



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže, soudkyně Mgr. Věry Jachurové a soudce Mgr. Bc. Jana Schneeweise v právní věci

žalobkyně: **DesktopStar s.r.o.**, IČO: 07732309
se sídlem Ježkova 1054/10, Žižkov, Praha 3
proti

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

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 8. 2022 č.j. 1776/1.30/22-3

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobou podanou u Krajského soudu v Brně, jenž následně usnesením ze dne 2. 11. 2022 č. j. 31 Ad 8/2022 – 21 věc pro místní nepřislušnost postoupil Městskému soudu v Praze, se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí označeného v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj (dále jen inspektorát) ze dne 14. 12. 2021 č. j. 12197/9.30/21-15 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím inspektorát uznal žalobkyni vinnou spácháním přestupků podle zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), a to:

- a) přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, kterého se dopustila tím, že umožnila celkem 17 lidem ukrajinské státní příslušnosti výkon nelegální práce

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

ve smyslu § 5 písm. e) bod 1. a 2. zákona o zaměstnanosti, protože jim umožnila v různých časových úsecích v průběhu ledna a února 2020 na pracovišti společnosti Gumárny Zubří, akciová společnost, na adrese Hamerská 9, Zubří, výkon závislé práce spočívající v dělnických a pomocných pracích mimo pracovněprávní vztah a bez povolení k zaměstnání, a také tím, že umožnila jednomu občanovi Evropské unie výkon týchž prací na stejném místě v příslušném období mimo pracovněprávní vztah (výrok I. bod 1 prvostupňového rozhodnutí),

- b) přestupku podle § 140 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti, kterého se dopustila tím, že dne 17. 2. 2020 umožnila výkon závislé práce Ukrajinci O. T. bez platného oprávnění k pobytu na území České republiky (výrok I. bod 2 prvostupňového rozhodnutí),
- c) přestupku podle § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti, kterého se dopustila tím, že zastřenež zprostředkovávala zaměstnání bez příslušného povolení, protože celkem dvacet pracovníků v různých časových obdobích v průběhu ledna a února 2020 dočasně přidělila k výkonu dělnických a pomocných prací ke společnosti Gumárny Zubří, akciová společnost (výrok I. bod 3 prvostupňového rozhodnutí),

Za spáchání těchto přestupků inspektorát podle § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti uložil žalobkyni pokutu ve výši 2 150 000 Kč a povinnost uhradit paušální částku nákladů správního řízení ve výši 1 000 Kč.

- 2. Ze správního spisu plyne, že inspektorát ve spolupráci s cizineckou policií provedl dne 17. 2. 2020 kontrolu v sídle (a zároveň na pracovišti) společnosti Gumárny Zubří, akciová společnost, IČO: 00012122, se sídlem Hamerská 9, Zubří (dále jen „Gumárny Zubří“). Při kontrole na místě inspektorát zjistil, že v gumárenském provozu vykonávalo práci 21 cizinců. Jejich „koordinátorem“ měl být pan I. P., zaměstnanec žalobkyně, ukrajinský státní příslušník, který však inspektorům odmítl odpovědět na otázky ohledně toho, pro koho osoby zjištěné na pracovišti pracují. Z protokolu o kontrole plyne, že tito cizinci vesměs nevěděli, pro jakou společnost konkrétně pracují, věděli jen, že pracují pro společnost, v níž je koordinátorem pan P. nebo paní K. Kmenoví zaměstnanci společnosti Gumárny Zubří inspektorům sdělili, že cizinci pracují na lince, z pryžového pásu vyrábí hadice a namotávají je na špulky. Cizinci vypověděli, že pracovali u lisu, vstříkolisu, balili zboží do krabic či prováděli jiné dělnické práce. Společnost Gumárny Zubří předala inspektorům rámcovou smlouvu o dílo ze dne 1. 2. 2019, podle které žalobkyně poskytovala coby zhotovitel společnosti Gumárny Zubří dílo spočívající v lisování, opracování, kontrole a kompletaci pryžových technických dílů. Pracovněprávní vztah cizinců k žalobkyni nebyl Českou správou sociálního zabezpečení (ani jinak) prokázán.
- 3. Po proběhnutí kontrole zahájil inspektorát správní řízení, v jehož průběhu konal ústní jednání, při kterém provedl listinné důkazy a vyslechl rovněž několik svědků. Prvostupňovým rozhodnutím pak inspektorát rozhodl tak, jak je shrnuto výše. K přestupku spočívajícímu v umožnění výkonu nelegální práce uvedl, že pro závěr o protiprávním umožňování nelegální práce je rozhodné, kdo skutečně cizincům výkon závislé práce umožňuje. Nepřihlédl proto k povolením k zaměstnání, které někteří cizinci předložili, protože v nich byli uvedeni zaměstnavatelé odlišní od žalobkyně a žalobkyně neprokázala

