



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: **OLMAN spol. s r.o.**, IČ: 25578375
sídlem Jakuba Obrovského 1389/1b, 635 00 Brno
zastoupen Mgr. Pavlínou Zámečnickovou, advokátkou
sídlem Příkop 8, Brno

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 8. 2021, č. j. 6731/1.30/20-8,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobou doručenou Krajskému soudu v Brně dne 24. 9. 2021 se žalobce domáhá zrušení shora specifikovaného rozhodnutí žalovaného (dále jako „napadené rozhodnutí“) a

rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj se sídlem v Brně (dále jako „správní orgán prvního stupně“) ze dne 1. 3. 2021, č. j. 6133/9.30/20-26 (dále jako „prvostupňové rozhodnutí“), a vrácení věci správnímu orgánu prvního stupně k novému projednání.

2. Žalovaný napadeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobce a potvrdil prvostupňové rozhodnutí, kterým byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, neboť umožnil výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti tím, že umožnil cizince ukrajinské státní příslušnosti A. S. (dále jako „paní S.“) vykonávat úklidové práce v rozporu se zaměstnaneckou kartou, kterou měla povolené vykonávat pozici recepční. Správní orgán prvního stupně žalobci za spáchaný přestupek udělil pokutu ve výši 63 000 Kč a uložil mu nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

II. Obsah žaloby

3. Napadené rozhodnutí je dle žalobce nepřezkoumatelné, neboť se žalovaný dostatečným způsobem nevypořádal s odvolacími námitkami žalobce. Správní orgány navíc nedostatečně zjistily skutkový stav a z důkazů, které byly v řízení provedeny, nebylo prokázáno, že by paní S. dne 2. 4. 2019 vykonávala na kontrolovaném pracovišti úklidové práce, natož že jí to žalobce umožnil.
4. V doplnění žaloby žalobce dodává, že záznam o zjištění na místě a poskytnutí součinnosti nemohou sloužit jako důkazní prostředek nebo jako podklad rozhodnutí. Namítá, že nebyl přítomen podání vysvětlení osob, nebyl o nich předem vyrozuměn a nebyla mu dána možnost klást otázky. Související námitkou se žalovaný relevantně nezabýval. Při kontrole nebyl ani přítomen tlumočník. Osoby podávající vysvětlení nebyly vyslechnuty jako svědci a nebyly řádně, výslovně a v souladu se zákonem poučeny. Další důkazy jsou vnitřně rozporné a v rozporu i s jinými podklady rozhodnutí. Zjištění a závěry správních orgánů nemají oporu v provedeném dokazování. Dále žalobce svou argumentací rozvádí ve vztahu ke konkrétním podkladům správních rozhodnutí.
5. Žalobce považuje uloženou sankci za nepřiměřenou, likvidační a ve spojení s nezveřejňováním nabídek volných pracovních pozic u žalobce Úřadem práce ČR za dvojí trest.

III. Vyjádření žalovaného

6. Žalovaný setrval na svém rozhodnutí a v podrobnostech na něj odkázal. Správní rozhodnutí byla vydána na základě skutkového stavu, o němž nebyly důvodné pochybnosti. Ve vyjádření k doplnění žaloby dodal, že správní rozhodnutí považuje za přezkoumatelná a podrobněji se vyjádřil k uložení sankci, kterou považuje za přiměřenou a zákonnou.

IV. Posouzení věci krajským soudem

7. Krajský soud na základě včas podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2, věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „s. ř. s.“), jakož i řízení předcházející jeho vydání. Při přezkoumání rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Ve věci soud rozhodl po ústním jednání, na kterém strany setrvaly na svých písemných podáních.

