



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobce: **GIOMETAL s.r.o.**, IČ 26312131
sídlem Tovární 892/5a, Brno
zastoupen advokátem Mgr. et Bc. Pavlem Skřipcem
sídlem Rooseveltova 6/8, Brno

proti

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 1. 2021, č. j. 9236/1.30/19-8, sp. zn. S9-2019-479

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. Žalobou podanou dne 4. 3. 2021 u Krajského soudu v Brně se žalobce domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného označeného v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené

4/2021

rozhodnutí“), kterým žalovaný rozhodl o odvolání žalobce proti rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj (dále jen „inspektorát“) ze dne 14.7. 2020, č. j. 28364/9.30/19-18 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v rozhodném znění (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), kterého se měl dopustit tím, že osmi cizincům (pan M. Ch., ukrajinské státní příslušnosti; pan Y. Ch., ukrajinské státní příslušnosti; pan M. S., běloruské státní příslušnosti; pan V. S., arménské státní příslušnosti; pan V. Y., ukrajinské státní příslušnosti; pan D. R., ukrajinské státní příslušnosti; pan E. H., ukrajinské státní příslušnosti; pan I. B., ukrajinské státní příslušnosti), kteří byli svým zaměstnavatelem, zahraničním subjektem 4 Lide Sp. z o.o. s.k., se sídlem v Polsku (dále jen „společnost 4 Lide“) vyslání k výkonu práce na území České republiky, konkrétně na pracoviště žalobce na adrese Tovární 892/5a, Brno-Chrlice (dále jen „pracoviště“) umožnil plnění úkolů spočívajících v závislé práci svářeče a vyplývajících z dohod o dočasném přidělování zaměstnanců uzavřených mezi žalobcem a společností 4 Lide, a to bez povolení k zaměstnání, čímž byl porušen § 95 odst. 1 ve spojení s § 95 odst. 3 zákona o zaměstnanosti [výrok I., část 1)]. Dále byl žalobce uznán vinným ze spáchání správního deliktu [ve vazbě na § 112 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, v rozhodném znění (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“)] na úseku bezpečnosti práce dle § 30 odst. 1 písm. r) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, v rozhodném znění (dále jen „zákon o inspekci práce“), jehož se žalobce dopustil tím, že neplnil na pracovišti povinnosti při zajištění řádného stavu a používaných výrobních a pracovních prostředků a zařízení, kdy provozoval a používal strojní tabulové nůžky, jejichž obsluhou byl dne 24. 4. 2019 pověřen zaměstnanec pan I. P., s neúplným ochranným zařízením (krytem), čímž porušil § 4 odst. 1 písm. a) zákona č. 309/2006 Sb., kterým se upravují další požadavky bezpečnosti a ochrany zdraví při práci v pracovněprávních vztazích a o zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při činnosti nebo poskytování služeb mimo pracovněprávní vztahy, v rozhodném znění (dále jen „zákon o zajištění dalších podmínek BOZP“) ve spojitosti s § 3 odst. 1 písm. d) nařízení vlády č. 378/2001 Sb., kterým se stanoví bližší požadavky na bezpečný provoz a používání stojů, technických zařízení, přístrojů a nářadí (dále jen „nařízení vlády č. 378/2001 Sb.“) [výrok I., část 2)]. Za přestupek a správní delikt byla žalobci byla žalobci podle § 35 písm. b) a § 46 zákona o odpovědnosti za přestupky a § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti uložena pokuta ve výši 235 000 Kč (výrok II.) a dále povinnost nahradit náklady správního řízení v paušální částce 1 000 Kč (výrok III.).

2. K odvolání žalobce žalovaný napadeným rozhodnutím prvostupňové rozhodnutí ve výroku I., části 1), ve výroku II. a ve výroku III. potvrdil a výrok I. část 2) prvostupňového rozhodnutí změnil tak, že opravil zřejmé nesprávnosti v písařské chybě ve výrobním čísle strojních tabulových nůžek a v popisu strojních tabulových nůžek.