žádný vztah k těmto zaměstnavatelům. Inspektorát dále popsal, v čem vidí naplnění znaků závislé práce. *Osobní výkon* je nepopíratelný, neboť cizinci se v den kontroly nacházeli na pracovišti, kde žalobkyně vykonávala svou podnikatelskou činnost v rámci Rámcové smlouvy o dílo. Inspektorát shledal také *vztah nadřízenosti a podřízenosti* mezi žalobkyní a cizinci. Bylo prokázáno, že pan P., zaměstnanec žalobkyně, „koordinoval“ cizince na pracovišti a tlumočil jim pokyny od mistrů a zaměstnanců Gumáren Zubří. Ač práci cizinců fakticky řídili mistři společnosti Gumárny Zubří, povaha smluvního vztahu mezi touto společností a žalobkyní a výpovědi svědků a samotných cizinců naznačují, že finální pokyny konkrétním osobám uděloval pan P. Proto je naplněn i znak *výkon práce na základě pokynů zaměstnavatele* (žalobkyně). O vztahu podřízenosti cizinců vůči žalobkyni svědčí i to, že od ní očekávali odměnu, tudíž na ní byli hospodářsky závislí. Znak *soustavnosti* vykonávané práce byl prokázán evidencí přítomnosti jednotlivých cizinců na pracovišti zpracovanou na základě elektronických čipů, které obdrželi. To platí i pro dva cizince, jejichž práce byla zjištěna pouze v jednom dni, neboť tito zjevně spoléhali, že budou na pracovišti moci nadále pracovat (nejednalo se společenskou výpomoc). Přestupek spočívající v umožnění výkonu závislé práce panu O. T. byl jednoznačně prokázán. Jmenovaný totiž pobýval na území České republiky bez platného pobytového oprávnění. Jako nejzávažnější přestupek inspektorát vyhodnotil zastřené zprostředkování zaměstnání. Žalobkyně nebyla agenturou práce, nedisponovala příslušným povolením. Absenci tohoto veřejnoprávního povolení nelze obejít sjednáním smlouvy o dílo, pokud se ve skutečnosti jedná o pronájem pracovní síly za úplatu. Inspektorát v této souvislosti obsáhle vyložil pojem agenturního zaměstnávání, jeho právní rámec a specifika a v návaznosti na to konstatoval, že zjištěné skutečnosti vůbec neodpovídají tomu, že žalobkyně pro společnost Gumárny Zubří zhotovovala dílo. Cizinci (pracovníci žalobkyně) prokazatelně vykonávali stejnou práci na stejném pracovišti, jako kmenoví zaměstnanci společnosti Gumárny Zubří, a zhotovované dílo tak nebylo možné rozpoznat. Cílem rámcové smlouvy o dílo bylo zastřít skutečný charakter spolupráce mezi žalobkyní a Gumárnami Zubří, tedy dodat do gumárenské výroby pracovníky. Žalobkyně při tom vystupovala jako agentura práce.

4. Inspektorát se v prvostupňovém rozhodnutí věnoval též způsobu určení druhu a výše uloženého správního trestu. K této části odůvodnění prvostupňového rozhodnutí se soud vyjádří níže v rámci vypořádání žalobních námitek.
5. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl, že spáchání přestupků, které jsou žalobkyni kladeny za vinu, bylo jednoznačně prokázáno, přičemž inspektorát podrobně vyložil, jakým způsobem došlo k naplnění skutkových podstat jednotlivých přestupků. Žalovaný v tomto směru odkázal na příslušné pasáže prvostupňového rozhodnutí, které označil za vyčerpávající a přiléhavé.
6. K odvolacím námitkám, v nichž žalobkyně namítala různá procesní pochybení, žalovaný uvedl, že nebylo povinností inspektorátu předvolávat všechny svědky, které žalobkyně navrhla, pokud neměl o skutkovém stavu důvodné pochybnosti. Žalobkyně navíc nezpochybňovala obsahy poskytnutých součinností, ani nenabídla jinou skutkovou verzi, která z provedeného dokazování vyplynula. Použitelnost záznamů o poskytnutí součinnosti coby podkladu pro rozhodnutí o přestupku žalovaný opřel o judikaturu správních soudů. Relevantními a zákonnými podklady jsou též vyjádření povinných osob ze dne zahájení kontroly, které podaly ucelené informace o stavu a fungování pracoviště společnosti

Gumárny Zubří, o pracovnících, organizaci práce a jednotlivých halách. Výpovědi povinných osob tvořily ucelený náhled na pracoviště a jeho fungování a žalovaný aproboval, že těmto podkladům přiznal inspektorát vysokou vypovídací hodnotu. S odkazy na judikaturu správních soudů uvedl, že výpovědi zaměstnanců v den kontroly bývají často autentické a pravdivé, protože osoby jsou do jisté míry kontrolou překvapené a nemají prostor pro konstruování příznivější verze reality. Nedůvodnou shledal žalovaný také námitku o nepoužitelnosti protokolů o výsleších, které byly pořízeny v řízeních o správním vyhoštění jednotlivých cizinců. Nejvyšší správní soud totiž dovedl jejich použitelnost, byly-li pořízeny v souladu se zákonem.

