo výkonu

práce sjednáno ve Slatině. V době kontroly se však nacházel na pracovišti na adrese Špilberk 210/1, 602 00 Brno, tedy na místě, které je v rozporu s místem výkonu, pro které mu bylo vydáno rozhodnutí Ministerstva vnitra. Správní orgány tak oprávněně dospěly k závěru, že žalobce spáchal přestupek podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti spočívající v umožnění výkonu nelegální práce v rozporu se zaměstnaneckou kartou podle § 5 písm. e) bod 2. zákona o zaměstnanosti. Soud se tak ztotožňuje se závěry žalovaného uvedenými na str. 6-7 napadeného rozhodnutí.

50. Námitka nesprávného právního posouzení dané otázky tak není důvodná.

V. Závěr a náklady řízení

51. Soud tak uzavírá, že správní orgány spolehlivě prokázaly spáchání předmětných přestupků žalobcem, konkrétně že žalobce umožnil svému zaměstnanci (D. R.) výkon nelegální práce tím, že v rozporu se zaměstnaneckou kartou prováděl stavební práce (v rozporu s místem výkonu práce), a že umožnil výkon závislé práce spočívající v provádění stavebních prací mimo pracovněprávní vztah třem fyzickým osobám ukrajinské státní příslušnosti (Y. F., I. N., I. P.). Žalobu proto zamítl jako nedůvodnou (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
52. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce ve věci úspěch neměl (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta), a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení.
53. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly. Soud proto rozhodl, že se žalovanému náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Poučení:

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

Brno 28. listopadu 2022

Mgr. Milan Procházka v. r.
předseda senátu