II. Argumentace žalobce

3. V rámci prvního okruhu žalobních námitek žalobce namítá, že ho žalovaný nesprávně uznal vinným ze spáchání přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Žalovaný se při svých úvahách nesprávně opíral o § 95 zákona o zaměstnanosti, dle kterého je striktně vyžadováno, aby každý cizinec vyslaný zahraničním zaměstnavatelem

4/2021

k výkonu práce na území České republiky k plnění úkolů vyplývajících z uzavřené smlouvy měl povolení k zaměstnání. Žalovaný pochybil v závěru, že na daný případ nelze aplikovat § 98 písm. k) zákona o zaměstnanosti. Úvahy žalovaného v tomto směru jsou nedostatečné. Žalovaný se vůbec nezabýval otázkou, zda zaměstnavatele cizince, který je zahraničním subjektem ve smyslu § 95 zákona o zaměstnanosti, je možné považovat za zaměstnavatele usazeného v jiném členském státu Evropské unie, tak jak je tomu v případě zahraničního zaměstnavatele – společnosti 4 Lide, nebo zda se tímto zahraničním subjektem ve smyslu § 95 zákona o zaměstnanosti rozumí zaměstnavatel usazený mimo členské státy Evropské unie. Podle žalobce za použití systematického a teleologického výkladu § 95 odst. 1 ve spojení s § 98 písm. k) zákona o zaměstnanosti nelze za zahraniční subjekty uvedené v § 95 odst. 1 zákona o zaměstnanosti považovat zaměstnavatele usazené v jiném členském státu, nýbrž se musí jednat o zahraniční subjekty, které jsou usazené mimo Evropskou unii, neboť tomuto výkladu nasvědčuje i explicitní rozlišení na zahraniční subjekt (viz § 95 zákona o zaměstnanosti) a zaměstnavatele usazeného v jiném členském státu Evropské unie (viz § 95 písm. k) zákona o zaměstnanosti).

4. Dále žalobce namítá, že se v jeho případě jednalo o ojedinělou, dočasnou akci zejména za účelem pokrytí pracovní síly a plnění smluvních závazků, k čemuž bylo použito pouze osm zaměstnanců polské společnosti 4 Lide. Nejednalo se o závislou práci, ani o soustavnou či trvalou spolupráci s těmito osobami. Těchto doslova pár zahraničních zaměstnanců, kteří zde nebyli po dobu více jak tří měsíců, nemohlo podle žalobce hrubě narušit pracovní trh na území české republiky, ba dokonce i pracovní trh na území jiných států, jak uvádí žalovaný. K těmto svým závěrům žalovaný nepředložil žádné podklady a důkazy a jde tedy o nepodložená tvrzení. V tomto směru, mimo jiné, považuje žalobce napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné.
5. S ohledem na uvedené nebyla naplněna ani materiální stránka přestupku, tedy požadovaná míra společenské škodlivosti a závažnosti tohoto údajného protiprávního jednání žalobce. K naplnění materiální stránky přestupku nemohlo dojít ani z důvodu, že zde existují okolnosti, které snižují nebezpečnost údajného protiprávního jednání, jako jsou způsob provedení údajného přestupku a jeho následky (v daném případě nebylo prokázáno, že by údajné protiprávní jednání mělo jakékoliv negativní dopady na pracovní trh v České republice či na pracovní trh jiného státu Evropské unie), okolnosti, za kterých byl přestupek spáchán (zejména nebyla brána v potaz dobrá víra žalobce, který vycházel bez důvodných pochybností ze správnosti a pravdivosti informací od polského zaměstnavatele, který žalobci sdělil, že splnil příslušné zákonné povinnosti vůči úřadu práce), osoba žalobce (zejména bezúhonná minulost žalobce jeho postoj v rámci přestupkového řízení apod.), či míra jeho zavinění. Žalobce odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 4. 2015, č. j. 7 As 63/2015-29.
6. Žalobce poukazuje na nejasný výklad § 95 a 98 písm. k) zákona o zaměstnanosti s tím, že není postaveno zcela najisto, kdy se zaměstnavatel dopustí přestupku dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Tomu podle žalobce nasvědčuje i nejasná praxe správních orgánů týkající se problematiky výkonu nelegální práce na území České republiky, zejména pokud jde o tzv. „ukrajinské zaměstnance s polskými vízy“ (viz mediálně známá „Kauza Rohlík“).

4/2021

7. V rámci druhého okruhu žalobních námitek žalobce namítá porušení základních zásad činnosti správních orgánů. Podle žalobce došlo k porušení zásady správního uvážení upravené v § 2 odst. 2 správního řádu a dále k porušení zásady individualizace upravené v § 2 odst. 4 správního řádu. Žalovaný v rámci své úvahy o druhu a výši správního potrestání nezohlednil všechny právně relevantní skutečnosti týkající se daného případu mající vliv na otázku správního trestu. Pokuta ve výši 235 000 Kč je trestem zjevně nepřiměřeným. Žalovaný nepřihlédl k okolnostem, za kterých mělo dojít k údajnému protiprávnímu jednání, nevzal v potaz okolnosti, za kterých měl být přestupek spáchán, nepřihlédl dostatečným způsobem k majetkovým poměrům žalobce, k míře zavinění a v neposlední řadě k osobním poměrům žalobce, zejména pokud jde o jeho předchozí bezúhonnost či postoj v rámci přestupkového řízení [okamžité napravení následku protiprávního jednání pokud jde o správní delikt na úseku bezpečnosti práce podle § 30 odst. 1 písm. r) zákona o inspekci práce]. Žalovaný uložil pokutu ve výši 235 000 Kč, která několikanásobně převyšuje spodní hranici pro uložení správního trestu (50 000 Kč) přesto, že účelu přestupkového řízení by bylo dosaženo i za situace, kdy by žalobci byla uložena mírnější pokuta, která by navíc byla s ohledem na individuální okolnosti daného případu správnější, přilehavější a spravedlivější.
8. V rámci třetího okruhu žalobních námitek žalobce navrhuje využití moderačního práva soudu, tedy v případě, pokud soud zamítne žalobu jako nedůvodnou žalobce navrhuje, aby soud snížil správní trest.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě a replika žalobce

9. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě navrhuje podanou žalobou zamítnout, jelikož vznesené námitky považuje za nedůvodné. Odkazuje na napadené rozhodnutí a argumentuje ke každému žalobnímu bodu.

IV. Ústní jednání

10. Při ústním jednání dne 23. 2. 2023 obě strany setrvaly na své dosavadní argumentaci a procesních stanoviscích a odkázaly na svá písemná podání ve věci.
11. Pokud jde o návrhy žalobce na dokazování, krajský soud uvádí následující. Správním spisem se ve správním soudnictví v zásadě nedokazuje (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 6. 2021, č. j. 7 As 20/2021-72). Ani k výsledku žalobce krajský soud nepřistoupil, neboť žalobce mohl veškeré skutečnosti, které považoval za důležité sdělit soudu v žalobě či při účasti na jednání.

V. Posouzení věci krajským soudem

12. Žaloba byla podána včas [§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)], osobou k tomu oprávněnou a jedná se o žalobu přípustnou. Při přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí vycházel soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích uplatněných žalobních bodů, jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti, a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.

4/2021

13. Podstatou věci je spor o to, zda došlo k naplnění skutkové podstaty přestupku dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, resp. zda lze dle skutkových okolností uzavřít, že žalobce umožnil výše zmíněným pracovníkům (cizincům) výkon nelegální práce, jelikož byl odpovědný za to, že těmto cizincům umožnil plnění úkolů spočívajících v závislé práci, a to bez povolení k zaměstnání.
14. Podle § 95 odst. 1 zákona o zaměstnanosti se povolení k zaměstnání vyžaduje i v případě, má-li být cizinec, jehož zaměstnavatelem je zahraniční subjekt, svým zaměstnavatelem na základě smlouvy s českou právnickou nebo fyzickou osobou vyslán k výkonu práce na území České republiky k plnění úkolů vyplývajících z této smlouvy.
15. Podle § 95 odst. 3 téhož zákona žádost o vydání povolení k zaměstnání pro vysílané cizince podává právnická nebo fyzická osoba, která uzavřela smlouvu se zahraničním zaměstnavatelem, na jejímž základě budou cizinci vysláni na území České republiky k plnění úkolů vyplývajících z této smlouvy. Tato osoba je odpovědná za to, že cizinci mají platná povolení k zaměstnání a povolení k pobytu po celou dobu jejich vyslání zahraničním zaměstnavatelem.
16. Podle § 98 písm. k) zákona o zaměstnanosti se povolení k zaměstnání podle tohoto zákona nevyžaduje k zaměstnání cizince, který byl vyslán na území České republiky v rámci poskytování služeb zaměstnavatelem usazeným v jiném členském státu Evropské unie.
17. Podle § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti se nelegální prací rozumí, pokud fyzická osoba-cizinec vykonává práci v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání nebo bez tohoto povolení, je-li podle tohoto zákona vyžadováno, nebo v rozporu se zaměstnaneckou kartou vydanou podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky nebo v rozporu s modrou kartou.
18. Podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti se právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba dopustí přestupku tím, že umožní výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 1 nebo bodu 2 tohoto zákona.
19. Krajský soud předesílá, že v posuzovaném případě je sporná právní otázka (použití výjimky podle § 98 písm. k) zákona o zaměstnanosti) jednoznačně vyřešena judikaturou soudů rozhodujících ve správním soudnictví a s ohledem na její ustálený výklad neobstojí žalobcova tvrzení týkající se aplikovatelnosti § 98 písm. k) zákona o zaměstnanosti na nyní řešenou věc nebo nejasného výkladu a vztahu § 95 a § 98 písm. k) zákona o zaměstnanosti.
20. Dle jednotného výkladu Nejvyššího správního soudu je výkon závislé práce cizincem, který není občanem členského státu Evropské unie, na území České republiky možný výlučně na základě platné zaměstnanecké karty, karty vnitropodnikově převedeného zaměstnance, modré karty nebo povolení k zaměstnání (§ 89 odst. 1 a 2 zákona o zaměstnanosti). Výjimku z tohoto pravidla představuje § 98 písm. k) zákona o zaměstnanosti. Smyslem citovaného ustanovení je umožnit podnikatelským subjektům usazeným v některém členském státě Evropské unie, aby mohly na území České republiky naplňovat princip volného pohybu služeb (přeshraniční poskytování služeb), byť k poskytování služeb zaměstnávají občany států, které nejsou členy Evropské unie. Výkladem § 98 písm. k) zákona o zaměstnanosti, resp. problematikou vysílání pracovníků při přeshraničním poskytování služeb se podrobně zabýval Nejvyšší správní soud v