7. K námitkám, které se týkaly uložené pokuty a její výše, žalovaný opět odkázal na prvostupňové rozhodnutí, v němž inspektorát detailně vyložil, jaké okolnosti a skutečnosti zohlednil při určování druhu a výměry správního trestu. Žalovaný též zdůraznil, že žalobkyně navzdory opakovaným upozorněním ze strany inspektorátu nevyužila možnosti doložit doklady o svých majetkových poměrech, a inspektorátu tedy nezbylo než vycházet z veřejně přístupných rejstříků, přičemž tento postup má oporu v judikatuře Nejvyššího správního soudu. Inspektorát dle žalovaného respektoval rovněž další judikatorní východiska rozhodná pro ukládání pokut a obecné principy správního trestání. Ze správního spisu neplyne, že by uložena pokuta byla způsobila přivodit žalobkyni platební neschopnost, naopak je zřejmé, že odpovídá závažnosti spáchaného jednání i jejím majetkovým poměrům. Závěrem žalovaný připomněl možnost využití splátkového kalendáře.
8. V žalobě žalobkyně uplatnila dva okruhy žalobních námitek. V prvním z nich namítla nesprávná skutková zjištění a druhý se týkal uložené pokuty.
9. Žalobkyně namítla, že ve správním řízení bylo prokázáno, že uvedené osoby (čím měla nepochybně na mysli cizince, jimž měla umožnit výkon nelegální práce dle výroku I. bodu 1 prvostupňového rozhodnutí – pozn. soudu) byly přihlášeny a pracovaly pro žalobkyni, resp. vykonávaly činnosti pro jejího zákazníka – společnost Gumárny Zubří. S odkazem na zásadu legální licence uvedla, že jí zákon nezakazuje, aby formou díla dodávala svému zákazníkovi službu. Koneckonců, nese odpovědnost za své zaměstnance. Žalovaný vadné skutkové závěry od inspektorátu vzal bez dalšího za své, což ovlivnilo jeho úsudek o spáchání přestupků.
10. O něco podrobnější argumentací žalobkyně napadla výši pokuty. Namítla, že v situaci, kdy měl inspektorát k dispozici doklady o jejím hospodaření v roce 2019, je pokuta ve výši 2 500 000 Kč zjevně nepřiměřená. Z uvedených dokumentů totiž plyne, že žalobkyně měla za tento rok provozní zisk ve výši cca 800 000 Kč a její vlastní kapitál činil rovněž 800 000 Kč. Bylo přitom povinností inspektorátu přihlédnout k osobním a majetkovým poměrům žalobkyně, a neměl-li o jejích poměrech přesné informace, měl stanovit pokutu odhadem. Žalobkyně nesouhlasí s odhadem, který inspektorát učinil - odůvodnění pouhým odkazem na zákonné rozpětí sazby považuje za nedostatečné. Žalovaný sice konstatoval, že inspektorát zákonná hlediska použil, dle žalobkyně je ale neaplikoval na její případ, protože zcela rezignoval na hodnocení povahy a závažnosti přestupku a nepřihlédl k významu zájmů chráněných zákonem.

11. Správní orgány měly vzít v potaz, že žalobkyně je prvopachatelka. Žalobkyně se měla dopustit přestupků podle zákona o zaměstnanosti v souvislosti s dvaceti osobami, ale správní orgány při určování výše pokuty nezohlednily, že šlo o velmi krátké časové úseky, ve dvou případech dokonce o pouhý jeden den. Žalobkyně v této souvislosti namítla, že bylo porušeno její legitimní očekávání, protože v obdobné věci, kterou řešil Krajský soud v Brně v řízení vedeném pod sp. zn. 62 Ad 17/2019, spáchal pachatel přestupek zastřeného zaměstnávání na celkem 35 osobách. Za takové jednání shledal Krajský soud v Brně jako adekvátní pokutu ve výši 720 000 Kč. V podobných případech by měly být ukládány podobné pokuty. Inspektorát se snažil navodit dojem, že toho žalobkyně spáchala „hodně“, a to mimo jiné tím, že ji uznal vinnou spácháním zcela marginálního přestupku dle výroku I. bodu 1. písm. b) prvostupňového rozhodnutí, jenž měl spočívat v umožnění nelegální práce panu S. B. mimo pracovněprávní vztah.
12. Ve vyjádření k žalobě žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl. Žalobní body značil za neurčité. To, že u žalobkyně příslušní cizinci nebyli přihlášení k pojištění, nehraje žádnou roli v tom, že je žalobkyně fakticky zaměstnávala navzdory tomu, že s nimi neměla uzavřené pracovněprávní vztahy, a tomu, že tito cizinci neměli povolení k zaměstnání. Žalobkyně sice v žalobě brojí proti výměře pokuty, aniž by však uvedla, proč považuje hodnocení správních orgánů za nesprávné. Žalovaný nesouhlasí s názorem, že nyní projednávaná věc je podobná případu, který řešil Krajský soud v Brně v rozsudku ze dne 7. 10. 2021, č. j. 62 Ad 17/2019 - 116. Jedná se skutkově o zcela odlišný případ, kdy žalobce s inspektorátem spolupracoval a své majetkové poměry doložil.
13. K ústnímu jednání před soudem konanému dne 7. 11. 2023 se žalobkyně nedostavila, a soud proto jednal v její nepřítomnosti. Žalovaný při jednání odkázal na písemné vyjádření k žalobě a opětovně navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.
14. Při rozhodování ve věci samé soud vycházel zejména z této právní úpravy:
15. Podle § 5 písm. g) zákona o zaměstnanosti se pro účely tohoto zákona rozumí zastřeným zprostředkováním zaměstnání činnost právnické osoby nebo fyzické osoby spočívající v pronájmu pracovní síly jiné právnické osobě nebo fyzické osobě, aniž by byly dodrženy podmínky pro zprostředkování zaměstnání podle § 14 odst. 1 písm. b).
16. Podle § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti se zprostředkováním zaměstnání rozumí zaměstnávání fyzických osob za účelem výkonu jejich práce pro uživatele, kterým se rozumí jiná právnická nebo fyzická osoba, která práci přiděluje a dohlíží na její provedení.
17. Podle § 66 zákona o zaměstnanosti zprostředkováním zaměstnání agenturou práce podle § 14 odst. 1 písm. b) se rozumí uzavření pracovního poměru nebo dohody o pracovní činnosti mezi fyzickou osobou a agenturou práce za účelem výkonu práce u uživatele. Agentura práce může svého zaměstnance dočasně přidělit k výkonu práce pro uživatele jen na základě písemné dohody o dočasném přidělení zaměstnance uzavřené s uživatelem podle zvláštního právního předpisu.