I. (Ne)přezkoumatelnost napadeného rozhodnutí

8. Žalobce na několika místech poukazuje na možnou nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Krajský soud se těmito námitkami zabýval na prvním místě, neboť se jedná o takovou vadu, kterou se musí zabývat z úřední povinnosti a která by z povahy bránila věcnému přezkumu.
9. Žalovaný se dle žalobce nezabýval jeho námitkou nesprávného vyložení rámcové dohody a dohody o subdodávce správním orgánem prvního stupně. Tuto námitku žalobce v odvolání uplatnil v souvislosti s prováděním evidence klíčového systému. Žalovaný na námitku reagoval odkazy na prvostupňové rozhodnutí, s jehož odůvodněním se plně ztotožnil, což nezpůsobuje nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Obdobně žalovaný postupoval v otázce soustavnosti jakožto znaku závislé práce. Odkázal na závěry správního orgánu prvního stupně. Správní orgán prvního stupně se zabýval jednotlivými znaky závislé práce na s. 13-14 prvostupňového rozhodnutí. Konkrétně naplnění znaku soustavnosti odvodil ze závěru Nejvyššího správního soudu a pracovní smlouvy. Krajský soud tak nemůže souhlasit se žalobcem, že by se správní orgány vůbec nezabývaly znakem soustavnosti.
10. Nepřezkoumatelnost krajský soud neshledal ani v otázce naplnění materiální stránky vytýkaného přestupku. Žalovaný shrnul, že *„považuje protiprávní jednání obviněného za společensky škodlivé. Je třeba si uvědomit, že obviněný u paní S. umožnil obejít povolená řízení, tj. mechanismu monitoringu, kontroly a ochrany trhu práce, který je odrazem (byť v čase se měnícího, svou podstatou však do jisté míry vždy stále) restriktivního přístupu k zaměstnání cizinců, jenž je skrze zákonnou úpravu zaměstnávání cizinců prosazován (k tomu srov. např. závěry podané v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ads 139/2011 - 82 ze dne 14. 12. 2011).“* To považuje soud za dostatečný a plně přezkoumatelný závěr.
11. Žalobce též obecně namítá, že žalovaný se dostatečným způsobem nevypořádal s dalšími odvolacími námitkami. Krajský soud proto ověřil, že se žalovaný vypořádal se stěžejními námitkami žalobce, byť nereagoval na všechna jednotlivá tvrzení žalobce.
12. Napadené rozhodnutí nelze považovat za nepřezkoumatelné pouze proto, že žalovaný nereagoval na každou dílčí výtku žalobce. Podstatné je, zda se vypořádal se základem odvolací argumentace, což dle krajského soudu učinil. Zrušení správního rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám správních rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze správní rozhodnutí meritorně přezkoumat. Krajský soud připomíná, že na rozhodnutí správních orgánů obou stupňů v rámci soudního přezkumu je pohlíženo jako na jeden celek. Z toho vyplývá, že odvolací orgán může případné nedostatky v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí napravit, a rovněž že nemusí opakovat argumentaci obsaženou v prvostupňovém rozhodnutí, pokud se s ní ztotožní. K takové situaci došlo v nyní souzené věci. Podstata převážné části argumentace, která byla obsahem odvolacích námitek, již byla detailně, komplexně a přezkoumatelně posouzena správním orgánem prvního stupně. Jestliže se žalovaný s jeho posouzením ztotožnil a odkázal na odůvodnění prvostupňového rozhodnutí, nelze takový postup považovat za nedostatečné vypořádání odvolacích námitek. Pro žalobce jsou zcela seznatelné důvody, na základě kterých bylo napadené rozhodnutí vydáno. Ostatně tyto důvody před soudem žalobce rozporuje. Stejně tak soudu nic nebrání v přezkoumání zákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí (a řízení, které mu předcházelo) v mezích žalobních bodů.

II. (Ne)dostatečně zjištěný skutkový stav

13. K námitce nesprávného vyhodnocení skutkového stavu projednávané věci krajský soud předně připomíná, že je povinností správního orgánu zjistit stav věci tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad rozhodnutí s právními předpisy. Zároveň je to v řízení o správním deliktu vždy správní orgán, kdo nese odpovědnost a kdo musí prokázat vinu obviněného mimo rozumnou pochybnost, veden při tom zásadou vyšetřovací charakteristickou pro řízení zahajovaná z moci úřední (§ 50 odst. 3 správního řádu).
14. Podle § 51 odst. 1 správního řádu lze k provedení důkazů užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 7. 2009, čj. 6 Ads 102/2009–79, za podklad pro vydání správního rozhodnutí může sloužit vše, co má konkrétní vypovídací hodnotu a je způsobilé osvětlit či prokázat skutečný stav věci, bez ohledu na to, zda byl takový poznatek získán v příslušném správním řízení či v řízení vedeném jiným orgánem veřejné moci, ve kterém se řeší otázka významná pro rozhodnutí správního orgánu. V rozsudku ze dne 11. 11. 2011, č. j. 4 As 23/2011–88, Nejvyšší správní soud konstatoval, že *„[s]právní orgán postupuje v důkazním řízení podle § 51 správního řádu. Užije každý důkazní prostředek, který je vhodný ke zjištění stavu věci. Mimo jiné jde také o listiny. Jako listinný důkaz může sloužit rovněž konkrétní část jiného spisu (rozhodnutí, posudek, výpověď, protokol apod.), pokud je jako listinný důkaz provedena a hodnocena i ve smyslu § 53 odst. 3 správního řádu.“*
15. Žalobce zpochybňuje použitelnost záznamu o zjištění na místě a poskytnutí součinnosti jako důkazů ve správním řízení. Namítá, že se těchto úkonů nemohl účastnit a klást daným osobám otázky.
16. Nemožnost žalobce účastnit se úkonů zachycených v záznamu o zjištění na místě a poskytnutí součinnosti a související nemožnost klást osobám podávajícím vysvětlení dotazy vyplývá již ze samotné povahy těchto úkonů. Záznam o zjištění na místě toliko zachycuje skutečnosti, které kontrolující osoby zjistily v místě kontroly. Je v něm sice uvedeno, že kontrolovaní zaměstnanci uvedli, že pracují pro společnost OLMAN SERVICE s. r. o. Nejedná se však o podání vysvětlení ani výsledch přítomných osob, kterého by žalobce měl mít možnost se účastnit. Stejně tak krajský soud neshledává důvod pro to, aby při jeho sepsání musel být přítomen tlumočník. Na kontrolovaném pracovišti se sice nacházely osoby cizí státní příslušnosti, nepodávaly však vysvětlení, které by bylo použito jako důkaz ve správním řízení. Pro přítomnost tlumočníka nevyplývaly důvody.
17. K nepřítomnosti žalobce u poskytnutí součinnosti pak nelze než zopakovat, že se nejednalo o výsledk svědků ve správním řízení, nýbrž o zjišťování skutkového stavu v rámci kontroly. Kontrolní orgán při kontrole zjišťuje, jak kontrolovaná osoba plní povinnosti, které jí vyplývají z právních předpisů, primárně tedy zjišťuje skutkový stav na pracovišti. Tomu odpovídají také otázky pokládané v rámci poskytnutí součinnosti. Předmětem kontroly bylo ověření dodržování pracovněprávních předpisů. Na základě poskytnutých součinností získal správní orgán prvního stupně indicie o poměrech v místě. Tato vyjádření však v zásadě jen potvrzují skutečnosti vyplývající z ostatních podkladů ve správním spisu.
18. K závěru o spáchání vytýkaného přestupku došel správní orgán prvního stupně až ve správním řízení, a to na základě vzájemně provázaných podkladů, nikoli převážně vyjádření osob zachycených v záznamu o zjištění na místě a poskytnutí součinnosti, jak se domnívá

žalobce. Krajský soud ani nemá za to, že by vyjádření osob v rámci poskytnutí součinnosti byla neúplná, nepřesná či nejednoznačná. Je logické, že osoby poskytující součinnost v průběhu kontroly výslovně neoznačily paní S. a konkrétní práce, které vykonávala, neboť součinnost poskytovali v souvislosti s probíhající kontrolou dodržování pracovněprávních předpisů, nikoli konkrétně k případnému spáchání vytýkaného přestupku.

19. V řízení navazujícím na státní kontrolu pak má význam § 137 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, které označuje za nepřipustný důkazní prostředek záznam o podání vysvětlení. K tomu, že čtením záznamu o podání vysvětlení nelze nahradit ve správním řízení plnohodnotnou svědeckou výpověď, existuje judikatura Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudek ze dne 15. 2. 2017, č. j. 1 Ads 272/2016-59), jak poukazuje žalobce. Nicméně co se týče použití „součinnostní“ výpovědi v rámci kontroly jako důkazu v navazujícím správním řízení, správní orgány příležitostně poukázaly na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 8. 2015, č. j. 1 Ads 33/2015 - 64, který judikoval, že „[i] přes nezpochybnitelné závěry přijaté judikaturou Nejvyššího správního soudu o tom, že úřední záznamy o podaném vysvětlení ve smyslu § 137 odst. 4 s. ř. nelze použít jako důkaz (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 9. 2010, č. j. 1 As 34/2010 - 73, publ. pod č. 2208/2011 Sb. NSS), je namístě na uvedené listiny pořízené v rámci provedené kontroly u žalobce pohlížet jako na listiny, které mohou být řádným podkladem pro rozhodnutí žalovaného, a to zvláště tehdy, jestliže osoby, u nichž je kontrola prováděna, resp., u nichž jsou zjišťovány skutečnosti rozhodné pro další postup správního orgánu, svými podpisy stvrdí obsahovou správnost listin. Nejedná se tedy bez dalšího o skutečnosti pouze zapsané správním orgánem bez možnosti těch, jichž se skutečnosti v listinách obsažené týkají, obsah listin ovlivnit (srov. např. závěry obsažené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2015, č. j. 3 As 155/2014-54).“
20. To je případ i nyní projednávané věci, kdy osoby poskytující součinnost záznamy výpovědi podepsaly, a tím stvrdily správnost uvedených skutečností. Obsah jednotlivých záznamů byl zachycen v protokolu o kontrole ze dne 8. 10. 2019, č. j. 15991/9.71/19-11, který byl společně s dalšími listinami proveden k důkazu mimo ústní jednání, jehož se účastnila i zástupkyně žalobce (viz protokol o provedení důkazů ze dne 12. 3. 2020, č. j. 6133/9.30/20-4). Soud zde též připomíná, že v řízení navazujícím na výkon kontroly mohou být skutečnosti zjištěné při kontrole jediným podkladem rozhodnutí o přestupku (§ 81 zákona o odpovědnosti za přestupky).
21. Krajský soud tak považuje záznam o zjištění na místě a poskytnutí součinnosti zachycené v protokolu o kontrole za zcela relevantní a zákonné podklady pro rozhodnutí. Jak záznam o zjištění na místě, tak protokol o kontrole byly ve správním řízení provedeny jako důkazy a žalobce měl možnost se ke všem podkladům vyjádřit, což ostatně také činil.
22. Žalobce dále zpochybňuje povahu knihy vyzvedávání klíčů jakožto důkazu, neboť se jedná o pouhou kopii. Žalobcem odkazovaná kniha vyzvedávání klíčů byla kontrolnímu orgánu předložena při kontrole na pracovišti V. B., zaměstnancem kontrolovaného pracoviště, a její kopie tvoří přílohu záznamu o zjištění na místě. Je běžnou praxí, že kontrolní orgán si v rámci kontroly na pracovišti činí kopie požadovaných dokumentů. Ostatně ve spise jsou založeny též kopie pracovní smlouvy a dalších listin. Dle § 8 písm. c) zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole, ostatně zajišťuje kontrolující osoba originální podklady jen v odůvodněných případech. Krajský soud nemá za to, že by takový postup zakládal pochybnosti o souladu s originálem či jejím původu, a žalobce ani neuvádí, jestli a jaké údaje považuje za nepravdivé. Žalovaný z této listiny odvodil toliko časy vyzvednutí a vracení klíčů a podotkl, že dne 2. 4.

2019 paní S. vyzvedla klíče v 6:05 hodin a záznam o vrácení klíčů chybí, což nepodporuje argumentaci žalobce, že paní S. vykonávala práci pro žalobce do 10:30 hodin. Krajský soud souhlasí se žalobcem, že kniha vyzvedávání klíčů sama o osobě nedokazuje, co měly v ní zapsané osoby na kontrolovaném pracovišti dělat. Jedná se nicméně o relevantní podklad rozhodnutí.

23. Žalobce dále brojí proti neprovedení výsledků osob podávajících vysvětlení v rámci kontroly.
24. Je na správním orgánu rozhodnout o tom, které důkazy v řízení provede. Pokud ovšem některé navržené důkazy neprovede, musí v odůvodnění rozhodnutí uvést, proč se tak stalo (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2023, č. j. 7 Ads 198/2022-25). Odůvodnění žalovaného, proč neprovedl žalobcem navrhované výsledky svědků, se pohybuje na hranici přezkoumatelnosti. Žalovaný ocitoval závěry Nejvyššího správního soudu a uzavřel, že neshledává důvod k provedení výsledků svědků (s. 9 napadeného rozhodnutí), což nelze považovat za vhodné. Z odůvodnění žalovaného však vyplývá, že důvod k provedení výsledků neshledal, neboť měl skutkový stav za dostatečně zjištěný i bez jejich provedení, což vyplývá také z dalších částí odůvodnění napadeného rozhodnutí. Krajský soud jej proto pro účely nyní projednávané věci považuje za dostatečné, přičemž se se závěrem o nadbytečnosti provedení výsledků ztotožňuje.
25. Žalobce navrhoval výslech svědků v rámci jeho argumentace směřující proti vyjádření V. B., M. O. a M. O. Tito zaměstnanci se vyjádřili již v rámci poskytnutí součinnosti při kontrole. Žalobce neuvedl a ani nyní neuvádí, jaké nové informace by mohly provedené výsledky do řízení nad rámec informací zjištěných při kontrole vnést. Pouhý požadavek na přítomnost žalobce u výslechu není s ohledem na výše vyřčené relevantní (důkazem může být i protokol o kontrole zachycující výpovědi těchto osob). Soud zde připomíná, že řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. je postaveno na principu, že je to žalobce, kdo s ohledem na dispoziční zásadu přísně ovládající tento typ soudního řízení správnímu soudu předestírá konkrétní důvody, pro které považuje žalobou napadené rozhodnutí za nezákonné.
26. Provedení důkazu svědeckými výpověďmi by sice bylo dle judikatury obecně vhodné (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 8. 2023, č. j. 2 Ads 222/2022-35), nicméně v projednávaném případě nadbytečné, neboť správní orgány dostatečně zjistily skutkový stav věci i bez jejich provedení. Neprovedení svědeckých výpovědí proto nemělo vliv na konečné rozhodnutí a jeho zákonnost.

III. (Ne)naplnění znaků přestupku dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti

27. Podstatou věci je spor o to, zda došlo k naplnění skutkové podstaty přestupku dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, resp. zda lze dle skutkových okolností uzavřít, že žalobce umožnil paní S. výkon nelegální práce.
28. Podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti se právnická osoba dopustí přestupku tím, že umožní výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 1 nebo 2 citovaného zákona.
29. Nelegální práci se dle § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti rozumí „práce vykonávaná cizincem v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání nebo bez tohoto povolení, je-li podle tohoto zákona vyžadováno, nebo v rozporu se zaměstnaneckou kartou, kartou vnitropodnikově převedeného zaměstnance nebo modrou kartou vydanými podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky nebo bez některé z těchto karet; to neplatí v případě výkonu jiné práce

podle § 41 odst. 1 písm. c) zákoníku práce“. Práce vykonávaná cizincem pak musí vykazovat podobné znaky jako závislá práce dle zákoníku práce (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2012, č. j. 4 Ads 177/2011-132, či z něj vycházející rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2015, č. j. 5 Ads 92/2015-30).

30. Závislá práce je § 2 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve znění účinném ke dni napadeného rozhodnutí (dále jen „zákoník práce“), definovaná jako „práce, která je vykonávána ve vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, jménem zaměstnavatele, podle pokynů zaměstnavatele a zaměstnanec ji pro zaměstnavatele vykonává osobně“. Podle odst. 2 stejného ustanovení musí být „vykonávána za mzdu, plat nebo odměnu za práci, na náklady a odpovědnost zaměstnavatele, v pracovní době na pracovišti zaměstnavatele, popřípadě na jiném dohodnutém místě“. Znaky závislé práce se zabýval Nejvyšší správní soud a ve svém rozsudku ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013-35, především uzavřel, že „[s]polečným rysem všech znaků závislé práce vymezených v § 2 odst. 1 zákoníku práce z roku 2006 je osobní či hospodářská závislost zaměstnance na zaměstnavateli. Tyto znaky slouží k odlišení závislé práce od jiných ekonomických aktivit (zejména samostatného podnikání), ale také od aktivit jiného charakteru (zejména mezilidské výpomoci). Proto musí správní orgány při postihování nelegální práce [§ 5 písm. e) bodu 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti] obviněnému prokázat naplnění všech těchto znaků - zaměstnanec osobně a soustavně vykonává práci jménem zaměstnavatele a podle jeho pokynů, přičemž se vůči zaměstnavateli nachází v podřízeném vztahu.“ Dále vyslovil, že „[o]dměna sice nepředstavuje samostatný definiční znak závislé, resp. nelegální práce, avšak pokud jedna osoba poskytne nebo přislíbí druhé za její činnost odměnu, jde o významnou skutečnost pro posouzení, zda mezi nimi existuje vztah nadřízenosti a podřízenosti vyplývající z hospodářské závislosti zaměstnance na zaměstnavateli.“ Z toho vyplývá, že ačkoli odměna není pojmovým znakem závislé práce, jedná se o významné vodítko pro posouzení, zda se o závislou práci jedná, neboť značí vztah nadřízenosti a podřízenosti, který již definičním znakem závislé práce je. Vztah podřízenosti zaměstnance přitom představuje subjektivní kategorii. Rozhodné proto bude zejména to, zda se zaměstnanec sám vnímá jako podřízený určitého zaměstnavatele. Relevantním hlediskem je pak také to, zda se osoba jeví jako zaměstnanec z pohledu třetích osob (viz také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2015, č. j. 5 Ads 92/2015-24).
31. Nejvyšší správní soud taktéž již dříve vyjádřil právní názor, že za výkon nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti by nepochybně mohl být považován dlouhodobý či pravidelně se opakující výkon práce mimo místo uvedené v povolení k zaměstnání či zásadní změna druhu povolené pracovní činnosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2022, č. j. 2 Ads 130/2020-27, a tam citovaná judikatura).
32. Mezi účastníky není sporu o tom, že žalobce měl s paní S. uzavřenou pracovní smlouvu na pozici recepční. Zároveň není sporu o naplnění znaků závislé práce paní S. ve vztahu k žalobci, a to minimálně od uzavření pracovní smlouvy dne 18. 6. 2018 do dne 2. 4. 2019, kdy byla provedena kontrola.
33. Žalobce však sporuje, že k naplnění znaků závislé práce došlo i v době, ve které byla provedena kontrola na pracovišti. Konkrétně uvádí, že dle evidence docházky paní S. pro žalobce vykonávala práci do 10:30 hodin, kdežto kontrola proběhla až v 11 hodin. Nemohla tak dle žalobce v době kontroly vykonávat práci právě pro něj.
34. Krajský soud nemá pochybnosti o tom, že paní S. v době kontroly prováděla práce právě pro žalobce. Žalobce uplatňuje pouze obecnou argumentaci, a proto krajský soud stručně

shrnuje, že na rozdíl od žalobce má za prokázané, že paní S. práci prováděla jménem žalobce (byla jeho zaměstnankyní), na základě jeho pokynu (byla přidělena na kontrolované pracoviště, kam žalobce poskytoval zaměstnance na základě smlouvy o subdodávce), soustavně (minimálně od uzavření pracovní smlouvy dne 18. 6. 2018 do provedení kontroly) a v podřízeném vztahu k žalobci (při kontrole uvedla, že je zaměstnankyní společnosti OLMAN SERVICE s. r. o., nicméně z pracovní smlouvy, rámcové dohody a navazující smlouvy o subdodávce vyplývá, že byla zaměstnankyní žalobce). Taktéž výkon práce za mzdu od žalobce má krajský soud za splněný. Nejedná se sice o znak závislé práce, nicméně značí hospodářskou závislost paní S. na žalobci, přičemž o té nemůže být pochyb. Uvádí-li žalobce, že za práci vykonávanou v době kontroly paní S. neposkytl odměnu, nemůže to na uvedeném závěru nic změnit, neboť mezi sebou měli nastolený pracovněprávní vztah, na základě kterého ji mohla očekávat.

35. Žalobce odvozuje nenaplnění znaků závislé práce z evidence docházky a času kontroly, čemuž krajský soud nepřisvědčil.
36. Žalobce se svou argumentací snaží navodit dojem, že paní S. pro něj vykonávala práci dle uzavřené pracovní smlouvy do 10:30 hodin a následně započala vykonávat jinou práci, nikoli však pro žalobce. Činnost paní S. na daném pracovišti však nelze takto rozdělovat. Paní S. se na pracovišti nacházela za účelem výkonu práce pro žalobce. Z podkladů založených ve spise vyplývá, že na základě rámcové dohody poskytovala společnost OLMAN SERVICE s. r. o. na kontrolovaném pracovišti úklidové práce a na základě navazující smlouvy o subdodávce žalobce vykonával pro společnost OLMAN SERVICE s. r. o. speciální úklidové práce prostřednictvím vlastních zaměstnanců. Předmětem smlouvy o subdodávce jsou úklidové práce dle čl. 9.30 rámcové dohody, tedy mytí oken, čištění koberec, voskování PVC a linoleí a čištění tvrdých podlah. Lze si jen stěží představit, že by paní S. pro žalobce vykonávala pozici recepční, neboť žalobce poskytoval v rámci subdodávky na daném pracovišti speciální úklidové práce, a následně by přešla na provádění úklidu. Zároveň výkon úklidu nelze považovat za plnění pracovních povinností na pozici recepční.
37. Úřady práce standardně vymezují druh povolené práce v pracovním povolení podle přílohy sdělení Českého statistického úřadu č. 206/2010 Sb., o zavedení Klasifikace zaměstnání (CZ-ISCO), ve znění pozdějších předpisů (dále jako „klasifikace zaměstnání“). Bylo proto na místě, aby správní orgán prvního stupně porovnával zjištěnou vykonávanou činnost paní S. na místě s jí povolenou činností, jejíž náplň odvodil z klasifikace zaměstnání. Ostatně sám žalobce v pracovní smlouvě s paní S. odkaz na tuto klasifikaci použil.
38. Paní S. má povolen výkon zaměstnání na pozici recepční. Tato pozice je v klasifikaci zaměstnání definována jako *„přijímání klientů a návštěvníků, odpovídání na dotazy a žádosti a sjednávání schůzek“* a kromě uvedeného je jako příklad prováděných činností uvedeno vyřizování telefonických žádostí o poskytnutí informací, směřování klientů do příslušných míst a ke kompetentním osobám a poskytování informačních letáků, brožur a formulářů (viz také s. 14 prvostupňového rozhodnutí). Lze se ztotožnit se správními orgány, že provádění úklidu včetně doplňování toaletních potřeb, do náplně práce recepční zařadit nelze. V tomto směru krajský soud nepovažuje za důvodnou ani argumentaci žalobce, že ze záznamu i zjištění na místě není vůbec jasné, co kontrolní pracovníci mysleli doplňováním hygienických potřeb. Tuto činnost nebylo třeba nikterak specifikovat a stejně tak ani nebylo třeba, aby správní orgány zjišťovaly, jaké konkrétní speciální úklidové práce zaměstnanci žalobce prováděli. Z výše uvedeného vyplývá, že úklidové práce nelze zařadit do náplně práce recepční bez ohledu na to, o jaké konkrétní úklidové práce jde.

39. Požadavek na závaznost podmínek povoleného zaměstnání vyplývá z účelu zaměstnávání cizinců. Zákon o zaměstnanosti totiž v těch částech, v nichž upravuje zaměstnávání cizinců, má za účel stabilizovat rovnováhu na trhu práce v České republice na pokud možno co nejvyšší úrovni vyplácených odměn za práci a v určité míře izolovat český trh práce od pracovního trhu globálního [viz § 92 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti a např. rozsudek zdejšího soudu ze dne 28. 11. 2022, č. j. 30 Ad 2/2021-37]. Smyslem zákona je tak zejména uspokojit potřeby zaměstnání občanů Evropské unie, v praxi zejména občanů ČR žijících na našem území. Zaměstnávání cizinců má sloužit k „dokrytí“ potřeb pracovních sil tam, kde to zájem českého hospodářství jako celku (ne nezbytně však zájem jednotlivých zaměstnavatelů) vyžaduje. Proto je zaměstnávání cizinců podrobena přísné regulaci jak z hledisek strukturálních, tak z hledisek prostorových – smyslem a účelem regulace je vpustit na český pracovní trh jen takové profese, na taková místa, v takových počtech a v takovém čase, v nichž to pomůže celkovému ekonomickému výkonu země a zároveň to nepovede ke snížení dostupnosti zaměstnání pro občany EU a úrovně pracovních odměn, jichž v ČR dosahují. Obecně vzato má být český trh práce od prostředí mimo EU v jistém smyslu izolován tak, aby úroveň odměn za práci zde byla, pokud možno co nejvyšší. Zaměstnavatelé si mají konkurovat v rámci tohoto pracovního trhu převážně „přepĺácením“ a vzájemným „přetahováním“ zde dostupných potenciálních zaměstnanců, zvyšováním produktivity práce a technologickými inovacemi, a pokud možno ne angažováním zaměstnanců z ciziny ochotných pracovat za nižší odměnu než zdejší potenciální zaměstnanci. Pokud by bylo možné získat povolení k zaměstnání pro určitý druh práce a určité místo výkonu práce, kde je nedostatek pracovních sil pro práci daného druhu, a s takto uděleným povolením bez další regulace pracovat v jiných profesích či na jiných místech, třeba i s vyšší nezaměstnaností a nedostatkem pracovních příležitostí, nemohl by být tento smysl a účel pravidel zaměstnávání cizinců podle zákona o zaměstnanosti naplněn (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2020, č. j. 2 Ads 83/2019-26).
40. Paní S. měla povolen výkon zaměstnání na pozici recepční a v době kontroly doplňovala hygienické potřeby, což je v rozporu s povoleným zaměstnáním.
41. Namítá-li žalobce, že paní S. na kontrolovaném pracovišti prováděla evidenci a kontrolu klíčového systému, což je náplní práce recepční či vrátný, ani této argumentaci krajský soud nepřisvědčil. Dle klasifikace zaměstnání je náplní recepční v hotelích a dalších ubytovacích zařízeních mimo jiné například vydávání klíčů od pokojů. Jedná se však o jinou kategorii zaměstnání. Paní S. měla povoleno zaměstnání na pozici recepční uvedené pod kódem 4226, tedy recepční (kromě recepčních v hotelích a dalších ubytovacích zařízeních), nikoli pod kódem 4224, tedy recepční v hotelích a dalších ubytovacích zařízeních. Byť by se mohlo jednat o nepříliš zásadní změnu povolené pracovní činnosti (k tomu více viz např. již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2022, č. j. 2 Ads 130/2020-27), v projednávaném případě nic nespvědčí o tom, že by se mohlo o takovou činnost jednat, a to mimo jiné proto, že kontrolovaným pracovištěm byla budova Krajského úřadu Jihomoravského kraje, nikoli ubytovací zařízení.
42. Dle žalobce dále nebyla jedinou zaměstnankyní na této pozici a po skončení své pracovní doby v 10:30 mohl tuto činnost vykonávat jiný zaměstnanec, z čehož vyplývá, že nebyla povinná v tuto dobu vrátit klíče. K tomu nelze než dodat, že absence záznamu o vrácení klíčů neprokazuje, že paní S. na kontrolovaném pracovišti v době kontroly vykonávala práci pro žalobce. Jedná se pouze o jednu ze skutečností, které tomuto závěru nasvědčují.

43. Z výše uvedených důvodů vyplývá, že správní orgány oprávněně dospěly k závěru, že žalobce spáchal přestupek podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti spočívající v umožnění výkonu nelegální práce v rozporu se zaměstnaneckou kartou podle § 5 písm. e) bod 2. zákona o zaměstnanosti.

IV. Sankce

44. Žalobce považuje uloženou sankci za nepřiměřenou, likvidační a ve spojení s nezveřejňováním nabídek volných pracovních pozic u žalobce Úřadem práce ČR za dvojí trest.
45. Otázka zákonnosti uložené pokuty do značné míry souvisí s odůvodněním výše pokuty ze strany správního orgánu. Pokud se pokuta pohybuje v zákonem stanoveném rozmezí a je řádně odůvodněna, nemůže správní soud z pohledu zákonnosti její výši zpochybňovat. Ukládání sankcí za přestupek je projevem volného uvážení správních orgánů, přičemž soudní přezkum správního uvážení je z podstaty věci zásadně omezen (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012-36). V pravomoci soudu není vstoupit do role správního orgánu a sám rozhodnout, jaká pokuta by měla být přestupci uložena. To by mohl soud učinit podle § 78 odst. 2 s. ř. s. na návrh žalobce, pokud by dospěl k závěru, že pokuta byla správním orgánem uložena ve zjevně nepřiměřené výši (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2003, č. j. 6 A 96/2000-62). Správní soud k námitce přezkoumá, zda správní orgán při stanovení výše sankce zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, zda jeho úvahy o výši pokuty jsou racionální, ucelené, koherentní a v souladu se zásadami logiky, zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení nebo jej nezneužil, ale rovněž, zda uložená pokuta není likvidační (srov. např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133).
46. Podle § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti bylo možné za předmětný přestupek uložit pokutu do výše 10 000 000 Kč, nejméně však ve výši 50 000 Kč.
47. Správní orgán prvního stupně se odůvodněním výše pokuty zabýval na s. 16-18 prvostupňového rozhodnutí. Význam chráněného zájmu, který byl přestupkem ohrožen (snaha zabránit nelegálnímu zaměstnávání), byl podle správního orgánu prvního stupně zásadní. Přihlédl k tomu, že nebylo prokázáno, že by žalobce jednal úmyslně, nicméně následky přestupku považoval za závažné a pro společnost negativní. Za mírně polehčující okolnost označil, že spáchání daného přestupku bylo u žalobce prokázáno poprvé. Při výměře trestu zohlednil dopady situace vzniklé v souvislosti s nouzovým stavem a navazujícími krizovými opatřeními. Žalovaný se výši pokuty věnoval na s. 12-13 napadeného rozhodnutí. Sankci uloženou správním orgánem prvního stupně považoval žalovaný za adekvátní okolnostem případu. Odůvodnění uložené sankce krajský soud považuje za přezkoumatelné a dostatečné.
48. K přezkumu možné likvidační povahy uložené pokuty je třeba poznamenat, že při zjišťování majetkových poměrů vychází správní orgány z údajů doložených samotným účastníkem řízení, popřípadě z údajů, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení či které si opatřil správní orgán samostatně bez součinnosti s účastníkem řízení. Nelze-li takto získat přesné informace, je správní orgán oprávněn stanovit je v nezbytném rozsahu odhadem (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133). Z tohoto pohledu je podstatné, že žalobce byl správními orgány upozorněn na možnost doložení majetkových poměrů, což neučinil.

49. Správní orgán prvního stupně vyšel z údajů z obchodního rejstříku, registru ekonomických subjektů, účetní závěrky za rok 2018 a doložených faktur z roku 2019 a uložil žalobci pokutu ve výši 63 000 Kč. Žalovaný úvahy správního orgánu prvního stupně podpořil odkazem na účetní závěrku za rok 2019 a dodal, že podnikání žalobce je i přes pokles a nepříznivou společenskou situaci stále nezanedbatelně ziskové a celkově stabilní. Ztotožnil se se závěry správního orgánu prvního stupně a neshledal ani likvidační charakter pokuty.
50. Krajský soud ve shodě se správními orgány považuje stanovenou pokutu uloženou při spodní hranici zákonné sazby pokuty za přiměřenou. Bylo přihlédnuto k relevantním okolnostem případu i ke všem zákonným kritériím pro ukládání pokut. Soud neshledal, že by správní orgány při uložení sankce vybočily z mezí správního uvážení či že by jej zneužily. Ve shodě se žalovaným je soud taktéž přesvědčen, že se nejedná o likvidační pokutu. Dle prvostupňového rozhodnutí výsledek hospodaření žalobce v roce 2017 činil 966 000 Kč a v roce 2018 činil 698 000 Kč. Jen stěží si lze představit, že by pokuta vy výši 63 000 Kč, nadto uložená při samé hranici spodní zákonné sazby, měla pro žalobce likvidační charakter. Žalobce na podporu tohoto svého tvrzení ostatně nepředestřel žádné důkazy.
51. Důsledek spáchaného přestupku v podobě nezveřejňování nabídek volných pracovních pozic u žalobce Úřadem práce ČR nelze považovat za sankci ve smyslu zákona o odpovědnosti za přestupky (§ 35 citovaného zákona). Správní orgány jej při ukládání sankce ani nemohly zohlednit.
52. Námitky směřující do nezákonnosti (nepřiměřenosti) uložené sankce tak nejsou důvodné.

V. Shrnutí a náklady řízení

53. S ohledem na vše shora uvedené dospěl soud k závěru, že napadené rozhodnutí, kterým žalovaný zamítl odvolání žalobce, bylo vydáno v souladu se zákonem a shora uvedené žalobní námitky uplatněné žalobcem nejsou důvodné. Soud proto žalobu jako nedůvodnou zamítl (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
54. Výroky o nákladech řízení mají oporu v § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce v řízení úspěšný nebyl, a proto mu právo na náhradu nákladů řízení nepřisluší. Žalovaný měl v řízení plný úspěch, ale v souvislosti s tímto řízením mu žádné náklady nad rámec jeho administrativní činnosti nevznikly, a proto krajský soud rozhodl, že se žalovanému náhrada nákladů řízení nepřiznává.

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 27. září 2023

Mgr. Petr Šebek v. r.
předseda senátu