4/2021

rozsudku ze dne 31. 1. 2018, č. j. 2 Azs 289/2017-31, publikovaný pod č. 3713/2018 Sb. NSS. Tento rozsudek vychází z judikatury Soudního dvora EU a Nejvyšší správní soud v něm dospěl pomocí systematického výkladu zákona o zaměstnanosti a s ohledem na právo Evropské unie k závěru, že výjimka z obecné povinnosti cizince mít k zaměstnání na území České republiky povolení k zaměstnání, zaměstnaneckou kartu nebo modrou kartu, zakotvená v § 98 písm. k) zákona o zaměstnanosti, se vztahuje jak na dočasné vyslání pracovníků za účelem provedení zakázky jejich zaměstnavatele, tak i na vyslání pracovníků spočívající v poskytnutí pracovní síly. To však pouze za podmínky, že vyslaní pracovníci provozují svou hlavní činnost v členském státě, v němž má zaměstnavatel sídlo, a neusilují tak o začlenění na český pracovní trh. Zaměstnavatelé z jiných členských států tak mohou v rámci volného pohybu služeb dočasně vyslat své zaměstnance na území České republiky jako pracovní sílu coby odlehčovací opatření v době dočasného úbytku zakázek, nemohou však fungovat jako faktické agentury práce, které bez jakékoli kontroly ze strany českých správních orgánů pouze vysílají příslušníky třetích států do České republiky jako pracovní sílu, aniž by kdy tyto osoby využívaly k vlastní činnosti. Ke stejným závěrům dospěla i další navazující judikatura Nejvyššího správního soudu. Odkázat lze např. na rozsudky ze dne 30. 5. 2018, č. j. 2 Azs 142/2018 - 17, nebo ze dne 31. 10. 2019, č. j. 7 Azs 330/2019 - 15, nebo ze dne 27. 11. 2019, č. j. 10 Azs 235/2019 - 29. Tato judikatura dospěla k závěru, že pokud polský zaměstnavatel fakticky jednal jako agentura práce, která zaměstnanci ze země mimo EU pouze zprostředkovala zaměstnání na území ČR (a to i přes formální zastření této skutečnosti uzavřenými smluvními vztahy v podobě pracovní smlouvy mezi polským zaměstnavatelem a cizincem a smlouvy o poskytnutí služeb mezi polskou a českou společností), nelze na tuto situaci aplikovat výjimku z povinnosti získání pracovního povolení dle § 98 písm. k) zákona o zaměstnanosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 1. 2020, č. j. 1 Azs 443/2019 - 28).

21. Krajský soud shora uvedené závěry následuje při své rozhodovací činnosti, a ani v nyní souzené věci neshledal důvod, proč by se od nich měl odchýlit (srov. rozsudek ze dne 8. 4. 2021, č. j. 30 Ad 2/2019-58, nebo ze dne 19. 6. 2020, č. j. 29 Ad 11/2018-106, aprobovaný rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2022, č. j. 3 Ads 240/2020-29).
22. Z dokazování provedeného správními orgány vyplývá, že daní pracovníci (cizinci) byli žalobci poskytnuti jako pracovní síla na principu agenturního zaměstnávání. Jednalo se tedy o prodej pracovní síly. Žalobce tuto skutečnost nijak nepopíral a ani v podané žalobě nepopírá. Jiné skutečnosti [že se jedná o případ poskytnutí pracovní síly s podmínkou výkonu provozování hlavní činnosti v Polsku nebo že pracovníci (cizinci) měly od svého polského zaměstnavatele (společnosti 4Lide) přidělený úkol, k jehož splnění mělo jejich vyslání k žalobci směřovat a po jehož splnění by se vrátili provozovat svou hlavní pracovní činnost v Polsku] neplynou ani z podkladů shromážděných ve správním spisu a žalobce je netvrdil a ani v podané žalobě netvrdí. Naopak žalobce setrvale uváděl, že šlo o získání pracovní síly zprostředkováním nebo že potřeboval pokrýt pracovní sílu (zajistit pracovníky), aby dostál svým závazkům (viz odvolání žalobce proti napadenému rozhodnutí a doplnění odvolání). Dotčení pracovníci tedy fakticky vykonávali práci pro žalobce, nikoliv pro svého polského zaměstnavatele – společnost 4Lide.
23. Krajský soud proto ve shodě se správními orgány dospěl k závěru, že v dané věci se nejednalo o dočasné vyslání pracovníků ve smyslu výše zmíněné judikatury, ale o

4/2021

zprostředkování zaměstnání, které přímo směřuje k začlenění pracovníků na pracovní trh hostitelského členského státu, a argumentaci žalobce, že na cizince se měla uplatnit výjimka uvedená v § 98 písm. k) zákona o zaměstnanosti a nikoli § 95 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, tak krajský soud nepřisvědčil.

24. Žalobce dále namítal, že není zřejmé, na základě jakých konkrétních skutečností dospěl žalovaný k závěru, že se jednalo o výkon závislé práce cizinců. K tomu krajský soud nejprve uvádí, že výkon závislé práce je definován v § 2 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve znění pozdějších předpisů. 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. Podle § 307a zákoníku práce je závislou prací ve smyslu § 2 uvedeného zákona rovněž práce, kterou koná agenturní zaměstnanec pro uživatele na základě svého vyslání k tomuto uživateli ze strany svého zaměstnavatele (agentury práce). Po dobu přidělení je uživatel oprávněn přidělenému zaměstnanci ukládat pracovní úkoly, řídit a kontrolovat jeho práci, dávat mu k tomu pokyny, vytvářet příznivé pracovní podmínky a zajišťovat bezpečnost a ochranu zdraví při práci. Jedná se o specifický druh výkonu závislé práce. Závěr ohledně výkonu závislé práce tedy správní orgány správně dovodily na základě zjištění, že polská společnost 4Lide pouze agenturně dodávala své zaměstnance (cizince z třetích zemí) za účelem dočasného přidělení k výkonu práce u žalobce. Pro posouzení charakteru práce vykonávané cizinci jako práce závislé naopak není v dané věci podstatné, zda žalobce dotčené cizince jako agenturní zaměstnance využíval jednorázově nebo pravidelně ani doba, po kterou dotčení cizinci u žalobce vykonávali práci. Klíčovou podmínkou pro aplikaci § 307a zákoníku práce je existence agenturního zaměstnávání a tato podmínky byla v dané věci splněna. Daná žalobní námitka je nedůvodná.
25. Dále žalobce zpochybňoval naplnění materiální stránky přestupku (naplnění požadované společenské škodlivosti ve smyslu § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti).
26. Podle žalobce jsou nesprávné a nepřezkoumatelné závěry správních orgánů ohledně narušení pracovního trhu České republiky, Polska, potažmo Evropské unie, a to zvláště hrubým způsobem, když žalobce ojediněle a dočasně využil pouze osm pracovníků. Podle žalobce se jedná o ničím nepodložená tvrzení.
27. K tomu krajský soud ve shodě se správními orgány uvádí, že dotčení trhu v České republice je v daném případě jednoznačně dáno, a to již tím, že nedodržováním zákonných povinností při výkonu práce osmi cizinci byl žalobce konkurenčně zvýhodněn na poli pracovního trhu oproti jiným subjektům, které zákonné povinnosti při zaměstnávání cizinců dodržují. Došlo rovněž minimálně k ohrožení polského pracovního trhu. Pokud totiž stát vydá cizincům pracovní povolení, reaguje tak na aktuální situaci na trhu práce, kterou tímto způsobem (v kontextu dalších opatření) řeší. Jestliže se osoby, které takové povolení získají, trhu práce v dané zemi vůbec neúčastní, dochází tím *per se* k deformaci tohoto trhu. Na uvedených závěrech nic nemění fakt, že v daném případě se jednalo pouze o osm pracovníků a reálně se takové počínání může projevit (tj. vyvolat narušení trhu) až v agregované podobě, zahrnující i další obdobné případy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2022, č. j. 3 Ads 240/2020-29). Jednáním žalobce byl tak nepochybně porušen zákonem chráněný zájem na regulaci a stabilitě pracovního trhu při výkonu závislé práce.

4/2021

28. V případě, že by protiprávní jednání žalobce bylo ze strany správních orgánů či soudu aprobevováno, pak by vydání povolení k zaměstnání pro cizince pozbylo svého smyslu a bylo by možné očekávat nárůst obcházení povinnosti mít příslušné povolení k zaměstnání. Také z těchto důvodů se odpovědnosti za spáchaný správní delikt žalobce nemůže zprostit s odkazem na tvrzený nízký počet cizinců či krátkou dobu jejich působení u žalobce. K tomu navíc správně inspektorát ve svém rozhodnutí uvedl, že bylo prokázáno, že žalobce se nelegálního zaměstnávání dopouštěl po dobu téměř půl roku, docházelo ke střídání dočasně přidělených cizinců, nelegální práci vykonávalo osm osob, každá po dobu nejméně jednoho měsíce, přičemž v pěti případech téměř po maximální možnou dobu jejich pobytu (tj. po dobu tří měsíců). Nelze tak souhlasit se žalobcem, že se v dané věci jednalo o marginální záležitost bez dopadu na otázku zaměstnanosti v České republice.
29. Inspektorát ve svém rozhodnutí srozumitelně popsal závěry týkající se zájmu na regulaci a stabilitě pracovního trhu a jeho významu, čímž doložil své tvrzení o závažnosti přestupku a výši pokuty. Neobstojí tak tvrzení žalobce, že úvahy správních orgánů ohledně ohrožení pracovního trhu jsou nepřezkoumatelné.
30. Dále žalobce poukazoval na okolnosti, které snižují nebezpečnost jeho protiprávního jednání a ke kterým správní orgány nepřihlíděly. Konkrétně žalobce zmínil absenci negativních dopadů na pracovní trh, dobrou víru v informace sdělené společností 4Lide, dočasné využívání pouze osmi agenturních zaměstnanců, předchozí bezúhonnou minulost a postoj žalobce v rámci přestupkového řízení.
31. Krajský soud dospěl k závěru, že správní orgány nepochybily, pokud tyto okolnosti tvrzené žalobcem nehodnotily jako okolnosti, jež by ve smyslu žalobcem odkazovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 4. 2015, č. j. 7 As 63/2015-29, snižovaly, případně vylučovaly společenskou škodlivost jednání žalobce.
32. K žalobcem namítané absenci negativních dopadů na pracovní trh a k namítanému dočasnému využívání pouze osmi pracovníků se krajský soud vyjádřil výše, přičemž argumentaci žalobce nepřisvědčil.
33. Dále krajský soud uvádí, že zodpovědnosti za spáchaný přestupek žalobce nezabavuje ani jeho poukaz na dobrou víru ohledně informací sdělených žalobci společností 4Lide, že splnila příslušné zákonné povinnosti vůči úřadu práce. Tuto skutečnost nelze hodnotit jakkoli kladně ku prospěchu žalobce. Byl to výhradně žalobce, který byl podle § 95 odst. 3 zákona o zaměstnanosti osobou povinnou podat žádost o povolení k zaměstnání pro vysílané cizince, a současně osobou odpovědnou za to, že cizinci budou mít platná povolení k zaměstnání po celou dobu jejich vyslání zahraničním zaměstnavatelem. Žalobci nic nebránilo v tom, aby si existenci své zákonné povinnosti zajistit cizincům pracovní povolení ověřil (např. u příslušného státního orgánu).
34. Předchozí bezúhonná minulost či postoj žalobce v rámci správního řízení (rychlé přijetí nápravy v případě správního deliktu na úseku bezpečnosti práce) nejsou okolnostmi způsobilými snížit škodlivost předmětného jednání žalobce do takové míry, že by se nemohlo jednat o přestupek. Na druhou stranu předchozí bezúhonnou minulost či postoj žalobce v rámci přestupkového řízení vzaly správní orgány v úvahu jako mírně polehčující okolnosti ve prospěch žalobce při posouzení výše udělené pokuty (viz str. 17

4/2021

prvostupňového rozhodnutí nebo str. 13 napadeného rozhodnutí). Tyto žalobcem zdůrazňované skutečnosti tedy byly náležitě zohledněny správními orgány.