18. Podle § 140 odst. 1 zákona o zaměstnanosti (ve znění účinném k datu vydání prvostupňového rozhodnutí) právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba se přestupku dopustí tím, že
- c) umožní výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 1 nebo 2,
 - e) umožní výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 3
 - g) zastřeně zprostředkovává zaměstnání podle § 5 písm. g).
19. Podle § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti za přestupek lze uložit pokutu do 10 000 000 Kč, jde-li o přestupek podle odstavce 1 písm. c), e) nebo g), nejméně však ve výši 50 000 Kč.
20. Poté, co soud přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
21. Soud se nejprve zabýval prvním okruhem žalobních námitek, jimiž se žalobkyně snažila zpochybnit skutková zjištění, z nichž inspektorát a žalovaný při vydání svých rozhodnutí vycházeli. K těmto námitkám je třeba podotknout, že vzhledem k jejich značné nekonkrétnosti na ně soud mohl reagovat jen v tomu odpovídající míře obecnosti. „*Pro řízení o přezkoumání správního rozhodnutí soudem platí dispoziční zásada [§ 71 odst. 1 písm. d) a § 75 odst. 2 věta první s. ř. s.], a proto obsah a kvalita žaloby v podstatě předurčují obsah a kvalitu rozhodnutí soudu.*“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2005 č. j. 7 Afs 104/2004-54, jehož závěry jsou stále aktuální, o čemž svědčí například rozsudek téhož soudu ze dne 17. 8. 2023 č. j. 1 Afs 66/2023-79).
22. Žalobkyně tvrdí, že ve správním řízení bylo prokázáno, že uvedení cizinci byli u ní zaměstnání a přihlášení, jinými slovy že se jednalo o její zaměstnance. Toto tvrzení, které žalobkyně zholala ničím nedoložila, však není pravdivé. Na základě zjištění učiněných v průběhu kontroly a následně v přestupkovém řízení bylo prokázáno, že žalobkyně cizincům specifikovaným ve výrokové části prvostupňového rozhodnutí toliko umožňovala výkon (nelegální) závislé práce ve společnosti Gumárny Zubří, nikoliv že se jednalo o její zaměstnance. V tom je podstatný rozdíl. Inspektorát velmi přesvědčivě a na základě značného množství důkazů v prvostupňovém rozhodnutí dovodil, že pracovněprávní vztah mezi žalobkyní a cizinci prokázán nebyl. Žalobkyně nedoložila pracovní smlouvy (či dohody o pracovní činnosti nebo dohody o provedení práce), které by s nimi pro příslušná období uzavřela. Někteří cizinci sice měli sice platná povolení k zaměstnání, nicméně tato povolení buď nebyla platná pro období, v nichž byla závislá práce cizinců zjištěna, nebo byl v povolení k zaměstnání uveden zcela jiný zaměstnavatel, přičemž žalobkyně neprokázala jakékoliv vazby na tyto jiné zaměstnavatele. Soud příkladmo uvádí tyto konkrétní případy: cizinka M. L. předložila povolení k zaměstnání u zaměstnavatele TAMIKO s.r.o. Cizinec O. S. měl sice povolení k zaměstnání u žalobkyně, ovšem až na období od 15. 4. 2020 do 2. 5. 2020, v Gumárnách Zubří nicméně pracoval v období od 4. 2. do 17. 2. 2020. Cizinec A. K. měl pracovní povolení u žalobkyně na období od 15. do 26. 4. 2020, v Gumárnách Zubří ale pracoval do 5. 2. do 17. 2. 2020. Cizinka O. T. měla platné povolení k zaměstnání u zaměstnavatele LordMax a měla vykonávat pomocné práce v obci Žebrák.

23. To, že inspektorát detailně odůvodnil, že vztah mezi žalobkyní a cizinci uvedenými v prvostupňovém rozhodnutí naplňoval znaky pracovněprávního vztahu (resp. znaky závislé práce), nemůže v žádném případě vést k závěru, že tito cizinci byli zaměstnanci žalobkyně. Podstata protiprávního jednání, jímž žalobkyně naplnila znaky přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, spočívá právě v tom, že žalobkyně umožnila cizincům výkon závislé práce *mimo pracovní poměr* ve smyslu § 5 písm. e) bod 1 téhož zákona. Pokud by se skutečně jednalo o zaměstnance žalobkyně, jinak řečeno o osoby v pracovním poměru k žalobkyni, k naplnění skutkové podstaty tohoto přestupku by z logiky věci nedošlo.
24. Žalobkyně kromě prosté negace žádnou konkrétní žalobní argumentací nezpochybnila závěr inspektorátu a žalovaného o spáchání přestupku spočívajícího v umožnění nelegální práce sedmnácti Ukrajincům a jednomu občanovi Evropské unie. Závěry inspektorátu i žalovaného vztahující se k uvedenému přestupku soud považuje za dostatečně důkazně podložené a komplexně a přesvědčivě odůvodněné, a proto na ně pro stručnost odkazuje.
25. Žalobkyně se snaží účelově překroutit skutková zjištění inspektorátu, že cizinci pro ni fakticky vykonávali závislou práci, ve svůj prospěch i ve vztahu k dalšímu spáchanému přestupku, jímž je zastřené zprostředkování zaměstnávání. Ani v tomto případě však nemůže těžit ze své vlastní nepoctivosti. Inspektorát se ostatně na straně 24 prvostupňového rozhodnutí výslovně vypořádal i s tím, že žalobkyně nebyla oprávněna osoby, s nimiž neměla uzavřen pracovněprávní vztah dočasně přidělovat k výkonu práce v Gumárnách Zubří. Tento závěr má oporu v § 66 zákona o zaměstnanosti, podle jehož věty druhé může agentura práce *svého zaměstnance* dočasně přidělit k výkonu práce pro uživatele jen na základě písemné dohody o dočasném přidělení zaměstnance uzavřené s uživatelem podle zvláštního právního předpisu. Pokud soud odhlédne od toho, že žalobkyně pro výkon činnosti agentury práce vůbec neměla povolení, nebyla ani oprávněna dočasně přidělovat k výkonu práce osoby, které nebyly jejími zaměstnanci, byť je žalobkyně fakticky (protiprávně) zaměstnávala. Pro úplnost je třeba doplnit, že žalobkyně ani neměla se společností Gumárny Zubří uzavřenou písemnou dohodu o dočasném přidělení zaměstnance (zaměstnanců), jak rovněž vyžaduje § 66 zákona o zaměstnanosti. Faktické zprostředkování zaměstnání cizincům ve společnosti Gumárny Zubří totiž zastírala tím, že jej vydávala za plnění poskytované dle Rámcové smlouvy o dílo, kterou se jmenovanou společností uzavřela a na základě které poskytovala Gumárnám Zubří cizince - dělníky do provozu v gumárenské továrně.
26. Žalobkyně je přesvědčena, že postupovala v souladu s pravidlem legální licence vtěleným do čl. 2 odst. 4 Ústavy, resp. čl. 2 odst. 3 Listiny, že každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá, neboť jí dodávání uvedených služeb formou díla pro svého zákazníka zákon nezakazuje. Toto přesvědčení žalobkyně je ovšem mylné, neboť uvedené jednání jí výslovně zapovídá zákon o zaměstnanosti. Zprostředkovává-li zaměstnání fyzická nebo právnická osoba, o což v projednávané věci nepochybně šlo, musí k tomu mít příslušné povolení [§ 14 odst. 3 písm. b)]. Pokud osoba zprostředkovává zaměstnání zastřeně, jedná v rozporu se zákonem a dopouští se přestupku podle § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti.

27. Pro posouzení toho, zda se jednalo o zastřený pracovní poměr, není rozhodující formální vymezení a obsah smluvních vztahů, ale rozhodujícím prvkem je faktický význam a obsah těchto vztahů (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2022 č. j. 4 Ads 349/2021 - 53). Při posouzení toho, zda se v nyní posuzované věci jednalo o zastřené zprostředkování zaměstnání či o poskytování plnění dle rámcové smlouvy o dílo, je tedy rozhodující posoudit faktický stav, který panoval mezi zaměstnanci, které poskytovala žalobkyně společnosti Gumárny Zubří, a touto společností. Nejvyšší správní soud se v rozsudku ze dne 2. 6. 2023 č. j. 1 Ads 20/2023-49 zabýval velmi podobnou skutkovou situací, kdy stěžovatelka poskytovala pracovníky jiné společnosti rovněž na základě rámcové smlouvy o dílo. Připustil, že není zcela vyloučeno, že stěžovatelka skutečně plnila obsah smlouvy o dílo. *„V takovém případě by však musela komplexně zajišťovat činnost související s plněním tohoto závazku. Musela by tedy především sama zadávat, organizovat a kontrolovat práci svých zaměstnanců, zajistit jim pracovní pomůcky, oblečení, pracovní prostory a přístup do nich; sama je školit jak z hlediska provádění práce, tak také z BOZP a následně nést odpovědnost za jejich činnost a výsledek předat objednateli.“* (viz bod 22 uvedeného rozsudku). V nyní projednávané věci inspektorát spolehlivě zjistil, jakým způsobem fungovalo rozdělování úkolů a práce na pracovišti v gumárenské výrobě. Samotní mistři, kmenoví zaměstnanci společnosti Gumárny Zubří, označovali žalobkyni za agenturu práce. Společnost Gumárny Zubří sama školila pracovníky - cizince, které jí „poskytla“ žalobkyně, ohledně bezpečnosti práce. Cizinci pak vykonávali práce na stejných strojích a ve stejných prostorách jako kmenoví zaměstnanci společnosti Gumárny Zubří, při práci se dokonce někdy střídali. Celá situace vyznívá tak, že žalobkyně dodala příslušný počet dělníků do továrny, mistři v dílně rozvrhli práci a pan P., zaměstnanec žalobkyně, jejich pokyny cizincům překládal.
28. Jak soud konstatoval výše, žalobkyně v žalobě skutková zjištění správního orgánu žádným konkrétním tvrzením nezpochybnila. Lze proto uzavřít, že zjištění učiněná inspektorátem prokazují, že žalobkyně ve skutečnosti neplnila rámcovou smlouvu o dílo, nýbrž zastřené (bez příslušného veřejnoprávního povolení) zprostředkovávala zaměstnání cizincům, s nimiž neměla uzavřený pracovněprávní vztah. Takové jednání zákon o zaměstnanosti výslovně zakazuje. Neobstojí tak námitka žalobkyně, že činila pouze to, co jí zákon nezakazuje.
29. K okruhu žalobních námitek, jimiž žalobkyně brojila proti výši uložené pokuty, soud nejprve v obecné rovině podotýká, že stanovení výše pokuty je primárně věcí správního uvážení správního orgánu, který sankci ukládá. Správní uvážení přitom podléhá pouze omezenému soudnímu přezkumu, kdy soud toliko zkoumá, zda správní orgán nevybočil z mezí a hledisek stanovených zákonem, jestli jeho uvážení je v souladu s pravidly logického usuzování, zda bylo učiněno na podkladě dostatečně zjištěného skutkového stavu, eventuálně jestli se správní orgán nedopustil zneužití správního uvážení (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 7. 2014 č. j. 1 As 82/2014-38). Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2020 č. j. 9 As 299/2019-43 *„(s)právní orgány jsou povinny náležitě odůvodnit, na základě jakých úvah dospěly k uložené výměře (úhrnné) sankce. V této souvislosti jsou povinny zhodnotit veškerá relevantní zákonná hlediska, včetně toho, že sankci ukládají, za více sbíhajících se deliktů. Neznamena to však, že by byly povinny své úvahy kvantifikovat, tedy váhu jednotlivých zvažovaných hledisek vyčíslit. (...) smysl odůvodnění ukládané sankce spatřuje [judikatura správních soudů] především v její individualizaci tak, aby*

reflektovala okolnosti konkrétního případu a nebyla svévolná nebo pouze obecně odůvodněná.“ Inspektorát a žalovaný těmito judikatorním požadavkům plně dostáli.

30. Námitky žalobkyně o nedostatečném zohlednění zákonných kritérií při ukládání pokuty jsou neopodstatněné. Žalobkyně naprosto pominula, že inspektorát v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí ve vztahu ke každému ze sankcionovaných přestupků vyložil, proč jej považuje za společensky škodlivý. To, že žalobkyně umožnila výkon nelegální práce 17 cizincům, označil za vysoce společensky škodlivé, protože žalobkyně i) jednotlivými skutky narušila pracovní trh, ii) porušila zákoník práce, jehož dodržování je ve veřejném zájmu, iii) znevýhodnila fyzické osoby tím, že jim odepřela ochranu, na kterou mají v rámci pracovněprávního vztahu nárok, iv) způsobila škodu veřejným financím v oblasti daní a sociálního a zdravotního pojištění. Tím, že umožnila výkon závislé práce cizinci bez platného pobytového oprávnění, také ohrozila bezpečnost státu a veřejný pořádek. Zastřeným zprostředkováním zaměstnání žalobkyně nad rámec již uvedeného též významně negativně zasáhla do práv a právní jistoty samotných pracovníků, protože agenturní zaměstnávání podléhá přísné regulaci sloužící k jejich ochraně. Porušení všech těchto zájmů inspektorát oprávněně vyhodnotil jako významně negativní následky protiprávního jednání žalobkyně. Žalovaný na tyto závěry inspektorátu odkázal, neboť je považoval za vyčerpávající, což je vzhledem k zásadě jednotnosti řízení možné (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2007, č. j. 1 As 60/2006-106). Žalobní námitka, že správní orgány nepřihlédly k zájmům chráněným zákonem, nemůže vzhledem k uvedenému obstát. Soud pro úplnost dodává, že se s právě shrnutým odůvodněním rozhodnutí správních orgánů obou stupňů plně ztotožňuje.
31. Námitka, že výše pokuty je odůvodněna pouhým rozpětím sazby, v níž je možné pokutu uložit, a že správní orgán „*zcela rezignoval v otázce přezkumu na klíčová hlediska*“, je taktéž lichá. O její neopodstatněnosti svědčí posledních pět stran prvostupňového rozhodnutí, v nichž inspektorát nejprve vyložil zájmy ochráněné zákonem (viz výše), které žalobkyně vytýkaným protiprávním jednáním porušila či ohrozila, a poté se věnoval způsobu spáchání jednotlivých přestupků, přičemž vysvětlil, že žalobkyně zásadně přehlížela své povinnosti, s nimiž nadto musela být obeznámena, protože pro některé cizince zajistila povolení k zaměstnání. Soud k tomu dodává, že pokud žalobkyně zajistila některým cizincům povolení k zaměstnání, učinila tak pohříchu pro jiná období, než bylo to, v němž pro ni cizinci dle kontrolních zjištění inspektorátu pracovali. Všechny povinnosti, které žalobkyně porušila, jsou v zákoně o zaměstnanosti zakotveny již od roku 2004 a inspektorát je právem označil za elementární povinnosti žalobkyně coby zaměstnavatelky. Inspektorát oprávněně zohlednil jako přitěžující okolnost, že cizinci spoléhali na to, že žalobkyně coby česká podnikatelka si je vědoma všech zákonných povinností a tyto povinnosti také plní.
32. Žalobkyně též namítla, že důležitým hlediskem při stanovení výše pokuty je i to, zda byl pachatel pro obdobný přestupek již trestán. Inspektorát nicméně k tomuto hledisku přihlédl - na straně 36 prvostupňového rozhodnutí konstatoval, že jako mírně polehčující okolnost zohlednil, že bylo spáchání uvedených přestupků žalobkyni prokázáno poprvé.
33. Na straně 33 prvostupňového rozhodnutí inspektorát při individualizaci společenské škodlivosti nejzávažnějšího ze spáchaných přestupků, jímž bylo zastřené zprostředkování zaměstnání, vedle počtu cizinců, kterých se protiprávní jednání žalobkyně týkalo, zohlednil

i délku doby, po kterou byl přestupek ve vztahu k jednotlivým cizincům páchan, což byla doba od jednoho dne až po několik měsíců. Uvedl, že přestupek byl spáchán *ve značném rozsahu* a jednání žalobkyně posoudil jako *vysoce společensky škodlivé a systémové*. Zjevně tak při posuzování závažnosti deliktního jednání žalobkyně (a tudíž nutně i při úvaze o výši pokuty, která této závažnosti odpovídá) vzal dobu páchaní přestupků v potaz. Soud pouze na okraj dodává, že protiprávní jednání žalobkyně bylo ukončeno teprve v návaznosti na kontrolu provedenou dne 17. 2. 2020.

34. Žalobkyně se dále domnívá, že při rozhodování nebylo dostatečně přihlédnuto k jejím osobním a majetkovým poměrům, přičemž inspektorátu vytkla, že vadně zohlednil doklady o jejím hospodaření z roku 2019. Správní orgány nejsou povinny při ukládání pokuty za přestupky, u nichž zákon neupravuje zvláštní kritérium v podobě osobních a majetkových poměrů pachatele (jako je tomu i v nyní posuzované věci), zabývat se podrobným zjišťováním těchto poměrů tam, kde s ohledem na výši v úvahu přicházející pokuty a na základní poznatky o osobě pachatele, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení, bude zřejmé, že nehrozí existenční ohrožení pachatele či jeho podnikání. Tyto závěry, obsažené v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, doposud nebyly překonány a správní soudy z tam vyslovených závěrů vychází i ve své současné rozhodovací praxi (viz například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2021 č. j. 4 As 238/2020-46, ze dne 23. 2. 2021 č. j. 5 As 79/2019-42 nebo ze dne 29. 5. 2023 č. j. 2 As 127/2022-39). Ze žalobních tvrzení je sice zřejmé, že žalobkyni se zdá být uložena pokuta příliš vysoká a domnívá se, že správní orgány východiska výše uvedeného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu nerespektovaly. Nevysvětlila však, proč si to myslí a v průběhu přestupkového řízení ani v řízení před soudem nedoložila žádné listiny, které by věrohodně prokazovaly její aktuální majetkovou situaci, potažmo likvidační charakter pokuty.
35. Inspektorát před vydáním prvostupňového rozhodnutí prolustroval veřejné rejstříky a na základě informací z nich získaných si udělal alespoň částečný obrázek o majetkové situaci žalobkyně. Oprávněně zohlednil také dokumenty, které zajistil v průběhu kontroly, a to faktury vystavené žalobkyní pro společnost Gumárny Zubří za srpen 2019 až leden 2020 (zjevně ve spojitosti s pracovní silou, kterou žalobkyně tomuto odběrateli poskytovala), které v úhrnu zněly na částku převyšující 10 milionů Kč. Žalobkyně na tato zjištění a zohlednění těchto faktur nikterak nereagovala.
36. Úvahy inspektorátu a žalovaného o odhadu přibližné majetkové situace žalobkyně soud považuje za logické a koherentní. Zároveň je zapotřebí zdůraznit, že žalobkyně byla v průběhu správního řízení opakovaně poučena o možnosti doložit své majetkové poměry, na což však zcela rezignovala a žádné podklady ohledně své majetkové situace správnímu orgánu nepředložila. Poukazuje-li nyní v žalobě na to, že v roce 2019 její provozní zisk po zdanění činil dle účetní závěrky cca 800 000 Kč, konstatuje pouze to, co bylo správnímu orgánu v době rozhodování známo.
37. Soud připouští, že pokuta 2 500 000 Kč je vysoká. Jak ale uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 1. 2017 č. j. 4 Ads 244/2016 - 36, pokuta musí být citelným zásahem do majetkové sféry pachatele, který odpovídá intenzitě skutkových okolností, s jakou došlo k porušení právem chráněných hodnot a zájmů v konkrétním případě. Jedině tak může mít

pokuta požadovaný represivní, výchovný a generálně preventivní účinek. Závažnost přestupku, jehož skutková podstata je zakotvena v § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti (a který správní orgány obou stupňů shledaly v dané věci nejzávažnějším), je obecně vyjádřena horní hranicí pokuty, kterou zákon o zaměstnanosti s tímto jednáním spojuje a která podle § 140 odst. 4 písm. f) zákona činí 10 000 000 Kč. Žalobkyni uložená pokuta ve výsledku představuje „jen“ 25 % maximální možné sazby, a již z tohoto důvodu ji není možné označit za nepřiměřeně vysokou.

38. Neobstojí ani odkaz žalobkyně na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 7. 10. 2021 č. j. 62 Ad 17/2019-116, jímž soud aproboval pokutu ve výši 720 000 Kč za přestupky podle zákona o zaměstnanosti v podobném rozsahu (vč. zastřené zprostředkování zaměstnání 35 osob). Příklad, který byl tímto rozsudkem řešen, se od případu žalobkyně liší nejen po skutkové stránce, ale též co do okolností týkajících se osobních a majetkových poměrů žalobců. Ze zmíněného rozsudku plyne, že inspektorát při rozhodování vycházel z poslední uveřejněné účetní závěrky žalobce, jehož čistý zisk za rok 2017 činil necelých 375 000 Kč. Nedosahoval tedy ani poloviny účetně vykázaného čistého zisku žalobkyně za rok 2019. Podstatný rozdíl, jenž oba případy odlišuje, spočívá též ve shora uvedeném zjištění inspektorátu, že žalobkyně společnosti Gumárny Zubří za srpen 2019 až leden 2020 za svou činnost vyfakturovala částky, které v úhrnu převyšovaly 10 milionů Kč. Na rozdíl od žalobce, jehož případ posuzoval Krajský soud v Brně, žalobkyně zastřeně zprostředkovávala zaměstnání osobám, které ani nebyly jejími zaměstnanci, a dopustila se tak závažnějšího protiprávního jednání. Oba případy proto ani z tohoto hlediska nelze srovnávat.
39. S ohledem na veškeré výše uvedené okolnosti, k nimž je nutno připočít i možnost uhradit uloženou pokutu ve splátkách, o níž byla žalobkyně správním orgánem rovněž poučena, nemohl soud dospět k závěru, že žalobkyni uložená pokuta neodpovídá zohlednění představy o adekvátnosti a spravedlnosti sankce a je nepřiměřená či dokonce likvidační v tom smyslu, jak likvidační pokutu definoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133. O tom, že uložená pokuta nebyla pro žalobkyni likvidační, svědčí ostatně i skutečnost, že žalobkyně nadále existuje a vyvíjí podnikatelskou činnost.
40. Pro případ, že by soud žalobě nevyhověl, učinila žalobkyně součástí žaloby též návrh na moderaci pokuty. Ani tomuto návrhu soud nevyhověl. O upuštění od trestu nebo jeho snížení v mezích zákonem dovolených může soud v souladu s § 78 odst. 2 s.ř.s. rozhodnout pouze tehdy, byl-li trest uložen ve zjevně nepřiměřené výši, k čemuž však v projednávané věci nedošlo. Soud o využití moderačního práva uvažil po provedeném přezkumu na podkladě shora popsanych skutkových zjištění a právního posouzení provedeného inspektorátem a žalovaným, jejichž závěry považuje za vyčerpávající a souladné se zákonem. Je toho názoru, že inspektorát náležitě posoudil všechna kritéria rozhodná pro určení výše pokuty, přihlédl ke zjištěným přitěžujícím a polehčujícím okolnostem a své úvahy ohledně výměry sankce řádně odůvodnil. Žalobkyně přitom v řízení před správními orgány ani v řízení před soudem nevyužila možnosti doložit listinami svou aktuální ekonomickou situaci, aby tak prokázala opodstatněnost svého tvrzení o likvidačním charakteru pokuty. Žalobkyni ve výsledku uložená pokuta ve výši 2 150 000 Kč je sice vysoká, nijak však nevybočuje z mezí stanovených zákonem, je přiměřená okolnostem případu a je způsobilá

plnit svůj účel. Nejedná se o sankci nepřiměřenou, tím méně o sankci zjevně nepřiměřenou. Zákonem stanovené podmínky pro její moderaci (snížení) soudem tudíž nebyly splněny.

41. Protože soud v projednávané věci neshledal, že by napadené rozhodnutí bylo vydáno v rozporu se zákonem, žalobu podle § 78 odst. 7 s.ř.s. jako nedůvodnou zamítl.
42. Žalobkyně nebyla ve sporu úspěšná a procesně úspěšný žalovaný náhradu nákladů řízení nežádal. Soud proto ve druhém výroku rozsudku v souladu s § 60 odst. 1 s.ř.s. rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. 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.

Praha 7. listopadu 2023

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu