



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Petra Šebka a soudců Mgr. Petra Sedláka, Ph.D. a JUDr. Václava Štencla, MA ve věci

žalobce: **Romaniv Servis s. r. o.**, IČO 28573854
sídlem Hablov 63, 798 12 Olšany u Prostějova
zastoupený advokátem Mgr. Jiřím Šubrtem
sídlem Palackého 592/19, 779 00 Olomouc

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 7. 2022, č. j. 7724/1.30/21-9,

takto:

- I. Rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 7. 7. 2022, č. j. 7724/1.30/21-9, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 18 564 Kč, a to k rukám Mgr. Jiřího Šubrt, advokáta se sídlem Palackého 592/19, 779 00 Olomouc, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Oblastní inspektorát práce pro Moravskoslezský kraj a Olomoucký kraj (dále jen „inspektorát práce“) vydal rozhodnutí ze dne 7. 4. 2022, č. j. 30166/10.30/20-40 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), kterým uznal žalobce vinným ze spáchání tří přestupků dle § 140 odst. 1 písm. c) a g) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“). Přestupky měly spočívat v tom, že žalobce ve dvou případech (výroky I. a III.) umožnil cizinci výkon závislé práce v rozporu se zaměstnaneckou kartou a v jednom případě (výrok II.) umožnil cizinci výkon závislé práce mimo pracovněprávní vztah. Za tyto přestupky uložil inspektorát práce žalobci pokutu ve výši 170 000 Kč (výrok V.) a povinnost k náhradě nákladů řízení (výrok VI.). Vedle toho inspektorát práce zastavil řízení týkající se dalšího přestupku dle § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti (výrok IV.). Žalovaný následně na základě odvolání žalobce formulačně upřesnil výroky I. a III. prvostupňového rozhodnutí a ve zbytku zamítl odvolání žalobce a prvostupňové rozhodnutí potvrdil rozhodnutím ze dne 7. 7. 2022, č. j. 7724/1.30/21-9 (dále jen „napadené rozhodnutí“).

II. Stanoviska účastníků řízení

2. Žalobce se domáhá zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Předně namítá nepřiměřené průtahy ve správním řízení a nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Dále uplatňuje věcnou argumentaci vůči jednotlivým skutkům.
3. Ve vztahu k V. I. žalobce uvádí, že s ním uzavřel dohodu o přeložení zaměstnance, takže výkon práce na jiném místě, než je uvedeno v zaměstnanecké kartě, nebyl výkonem práce v rozporu se zaměstnaneckou kartou. Pojem pracovní zařazení dle § 42g odst. 7 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) nezahrnuje místo výkonu práce. Případné pochybení je navíc na straně držitele zaměstnanecké karty, který je povinen hlásit změnu. Ministerstvo vnitra navíc V. I. nakonec prodloužilo platnost zaměstnanecké karty, takže jeho jednání nepovažovalo za natolik závažné, že by se mělo jednat o výkon nelegální práce. Kontrola trvala pouze 40 minut a za tu dobu nemohl být zjištěn skutkový stav bez důvodných pochybností. Neprovedly-li správní orgány výslech V. I., porušily zásadu materiální pravdy.
4. V. F. byl podle žalobce osobou podnikající dle živnostenského zákona. Společnost FELADA – společnost pro stavbu a úklid (dále jen „FELADA“), již je společníkem, uzavřela se žalobcem smlouvu o dílo. V. F. nevykonával stavební práce pro žalobce a FELADA pro žalobce nevykonávala činnost soustavně. I když společnost dle § 2716 občanského zákoníku nemá právní subjektivitu, společník jedná na účet společnosti. Žalovaný se nezabýval otázkou závazkového vztahu žalobce s FELADA. Skutkové závěry nelze mít za prokázané. Nelze hovořit o výkonu závislé práce, pokud se jedná pouze o jediný den výkonu. Výrok po zpřesnění navíc nekoresponduje s odůvodněním.
5. Pokud jde o V. D., odkazuje žalobce na svou argumentaci k V. I., neboť i on měl uzavřenu dohodu o přeložení. Kontrolní orgán neřešil možnost přeložení. Jestliže by požadoval doložení, z jakého důvodu vykonával práci v Olomouci, byla by mu předmětná dohoda předložena.
6. Na závěr žalobce brojí proti výši pokuty. Namítá její nepřiměřenost, neboť dochází k zásadnímu zásahu do majetkové sféry žalobce již samotným řízením. Ministerstvo vnitra totiž přerušilo řízení o vydání zaměstnaneckých karet uchazečů o zaměstnání u žalobce.

Došlo tím ke znemožnění rozvoje podnikatelské činnosti, neboť žalobce nemá dostatek pracovních sil. Měsíčně vzniká žalobci škoda ve výši 360 000 Kč.

7. Žalovaný ve svém vyjádření odkazuje na napadené a prvostupňové rozhodnutí a navrhuje, aby soud žalobu zamítl. Dodává, že nelze uzavřít, že by docházelo k nedůvodným průtahům. Žalobce nebyl v důsledku nedodržení pořádkových lhůt krácen na svých právech. Odkazy na prvostupňové rozhodnutí nejsou náhodné a jsou součástí vypořádání námitek. Je nepochybné, jakým způsobem inspektorát práce hodnotil důkazy a jak se vypořádal s námitkami žalobce. Neopomenul činit skutkové závěry a na ně aplikovat právní normy, popřípadě brojit proti argumentaci žalobce. V. I. a V. D. byly vydány zaměstnanecké karty na místo výkonu práce v Praze a pracovali na stavbách v Prostějově a Olomouci. Žalovaný odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2013, č. j. 9 As 48/2013-46 (všechny zde citované rozsudky jsou dostupné na www.nssoud.cz), týkající se obcházení povolení pro více míst výkonu práce prostřednictvím opakovaného vysílání cizince na pracovní cesty. To podle něj platí rovněž pro aplikaci institutu přeložení zaměstnance. Není dán rozpor mezi odůvodněním napadeného rozhodnutí a závěrem o umožnění výkonu závislé práce mimo pracovněprávní vztah po dobu nejméně jednoho dne. Co se týče výše pokuty, správní orgány rozhodovaly za zjištěného stavu v době vydání rozhodnutí. Výše pokuty byla řádně odůvodněna a byla zohledněna zákonná kritéria.
8. Na vyjádření žalovaného reagoval žalobce replikou, v níž uvádí, že vyjádření žalovaného vnímá jako formální přípis s nulovou přidanou hodnotou. V replice opakuje některé žalobní argumenty a částečně je rozvádí.

III. Posouzení věci krajským soudem

9. Krajský soud v Brně na základě včas podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2, věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů; dále jen „s. ř. s.“), a řízení předcházející jeho vydání. Soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Ve věci soud rozhodl přednostně na návrh žalobce, v němž osvědčil možný vznik újmy v důsledku trvání soudního řízení přes přiznaný odkladný účinek žalobě.

Procesní námitky

10. Námitky poukazující na nečinnost správních orgánů a průtahy v řízení soud neshledal důvodnými. Obecně platí, že průtahy v rámci správního řízení nemohou přivodit nezákonnost rozhodnutí, které bylo v takovém řízení vydáno (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 1. 2019, č. j. 10 Afs 43/2018-45, všechna zde citovaná rozhodnutí jsou dostupná na www.nssoud.cz, respektive <http://nalus.usoud.cz>). Opačný závěr by totiž vedl k tomu, že žádné správní řízení stížené průtahy by nemohlo být ukončeno, neboť jakékoliv rozhodnutí vydané v tomto řízení (včetně například rozhodnutí o zastavení řízení) by bylo stíženo nezákonností. Není sice pravdou, jak tvrdí žalovaný, že v případě nedodržení pořádkové lhůty se nedostavuje žádný právní následek, nicméně takovým následkem rozhodně nemůže být nezákonnost rozhodnutí. Nečinnost správních orgánů je protiprávním stavem, proti němuž se může účastník řízení bránit žádostí o uložení opatření proti nečinnosti či následně správní žalobou. Jako každý jiný protiprávní stav může i tento vyvolat újmu na straně účastníka řízení a pak přichází v úvahu také odpovědnost státu za škodu. Dodržování pořádkových lhůt tedy ve správním řízení plní důležitou roli.

Jelikož však nečinnost nemůže založit nezákonnost správního rozhodnutí, nemohou námitky žalobce vést ke zrušení napadeného rozhodnutí. Jedná se tedy o námitky z povahy věci nedůvodné a bylo by zcela nadbytečné zabývat se tím, zda skutečně správní orgány byly v řízení nečinné.

11. Soud neshledal důvodnými ani námitky nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Reakce na konkrétní odvolací námitky je, co do širší odůvodnění, spjata s otázkou hledání míry. Povinnost orgánů veřejné moci svá rozhodnutí řádně odůvodnit nelze interpretovat jako požadavek na detailní odpověď na každé tvrzení. Proto zpravidla postačuje, jsou-li vypořádány alespoň základní námitky účastníka řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008-13), případně, za podmínek tomu přiměřeného kontextu, i s akceptací odpovědi implicitní, což připouští Ústavní soud (srov. např. usnesení ze dne 18. 11. 2011, sp. zn. II. ÚS 2774/09) i Nejvyšší správní soud (srov. např. rozsudek ze dne 21. 12. 2011, č. j. 4 Ads 58/2011-72). Takový postup je vhodný zejména u velmi obsáhlých podání, nebo podání značně nepřehledně až chaoticky odůvodněných. Opačný postup by mohl vést až k absurdním důsledkům a k porušení zásady efektivity a hospodárnosti řízení. To znamená, že na určitou námitku lze reagovat i (např.) tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí odvolací orgán prezentuje od názoru odvolatele odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní tak, že toto zdůvodnění poskytuje dostatečnou oporu výroku rozhodnutí. Ústavní soud v této souvislosti konstatoval: „[n]ení porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná“ (srov. nález ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08; srov. obdobně též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2013, č. j. 8 Afs 41/2012-50, nebo ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 Afs 44/2013-30, popř. ze dne 3. 7. 2013, č. j. 1 As 17/2013-50). Ostatně i Ústavní soud v případě, že námitky stěžovatelů nejsou způsobilé změnit výrok rozhodnutí, tyto nevypořádává (srov. např. nález ze dne 28. 5. 2009, sp. zn. II. ÚS 2029/08), neboť si je plně vědom toho, že požadavky kladené na orgány veřejné moci - pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami adresátů jejich aktů - nesmí být přemrštěné. Takové přehnané požadavky by byly výrazem přepjatého formalismu, který by ohrožoval funkčnost těchto orgánů, především pak jejich schopnost efektivně (zejména v přiměřené době a v odpovídajícím rozsahu) plnit úkoly uložené jim zákonem.
12. V napadeném rozhodnutí se přitom žalovaný zabýval odvolacími námitkami, zdůvodnil své úvahy a předložil konkrétní ucelenou argumentaci oponující argumentaci žalobce. Z napadeného rozhodnutí je patrná reakce na námitky žalobce i konkrétní úvahy žalovaného. Ostatně sám žalobce proti těmto úvahám v žalobě brojí konkrétní argumentací, a krajskému soudu proto nic nebrání v tom, aby správnost těchto úvah věcně posoudil. Rozsáhlé citace podání uvedené ve správním rozhodnutí sice mohou působit nepřehledně, nicméně ze správních rozhodnutí obou stupňů je zcela zřejmé, jak správní orgány rozhodly a z jakých důvodů tak učinily. Současně se namítaná skutečnost (rozsáhlé citace podání) týká spíše prvostupňového rozhodnutí, a nikoliv rozhodnutí napadeného žalobou. Krajský soud nemá za to, že by žalovaný nečinil skutkové závěry či nebrojil proti argumentaci žalobce. Žalovaný vyslovil zcela jednoznačný právní názor a skutečnost, že individuálně nerozporoval každý dílčí argument žalobce, nečiní napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným. Vadou (natož vadou, která by představovala nepřezkoumatelnost) není ani to, že žalovaný u řady námitek odkazuje na prvostupňové rozhodnutí. Rozhodnutí o odvolání a prvostupňové rozhodnutí tvoří jeden celek (srov. např. rozsudek NSS ze dne

21. 12. 2011, č. j. 5 As 63/2011-92), z čehož mimo jiné plyne, že odvolací orgán nemusí slepě opakovat argumentaci správního orgánu prvního stupně. Jestliže odvolací námitky byly uplatněny již v prvostupňovém řízení, prvostupňový orgán tyto námitky ve svém rozhodnutí vypořádal a odvolatel je v odvolání pouze opakuje, je zcela postačující, jestliže odvolací orgán odkáže na argumentaci prvostupňového orgánu s tím, že se s jeho závěry ztotožňuje.

13. Žalobce dále na několika místech poukazuje na skutečnost, že kontrola, která předcházela zahájení přestupkového řízení, trvala pouze 40 minut a za tu dobu nemohl být zjištěn skutkový stav bez důvodných pochybností. K takto koncipované námitce může soud pouze konstatovat, že obecně nelze říci, že za 40 minut nelze v rámci kontroly dostatečně zjistit skutkový stav. Takto obecně uplatněné námitky proto soud neshledal důvodnými. To, zda byl skutkový stav v konkrétní věci zjištěn dostatečně, je nutno posoudit nikoliv na základě doby trvání kontroly, nýbrž na základě toho, zda byla učiněna všechna skutková zjištění nezbytná pro aplikaci právní normy na skutkový stav a zda byla či nebyla tato skutková zjištění dále relevantně zpochybněna. Ke zrušení správního rozhodnutí pro nedostatečně zjištěný skutkový stav může proto vést pouze taková žalobní námitka, v níž žalobce tvrdí, že určitá skutečnost rozhodná pro aplikaci právní normy nebyla zjištěna vůbec nebo že o ní existují konkrétní důvodné pochybnosti.

Výkon práce v rozporu se zaměstnaneckou kartou

14. Přestupky uvedené ve výrocích I. a III. prvostupňového rozhodnutí spočívají v tom, že žalobce měl podle žalovaného umožnit V. I. a V. D. výkon závislé práce v rozporu se zaměstnaneckou kartou, tj. výkon nelegální práce. Jádrem sporu je otázka, zda V. I. a V. D. vykonávali práci v rozporu se zaměstnaneckou kartou, jestliže ji prováděli na základě dohody o přeložení uzavřené mezi nimi a žalobcem na jiném místě (Prostějov, respektive Olomouc), než které bylo uvedeno v rozhodnutí o udělení zaměstnanecké karty (Praha). Popsané skutečnosti nejsou mezi účastníky sporné, sporná je interpretace a aplikace právní úpravy na popsany skutkový stav.
15. Pro posouzení věci je rozhodná právní úprava účinná v době spáchání přestupků (viz § 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich). Popsaných přestupků se měl žalobce dopustit od 1. 2. 2018 do 22. 3. 2018 a od 7. 6. 2018 do 19. 9. 2018.
16. Dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti se právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba přestupku dopustí tím, že umožní výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 1 nebo 2 tohoto zákona.
17. Dle § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti se pro účely tohoto zákona rozumí nelegální práci mimo jiné také práce vykonávaná cizincem v rozporu se zaměstnaneckou kartou.
18. Rozpor vykonávané práce se zaměstnaneckou kartou lze konstatovat tam, kde určitý aspekt skutečně vykonávané práce neodpovídá tomu, jak byla tato práce vymezena v zaměstnanecké kartě (resp. rozhodnutí o udělení zaměstnanecké karty). Jelikož místo výkonu práce je údajem obsaženým v zaměstnanecké kartě, může i výkon práce na jiném místě představovat výkon práce v rozporu se zaměstnaneckou kartou. Klíčovou otázkou však je, zda lze místo výkonu práce uvedené v zaměstnanecké kartě dočasně modifikovat na základě standardních soukromoprávních nástrojů, popřípadě za jakých podmínek.

19. V první řadě je nutno zdůraznit, že oblast zaměstnávání cizinců je z legitimního důvodu regulována nejen normami soukromého práva, ale také normami práva veřejného. Přípustnost dočasného výkonu práce na jiném místě, než pro které byla vydána zaměstnanecká karta, proto nelze posuzovat pouze pohledem práva soukromého. Vždy je nutno zjišťovat, zda speciální veřejnoprávní úprava nelimituje možnosti využití některých soukromoprávních institutů.
20. Možnost využití institutu přeložení (§ 43 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů; dále jen „zákoník práce“) držitele zaměstnanecké karty přitom podléhala v různých obdobích různé veřejnoprávní regulaci. Za přelomová data, při nichž se rozhodná právní úprava měnila, lze považovat data 1. 1. 2009, 1. 1. 2015 a 31. 7. 2019. Od těchto dat totiž postupně nabyly účinnosti novelizace ustanovení § 93 zákona o zaměstnanosti a § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců.
21. Rozdíly mezi právní úpravou účinnou do 31. 12. 2008 a právní úpravou účinnou od 1. 1. 2009 do 1. 1. 2015 přehledně popsal Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 22. 8. 2013, č. j. 1 As 67/2013-42. Zdůraznil, že § 93 zákona o zaměstnanosti ve znění účinném do 31. 12. 2008 pokrýval přinejmenším dva soukromoprávní instituty upravené v zákoníku práce – pracovní cestu a přeložení. Upravoval totiž vyslání cizince k výkonu práce mimo místo výkonu práce. Tuto možnost přitom podmiňoval povolením úřadem práce, respektive oznámením úřadu práce. S účinností od 1. 1. 2009 však bylo toto ustanovení zrušeno, z čehož Nejvyšší správní soud dovodil, že „[p]očínaje 1. 1. 2009 neexistuje žádná veřejnoprávní norma, která by regulovala časově omezené vyslání cizozemského zaměstnance mimo místo výkonu práce uvedené v povolení k zaměstnání. Z ústavního principu deklarovaného v čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá) plyne, že v takovémto případě se mohou cizozemský zaměstnanec a jeho zaměstnavatel na pracovní cestě dle své vůle dohodnout.“
22. S účinností od 1. 1. 2015 byl nicméně § 93 do zákona o zaměstnanosti opět vložen. Pro nyní projednávanou věc je pak rozhodné znění tohoto ustanovení účinné od 15. 8. 2017 (rozdíl oproti znění účinnému k 1. 1. 2015 však není pro projednávanou věc podstatný). Podle něj platilo, že cizinec, který je držitelem modré karty, zaměstnanecké karty, karty vnitropodnikově převedeného zaměstnance nebo mu bylo vydáno povolení k zaměstnání, může být zaměstnavatelem vyslán na pracovní cestu podle § 42 zákoníku práce, jestliže to odpovídá povaze jím vykonávané práce, pro kterou byla udělena modrá karta, zaměstnanecká karta, karta vnitropodnikově převedeného zaměstnance nebo povolení k zaměstnání.
23. Vyjde-li zdejší soud z úvah vyslovených v rozsudku č. j. 1 As 67/2013-42, musí nutně konstatovat, že novelizace účinná od 1. 1. 2015 omezila pouze jeden z možných způsobů vyslání cizince k výkonu práce mimo místo výkonu práce, a to pracovní cestu. Nadále tak musí v souladu s čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod platit, že jiné způsoby vyslání cizince k výkonu práce mimo místo výkonu práce, které soukromoprávní úprava připouští, nejsou tímto ustanovením nijak limitovány. Mezi tyto jiné způsoby přitom ve světle shora citované judikatury patří přeložení zaměstnance dle § 43 zákoníku práce. Skutečnost, že by v tomto směru mohl jako veřejnoprávní limitace působit § 145 zákona o zaměstnanosti, vyloučil již Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku č. j. 1 As 67/2013-42. Kromě toho je zřejmé, že toto ustanovení nedopadá na výkon práce na základě zaměstnanecké karty, nýbrž pouze na základě povolení k zaměstnání. Zákon o zaměstnanosti tedy ani po 1. 1.

2015 nijak přímo neomezuje možnost využití institutu přeložení zaměstnance dle § 43 zákoníku práce při zaměstnávání cizinců.

24. Možná veřejnoprávní limitace využití institutu přeložení zaměstnance by však vedle zákona o zaměstnanosti mohla plynout také ze zákona o pobytu cizinců, byla-li by podmíněna schválením Ministerstvem vnitra (resp. oznámením Ministerstvu vnitra) ve smyslu § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců. Krajský soud přitom dospěl k závěru, že změna místa výkonu práce je skutečně takovýmto oznámením podmíněna, ovšem až s účinností od 31. 7. 2019. Podle názoru krajského soudu totiž není místo výkonu práce možné zahrnout pod pojem „pracovní zařazení“, nýbrž jedinečně pod pojem „pracovní pozice“ (viz rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 15. 3. 2022, č. j. 43 A 40/2021-50), jejíž změna je ovšem podmíněna oznámením Ministerstvu vnitra až od účinnosti novely č. 176/2019 Sb.
25. Pro nyní posuzovanou věc je rozhodné znění § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců do 30. 7. 2019. Podle jeho věty první platilo, že změna zaměstnavatele nebo pracovního zařazení držitele zaměstnanecké karty podléhá předchozímu souhlasu ministerstva. *A contrario* tedy jiné údaje uvedené v rozhodnutí o vydání zaměstnanecké karty nepředstavovaly veřejnoprávní limit pro soukromoprávní ujednání mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem (cizincem). Soud má přitom za to, že pojem „pracovní zařazení“ nezahrnuje též místo výkonu práce (shodný závěr učinil také Krajský soud v Praze v rozsudku ze dne 15. 3. 2022, č. j. 43 A 40/2021-50).
26. Sám zákon o pobytu cizinců pojem „pracovní zařazení“ nedefinuje. Vyjde-li nicméně soud z toho, jak je daný pojem užíván v rámci právního řádu [srov. např. § 161 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů, § 181 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů, § 62 odst. 3 a § 73a odst. 2 či § 103 odst. 2 zákoníku práce, či § 73 odst. 6 zákoníku práce ve znění účinném do 31. 12. 2011], je zjevné, že jde o pojem vymezující organizační či strukturální stránku pracovního místa. Pojem „pracovní zařazení“ je proto nutno oproti pojmu „pracovní pozice“ vyložit užěji, tedy jako pojem definující druh vykonávané práce z hlediska jejího skutečného obsahu (definovaný v centrální evidenci zpravidla prostřednictvím kódu klasifikace zaměstnání CZ-ISCO). Pojem „pracovní pozice“ je naproti tomu pojmem širším, zahrnujícím veškeré atributy pracovního místa vymezeného v centrální evidenci (tedy včetně místa výkonu práce). Pojem „pracovní zařazení“ tedy rozhodně nelze ztotožňovat s pojmem „pracovní místo“, které je vedeno v centrální evidenci vymezené v zákoně o zaměstnanosti.
27. Skutečnost, že pracovní zařazení (tedy vykonávaný druh práce) je pojmem odlišným, nezahrnujícím místo výkonu práce, potvrzuje též § 158 odst. 1 písm. b) bod 16 zákona o pobytu cizinců, podle něž se v informačním systému cizinců o cizinci také vedou údaje o zaměstnavateli, pracovním zařazení a místě výkonu práce držitele zaměstnanecké karty nebo modré karty. I zákon o pobytu cizinců tak pojmy pracovní zařazení a místo výkonu práce zjevně rozlišuje (neztotožňuje). Tomu odpovídá i obsah sdělení adresovaných inspektorátu práce Ministerstvem vnitra (viz např. sdělení ze dne 4. 10. 2018, č. j. MV-114554-2/OAM-2018), která v části „Informace o zaměstnání“ uvádějí jednak údaj „Místo výkonu práce“, jednak údaj „Pracovní zařazení“. A nakonec i tiskopis platný k posuzovanému období, označený „Oznámení cizince se zaměstnaneckou kartou o ukončení pracovního poměru, změně pracovního zařazení, změně zaměstnavatele nebo zaměstnání na další pracovní pozici nebo u dalšího zaměstnavatele § 42g zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky“, obsahuje samostatné kolonky „Místo výkonu práce“ a „Pracovní zařazení“.

28. Lze shrnout, že v rozhodné době (tj. v době tvrzeného páčání přestupků – od 1. 2. 2018 do 22. 3. 2018 a od 7. 6. 2018 do 19. 9. 2018) ani zákon o zaměstnanosti, ani zákon o pobytu cizinců výslovně neomezovaly možnost přeložení zaměstnance (cizince) dle § 43 zákoníku práce. Výkon práce na jiném místě, než bylo uvedeno v rozhodnutí o vydání zaměstnanecké karty, v souladu s tímto ustanovením nebyl výkonem práce v rozporu se zaměstnaneckou kartou. Opačný závěr by bylo možné učinit pouze v případě, že by nebyly splněny podmínky § 43 zákoníku práce nebo že by byl tento institut zneužit. Takové závěry by však musel správní orgán opřít o zcela jasná skutková zjištění a podrobně odůvodnit. Ačkoliv by bylo možné v napadeném rozhodnutí nalézt určité náznaky toho, že žalovaný možná považuje využití institutu přeložení v daném případě za obcházení zákona, takový závěr není v napadeném rozhodnutí jasně vysloven, natož odůvodněn a podložen konkrétními skutkovými zjištěními. Za takový náznak lze považovat tvrzení žalovaného, že dohoda o přeložení v případě V. D. nebyla předložena ihned při provedení kontroly. Žalovaný však tuto skutečnost pouze zmiňuje, aniž by z ní cokoliv dovozoval. Do důvodů napadeného rozhodnutí se toto konstatování nijak nepromítlo a neexistuje proto v tomto směru žádná úvaha, na níž by bylo napadené rozhodnutí postaveno a jejíž správnost by soud mohl posoudit. I ve svém vyjádření k žalobě žalovaný odkazuje na judikaturu týkající se obcházení zákona (rozsudek ze dne 25. 7. 2013, č. j. 9 As 48/2013-46), nicméně tato judikatura jednak není zcela přílehlavá na projednávanou věc, neboť se týká výkonu práce na základě povolení k zaměstnání, pro které se na rozdíl od zaměstnanecké karty uplatní § 145 zákona o zaměstnanosti, jednak ani v této souvislosti žalovaný neuvádí žádnou úvahu směřující k tomu, že by snad v nyní posuzované věci mělo jít o obcházení zákona.
29. Správní orgány tedy pochybily, jestliže dohody o přeložení V. I. a V. D. „neakceptovaly“ (viz např. strana 21 prvostupňového rozhodnutí) z důvodu, že tyto zaměstnanci neoznámily změnu místa výkonu práce Ministerstvu vnitra. Jak plyne z výše uvedeného, dočasná změna místa výkonu práce na základě dohody o přeložení nebyla v rozhodném období podmíněna schválením Ministerstvem vnitra. Závěr správních orgánů o výkonu práce těmito zaměstnanci v rozporu se zaměstnaneckými kartami bez dalšího neobstojí.
30. Zároveň soud považuje za nutné dodat, že není pravdou, že by případné pochybení zaměstnance spočívající v neoznámení zákonem požadované změny Ministerstvu vnitra bylo pochybením výlučně na straně zaměstnance, jak tvrdí žalobce. Zaměstnavatel má povinnost ověřovat, že zaměstnanec splňuje zákonné podmínky pro výkon práce v rámci sjednaného pracovního zařazení a na sjednaném místě. Z případného spáchání přestupku spočívajícího v umožnění výkonu nelegální práce se nemůže vyvinut tím, že on sám nemá povinnost hlásit změnu údajů obsažených v zaměstnanecké kartě a že ani k těmto údajům nemá přímý přístup.
31. Skutečnosti uváděné ve vztahu k rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ve věci prodloužení platnosti zaměstnanecké karty V. I. (rozhodnutí ze dne 30. 3. 2020, č. j. MV-23349-4/SO-2020) nejsou v dané věci podstatné. Tímto rozhodnutím není vázán v této věci ani soud, ani žalovaný. Byť se důvody pro rozhodování o přestupku v této věci a pro rozhodování o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty částečně překrývají, nelze říci, že by jeden ze správních orgánů řešil otázku, která spadá do jeho výlučné kompetence, kdežto druhý by ji posuzoval toliko jako otázku předběžnou. Pro oba správní orgány se jedná o otázku, jejíž posouzení spadá do jejich kompetence, a kterou proto také musí oba v úplnosti posoudit. Rozdílné posouzení téže otázky různými správními orgány sice může být nežádoucí jev, nicméně je nutno vzít v úvahu, že v jednotlivých

řízení byl rozdílný okruh účastníků řízení, a tudíž také mohly být v řízení předestřeny různé skutkové či právní argumenty. Ani z pohledu žalobce však toto rozhodnutí nemůže mít žádný pozitivní přínos. Jednak nemohlo založit například legitimní očekávání žalobce, neboť v době tvrzeného páčání přestupku jím logicky nemohl disponovat. Jednak se úvahy, na které žalobce odkazoval, ve skutečnosti vůbec netýkaly otázky, zda V. I. vykonával nelegální práci, nýbrž dalších aspektů rozhodných pro naplnění pojmu „jiná závažná překážka pobytu cizince na území“ dle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců.

32. Žalobce dále namítá nezákonnost spočívající v tom, že správní orgány neprovedly výsledek V. I. Tuto námitku soud neshledal důvodnou. Kromě toho, že žalobce výslovný návrh na provedení svědecké výpovědi neučinil, žalobce ani rozhodná skutková zjištění (tj. místo výkonu práce uvedené v zaměstnanecké kartě a skutečné místo výkonu práce) správních orgánů nerozporoval. Ani žalovaný nerozporoval žalobcem dokládanou skutečnost spočívající v uzavření dohody o přeložení. O skutkových zjištěních tudíž žádný spor nepanoval. Existoval pouze právní spor o to, zda bylo možné (právně přípustné) dohodou o přeložení bez schválení Ministerstvem vnitra změnit místo výkonu práce, které bylo uvedeno na zaměstnanecké kartě. V. I. svou výpověď do tohoto sporu z povahy věci nemohl vnést nic nového, neboť by mohl vypovídat pouze ke skutkové stránce věci, kterou žalobce vůbec nečinil spornou. Výpověď svědka by sice mohla hrát roli například v případě, že by správní orgány svá rozhodnutí vystavěly na závěru o zneužití práva žalobcem (resp. obcházení zákona), nicméně na tomto důvodu prvostupňové ani napadené rozhodnutí nestojí.

Výkon závislé práce mimo pracovněprávní vztah

33. Přestupek uvedený ve výroku II. prvostupňového rozhodnutí spočívá v tom, že žalobce měl podle žalovaného umožnit V. F. výkon závislé práce mimo pracovně právní vztah, tj. výkon nelegální práce. Jádrem sporu je otázka, zda V. F. vykonával pro žalobce závislou práci, nebo pro něj zhotovoval dílo na základě smlouvy o dílo.
34. Pro posouzení věci je rozhodná právní úprava účinná v době spáchání přestupku (viz § 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich). Popsaného přestupku se měl žalobce dopustit nejméně dne 22. 3. 2018.
35. Dle § 5 písm. e) bodu 1 zákona o zaměstnanosti se pro účely tohoto zákona rozumí nelegální práci závislá práce vykonávaná fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah.
36. Dle § 2 odst. 1 zákoníku práce je závislou prací práce, která je vykonávána ve vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, jménem zaměstnavatele, podle pokynů zaměstnavatele a zaměstnanec ji pro zaměstnavatele vykonává osobně.
37. Dle § 3 zákoníku práce závislá práce může být vykonávána výlučně v základním pracovněprávním vztahu, není-li upravena zvláštními právními předpisy. Základními pracovněprávními vztahy jsou pracovní poměr a právní vztahy založené dohodami o pracích konaných mimo pracovní poměr.
38. V. F. při kontrole provedené dne 22. 3. 2018 vykonával bourací práce. Inspektorátu práce byla při kontrole předložena smlouva o dílo ze dne 1. 2. 2018 uzavřená mezi „FELADA – společnost pro stavbu a úklid“ jako zhotovitelem a žalobcem jako objednatelem. Předmětem smlouvy byl závazek zhotovitele provést přípravné a dokončovací stavební práce, specializované stavební činnosti, pomocné a úklidové práce, a to včetně přesunu stavebních hmot na stavbě Starý Mlýn. Předpokládaný rozsah práce měl podle smlouvy činit „3 měsíce“.

Do záznamu sepsaného při kontrole V. F. mimo jiné na dotazy inspektora odpověděl, že pracuje jako živnostník spolu s lidmi žalobce (6 lidí) a všichni provádějí bourací práce. Dále uvedl, že se žalobcem takto spolupracuje tři nebo čtyři roky a vždy má uzavřenou smlouvu o dílo. Úkoly mu přiděluje a práci kontroluje pan I. H. (parták). Pracovní dobu má stanovenou od 7:00 do 16:00 od pondělí do pátku. Evidence je vedena u mistrů. K odměně uvedl, že zatím nebyla vyplacena, neví, jak bude vyplacena nebo kdo nachystá fakturu, budou se domlouvat. Pracovní nářadí patří firmě BP stavby Morava, oblečení je jeho. Uvedl také, že pracuje pouze pro žalobce a fakturuje vždy žalobci. Svou výpověď V. F. stvrdil podpisem na záznamu s povinnou osobou.

39. Soud neshledal důvod pro to, aby odpovědi V. F. při kontrole (v rámci záznamu s povinnou osobou) nebyly brány v úvahu jako relevantní skutková zjištění. Poukazuje-li žalobce na možnou jazykovou bariéru, je nutno v první řadě zdůraznit, že žalobce ani netvrdí (natož aby se to snažil dokázat), že zde skutečně nějaká jazyková bariéra existovala. Jak z informací o povinné osobě, tak z odpovědi V. F. plyne, že na území České republiky žije několik let. Záznam s povinnou osobou také stvrdil vlastnoručním podpisem. Dle výpisu z veřejné části živnostenského rejstříku má přitom živnost zřízenou od 2. 8. 2010. Nic tedy nenásvědčuje tomu, že by neporozuměl položeným otázkám, nebo že by nebyl schopen jednoznačně formulovat své odpovědi. Nelze souhlasit se žalobcem ani v tom, že by nebylo možné zjistit, jak přesně byly otázky položeny. Záznam s povinnou osobou totiž obsahuje přesná znění otázek.
40. Žalobce konstantně tvrdí, že V. F. pro něj zhotovoval dílo, a nevykonával tedy závislou práci. Na podporu tohoto tvrzení doložil další obdobné smlouvy uzavřené mezi žalobcem a „FELADA – společnost pro stavbu a úklid“ a objednávkové listy. Ve smlouvách o dílo byl předmět smlouvy vymezen obdobně jako ve smlouvě ze dne 1. 2. 2018. V objednávkových listech byly vymezeny konkrétní práce v jednotkách m² (např. úklid v rámci staveniště), m³ (např. drobné bourací práce) nebo hodin (např. přesuny hmot v rámci zdících prací).
41. Soud v první řadě zdůrazňuje, že pro posouzení otázky, zda V. F. vykonával pro žalobce závislou práci není nikterak rozhodná forma smluvního zajištění jejich spolupráce, nýbrž její faktická povaha z pohledu naplnění jednotlivých znaků závislé práce (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2018, č. j. 1 Ads 437/2017-84, nebo ze dne 13. 10. 2015, č. j. 2 Ads 151/2015-27). Pokud V. F. pro žalobce fakticky vykonával závislou práci, je zcela lhostejné, že spolu uzavřeli smlouvu o dílo. Pokud naopak V. F. pro žalobce závislou práci nevykonával, není pro posuzovanou věc vůbec podstatné, jaké jsou konkrétní soukromoprávní aspekty jejich spolupráce, včetně otázky, kdo je smluvní stranou smlouvy o dílo, jestliže byla uzavřena jménem společnosti bez právní subjektivity (společnosti dle § 2716 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník). Soud se proto těmito otázkami nezabýval. Ze stejného důvodu nelze považovat napadené rozhodnutí za nezákonné proto, že se těmito otázkami nezabýval ani žalovaný. Žalovaný naopak zcela správně opakovaně upozornil na to, že podstatný je skutečný charakter činnosti, nikoliv její formální smluvní zajištění.
42. Při hodnocení faktické povahy činnosti vykonávané V. F. pro žalobce soud dospěl k závěru, že ta vykazovala všechny znaky závislé práce dle § 2 odst. 1 zákoníku práce. O tom, že V. F. práci vykonával osobně, není sporu. Byť žalobce poukazuje na to, že práci teoreticky mohl vykonávat kdokoliv jiný, netvrdil, že by ji skutečně někdo jiný než V. F. skutečně vykonával. Sporné je tak primárně to, zda práci vykonával V. F. svým jménem a na vlastní účet, zda si tuto práci sám organizoval a zajišťoval si všechny pracovní prostředky, nebo byl v tomto směru podřízen žalobci, a zda ji vykonával soustavně.

43. S ohledem na charakter činností vykonávaných V. F. (bourací práce, potažmo stavební práce či úklidové práce), je patrné, že u těchto činností nelze jako dělicí znak mezi závislou prací a samostatnou výdělečnou činností hodnotit to, zda byla práce vykonávána jménem žalobce nebo vlastním jménem pracovníka. V. F. v rámci této činnosti nejednal se třetími osobami, takže nelze přímo říct, že by při takovém jednání vystupoval jako živnostník. Ve vztahu k žalobci sice formálně vystupoval jako živnostník, nicméně jak soud uvedl výše, tato formální stránka nemůže být rozhodná. Výsledný hospodářský prospěch z celého díla (stavby) náležel žalobci, nicméně takový důsledek by měla jak činnost jeho zaměstnanců, tak činnost jeho dodavatelů (ve vztahu k celkovému dílu subdodavatelů). To, že V. F. vykonával práci jménem zaměstnavatele je tak nutno hodnotit až podle toho, zda skutečně předával žalobci konkrétní dílo, nebo zda pro něj vykonával pracovní činnost.
44. Krajský soud přitom dospěl k závěru, že v daném případě V. F. nepředával žalobci žádný konkrétní, předem definovaný, hmotně či nehmotně zachycený výsledek činnosti, který by bylo možné zcela jasně oddělit od výsledků činnosti zaměstnanců žalobce, tj. dílo. Ve smlouvě o dílo ani v objednávce není žádný konkrétní (jasně oddělitelný) výsledek činnosti definován, je v nich definována pouze samotná činnost. Za zcela příznačné pro závislou práci lze hodnotit to, že dílo je ve smlouvě definováno jako práce v rozsahu 3 měsíců. Pro smluvní strany tedy zjevně nebylo klíčové to, zda V. F. pro žalobce zhotoví něco konkrétního, nýbrž to, jak dlouho pro něj bude pracovat. Za druhý zcela příznačný aspekt závislé práce, je nutno v daném případě hodnotit to, že V. F. vykonával shodnou činnost jako zaměstnanci žalobce. V takovém případě je takřka vyloučeno, aby předával žalobci konkrétní výsledek své činnosti jasně oddělitelný od výsledků činnosti zaměstnanců žalobce. S ohledem na tyto skutečnosti má soud za to, že práce byla vykonávána jménem žalobce a na jeho účet, nikoliv jménem V. F. (potažmo FELADA – společnost pro stavbu a úklid) a na jeho účet s tím, že žalobci by byl předáván až konečný výsledek jeho podnikatelské činnosti.
45. Zároveň soud dospěl k závěru, že vztah žalobce a V. F. vykazoval znaky vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance. V. F. vykonával práci pouze od pondělí do pátku od 7:00 do 16:00 s tím, že evidence pracovní doby byla vedena u mistrů. Tuto skutečnost žalobce nepopírá, pouze ji vysvětluje nutností dodržování určitého harmonogramu stavebních prací. Toto vysvětlení však považuje soud za účelové. Některé práce ve stavebnictví musí jistě dodržovat určitý harmonogram tak, aby na sebe navazovaly. Zpravidla však není důvod všechny práce časově omezovat konkrétní pracovní dobou. Například v případě bouracích prací či úklidových prací není žádný objektivní důvod pro to, aby dodavatel rozdělanou práci v 16:00 ukončil a pokračoval v ní až v 7:00 následující den. Stejně tak není důvod pro to, aby práce nepokračovaly také o víkendu. Evidence pracovní doby je pak dalším důkazem toho, že pro žalobce nebyl podstatný konkrétní, jasně definovaný výsledek činnosti V. F. (neboť v takovém případě by nebylo podstatné, zda jej zhotoví například za 6 nebo 8 hodin), nýbrž doba výkonu práce.
46. Sledování docházky V. F. je navíc také znakem výkonu práce podle pokynů žalobce. Je patrné, že přesný harmonogram jeho prací nebyl určen ani ve smlouvě o dílo ani v objednávce. Konkrétní pracovní úkoly v konkrétní dny tedy určoval V. F. žalobce (resp. jeho zaměstnanci). To ostatně potvrzuje jeho argumentace, že bylo nutno dodržovat určitý stavební plán a časový harmonogram. Z vedení docházky je navíc zřejmé, že V. F. navíc musel plnit pokyny žalobce také ohledně své přítomnosti na pracovišti.
47. Zároveň platí, že závislá práce by měla mít charakter práce soustavné. Správní orgány se proto nemohou spokojit se statickým zjištěním přítomnosti určitých osob na pracovišti a

musí posuzovat dynamický faktor. To ovšem rozhodně neznamená, že by musel inspektorát práce zjistit přítomnost týchž osob na témže pracovišti opakovaně. Proto také nijak nevylučuje naplnění tohoto znaku skutečnost, že inspektorát práce skutek vymezil jako výkon nelegální práce nejméně v jeden konkrétní den. Soustavnost může být prokázána i tehdy, není-li prokázáno konkrétní delší období, v němž byla nelegální práce vykonávána. Ze samotného zjištění přítomnosti osoby na pracovišti jistě nelze usuzovat, že tato osoba vykonává na daném pracovišti soustavně závislou činnost. Toto zjištění ovšem v projednávané věci jasně plyne jak z výpovědi V. F. při kontrole, tak z listin doložených žalobcem.

48. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013-35 (publikován pod č. 3027/2014 Sb. NSS), znak soustavnosti je třeba „*v konkrétních případech aplikovat uvážlivě. Inspekční kontrola zpravidla odhalí jen činnost prováděnou v době kontroly samotné; na její soustavnější charakter je možno usuzovat až z dalších skutečností zjištěných, například z výpovědi obviněného, z výsledku svědků či ze situace na místě (charakter činnosti, množství již provedené práce apod.).*“
49. V posuzované věci přitom V. F. uvedl, že pro žalobce vykonává činnost 3 až 4 roky. I kdyby soud prováděl podrobnější dokazování k této otázce a zjistil by, že v daném období 3 až 4 let V. F. vykonával práci také pro jiné subjekty, jak tvrdí žalobce, nemohlo by to nic změnit na závěru, že přinejmenším v době kontroly vykonával pro žalobce práci nikoliv zcela nárazovou v ojedinelý den, nýbrž soustavnou. Sám žalobce předložil několik smluv o dílo a objednávek, z nichž plyne, že činnost prakticky stejného charakteru pro něj V. F. vykonává dlouhodobě. Je přitom nutno zopakovat, že je zcela lhostejné, že žalobce vztah s V. F. považuje za běžný závazkový vztah ze smlouvy o dílo. Podstatné je, že jeho faktická povaha odpovídá závislé práci.
50. Závěr o soustavnosti nemůže vyvrátit skutečnost, že V. F. dle předložených smluv a objednávek možná vykonává činnost pro žalobce s určitými přestávkami. Už jen činnost vykonaná v rámci jedné objednávky v rozsahu jednoho měsíce je činností soustavnou. Se závěrem o soustavnosti není nijak v rozporu ani výrok prvostupňového rozhodnutí, který hovoří o výkonu závislé práce nejméně v jeden konkrétní den (neexistuje zde tedy rozpor mezi výrokem a odůvodněním). Spojení slova „nejméně“ s konkrétním dnem ve skutkové větě rozhodnutí o přestupku považuje soud za zcela správné, neboť vyjadřuje všechna relevantní skutková zjištění pro naplnění skutkové podstaty přestupku. Vyjadřuje totiž jak soustavnost výkonu závislé práce, tak jediné možné přesné časové ohraničení doby páčání přestupku. Ze správního spisu i odůvodnění správních rozhodnutí je patrné, že soustavnost výkonu práce byla prokázána, nebyly pouze přesně zjištěny všechny konkrétní dny, ve které V. F. skutečně závislou práci vykonával. Jako jediný přesně zjištěný den byl stanoven den kontroly. Pokud nemohl inspektorát práce nade vši pochybnost ve skutkové větě označit další konkrétní dny, ačkoliv jasně zjistil, že přestupková činnost byla dlouhodobá, zcela správně použil standardního vymezení „nejméně dne 22. 3. 2018“. Tento způsob vymezení skutku je zcela standardní a nečiní výrok rozhodnutí o přestupku nezákonným ani nepřezkoumatelným či například rozporným se základními zásadami činnosti správních orgánů.
51. Z výše uvedeného plyne, že V. F. nevykonával činnost jako běžný živnostník. Sám uvedl, že vykonává práci pouze pro žalobce, a to 3 až 4 roky. Nejednalo se tedy o běžnou podnikatelskou činnost, kdy má živnostník sjednáno více zakázek, jejichž realizaci provádí postupně či souběžně a sám si organizuje svůj čas. Naopak V. F. byl přinejmenším v určitých

obdobích (včetně období spáchání přestupku) fakticky na žalobci hospodářsky závislý a jeho pracovní život mu organizoval žalobce. Všechna zjištění tak nasvědčují tomu, že podnikání V. F. a smluvní zajištění jeho vztahu se žalobcem mělo pouze za cíl zakrýt skutečnou, pracovněprávní povahu tohoto vztahu. Není přitom podstatné, že žalobce takto „vykřívá“ občasný nedostatek svých zaměstnanců běžně. Podstatné je, že tak činí v rozporu se zákonem. Stejně tak nelze aprobovat žalobcem tvrzenou praxi, dle níž nelze separovat externí subdodavatele od zaměstnanců, kteří vykonávají obdobnou či dokonce totožnou činnost. Dodavatel, který dodává dílo, musí být vždy schopen jasně odlišit své dílo od díla jiných dodavatelů či od výsledků pracovní činnosti zaměstnanců objednatele. V opačném případě totiž dodává pouze pracovní sílu.

52. Soud zároveň neshledal, že by skutková zjištění pro učinění shora uvedených závěrů byla nedostatečná. Správní orgány opatřily dostatečné podklady pro to, aby mohly posoudit charakter práce vykonávané V. F. i všechny další znaky skutkové podstaty přestupku.
53. Za důvodnou nelze považovat ani námitku, že při omezení trvání přestupku na jeden den nelze hovořit o společenské škodlivosti. Předně, trvání přestupku nebylo omezeno na jeden den. Slovní spojení „nejméně dne 22. 3. 2018“ jasně vyjadřuje zjištění, že přestupek byl prokazatelně páchán delší dobu, pouze nebylo možné přesně stanovit další konkrétní dny jeho páchání. Žalobní námitka se tedy mýlí s tím, jak byl přestupek skutečně vymezen. Společenskou škodlivost přestupku přitom správní orgány jasně a přezkoumatelně odůvodnily.
54. Soud proto uzavírá, že ve vztahu k přestupku uvedenému ve výroku II. prvostupňového rozhodnutí neshledal napadené rozhodnutí nezákonným.

Zákonnost uložené sankce

55. Na závěr žalobce brojí proti výši pokuty. Namítá její nepřiměřenost, neboť podle něj dochází k zásadnímu zásahu do majetkové sféry žalobce již samotným řízením. Ministerstvo vnitra totiž přerušilo řízení o vydání zaměstnaneckých karet uchazečů o zaměstnání u žalobce. Došlo tím podle něj ke znemožnění rozvoje jeho podnikatelské činnosti, neboť nemá dostatek pracovních sil. Měsíčně mu tím vzniká škoda ve výši 360 000 Kč.
56. Tyto námitky soud shledal nedůvodnými.
57. Žalobce nepřiměřenost pokuty pouze konstatuje, ale již neuvádí žádné konkrétní důsledky samotné pokuty na jeho majetkovou sféru. Z jeho argumentace je patrné, že jím tvrzené negativní důsledky byly spojeny již se samotným přestupkovým řízením a nastaly by bez ohledu na to, jaká pokuta by žalobci byla uložena. I kdyby byla tedy žalobci uložena nejnižší možná pokuta (50 000 Kč), na tvrzených negativních dopadech by se logicky nic nemohlo změnit. Soud proto uzavírá, že v žalobě není uveden žádný argument, který by podporoval tvrzení, že právě pokuta ve výši 170 000 Kč je nepřiměřená. Jelikož podle § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti bylo žalobci možné uložit pokutu ve výši 50 000 Kč až 10 000 000 Kč, lze uloženou pokutu hodnotit jako velmi nízkou, blízkou spodní hranici zákonné sazby. Při absenci relevantních námitek, které by se týkaly skutečně její výše (a nikoliv okolností, které se od její výše vůbec neodvíjejí), nelze takto uloženou pokutu hodnotit jako nepřiměřenou.

IV. Shrnutí a náklady řízení

58. Soud z výše uvedených důvodů zrušil žalobou napadené rozhodnutí ve smyslu § 78 odst. 1 s. ř. s. a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Ačkoliv soud neshledal nezákonnost ve vztahu k výroku II. prvostupňového rozhodnutí, napadené rozhodnutí nebylo možné zrušit pouze částečně, neboť z něj nelze účinně oddělit část, která by mohla být ponechána nezměněná. V důsledku nezákonnosti v části týkající se viny žalobce (byť pouze ve vztahu ke dvěma ze tří přestupků) neobstojí ani akcesorický výrok o pokutě, a v takovém případě nemůže samostatně obstát ani jeden z výroků o vině prvostupňového rozhodnutí. V dalším řízení je žalovaný vázán právním názorem zdejšího soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). V případě přestupků uvedených ve výrocích I. a III. prvostupňového rozhodnutí žalovaný zohlední skutečnost, že v době tvrzeného páčání přestupků právní úprava umožňovala dohodou o přeložení dočasně změnit místo výkonu práce, které bylo uvedeno v zaměstnanecké kartě.
59. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 1 s. ř. s. Podle něj 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 byl ve věci úspěšný, soud mu proto přiznal právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému. Žalobce uplatnil jako náklady řízení odměnu svého zástupce a náhradu jeho hotových výdajů. Odměna zástupce činí dle § 9 odst. 4 písm. d), § 7 bod 5. a § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů za čtyři úkony právní služby (příprava a převzetí věci, sepsí žaloby, sepsí repliky a účast při jednání soudu) 4 x 3 100 Kč. Náhrada hotových výdajů sestává z paušální náhrady dle § 13 odst. 3 citované vyhlášky 4 x 300 Kč, náhrady cestovních výdajů ve výši 1 242 Kč (cesta k soudnímu jednání Olomouc – Brno a zpět, celkem 162 km, při spotřebě automobilu 6 l/100km, ceně pohonných hmot 41,2 Kč/l a sazbě základní náhrady 5,2 Kč/km) a náhrady za proměřený čas cestou k soudnímu jednání a zpět ve výši 500 Kč (celkem 5 půlhodin). Jelikož je zástupce plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se odměna a náhrada hotových výdajů o částku odpovídající této dani, tj. o 3 222 Kč. Celková výše nákladů řízení žalobce tak činí 18 564 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí 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 zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 26. dubna 2023

Mgr. Petr Šebek v. r.
předseda senátu