35. Krajský soud konstatuje, že naplněním materiálních znaků se správní orgány dostatečně a přezkoumatelně zabývaly a vzaly v potaz všechny relevantní skutečnosti, které naplnění materiální stránky přestupku odůvodňují. Námitkám žalobce ohledně absence materiální stránky přestupku nelze přisvědčit.
36. Krajský soud dodává, že typová závažnost přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, za který je možné uložit pokutu až do výše 10 000 000 Kč, je s ohledem na zákonné rozpětí sankce vysoká, jak správně vyhodnotily správní orgány.
37. Obecné argumentaci žalobce stran neposouzení všech právně relevantních skutečností týkajících se daného případu mající vliv na otázku správního trestu nelze přisvědčit. K tomu lze poznamenat, že bylo zájmu žalobce, aby v žalobě své žalobní body formuloval co nejpřesněji, neboť soudní řízení je ovládáno zásadou dispoziční, dle které se se soud při přezkumu správního rozhodnutí (s výjimkou taxativně stanovených případů) omezuje pouze na posouzení existence důvodů nezákonnosti správního rozhodnutí, které žalobce tvrdí. Soud tak není povinen, ale ani oprávněn, tyto důvody za účastníka řízení domýšlet či doplňovat (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2020, č. j. 4 Azs 206/2020-38). Jak uvedl rozšířený senát v rozsudku ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS *„míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Není však na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcová advokáta.“*
38. Krajský soud proto v obecné rovině odpovídají míře obecnosti žalobních námitek konstatuje, že správní orgány obou stupňů vyhodnotily veškerá relevantní zákonná kritéria rozhodná pro uložení sankce. Žalobci bylo prokázáno spáchání přestupku a správního deliktu na úseku bezpečnosti práce. Tato skutečnost se rovněž promítla do celkové výše uložené pokuty. Při určení druhu a výměry správního trestu správní orgány postupovaly dle § 37 a násl. zákona o odpovědnosti za přestupky, povaha a závažnost přestupků byla hodnocena v souladu s § 38 zákona o odpovědnosti za přestupky za současného posouzení polehčujících a přitěžujících okolností ve smyslu § 39 a § 40 zákona o odpovědnosti za přestupky. Kritéria pro uložení sankce inspektorát pouze nevyjmenoval, ale provedl též jejich základní aplikaci, a tedy náležitou individualizaci na případ žalobce (viz str. 16 až 17 prvostupňového rozhodnutí). Pokuta ve výši 235 000 Kč byla uložena v rámci zákonného rozpětí, konkrétně ve výši 2,35% trestní sazby nejzávažnějšího přestupku, kde lze uložit pokutu do výše 10 000 000 Kč. Podle soudu uložená pokuta není zjevně nepřiměřená skutkovým zjištěním. Byly rovněž zkoumány majetkové poměry žalobce, aby nedošlo k uložení likvidační pokuty (viz str. 17 až 18 prvostupňového rozhodnutí). Co do prokázání osobních a majetkových poměrů se očekává též důkazní aktivita ze strany žalobce, pokud tvrdí, že je pro něj uložena pokuta příliš zásadním zásahem do majetkové sféry či likvidační (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 7. 2018, č. j. 2 As 425/2017-33, odst. 28). Žalobce v tomto ohledu však svoje majetkové poměry jednak ve správním řízení (i přes opakované výzvy inspektorátu) jednak v soudním řízení nijak blíže nespecifikoval ani nedoložil. V soudním řízení pouze obecně

4/2021

poukazoval na krizovou a pandemickou situaci, což je pro vyhodnocení případného likvidačního charakteru uložené pokuty nedostatečné.

39. Krajský soud připomíná, že ukládání pokut za správní delikty podléhá volnému správnímu uvážení (diskrečnímu právu správního orgánu), tedy zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. volit některé z více možných řešení, která zákon dovoluje. Na rozdíl od posuzování otázek zákonnosti, jimiž se soud musí při posuzování správní věci k žalobní námitce zabývat, je oblast správní diskrece soudní kontrole prakticky uzavřena. Podrobit volné správní uvážení soudnímu přezkoumání lze jen potud, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení anebo správní orgán volné uvážení zneužil (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2003, č. j. 6 A 96/2000-62, či rozsudek ze dne 20. 12. 2012, č. j. 1 Afs 77/2012-46). Role správního soudu při přezkumu uložené pokuty je do značné míry limitována. Ukládání pokut za správní delikty má vycházet z komplexního vyhodnocení různých skutkových i právních aspektů konkrétního a individualizovaného jednání pachatele přestupku. Takové vyhodnocení musí být založeno na dostatečně zjištěném skutkovém stavu. Správní orgán se musí pohybovat v zákonných mezích, vzít v úvahu zákonná hlediska pro určení výše pokuty a zohlednit všechny podstatné okolnosti (např. povahu jednání a jeho následky či poměry pachatele) v jejich vzájemné souvislosti, tak, aby pokuta byla přiměřená přestupku. Soudní přezkum ukládání pokut se soustředí na to, zda správní orgán dostal těmito požadavky. Správní soud nemá pravomoc vstupovat do role správního orgánu a vyhodnocení věci správním orgánem nahrazovat uvážením soudcovským, tedy například sám rozhodovat, jaká sankce (co do druhu a výše) by měla být uložena (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2005, č. j. 1 As 30/2004-82, ze dne 19. 12. 2013, č. j. 2 As 130/2012-20, č. 2992/2014 Sb. NSS, nebo ze dne 2. 6. 2022, č. j. 2 As 38/2022-45).
40. V dané věci soud neshledal, že by se uložená pokuta jakkoli vymykala zákonným kritériím. Způsob stanovení sankce a její výše byly řádně odůvodněny. Žalobní námitce stran porušení zásady správního uvážení tak nelze přisvědčit, stejně jako námitce stran porušení zásady individualizace.
41. Návrh žalobce na upuštění od potrestání či snížení výše pokuty nepovažuje krajský soud za důvodný. Smyslem a účelem moderační ve smyslu § 78 odst. 2 s.ř.s. není hledání „ideální“ výše sankce soudem místo správního orgánu, ale její korekce v případech, že by sankce, pohybující se sice v zákonném rozmezí a dostatečně zdůvodněná, byla zjevně nepřiměřená a zjevně neodpovídající zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19.4.2012, č.j. 7 As 22/2012-23, č. 2672/2012 Sb. NSS).
42. V této souvislosti je rovněž vhodné poukázat rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2003, č. j. 6 A 96/2000-62, č. 225/2004 Sb. NSS, kde je řečeno, že o „zjevně nepřiměřenou výši sankce (§ 78 odst. 2 s. ř. s.) nejde v případě, kdy pokuta byla uložena těsně nad spodní hranicí zákonného rozmezí“. V citovaném případě se jednalo o pokutu uloženou ve 4 % zákonného rozpětí. Za zjevně nepřiměřenou pak Nejvyšší správní soud nepovažoval ani uloženou pokutu ve výši 6 % z maximální možné výše (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 4. 2018, č. j. 9 As 55/2017-93 nebo ze dne 30. 5. 2018, č. j. 10 As 64/2017-106). Na straně druhé je třeba částečně souhlasit se žalobcem, že není možné se zcela

4/2021

soustředit pouze na poměr, ve kterém byla pokuta uložena, zvláště když je vrchní hranice zákonného rozpětí pokuty mimořádně vysoká, jak je tomu i v nyní řešeném případě. To plyne jak ze žalobcem odkazovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2013, č. j. 7 As 188/2012-25, tak i např. z rozsudku Nejvyššího správního soudu, ze dne 20. 12. 2012, č. j. 1 Afs 77/2012-46, dle kterého není možné předem pro všechny případy stanovit procentuální výši, v rámci které uložená pokuta nebude nikdy nepřiměřená. Nicméně z uvedených rozsudků Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 188/2012 či sp. zn. 1 Afs 77/2012 nelze v žádném případě dovozovat, že by správní orgány měly rezignovat na ukládání pokut v řádech statisíců, když zákon umožňuje uložení sankce i v řádu deseticísiců. Nelze totiž přehlížet, že zákonodárce přisoudil žalobcem porušenému zájmu velký význam, který se odráží právě v horní hranici sazby stanovené na 10 000 000 Kč a ukládaná pokuty by měla reflektovat, že se žalobce dopustil jednoho z nejzávažnějších přestupků podle zákona o zaměstnanosti. Přiměřenost sankce v individuálním případě je nutno posuzovat zejména s ohledem na maximální možnou výši pokuty (srov. shora zmíněné rozsudky Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 As 55/2017-93 nebo sp. zn. 10 As 64/2017). S ohledem na uvedené krajský soud konstatuje, že v dané věci by žalobcovo tvrzení o zjevně nepřiměřenosti muselo být postaveno zcela najisto, a to na základě naprosto konkrétních a podložených tvrzení, nikoli na základě bagatelizace přestupku či na základě subjektivní představy žalobce o adekvátnosti a spravedlnosti sankce.

43. Jak krajský soud zmínil výše, správní orgány zohlednily všechna do úvahy připadající kritéria při ukládání sankce a přihlédly ke všem relevantním okolnostem. Výše pokuty, která byla uložena při spodní hranici zákonem stanovené sazby, nevyvolává rozumné pochybnosti o tom, že pokuta odpovídá konkrétním okolnostem daného případu. S ohledem na to není dán důvod pro aktivaci moderační pravomoci správního soudu podle § 78 odst. 2 s.ř.s., která nastupuje pouze v situaci, je-li uložena sankce zjevně nepřiměřená. Taková situace v nyní souzené věci podle krajského soudu nenastala.

VI. Závěr a náklady řízení

44. Krajský soud na základě všech výše uvedených skutečností a úvah neshledal žalobu důvodnou, proto ji postupem podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
45. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud 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 těch nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který úspěch ve věci neměl. Žalobce před soudem neuspěl (soud žalobu zamítl jako nedůvodnou), proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníkovi řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, však žádné náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly, a proto mu je nelze přiznat (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS).

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

4/2021

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 23. 2. 2023

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu