



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyň Mgr. Andrey Veselé a Mgr. Jany Jurečkové ve věci

žalobce

MAZRO CZ, s.r.o., IČ 292 97 320,
se sídlem Meteorologická 792/29, 142 00 Praha 4,
zastoupen advokátem Mgr. Jiřím Hladíkem,
se sídlem nám. 28. října 1898/9, 602 00 Brno,

proti
žalovanému

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 1. 2020, č. j. 5759/1.30/19-3,

takto:

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.
Základ sporu

1. Rozhodnutím žalovaného ze dne 2. 1. 2020, č. j. 5759/1.30/19-3 (dále jen „napadené rozhodnutí“), bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Oblastního

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

inspektorátu práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj (dále jen „Inspektorát“) ze dne 23. 5. 2019, č. j. 2367/9.30/19-12 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“).

2. Inspektorát žalobce uznal vinným ze spáchání přestupků podle 1) § 140 odst. 1 písm. g) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále jen či „ZoZ“) a 2) podle § 140 odst. 1 písm. c) ZoZ (výrokem I.). Ve zbylé části o přestupku podle § 140 odst. 1 písm. g) ZoZ bylo řízení zastaveno, neboť spáchání skutku, o němž se vede řízení, nebylo obviněnému prokázáno (výrokem II.). Žalobci byla uložena pokuta ve výši 330 000 Kč (výrokem III.) a povinnost k náhradě nákladů správního řízení paušální částkou ve výši 1 000 Kč (výrokem IV.).

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

3. Za prvé žalobce namítl procesní nepoužitelnost protokolu o kontrole, jelikož kontrola nebyla řádně zahájena. Žalobce nesouhlasí s tím, že by se mělo jednat o jakousi formu „signálu“ k zahájení kontroly pro zaměstnance. Žalovaný zavádí „mancipační“ charakter daného úkonu, kdy stačí předložit průkaz kontroly osobě bez ohledu na její poměr k věci a schopnost chápat dopad kontroly a bez ohledu na její případnou procesní reakci. Nesouhlasí ani s tezí žalovaného, že kontrola je zahájena *„samotným předložením průkazu a nikoli další interakcí s touto osobou“*.
4. Podle žalobce má okamžik zahájení kontroly a jeho formální vymezení v zákoně primárně účel ochrany kontrolované osoby. Žalovaný se mýlí, pokud hovoří o aktivaci procesních práv kontrolované osoby tím, že je následně vyrozumívána o zahájení kontroly písemně. Rozhodující je předložení průkazu, a proto osoba, vůči níž je tento úkon proveden, musí být schopna „interreagovat“. Průkaz byl však předložen osobě cizí státní příslušnosti, ovládající výlučně jazyk rumunský. Jedná se nadto o osobu, která měla vykonávat práci pro osobu odlišnou od žalobce, tudíž mohla být taková kontrola platně zahájena jen vůči společnosti Hortim-International, spol. s r.o. (dále jen „společnost Hortim“) a nikoliv vůči žalobci.
5. Žalobce s odkazem na § 5 odst. 2 písm. a) zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), dovozuje, že není-li předloženo pověření ke kontrole kontrolované osobě přímo, lze jej předložit osobě s ní fakticky obchodující nebo pro ni konající práci, nikoli osobě zaměstnané. Žalobce je toho názoru, že pokud v provozovně „první osoby“ vykonává někdo práci pro „první osobu“, avšak má uzavřenou smlouvu s „druhou osobou“ a je mu předloženo pověření ke kontrole, dojde k zahájení kontroly vůči „první osobě“, protože pro ni byla práce vykonávána, jelikož není rozhodující formální smluvní úprava. V opačném případě by zákon s takovou variantou jistě počítal. Z výsledku vedoucí kontrolní skupiny nadto plyne, že inspektoři vždy předkládají průkaz, ač netuší, komu, což svědčí pro závěr o neúčinně zahájené kontrole.
6. Dále žalobce uvádí, že není možné, aby podkladem pro rozhodnutí byly prosté kopie jakýchsi záznamů. K důkazu lze provést toliko originální listiny, kopie mohou být založeny do spisu jen na základě provedení důkazu originálem, o čemž měl být učiněn záznam do spisu (§ 53 odst. 6 správního řádu). Opatření listiny doložkou „pravosti“ ve znění „souhlasí s originálem“ nemá zákonnou oporu, neboť inspektorát práce není orgánem oprávněným k ověřování pravosti listin.
7. Za druhé žalobce k aplikaci § 140 odst. 1 písm. c) ZoZ namítá, že nelze označit právní normu, která by zakazovala, aby cizinec, který má povolení k zaměstnání, nemohl vykonávat pracovní poměr na tzv. dohodu o provedení práce, resp., že žádné ustanovení

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

zákonu nezakazuje v případě cizinců užívat tento smluvní typ, anebo vylučuje na jeho základě vydat povolení k zaměstnání. K tomu žalobce citoval ustanovení § 5 písm. e) bod 2 ZoZ a § 89 odst. 2 ZoZ. Není tedy jasné, k jakému porušení zákona mělo dojít, když cizinci měli povolení k zaměstnání a uzavřenou dohodu o provedení práce a práci vykonávali v místě, na něž měli povolení uděleno. Právní věta rozhodnutí správního orgánu tedy neodpovídá větě skutkové.

8. K uvedenému žalobce poukazuje na úvahy Inspektorátu, který odkazuje na § 91 ZoZ, který uvádí jako přílohy k žádosti o povolení k zaměstnání pracovní smlouvu a dohodu o pracovní činnosti, z čehož správní orgán dovozuje chybný závěr, že není možné povolení vydat na základě dohody o provedení práce. Uvedené nevyplývá ze zákona, ale maximálně z nesprávné praxe orgánu veřejné moci. Je třeba zdůraznit zásadu *nulla poena (crimen) sine lege*. K úvaze žalovaného žalobce dodává, že Evropská unie nemá žádnou společnou přistěhovaleckou politiku a řízení migrace se netýká zákonné úpravy otázky příloh k žádosti o povolení k zaměstnání cizinců.
9. Za třetí žalobce namítá, že je třeba odlišovat skutkové podstaty přestupků podle § 140 odst. 1 písm. g) ZoZ a § 140 odst. 1 písm. b) ZoZ, aby nedošlo k tomu, že podle písm. g) uvedeného ustanovení budou postihovány veškeré případy, které nebude možné postihnout podle písm. b) pro důkazní nouzi. Obsah odůvodnění rozhodnutí hovoří o „zprostředkování zaměstnání“. Ustanovení § 140 odst. 1 písm. g) ZoZ tedy neobsahuje skutkovou podstatu přestupku, pod níž lze subsumovat jednání formulované správním orgánem I. stupně ve skutkové větě. Pokud má „zastřené zprostředkování“ zaměstnání představovat „pronájem pracovní síly“ podle § 5 písm. g) ZoZ, musí být prokázána existence „nájmu“ a musí být naplněny znaky nájemní smlouvy, aby bylo možné takové jednání odlišit od „zprostředkování zaměstnání bez povolení/oprávnění“ podle § 140 odst. 1 písm. b) ZoZ. Mělo tedy být prokazováno, že došlo ke sjednání nájmu „pracovní síly“. Ustanovení § 140 odst. 1 písm. g) ZoZ žalobce považuje buď za nesmyslné, neboť jej lze ztotožnit s písm. b) uvedeného ustanovení, anebo se jedná o „pojmový nesmysl“.
10. Žalobce závěrem navrhl, aby soud zrušil rozhodnutí Inspektorátu a napadené rozhodnutí a věc vrátil Inspektorátu k dalšímu řízení a přiznal žalobci náhradu nákladů řízení.
11. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že jím provedené zhodnocení „naplnění zákonných požadavků na povinnou osobu“ nelze než považovat za zhodnocení toho, zda způsob zahájení kontroly byl v souladu se zákonem, či nikoliv. Úvahy žalobce o tom, do jaké role je povinná osoba zákonem postavena, jsou pro závěr o zákonném způsobu zahájení kontroly mimoběžné. Ve svém rozhodnutí žalovaný explicitně uvedl, že kontrola byla zahájena okamžikem předložení průkazu, nikoliv to, že byla zahájena až doručením dodatečné informace. Povinná osoba, které byl předložen průkaz inspektora, na kontrolovaném pracovišti pracovala (fakticky a na smluvním základě) pro žalobce jakožto svého zaměstnavatele, resp. jakožto pro osobu, která jí výkon práce na kontrolovaném pracovišti umožnila, ať už smluvně, nebo fakticky.
12. Žalovaný poukázal na to, že primární i sekundární právo Evropské unie reguluje pohyb pracovníků na/po území EU i zaměstnávání osob, i z tzv. třetích zemí, a řada povinností je transponována i do ZoZ. Poznamenal, že počet zjištěných nelegálně pracujících cizinců několikanásobně převyšuje počet nelegálně pracujících osob české státní příslušnosti a poukázal na migrační tok z Ukrajiny do ČR a na Roční souhrnnou zprávu o výsledcích kontrolních akcí, kterou žalovaný zveřejňuje na svých webových stránkách.

13. Závěrem v podrobnostech odkázal na odůvodnění správních rozhodnutí s tím, že skutkový stav byl zjištěn dostatečně, spáchání přestupků žalobcem bylo prokázáno a rozhodnutí jsou správná a souladná se zákonem.
14. Žalovaný tedy navrhl žalobu jako nedůvodnou zamítnout.

III.

Obsah správního spisu

15. Ze správního spisu předloženého žalovaným soud zjistil následující, pro rozhodnutí ve věci samé, podstatné skutečnosti:
16. Prvostupňovým rozhodnutím byl žalobce výrokem I. uznán vinným ze spáchání přestupků:
 - 1) přestupku podle § 140 odst. 1 písm. g) ZoZ, jehož se dopustil tím, že zastřené zprostředkovával zaměstnání podle § 5 písm. g) ZoZ, když dne 10. 4. 2018 pronajmul pracovní sílu v podobě 11 vyjmenovaných pracovníků, resp. tyto pracovníky dočasně přidělil k výkonu práce spočívající ve vážení, nakládání a skládání ovoce a zeleniny a obsluhy vysokozdvížného vozíku, ke společnosti Hortim, na pracoviště na adrese Kšírova 242, 619 00 Brno, bez povolení ke zprostředkování zaměstnání, čímž bylo porušeno ust. § 14 odst. 3 písm. b) v návaznosti na ust. § 60 odst. 1 ZoZ, a tím žalobce nedodržel podmínky pro zprostředkování zaměstnání podle ust. § 14 odst. 1 písm. b) ZoZ;
 - 2) přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) ZoZ, jehož se žalobce dopustil tím, že na pracovišti společnosti Hortim na shora uvedené adrese fyzické osobě ukrajinské státní příslušnosti umožnil výkon nelegální práce, jak ji definuje § 5 písm. e) bod 2. ZoZ, když panu S. P. umožnil od 6. 2. 2018 do 14. 4. 2018 výkon závislé práce spočívající v pomocných a úklidových pracích, bez povolení k zaměstnání, čímž bylo porušeno ust. § 89 odst. 2 ZoZ.
17. V odůvodnění rozhodnutí je popsán průběh kontroly, zahájené dne 10. 4. 2018 na pracovišti Velkosklad ovoce a zeleniny společnosti Hortim, a dále popis průběhu správního řízení s rekapitulací podkladů pro rozhodnutí. Žalobce podal dne 25. 10. 2018 námitky proti kontrolnímu zjištění dle protokolu, které byly zamítnuty.
18. Z odůvodnění lze ve stručnosti rekapitulovat, že Inspektorát dospěl po zhodnocení všech zjištěných skutečností k závěru, že se žalobce bez důvodných pochybností uvedených přestupků dopustil. Kontrola byla zahájena v souladu s kontrolním řádem. Ačkoliv si svědkyně (inspektorka) nepamatovala, s kým přesně za obviněného byla kontrola předložením průkazu zahájena, potvrdila, že při kontrole na pracovišti při každé komunikaci ukazovala průkaz inspektora. Dále uvedla, že osobou, které byl předložen průkaz a tím zahájena kontrola s obviněným, byla S.-I. C., k níž byly na pracovišti spolu s ostatními předloženy pracovněprávní doklady potvrzující pracovněprávní vztah s obviněným. Bylo tedy potvrzeno, že tato osoba je zaměstnancem obviněného, když ji takto označila při kontrole i společnost Hortim. Tato osoba tak splňovala podmínku pro zahájení kontroly předložením průkazu podle § 5 odst. 2 písm. a) kontrolního řádu. Není důležité, zda tato osoba byla cizím státním příslušníkem, neboť kontrola je zahájena předložením průkazu, nikoliv jednáním s touto osobou a dotazováním se jí, zda rozumí. Sdělení, že nerozumí česky, bylo reflektováno, když s ní nebylo nic sepisováno.

19. Záznamy o poskytnutí součinnosti byly pořízeny na místě při kontrole. Ve smyslu § 17 správního řádu (v návaznosti na § 28 kontrolního řádu) není třeba vkládat do spisu pouze originály nebo úředně ověřené kopie. Záznamy o poskytnutí součinnosti jsou součástí kontrolního spisu, obsah záznamu je přepsán do protokolu o kontrole, který obsahuje také kontrolní zjištění.
20. Byla zjištěna obchodní spolupráce mezi společnostmi Hortim a obviněným. Je zde zřetelný vztah mezi kontrolovaným pracovištěm a zaměstnanci obviněného. Obě kontrolní zjištění obsahují předepsané náležitosti (§ 12 kontrolního řádu). I v souladu s judikaturou by kontrola postrádala smysl, pokud by o ní kontrolovaná osoba byla dopředu informována.
21. Ke spáchání přestupku podle § 140 odst. 1 písm. g) ZoZ Inspektorát uvedl, že pokud chce právnická osoba zprostředkovávat zaměstnání, musí mít vydáno od generálního ředitelství Úřadu práce ČR platné povolení ke zprostředkování zaměstnání, s odkazem na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 8. 8. 2018, sp. zn. 31 Ad 2/2017. Bylo prokázáno, že se jednalo o osoby vykonávající práci pro obviněného, a to pracovními dokumenty, sdělením společnosti Hortim i samotným žalobcem. Inspektorát zdůraznil, že je povinen při rozhodování zkoumat a hodnotit skutečně zjištěný stav, nikoliv jeho teoretické smluvní vymezení.
22. Dále se Inspektorát zabýval pojmem agenturní zaměstnávání s tím, že dočasně přidělený zaměstnanec agentury práce může být zaměstnán pouze na základě pracovní smlouvy nebo dohody o pracovní činnosti, nikoli dohody o provedení práce. Odkázal na směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 2008/104/ES, o agenturním zaměstnávání. Dospěl k závěru, že vztah mezi obviněným a společností Hortim je vztahem mezi agenturou práce a uživatelem. Předmětem Rámcové smlouvy o poskytování služeb ze dne 16. 12. 2014 mezi žalobcem a společností Hortim bylo provádění díla: úklidové práce (údržba prostor); třídění odpadů; balení zboží (úprava zboží); opravy, čištění a likvidace obalů (dále „služby“). Z doložených faktur za období leden až duben 2018 vyplývá, že v každém měsíci žalobce fakturoval společnosti Hortim za provedené služby dle Rámcové smlouvy. Třídění a balení ovoce a zeleniny jako čerstvých produktů nelze označit pouze za doplňkovou činnost, kterou by bylo možno vyčlenit, ale za nutný proces k realizaci obchodních závazků v požadované kvalitě a jakosti, a dále i s ohledem na pravidelné měsíční faktury žalobce, značný počet pracovníků na pracovišti a velkou rozmanitost zpracovávaných surovin. Obdobné rámcové smlouvy společnost Hortim uzavřela i s několika jinými subjekty, jejichž pracovníci byli při kontrole rovněž zjištěni. I s ohledem na to, že ze svědeckých výpovědí a fotodokumentace vyplývá, že bedýnky na ovoce či zeleninu nebyly nijak označeny, aby bylo možno rozlišit, který zaměstnanec ze které společnosti zboží zabalil, nemohlo se jednat o specifické a přesně vymezené dílo, které by prováděl výlučně žalobce, když třídění ovoce či zeleniny u jednoho stolu provádělo několik pracovníků z různých společností, a nelze tedy určit, za co konkrétně by měl žalobce v případě vadného plnění nést odpovědnost, když se výsledek práce jeho zaměstnanců prolínal s prací pracovníků jiných subjektů (s odkazem na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 8. 8. 2018, sp. zn. 31 Ad 2/2017).
23. Inspektorát tedy uzavřel, že nemá důvodné pochybnosti o tom, že žalobce vystupoval jako agentura práce, která dodala své pracovníky společnosti Hortim. Veškeré pokyny k práci na kontrolovaném pracovišti pocházely od společnosti Hortim, které pan P. (zaměstnanec společnosti Hortim a svědek) předával jednotlivým pracovníkům vykonávajícím třídící a balící práce, a ti se jimi museli řídit. Při kontrole na místě nebyli zjištěni žádní „předáci“ jiných společností, kteří by kontrolovali výkon práce. Uvedená spolupráce odpovídá Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

popisu fungování vztahů mezi agenturou práce, jejími zaměstnanci a uživatelem. Ačkoliv tedy spolupráce formálně probíhala na základě Rámcové smlouvy o poskytování služeb, faktický stav této spolupráce nenaplňoval obsah ani smysl dané smlouvy, nýbrž spočíval v pronájmu pracovní síly v podobě zaměstnanců žalobce vyjmenovaných ve výroku I. rozhodnutí. Ke znakům pronájmu pracovní síly Inspektorát odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 173/2014-28 a rovněž rozsudek Krajského soudu v Brně sp. zn. 31 Ad 2/2017. S odkazem na § 14 odst. 1 písm. b) ZoZ a rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 10. 4. 2017, č. j. 44 A 4/2017-27, byla naplněna definice zprostředkování zaměstnání a nejednalo se o zhotovení díla či poskytnutí služby.

24. Ze všech výše uvedených důvodů byla u žalobce naplněna definice „zastřehného zprostředkování zaměstnání“. Inspektorát shledal rovněž vysokou společenskou škodlivost jednání žalobce, neboť uvedené jednání nepříznivě působí nejen v oblasti veřejné (trh práce, veřejné finance), ale zejm. v oblasti soukromé (pracovněprávní) vůči zaměstnancům. Zákoník práce chrání dočasně přiděleného zaměstnance tak, že se tak může dít pouze na základě pracovní smlouvy nebo dohody o pracovní činnosti a zaměstnancům je tak zajištěna účast na sociálním a zdravotním pojištění, a rovněž jsou zajištěny rovné pracovní a mzdové podmínky s kmenovými pracovníky uživatele (stejná mzda, stejné příplatky, stejné pracovní prostředí, stejná pracovní doba apod.). Zastřeným zprostředkováním však dochází k narušení ochrany a právní jistoty dočasně přidělených zaměstnanců. Podle zákona o zaměstnanosti navíc musí mít agentura práce sjednanu pojistku pro případ svého úpadku. Inspektorát přihlédl k tomu, že žalobce zastřeně zprostředkoval zaměstnání 11 zaměstnanců po dobu jednoho dne, neboť z důkazů nevyplývá dostatečně specifické časové určení dočasného přidělení osob.
25. K přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) ZoZ Inspektorát uvedl, že není důvodných pochybností o tom, že žalobce umožnil panu S. P. od února 2018 do dubna 2018 výkon závislé práce spočívající v pomocných a úklidových pracích. Měli uzavřenou Dohodu o provedení práce, která byla předložena při kontrole na pracovišti spolu s Rozhodnutím o povolení k zaměstnání č. j. BOA-3218/2017-za (na období od 15. 1. 2018 do 14. 4. 2018), cestovním příkazem ze dne 1. 4. 2018 a kopií pasu. Práce pana S. P. byla prací závislou. Tento pracovník měl ukrajinský pas s tím, že na základě dotazu příslušnému správnímu orgánu bylo zjištěno, že nemá na území ČR povolen žádný planý druh pobytu. Jednalo se tedy o cizince podle § 85 ZoZ, který potřebuje pro výkon práce platné povolení k zaměstnání podle § 89 odst. 2 ZoZ. Inspektorát zde odkázal na rozsudek NSS ze dne 27. 4. 2012, č. j. 4 Ads 177/2011-120. S ohledem na právní úpravu zaměstnavatelé nesmějí umožňovat cizincům tzv. prekérní zaměstnání, tedy zaměstnání na základě dohod o provedení práce. Z provedených důkazů vyplynulo, že žalobce panu S. P. neumožňoval výkon práce na základě pracovní smlouvy, kterou přislíbil uzavřít Smlouvou o budoucí pracovní smlouvě ze dne 15. 11. 2017, na základě které mu bylo vydáno povolení k zaměstnání, a ani mu neumožňoval výkon práce na základě úřadem práce vydaného rozhodnutí o povolení k zaměstnání. Místo toho žalobce s tímto pracovníkem uzavřel dohodu o provedení práce, na základě které mu umožňoval výkon závislé práce. Z důkazů rovněž vyplynulo, že žalobce s tímto pracovníkem zacházel jako se zaměstnancem pracujícím na základě pracovněprávního vztahu založeného dohodou o provedení práce.
26. Inspektorát uvedl, že oprávnění k zaměstnání se vždy vztahuje ke konkrétnímu pracovnímu místu, tedy ke konkrétnímu zaměstnavateli, druhu práce a místu výkonu práce. Příslušná pobočka úřadu práce vychází i z příloh k žádosti, mezi něž podle § 92 ZoZ patří pracovní smlouva nebo dohoda o pracovní činnosti, popř. smlouva o smlouvě

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

budoucí. Na základě dohody o provedení práce nebylo panu S. P. vydáno povolení k zaměstnání. Pro výkon jeho práce byl uzavřen zcela nový pracovněprávní vztah podléhající novému povolovacímu režimu.

27. Společenská škodlivost jednání byla naplněna, neboť žalobce svým jednáním ovlivnil pracovní trh, zasáhl do práv cizince a poškodil veřejné finance. Inspektorát přihlédl k tomu, že žalobce umožnil výkon nelegální práce jednomu cizinci po dobu dvou a půl měsíce, tedy k obcházení ZoZ, zákoníku práce a finančních předpisů docházelo dlouhodobě. V případě žalobce bylo však přihlédnuto k tomu, že se jednalo o exces, když jinak zaměstnával občany EU.
28. K uložené pokutě Inspektorát uvedl, že jiná forma trestu by nenaplnovala kritéria přiměřeného trestu. Pokutu uložil za dvě delikt ní jednání podle § 140 odst. 4 písm. f) ZoZ s ohledem na § 41 odst. 1 přestupkového zákona. Vzhledem k okolnostem daného případu a rozsahu delikt ního jednání za závažnější považuje Inspektorát přestupek podle § 140 odst. 1 písm. g) ZoZ. Prokázání spáchání více přestupků považuje za přitěžující okolnost. V daném případě je porušení či ohrožení zákonem chráněného zájmu zcela zásadní z důvodů narušení trhu práce a poškození práv osob takto dočasně přidělovaných. Poukázal na novelu provedenou zákonem č. 206/2017 Sb., kterou se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, která vyčlenila zvláštní skutkovou podstatu přestupku podle písm. g) a stanovila maximální sankci ve výši 10 000 000 Kč a zároveň minimální sankci ve výši 50 000 Kč. Žalobce svým jednáním porušil rovněž Úmluvu Mezinárodní organizace práce č. 181 a právní předpisy Evropského parlamentu a Rady vztahující se k agenturnímu zaměstnávání. Porušení či ohrožení zákonem chráněného zájmu v případě přestupku podle písm. c) je značné. Priorita zákazu výkonu nelegální práce se projevila novelou provedenou zákonem č. 367/2011 Sb.
29. Žalobce tedy dostatečně nedbal na své zákonné povinnosti podle ZoZ při zaměstnávání cizinců a při dočasném přidělování zaměstnanců, zneužíval institutu agenturního zaměstnávání a postavení zaměstnanců – cizinců, resp. zneužil postavení cizince.
30. K osobním a majetkovým poměrům žalobce Inspektorát uvedl, že doklady k uvedenému nebyly žalobcem předloženy, ačkoliv byl na jejich doložení opakovaně upozorňován. Inspektorát tedy vyšel z informací známých mu z úřední činnosti a hodnotil je odhadem v souladu s usnesením rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133. Podle zjištění Inspektorátu je žalobce menším zaměstnavatelem zaměstnávajícím 10-19 zaměstnanců. Inspektorát shrnul zjištění učiněná z výpisu z obchodního a živnostenského rejstříku žalobce. Podle výpisu z Integrovaného portálu MPSV nemá žalobce vydáno žádné povolení ke zprostředkování zaměstnání. Je dlouhodobým poskytovatelem služeb na území ČR v rozličných oborech činnosti. Dále zrekapituloval údaje z naposledy zveřejněné účetní závěrky za r. 2017 (výsledek hospodaření za r. 2017: 650 000 Kč, za r. 2016: 884 000 Kč). Podnikání žalobce bylo k 31. 12. 2017 ziskové s kolísající tendencí a vysokou fluktuací peněz. Celková suma vyfakturovaná společností Hortim za období leden 2018 až duben 2018 činila 8 593 891,75 Kč. Pokuta ve výši 330 000 Kč, tedy při spodní hranici, je trestem přiměřeným, není likvidační, má preventivní (dosahuje 3,3 % maximální možné pokuty v daném případě) i represivní funkci.
31. Z napadeného rozhodnutí žalovaného se podává, že paní S.-I.C. byla dne 10. 4. 2018 v okamžiku zahájení kontroly, resp. v okamžiku, kdy jí byl předložen průkaz inspektora, zaměstnancem žalobce. Průkaz inspektora byl předložen osobě splňující zákonné požadavky na osobu, s níž lze zahájit kontrolu, která je v protokolu o kontrole řádně identifikována. Zákon nestanovuje další požadavky na osobu, již je předkládán průkaz pro Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

účely zahájení kontroly. Je třeba rovněž poukázat na § 5 odst. 3 kontrolního řádu, kdy v případě zahájení kontroly předložením průkazu osobě odlišné od kontrolované osoby je kontrolovaná osoba dodatečně informována a tím jsou zaručena její práva. Po osobě, již byl průkaz předložen, nebylo požadováno nic dalšího. Kontrola je zahájena samotným předložením průkazu, nikoliv další interakcí s takovou osobou. Dne 12. 4. 2018 žalobce obdržel od oblastního inspektorátu datovou zprávou informaci o tom, že s ním byla zahájena kontrola. K předkládání průkazu inspektorem žalovaný odkázal na znění § 9 písm. c) kontrolního řádu.

32. Záznamy o poskytnutí součinnosti založené v kontrolním spise žalovaný považuje za řádné podklady rozhodnutí, které byly pořízeny zákonným způsobem. Originály jsou založeny v kontrolním spise vedeném ve věci kontroly u společnosti Hortim, nicméně skutečnosti zde zachycené byly i podkladem v kontrolním spisu vedeném ve věci kontroly žalobce. Žalobce měl možnost se k nim vyjádřit a skutkový stav jimi zachycený rozporovat, čehož však nevyužil, ač o tom byl poučen. Nebyly zde tedy vyjádřeny žádné důvodné pochybnosti o zjištěném skutkovém stavu. S odkazem na § 17 správního řádu nemusí být součástí spisu toliko originální dokumenty, kdy ohledně Záznamů je Inspektorátu známo, že originál i jeho kopie jsou shodné. Žalobce nezpochybnil, že by se kopie mohla lišit od originálu.
33. K další námitce žalovaný odkazuje na § 5 písm. g) ZoZ a na rozsudek NSS ze dne 30. 6. 2015, č. j. 2 Ads 173/2014-28, ohledně pronájmu pracovní síly.
34. Skutková podstata přestupku podle § 140 odst. 1 písm. b) ZoZ dopadá na ty subjekty, které toliko nemají povolení k zaměstnání, naopak podstata podle § 140 odst. 1 písm. g) dopadá na ty případy, kdy subjekty zastírají to, že zprostředkovávají zaměstnání (že fakticky jednají jako agentury práce) a že se na ně nevztahuje povinnost plnit povinnosti agentury práce, čímž rovněž zastírají, že by pro svou činnost měly disponovat povolením ke zprostředkování zaměstnání. Nově vzniklá skutková podstata dopadá na jednání žalobce od 29. 7. 2017, kdy byla do ZoZ vložena. Žalobce zastíral to, že pronajímá pracovní sílu, rámcovou smlouvou o poskytování služeb, a tuto činnost vykonával dlouhodobě a pravidelně.
35. Žalovaný konstatoval, že cizince lze zaměstnávat na území ČR pouze na základě pracovní smlouvy nebo dohody o pracovní činnosti (či smlouvy o smlouvě budoucí o nich), které musí být přiloženy k žádosti o vydání povolení k zaměstnání, což bylo do ZoZ vtěleno novelou s účinností od 15. 8. 2017 provedenou zákonem č. 222/2017 Sb., kterým se mění zákon o pobytu cizinců v souvislosti s transpozicí směrnice č. 2014/36/EU. Tím došlo k zakotvení povinných náležitostí žádosti o povolení k zaměstnání v § 91 ZoZ a sjednocení s náležitostmi pro vydání povolení k zaměstnání podle § 96 odst. 3 ZoZ. Není přípustné, aby byly tyto povinnosti ze strany zaměstnavatelů a cizinců plněny jen „na oko“ v době, kdy cizinci žádají o vstup na trh práce, a poté již nikoliv. Úřad práce rozhoduje o žádosti tak, jak ji cizinec podal (dispoziční zásada v řízení o žádosti). Žalobce tedy obcházel ZoZ a zákoník práce. Žalovaný dále odkázal na rozsudek NSS ze dne 14. 12. 2011, č. j. 6 Ads 139/2011-82, ohledně restriktivního přístupu k zaměstnávání cizinců.
36. K uloženému trestu žalovaný uvedl, že se ztotožnil se závěry Inspektorátu, zejm. s tím, že žalobce byl svým jednáním zvýhodněn oproti ostatním zaměstnavatelům zaměstnávajícím cizince, přispěl rovněž ke zkreslení údajů o zaměstnávání cizinců, čerpal administrativní výhody (např. nemusel sjednat povinnost pojištění záruky pro případ úpadku), tedy čerpal značné konkurenční výhody a neplnil povinnosti, které by jinak plnit měl. Uložený trest a jeho výměra odpovídají okolnostem daného případu a jsou v souladu s judikaturou Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

(usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133 a rozsudek NSS ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 50/2005-97).

IV.

Posouzení žaloby

37. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán [§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
 38. Soud rozhodl o věci bez nařízení jednání podle § 51 odst. 1 s. ř. s., neboť účastníci řízení ve lhůtě s tímto postupem nevyjádřili svůj nesouhlas, má se tedy za to, že s takovým postupem souhlasí.
 39. Soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná a rozhodnutí žalovaného je správné.
 40. K první žalobní námitce stran procesní nepoužitelnosti protokolu o kontrole a tomu, že kontrola nebyla řádně zahájena ve vztahu k žalobci, když průkaz inspektora byl předložen paní S.-I.C., která nadto nerozuměla česky, soud uvádí, že souhlasí s tím, jak tyto námitky vypořádal žalovaný již v napadeném rozhodnutí (str. 4 až 6 napadeného rozhodnutí).
 41. Ze skutkových zjištění, která provedl Inspektorát a byla uvedena již výše, vyplývá, že paní S.-I.C. byla v den provádění kontroly zaměstnankyní žalobce, což dokládá Dohoda o provedení práce ze dne 23. 2. 2018, založená ve správním spise, kterou žalobce nezpochybňuje. Průkaz inspektora jí tedy byl předložen jako osobě splňující zákonné požadavky na osobu, s níž lze zahájit kontrolu. Bylo tak naplněno ustanovení § 5 odst. 2 písm. a) zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád): *„Kontrola je zahájena prvním kontrolním úkonem, jímž je předložení pověření ke kontrole kontrolované osobě nebo jiné osobě, která kontrolované osobě dodává nebo dodala zboží nebo ho od ní odebrala či odebírá, koná nebo konala pro ni práce, anebo jí poskytuje nebo poskytovala služby nebo její služby využívala či využívá, případně se na této činnosti podílí nebo podílela (dále jen „povinná osoba“), jež je přítomna na místě kontroly.“* (pozn.: zvýraznění provedl soud). Inspektoři postupovali v souladu s tímto ustanovením, když této osobě předložili své průkazy [představující pověření ke kontrole podle § 4 odst. 3 písm. b) kontrolního řádu] a oznámili jí zahájení kontroly. Není pochyb o tom, že tato paní koná/konala práce pro žalobce, ač v areálu společnosti Hortim.
 42. Uvedený výklad lze podpořit i ustanovením § 7 odst. 1 písm. a) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce (dále jen „zákon o inspekci práce“): *„Inspektor je oprávněn vykonávat kontrolu podle tohoto zákona, je-li při jejím zahájení přítomen člen statutárního orgánu kontrolované osoby, zástupce kontrolované osoby, zaměstnanec kontrolované osoby, spolupracující rodinný příslušník nebo jiná fyzická osoba, která vykonává nebo zabezpečuje činnost, která je předmětem činnosti kontrolované osoby; na místech, na kterých by mohlo dojít k bezprostřednímu ohrožení života nebo zdraví inspektora, může být kontrola vykonána jen za doprovodu fyzické osoby pověřené k tomu kontrolovanou osobou.“* (zvýrazněno soudem).
 43. Soud souhlasí se žalovaným i v tom, že zákon nestanovuje další požadavky na osobu, které je předkládán průkaz pro účely zahájení kontroly. Nestanoví ani, aby tato rozuměla českému jazyku či byla české státní příslušnosti. Paní S.-I.C. podle kontrolního protokolu uvedla, že má s kontrolovanou osobou uzavřenou dohodu o provedení práce, tedy musela rozumět tomu, že probíhá kontrola. Kontrola byla zahájena samotným předložením průkazu, nebylo třeba další součinnosti této osoby s inspektorem a ani po ní nebyla
- Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

požadována.

44. Podle § 9 písm. c) kontrolního řádu: „Kontrolující je v souvislosti s výkonem kontroly povinen předložit kontrolované osobě nebo povinné osobě pověření ke kontrole, a požádá-li o to kontrolovaná osoba nebo povinná osoba, též další dokument, který dokládá, že se jedná o osobu uvedenou v pověření ke kontrole.“ Uvedené ustanovení bylo rovněž naplněno.
45. V rozsudku ze dne 30. 4. 2021, č. j. 4 Ads 346/2020-33, Nejvyšší správní soud uvádí k obdobné námitce následující: „**Stěžovatel se mylí, pokud má za to, že nelze účinně zahájit kontrolu předložením průkazu inspektora zaměstnanci kontrolované osoby, nebo s ní jinak hospodářsky spjaté osobě na pracovišti odlišné osoby. Nesprávnost tohoto závěru stěžovatele plyne již z povahy věci, neboť přisvědčení tomuto závěru by znamenalo, že kontrolu lze provádět pouze na pracovišti kontrolované osoby a na**
pracovišti jiných osob již nikoli. Závěr stěžovatele by tedy ve svém důsledku v takovýchto případech znamenal úplné znemožnění kontroly. Oprávnění provádět kontrolu i na pracovišti odlišných osob od kontrolované osoby navíc výslovně vyplývá z § 7 kontrolního řádu, podle kterého je kontrolující v souvislosti s výkonem kontroly (pod který podle názoru Nejvyššího správního soudu spadá i zahájení kontroly) oprávněn vstupovat do staveb, dopravních prostředků, na pozemky a do dalších prostor s výjimkou obydlí, jež vlastní nebo užívá kontrolovaná osoba anebo jinak přímo souvisí s výkonem a předmětem kontroly, je-li to nezbytné k výkonu kontroly. Rozhodující tedy je, zda určité místo je relevantní z hlediska předmětu kontroly, nikoli vlastnictví tohoto místa.“ (zvýrazněno soudem).
46. Podle § 5 odst. 3 kontrolního řádu: „Je-li kontrola zahájena podle odstavce 2 písm. a) nebo c) bez přítomnosti kontrolované osoby, informuje kontrolující kontrolovanou osobu o zahájení kontroly dodatečně.“ Toto ustanovení bylo naplněno tím, že následně žalobce obdržel od oblastního inspektorátu datovou zprávu s informací o zahájení kontroly ze dne 11. 4. 2018, která mu byla doručena do datové schránky dne 12. 4. 2018, jak vyplývá ze správního spisu. Uvedené ustanovení tedy počítá s tím, že je kontrola zahájena bez vědomí kontrolovaného subjektu, což nemá za následek nezákonnost takové kontroly. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 As 43/2004-51, publ. pod č. 719/2005 Sb. NSS: „[...] Skutečná kontrola má totiž význam a smysl pouze tehdy, pokud se minimalizuje riziko manipulace s objektem kontroly. Trvání na osobní účasti kontrolované osoby ve všech případech by proto mohlo vést k tomu, že by prováděná kontrola nesplnila svoji zamýšlenou funkci.“
47. K související námitce ohledně požadavku, aby správní spis obsahoval pouze originály relevantních podkladů, lze uvést, že žalovaný v napadeném rozhodnutí rovněž tuto námitku beze zbytku vypořádal, když vysvětlil, že originály Záznamů o poskytnutí součinnosti jsou založeny v kontrolním spise vedeném ve věci kontroly u společnosti Hortim, jejich kopie však byly založeny i do kontrolního spisu vedeného ve věci kontroly provedené u žalobce. Nejvyšší správní soud uvedl, že „[...] při kontrole jedné osoby lze opatřit podklady svědčící proti jiné osobě“ (rozsudek ze dne 30. 4. 2021, č. j. 4 Ads 346/2020-33).
48. Správní řád (§ 17) ani jiný relevantní právní předpis nestanoví, že by součástí spisu musely být pouze dokumenty v originále. Je běžnou praxí, že správní orgán mající k dispozici originál a kopii určitého dokumentu posoudí jejich shodu sám a není s ničím v rozporu, pokud poté takto pořízenou kopii založí do spisu. Ze správního spisu je nadto seznatelné, že správní orgán kopie listin označil poznámkou „kopie souhlasí s originálem“, datem a podpisem úřední osoby, příp. i údajem o počtu listů. Žalobce nenamítl ani nedoložil, že by

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

se snad kopie měly lišit od originálu. V souladu se závěry správních orgánů tak soud považuje podklady založené v kontrolním spise za řádné podklady rozhodnutí, které byly pořízeny oblastním inspektorátem práce zákonným způsobem. Žalobce měl možnost se k nim vyjádřit a skutkový stav rozporovat, což neučinil, ač byl o této možnosti poučen. Správní orgány tedy správně uzavřely, že v dané věci nebyly žádné důvodné pochybnosti o zjištěném skutkovém stavu. K odkazu žalobce na § 53 odst. 6 správního řádu s tím, že by z tohoto ustanovení mělo vyplývat, že k důkazu lze provést toliko originální listiny, soud uvádí, že uvedené ustanovení nic takového nestanoví.

49. Je třeba rovněž uvést, že ze všech shora uvedených okolností jednoznačně vyplývá, že kontrola byla platně zahájena se žalobcem, nikoliv pouze se společností Hortim, jak žalobce namítá.
50. Ve druhé žalobní námitce žalobce k aplikaci § 140 odst. 1 písm. c) ZoZ poznamenává, že neexistuje právní norma, která by zakazovala, aby cizinec, který má povolení k zaměstnání, nemohl vykonávat pracovní poměr na tzv. dohodu o provedení práce, resp., že žádné ustanovení zákona nezakazuje v případě cizinců užívat tento smluvní typ anebo vydat na jeho základě povolení k zaměstnání.
51. Soud konstatuje, že Inspektorát řádně zjistil, že žalobce a pan S. P. (ukrajinský státní příslušník) měli uzavřenou Dohodu o provedení práce ze dne 6. 2. 2018, která byla předložena při kontrole na pracovišti spolu s Rozhodnutím o povolení k zaměstnání č. j. BOA-3218/2017-za na období od 15. 1. 2018 do 14. 4. 2018. Na základě dotazu příslušnému správnímu orgánu bylo zjištěno, že tato osoba nemá na území ČR povolen žádný platný druh pobytu. Bylo zjištěno, že žalobce panu S. P. neumožňoval výkon práce na základě pracovní smlouvy, kterou přislíbil uzavřít Smlouvou o budoucí pracovní smlouvě ze dne 15. 11. 2017 (na základě které mu bylo vydáno povolení k zaměstnání dne 13. 12. 2017), resp. na základě úřadem práce vydaného rozhodnutí o povolení k zaměstnání (vztahujícímu se právě ke Smlouvě o budoucí pracovní smlouvě ze dne 15. 11. 2017). Místo toho žalobce s tímto pracovníkem uzavřel dohodu o provedení práce, na základě které mu umožňoval výkon závislé práce a rovněž s tímto pracovníkem zacházel jako se zaměstnancem pracujícím na základě dohody o provedení práce. Žalobce tedy bez důvodných pochybností umožnil panu S. P. od února 2018 do dubna 2018 výkon závislé práce spočívající v pomocných a úklidových pracích. Pro výkon práce pana S. P. byl uzavřen zcela nový pracovněprávní vztah založený dohodou o provedení práce, který měl být předmětem nového povolení. V tomto jednání žalobce je tedy spatřováno naplnění skutkové podstaty přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) ZoZ, podle něhož: *„Právnícká osoba nebo podnikající fyzická osoba se přestupku dopustí tím, že umožní výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 1 nebo 2.“*
52. Podle § 5 písm. e) bodu 2. ZoZ: *„Pro účely tohoto zákona se rozumí nelegální práci 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.“*
53. Podle § 89 odst. 2 ZoZ: *„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.“*
54. Podle § 96 odst. 3 ZoZ: *„Povolení k zaměstnání podle odstavce 1 může být vydáno pouze, Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.“*

pokud je předložena pracovní smlouva na dobu určitou, dohoda o pracovní činnosti na dobu určitou nebo smlouva o smlouvě budoucí, v níž se strany zavazují v ujednané lhůtě uzavřít pracovní smlouvu na dobu určitou nebo dohodu o pracovní činnosti na dobu určitou, obsahující ustanovení, ze kterých jednoznačně vyplývá, že měsíční mzda, plat nebo odměna cizince nebude nižší než základní sazba měsíční minimální mzdy; týdenní pracovní doba musí v každém z obou základních pracovněprávních vztahů činit nejméně 15 hodin. V případě zaměstnání na další pracovní pozici se splnění podmínky týdenní pracovní doby v rozsahu nejméně 15 hodin, za současného trvání základního pracovněprávního vztahu podle věty první, nevyžaduje.“

55. Soud odkazuje na závěr, vyjádřený v rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne ze dne 30. 9. 2020, č. j. 29 Ad 6/2019-62, kde se uvádí, že: „Z právní úpravy vyplývá, že povolení k zaměstnání je vydáváno v řízení o žádosti, tudíž se jedná o řízení ovládané dispoziční zásadou (zahájení tohoto řízení a vymezení jeho předmětu je plně v dispozici žadatele). K žádosti o vydání povolení k zaměstnání přitom dle zákona **není možné přiložit dohodu o provedení práce**, resp. je nutné přiložit buď pracovní smlouvu, dohodu o pracovní činnosti (popřípadě smlouvu o smlouvě budoucí směřující k uzavření pracovní smlouvy nebo dohody o pracovní činnosti v budoucnu). **Vzhledem k tomu, že by na základě přiložené dohody o provedení práce nebylo možné konkrétnímu cizinci povolení k zaměstnání ani vydat, je logické dovozovat, že zaměstnávání cizinců na základě dohody o provedení práce je zaměstnavatelům zapovězeno. To má i svůj racionální význam spočívající v tom, že dohoda o provedení práce do určité výše sjednané odměny nezakládá účast zaměstnance (cizince) na sociálním a zdravotním pojištění. Předložení pracovní smlouvy pouze za účelem obdržení povolení k zaměstnání a následná realizace pracovněprávního vztahu na základě dohody o provedení práce se tedy zjevně přičí smyslu zákona. Soud tento názor správních orgánů považuje za správný a uplatněný žalobní bod posoudil jako nedůvodný.**“ (zvýrazněno soudem).

56. To, že není možné, aby úřad práce vydal povolení k zaměstnání na základě dohody o provedení práce, konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 4. 2021, č. j. 4 Ads 346/2020-33, kde uvedl: „Pokud stěžovatel zpochybňuje právní posouzení věci krajským soudem, Nejvyšší správní soud konstatuje, že mezi účastníky je **nesporné, že cizinci vykonávali práci na základě dohody o provedení práce. Podle § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti se nelegální práci rozumí mimo jiné**

práce vykonávaná cizincem v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání. Povolení k zaměstnání je vydáváno na základě žádosti, ke které je podle § 91 odst. 2 písm. a) zákona o zaměstnanosti třeba přiložit mimo jiné pracovní smlouvu, dohodu o pracovní činnosti nebo smlouvu o smlouvě budoucí, v níž se strany zavazují v ujednané lhůtě uzavřít pracovní smlouvu nebo dohodu o pracovní činnosti. Při splnění všech podmínek vydá úřad práce na základě takovéto žádosti povolení k zaměstnání. Z výše uvedeného vyplývá, že není možné, aby úřad práce na základě dohody o provedení práce vydal povolení k zaměstnání. Jak přiléhavě konstatoval krajský soud, tato právní úprava má svůj racionální význam v tom, že dohoda o provedení práce do určité výše sjednané odměny nezakládá účast zaměstnance (cizince) na sociálním a zdravotním pojištění.“ (zvýrazněno soudem).

57. Městský soud tedy uzavírá, že cizinec konající práci na základě dohody o provedení práce tak činí v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání, jelikož na základě dohody o provedení práce mu toto povolení nelze vydat, tedy se jedná o nelegální práci. Ačkoliv správní orgány uvedly, že cizinec vykonával práci „bez povolení“, ačkoliv ji vykonával „v rozporu“ s tímto povolením, nemá to na věc vliv, neboť obojí lze podřadit pod pojem „nelegální práce“ a skutkovou podstatu podle § 140 odst. 1 písm. c) ZoZ. Povolení k zaměstnání totiž bylo panu S. P. vydáno rozhodnutím ze dne 13. 12. 2017 na dobu od 15.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

1. 2018 do 14. 4. 2018 na základě pracovní smlouvy, avšak on vykonával fakticky práci, resp. bylo mu žalobcem umožněno fakticky vykonávat práci, na základě dohody o provedení práce.

58. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 4. 2021, č. j. 4 Ads 346/2020-33, zdůraznil, že: „[...] Naopak nelze aprobovat jako legální jednání stěžovatele, který pro potřeby získání povolení k zaměstnání uzavřel „na oko“ s cizinci pracovní smlouvy, avšak následně je nechal pracovat na základě dohody o provedení práce. Ani poukaz stěžovatele na skutečnost, že osoby, k nimž byla činěna kontrolní zjištění, měly povolení k zaměstnání, na správnosti tohoto závěru nic nemění, neboť rozhodující je, že vykonávali práci na základě dohody o provedení práce, tj. v rozporu s tímto povolením. Z výše uvedeného je zřejmé, že stěžovateli **nelze přisvědčit ani v tom, že neexistuje právní norma zakazující, aby cizinec, který má povolení k zaměstnání, nemohl vykonávat pracovní poměr na dohodu o provedení práce.**“ (zvýrazněno soudem).
59. Zaměstnání cizince na dohodu o provedení práce tedy není možné, neboť účelem je ochrana cizince a zaručení jeho pracovních a sociálních práv (garance řádné mzdy a dovolené, účast na sociálním a zdravotním pojištění), jak lze dovodit i ze znění § 91 odst. 2 písm. a) ZoZ, podle něhož: „K žádosti o vydání povolení je nutno přiložit pracovní smlouvu, dohodu o pracovní činnosti nebo smlouvu o smlouvě budoucí, v níž se strany zavazují v ujednané lhůtě uzavřít pracovní smlouvu nebo dohodu o pracovní činnosti.“
60. Ze shora uvedeného je rovněž zřejmé, že je lichou námitka žalobce, že právní věta rozhodnutí správního orgánu neodpovídá větě skutkové.
61. Ve třetím žalobním bodu žalobce namítá, že je třeba odlišovat skutkové podstaty přestupků podle § 140 odst. 1 písm. g) ZoZ a § 140 odst. 1 písm. b) ZoZ, aby nedošlo k tomu, že podle písm. g) uvedeného ustanovení budou postihovány veškeré případy, které nebude možné postihnout podle písm. b) pro důkazní nouzi.
62. Podle § 140 odst. 1 písm. g) ZoZ: „Právnícká osoba nebo podnikající fyzická osoba se přestupku dopustí tím, že zastřené zprostředkovává zaměstnání podle § 5 písm. g).“
63. Podle § 140 odst. 1 písm. b) ZoZ: „Právnícká osoba nebo podnikající fyzická osoba se přestupku dopustí tím, že zprostředkuje zaměstnání bez povolení nebo jiným způsobem poruší při zprostředkování zaměstnání tento zákon nebo dobré mravy.“
64. Podle § 5 písm. g) ZoZ: „Pro účely tohoto zákona se rozumí zastřeným zprostředkováním zaměstnání činnost právnícké osoby nebo fyzické osoby, spočívající v pronájmu pracovní síly jiné právnícké osobě nebo fyzické osobě, aniž by byly dodrženy podmínky pro zprostředkování zaměstnání podle § 14 odst. 1 písm. b).“
65. Podle § 14 odst. 1 písm. b) ZoZ: „Zprostředkováním zaměstnání se rozumí zaměstnávání fyzických osob za účelem výkonu jejich práce pro uživatele, kterým se rozumí jiná právnícká nebo fyzická osoba, která práci přiděluje a dohlíží na její provedení (dále jen "uživatel").“
66. Podle § 14 odst. 3 písm. b) ZoZ: „Zaměstnání zprostředkovávají za podmínek stanovených tímto zákonem právnícké nebo fyzické osoby, pokud mají povolení k příslušné formě zprostředkování zaměstnání (dále jen "agentury práce").“
67. Podle § 60 odst. 1 ZoZ: „Povolení ke zprostředkování zaměstnání vydává generální ředitelství Úřadu práce na základě žádosti právnícké nebo fyzické osoby.“
68. Podle soudu z provedeného dokazování jednoznačně vyplynulo, že žalobce zastřeně zprostředkoval zaměstnání, neboť v podstatě suploval činnost agentury práce, aniž by Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

však k tomu měl příslušné oprávnění (od generálního ředitelství Úřadu práce ČR). Bylo prokázáno, že v případě v rozhodnutí jmenovitě uvedených cizinců se jednalo o osoby vykonávající práci pro žalobce, a to jednak pracovními dokumenty, jednak i tím, že je společnost Hortim sama označila za pracovníky žalobce. Žalobce navíc v průběhu kontroly dokládal, že jde o jeho pracovníky. Jednalo se tak o zaměstnance žalobce, ačkoliv jejich práci momentálně organizovala společnost Hortim.

69. Vztah mezi žalobcem a společností Hortim byl v podstatě vztahem mezi „agenturou práce“ a „uživatelé“, což vyplynulo i z Rámcové smlouvy o poskytování služeb ze dne 16. 12. 2014 a z doložených faktur za období leden až duben 2018, jimiž žalobce jako dodavatel fakturoval společnosti Hortim jako odběrateli částky za tento pronájem pracovní síly („za provedené služby dle Rámcové smlouvy“).
70. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2015, č. j. 2 Ads 173/2014-28: *„Základním rozlišovacím znakem mezi pronájmem pracovní síly [agenturním zaměstnáváním ve smyslu § 14 odst. 1 písm. b) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti] a poskytnutím služby je komplexnost zajišťovaných činností. V případě poskytování služby se jedná o činnost prováděnou poskytovatelem pod vlastním jménem a na vlastní odpovědnost. Oproti tomu v případě pronájmu pracovní síly nemá pronajímatel pracovní síly (agentura práce) odpovědnost za výsledek práce a své pronajaté zaměstnance při výkonu práce neřídí.“*
71. Inspektorát (na str. 14-15 svého rozhodnutí) pečlivě vyložil, proč se v případě jednání žalobce ve vztahu mezi ním (zastírajícím činnost agentury práce) a společností Hortim (zastírající činnost uživatele) jednalo o „pronájem pracovní síly“ a nikoliv o poskytování služeb, outsourcing či snad dokonce smlouvu o dílo, jak se snažil naznačit žalobce. Třídění a balení čerstvého ovoce a zeleniny, s nimiž společnost Hortim obchoduje, není pouze doplňkovou činností, jak uvedl Inspektorát. Jedná se skutečně o proces nutný k realizaci obchodních závazků. I z dalších zjištěných skutečností (neoznačení bedýnek s ovocem a zeleninou) vyplývá, že se v daném případě nemohlo jednat o specifické a přesně vymezené dílo, které by prováděl výlučně žalobce. Jak správně uvedly správní orgány, spolupráce mezi žalobcem a společností Hortim formálně probíhala na základě Rámcové smlouvy o poskytování služeb, fakticky se však jednalo o pronájem pracovní síly. Žalobce pronajal předmětné pracovníky jako pracovní sílu společnosti Hortim. Při kontrole na místě nebyli přítomni žádní „předáci“ jiných společností, kteří by výkon práce kontrolovali. Prvotní pokyn k práci zadával žalobce, následné dílčí úkoly určilo obchodní oddělení společnosti Hortim a pan P. (zaměstnanec společnosti Hortim) je předával přítomným pracovníkům, kteří se jimi museli řídit.
72. Žalovaný rovněž správně v napadeném rozhodnutí vysvětlil, že skutková podstata přestupku podle § 140 odst. 1 písm. b) ZoZ dopadá na ty subjekty, které nemají povolení k zaměstnání („zprostředkuje zaměstnání bez povolení“), zatímco skutková podstata podle § 140 odst. 1 písm. g) („zastřeně zprostředkovává zaměstnání“) dopadá na ty případy, kdy subjekty zastírají zprostředkovávání zaměstnání (ač fakticky jednají jako agentury práce), avšak neplní povinnosti agentury práce a rovněž zastírají, že by pro svou činnost měly disponovat povolením ke zprostředkovávání zaměstnání. Podle § 555 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník: *„Má-li být určitým právním jednáním zastřeno jiné právní jednání, posoudí se podle jeho pravé povahy.“* Nelze než uzavřít, že žalobce zastíral to, že pronajímá pracovní sílu, Rámcovou smlouvou o poskytování služeb ze dne 16. 12. 2014 uzavřenou se společností Hortim.
73. K sankci a její výši soud rovněž nemá námitek. Podle § 140 odst. 4 písm. f) ZoZ: *„Za přestupek lze uložit pokutu do 10 000 000 Kč, jde-li o přestupek podle odstavce 1 písm. c), e) nebo Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.“*

g), *nejméně však ve výši 50 000 Kč.*“ Inspektorát odůvodnil výši pokuty dostatečně, zohlednil přitěžující i polehčující okolnosti případu. Žalobce svým jednáním ovlivnil pracovní trh, zasáhl do práv cizinců a poškodil veřejné finance, zároveň „se zvýhodnil“ oproti jiným zaměstnavatelům cizinců dodržujícím zákonné povinnosti, „zbavil“ se administrativních povinností a zneužíval institutu agenturního zaměstnávání. K obcházení ZoZ, zákoníku práce a finančních předpisů docházelo dlouhodobě a pravidelně. Na druhou stranu se jednalo o první zjištěné porušení žalobce na úseku agenturního zaměstnávání. Takovéto odůvodnění výše pokuty lze považovat za dostatečné, logické a přezkoumatelné. Výši pokuty soud vzhledem všem okolnostem případu nepovažuje za likvidační ani za zjevně nepřiměřenou. Pokuta se pohybuje v zákonném rozpětí.

V.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

74. Městský soud v Praze ze shora uvedených důvodů žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
75. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn podle § 60 odst. 1 s. ř. s., když žalobce neměl ve věci úspěch a žalovanému žádné náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení:

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). Připadne-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 § 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.

Praha 4. dubna 2023

JUDr. Slavomír Novák v.r.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.