



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Štěpána Výborného a soudců Martina Bobáka a Jana Kratochvíla ve věci

žalobkyně: **TREKVILA s.r.o., IČO: 03329275**
sídlem Fügnerovo náměstí 1808/3, 120 00 Praha 2
zastoupená advokátem JUDr. Markem Šťastným
sídlem Ševčíkova 38, 341 01 Horažďovice

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 5. 2023, č. j. 4501/1.30/23-3, sp. zn. S5-2020-472,

takto:

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

Odůvodnění:

- I. Vymezení věci a průběh řízení před správními orgány

1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí, kterým Státní úřad inspekce práce částečně změnil (výrok B. a C.) a ve zbytku potvrdil (výrok D.) rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Jihočeský kraj a Vysočinu (dále jen „Inspekce“) ze dne 27. 3. 2023, č. j. 32965/5.30/20 - 12 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), jímž byla žalobkyně uznána vinnou ze spáchání přestupku umožnění výkonu nelegální práce podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), a byla jí uložena pokuta ve výši 7 800 000 Kč. Ve vztahu k některým skutkům žalovaný také rozhodl o zastavení řízení (výrok A.).
2. Z obsahu správního spisu zjistil soud následující, pro věc podstatné skutečnosti.
3. Inspekce zahájila u žalobkyně dne 28. 8. 2017 kontrolu dodržování pracovněprávních předpisů dle § 126 odst. 2 zákona o zaměstnanosti. Inspekce se zaměřila zejména na umožnění výkonu nelegální práce a na samotný výkon nelegální práce. Dne 21. 11. 2018 pořídila o kontrole protokol č. j. 28174/5.71/17 - 65 (dále jen „protokol o kontrole 1“), proti kterému žalobkyně nepodala námitky. Dne 6. 3. 2019 byla u žalobkyně zahájena další kontrola zaměřená na dodržování stejných povinností. O této další kontrole pořídila Inspekce protokol dne 10. 2. 2020, č. j. 7626/5.71/19 - 50 (dále jen „protokol o kontrole 2“), proti kterému žalobkyně podala námitky, které správní orgán prvního stupně zamítl.
4. Inspekce zahájila dne 21. 12. 2020 s žalobkyní přestupkové řízení. Dne 8. 3. 2022 Inspekce vyrozuměla žalobkyni o provedení dokazování mimo ústní jednání, kterému byl přítomen právní zástupce žalobkyně a o kterém byl vyhotoven protokol. Žalobkyně se k věci vyjádřila dne 17. 3. 2022 a navrhla zastavení řízení. Dne 14. 9. 2022 Inspekce oznámila žalobkyni ukončení dokazování a vyzvala ji k seznámení se s podklady rozhodnutí. Oznámení zároveň obsahovalo poučení o jejích procesních právech dle § 36 odst. 3 a § 38 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb. správního řádu ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Žalobkyně doložila své majetkové poměry rozvahou zisku a ztráty ke dni 31. 12. 2021.
5. Inspekce vydala dne 27. 3. 2023 prvostupňové rozhodnutí, kterým shledala žalobkyni vinnou ze spáchání trvajících přestupku dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti a uložila jí pokutu ve výši 7 800 000 Kč. Žalobkyně se měla přestupku dopustit tím, že v době od července 2017 do května 2018 a od října 2018 do ledna 2019 umožnila vyjmenovaným cizincům, občanům Ukrajiny (dále jen „předmětné osoby“), na citovaných pracovištích výkon práce, přestože tito neměli povolení k zaměstnání ani zaměstnaneckou kartu. Žalobkyně tímto jednáním porušila § 89 odst. 1 a 2 zákona o zaměstnanosti, neboť umožnila výkon nelegální práce dle § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti. Inspekce pak částečně zastavila přestupkové řízení pro podezření ze spáchání přestupku dle § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti.
6. Žalobkyně podala proti prvostupňovému rozhodnutí odvolání.
7. Žalovaný konstatoval, že u části jednání, které bylo žalobkyni kladeno za vinu, došlo k zániku odpovědnosti za spáchání přestupku z důvodu uplynutí promlčecí doby dne 16. 5. 2023. V této části prvostupňové rozhodnutí zrušil a řízení zastavil (výrok A.).
8. Žalovaný dále shrnul, že prvostupňové rozhodnutí je přezkoumatelné, Inspekce se podrobně zabývala naplněním skutkové podstaty přestupku a šetřila společenskou škodlivost. Žalovaný se nicméně neztotožnil s tím, že by se u vyjmenovaných cizinců jednalo o umožnění výkonu práce v rozporu s povolením k zaměstnání dle § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti, jak uzavřel Inspekce, nýbrž že se jednalo o umožnění výkonu práce bez

vydaného povolení k zaměstnání dle stejného ustanovení. Výrokem B. proto žalovaný změnil část výroku I. prvostupňového rozhodnutí.

9. Ve zbytku žalovaný odkázal na odůvodnění prvostupňového rozhodnutí. Žalovaný upozornil, že prvostupňové a druhostupňové rozhodnutí tvoří jeden celek a doplnil, že řádné odůvodnění rozhodnutí nezakládá povinnost se výslovně vypořádat s každou dílčí odvolací námitkou žalobkyně. Žalovaný uvedl, že pojmové znaky závislé práce byly prokázány souvislým řetězem důkazů shromážděných Inspekcí. Žalovaný zdůraznil, že je třeba hodnotit skutečný charakter práce, nikoli pouze její smluvní vymezení, jak jej prezentovala žalobkyně. Žalovaný k délce řízení konstatoval, že tato byla ovlivněna složitostí věci a pandemií Covid-19, protože rozhodnutí sice nebylo vydáno v zákonné lhůtě, ale tato skutečnost nemá vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci. Ani další odvolací námitky žalovaný neshledal relevantními.
10. Žalovaný konstatoval, že za přešůpek dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti lze podle § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti uložit pokutu v rozmezí 50 000 Kč až 10 000 000 Kč. Žalovaný odkázal na úvahu Inspekce vyjádřenou na s. 18, 19 prvostupňového rozhodnutí a vysvětlil, že Inspekce posuzovala majetkovou situaci žalobkyně způsobem, který odpovídal její nečinnosti při dokládání osobních a hospodářských poměrů. Žalovaný považoval úvahy Inspekce za zcela přiléhavé ohledně materiální stránky spáchaného přešůpku. Žalovaný se nicméně neztotožnil s výší uložené pokuty a i s ohledem na zánik odpovědnosti za část jednání kladeného žalobkyni za vinu pokutu snížil na 1 200 000 Kč. Žalovaný vysvětlil, že nižší pokutu nebylo možné udělit, neboť jednání žalobkyně bylo značného rozsahu a nemělo krátkodobý charakter. S ohledem na tyto úvahy považoval žalovaný novou výší sankce za přiměřenou plnicí všechny funkce trestu. Dle žalovaného není nově uložená pokuta způsobila přivodit žalobkyni platební neschopnost nebo ji donutit k ukončení podnikatelské činnosti. Výrokem C. změnil proto výrok prvostupňového rozhodnutí o výší uložené pokuty.

II. Obsah žaloby

11. Žalobkyně namítá dobu trvání řízení a porušení rovného přístupu k účastníkům. Správní řízení bylo Inspekcí vedeno déle než 5 let, prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno až dne 27. 3. 2023, přičemž žalobou napadené rozhodnutí bylo oproti tomu vydáno v nepoměrně krátké době již 18. 5. 2023. Žalobkyně má za to, že tento postup vzbuzuje pochybnosti o výkonu řádné správy a vyvolává dojem účelovosti; řízení je proto stíženo vadou nesprávného úředního postupu.
12. Žalobkyně dále obsáhle namítá procesní vady řízení v prvním stupni. Jedná se o tato pochybení: a) nesprávně stanovený předmět kontroly, zaměřený na kontrolu a zpochybnění uzavřených obchodních smluv, porušující práva žalobkyně na obhajobu; b) Inspekce během kontroly neuvedla, jaké dokumenty vyžaduje k doložení bezzávadného stavu, popřípadě, proč jsou předkládané dokumenty nedostatečné; c) nezákonné dokazování úředními záznamy o výpovědích fyzických osob a nesprávná skutková zjištění získaná z těchto důkazů; d) nesoulad kontrolního seznamu osob se seznamem osob uvedených v prvostupňovém rozhodnutí; e) ústní jednání a výslechy byly prováděny bez účasti žalobkyně; f) jiné závěry Inspekce při předchozí kontrole prováděné u žalobkyně; g) nemožnost žalobkyně ověřit, že její dodavatelé pracovní síly nejsou držiteli platného oprávnění k této činnosti.

13. Žalobkyně zpochybňuje, že by umožnila výkon nelegální práce. Svou pracovní sílu zajišťovala prostřednictvím subdodavatelů na základě obchodních smluv, což není soukromým právem zakázáno. Závěry správních orgánů o tom, že ve správních rozhodnutích citované osoby vykonávaly závislou práci ve vztahu k žalobkyni jsou nepodložené a excesivní. Dle žalobkyně nebyly ve správním řízení prokázány znaky poskytování nelegální závislé práce, především vztah mezi žalobkyní a předmětnými osobami, a to ani osobní, ani hospodářský.
14. V neposlední řadě žalobkyně namítá excesivní a likvidační výši uložené pokuty. Žalovaný, potažmo Inspekce, nedostali svým zákonným povinnostem při určování její výše a uložená pokuta převyšuje možnosti žalobkyně. Žalobkyně k tomu uvádí, že její podnikání ani majetek nedovolují v současnosti ani v blízké době takto vysokou částku uhradit. Hospodářská situace žalobkyně je nelehká, neboť v roce 2021 bylo její hospodaření ztrátové, a v současné době je nucena vyrovnávat se s inflačními tlaky a hospodářskou recesí. Kromě toho správní orgány nedostatečně odlišují ekonomické pojmy, protože nerozlišují pojem obrat a výsledek hospodaření, přičemž obrat dle názoru žalobkyně nelze použít jako referenční kritérium pro stanovení výše pokuty. Jak je patrné z žalobkyní přiložené rozvahy za rok 2021, oběžná aktiva sice tvoří 10 000 000 Kč, avšak pouze minimální výši jsou tvořena disponibilními prostředky.

III. Vyjádření žalovaného

15. Žalovaný trvá na názoru, že v daném případě bylo postupováno zcela v souladu se zákonem a nedošlo k vydání nezákonného rozhodnutí. Žalovaný především konstatuje, že žalobní argumenty opakují argumentaci žalobkyně z celého správního řízení včetně podaného odvolání, a proto odkázal na příslušná odůvodnění rozhodnutí obou stupňů. Nad rámec tohoto žalovaný uvádí, že rozhodoval za zcela jiné situace, nejen co se týká vnějších vlivů (Covid-19), ale i co do personální obsazenosti, než tomu bylo v řízení vedeném Inspekcí.
16. Žalovaný dodává, že neposuzoval platnost smluv o dílo, nýbrž prokázání znaků závislé práce prováděné předmětnými osobami. Co se týká namítaných rozporů při postupu u jednotlivých kontrol, žalovaný poukazuje na skutečnost, že při každé kontrole vycházela Inspekce z konkrétní situace na pracovišti. K výši pokuty žalovaný podotýká, že při jejím ukládání i moderaci bylo přihlédnuto k veškerým zákonným kritériím, včetně finanční i majetkové situace žalobkyně.

IV. Argumentace při jednání

17. Žalobkyně při jednání odkázala na svá dřívější podání. Zdůraznila podezřele krátkou dobu řízení před odvolacím správním orgánem. Namítla porušení zásady zákazu reformace in peius (zákazu rozhodnutí k horším – pozn. soudu), neboť odvolacím rozhodnutím byla k její tíži přeformulována skutková věta. Uvedla taktéž, že správní orgány dostatečně neprozkoumaly dodavatelské vztahy a jejich závěry o odpovědnosti žalobkyně jsou neudržitelné.
18. Žalovaný setrval na své argumentaci.

V. Posouzení žaloby Městským soudem v Praze

19. Soud dle § 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“), přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které předcházelo jeho vydání, v rozsahu žalobou tvrzených bodů nezákonnosti, kterými je vázán,

podle skutkového a právního stavu ke dni vydání žalobou napadeného rozhodnutí, a dospěl k závěru, že žaloba je nedůvodná.

20. Soud úvodem předesílá, že s ohledem na kvantitu žalobních bodů uplatněných žalobkyní shrnul tyto do 3 základních okruhů, a to vady řízení, nesprávné právní posouzení a chybná výměra trestu.

a) Vady řízení

21. Soud předně nepovažuje za důvodné námitky žalobkyně týkající se délky řízení. Je pravdou, že řízení vedené Inspekcí trvalo neúměrně dlouho, nicméně z tohoto pohledu je namíste akceptovat vysvětlení, že tato délka byla způsobena mnohostí úkonů vykonávaných Inspekcí, jakož i vlivem pandemické situace vyvolané koronavirem Covid-19 v letech 2020 - 2021. Nadto soud podotýká, že délka řízení nemůže založit nezákonnost napadeného rozhodnutí. Lhůty pro vydání rozhodnutí jsou lhůtami procesními, na jejichž uplynutí zákon neváže žádné právní důsledky pro věc samu. Nedodržení zákonem stanovené lhůty pro vydání rozhodnutí ze strany správního orgánu I. stupně tak nemůže být důvodem pro zrušení takového rozhodnutí.
22. Zároveň dle soudu nelze mít žádné výhrady vůči relativně rychlému rozhodování žalovaného, neboť co nejrychlejší rozhodování odpovídá principu dobré správy a je ku prospěchu účastníků správních řízení. Nadto žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl konkrétní důvody, pro které byl schopný vydat napadené rozhodnutí v poměrně krátké době. Soud tyto argumenty považuje za relevantní, takže vyvrací případné pochybnosti o nestandardním postupu žalovaného. Další úvahy žalobkyně obsažené v těchto námitkách (např. týkající se přednostního projednání) soud nepovažuje za relevantní, neboť i s ohledem na jejich naprostou obecnost nemohou mít vliv na zákonnost vydaného rozhodnutí.
23. Soud se následně zabýval konkrétními vadami řízení namítanými žalobkyní.

Ad a) žalobkyně zpochybňuje vymezení předmětu kontrol. Pomine-li soud, že námitky žalobkyně jsou formulovány zcela obecně, z předmětů kontrol, jak jsou popsány v příslušných protokolech sp. zn. I5-2017-1712 o kontrole zahájené dne 28. 8. 2017 (dále jen „kontrola 1“) a sp. zn. I5-2019-519 zahájené dne 6. 3. 2019 (dále jen „kontrola 2“), soud nezjistil jakoukoli žalobkyní tvrzenou extenzivnost narušující právo účastníka se efektivně bránit. Dle soudu tyto protokoly dostatečně vymezují předmět řízení, jejichž součástí byla probíhající kontrola, takže žalobkyně byla spravena o předmětu kontroly (resp. řízení). Nelze pak nikterak rozporovat, pokud Inspekce kontrolovala zaměstnávání osob ze zahraničí a povahu jejich pracovního poměru i prostřednictvím smluv, které předložila žalobkyně. Na tomto postupu, který je v souladu se zásadou oficiality, nelze shledat nic protizákonného, naopak odpovídá povinnosti správního orgánu řádně zjistit skutkový stav věci. A nad rámec uvedeného soud také podotýká, že oprávnění ke kontrole vyplývají Inspekcí z § 125, 126 zákona o zaměstnanosti, a pakliže Inspekce postupovala v souladu s příslušnými zákonnými ustanoveními, nelze tomuto postupu ničeho vytknout.

Ad b) k absenci výzvy k předložení konkrétních dokumentů soud konstatuje, že jestliže žalobkyně nesouhlasila s dílčími skutkovými závěry správních orgánů, měla sama předložit takové doklady, které by prokázaly jí tvrzené skutečnosti. Jestliže však žalobkyně žádné dokumenty, které by prokazovaly její tvrzení, nepředložila, nemůže se nyní dovolávat porušení základních pravidel správního řízení.

Námítky **ad c)** obecně směřují do úkonů prováděných při kontrolách žalobkyně a skutkových zjištění z těchto kontrol. Soud konstatuje, že uvedené úkony byly učiněné v rámci kontrolní činnosti Inspekce dle zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kontrolní řád“). Provádění úkonů se řídilo především § 8 písm. f) kontrolního řádu, který umožňuje tyto úkony provádět bez přítomnosti kontrolované osoby [viz též § 9 písm. e) kontrolního řádu].

Soud připomíná, že protokoly o kontrole jsou dle ustálené judikatury způsobilými důkazními prostředky, a to i pokud obsahují výpovědi osob. Jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 9. 2018, č. j. 4 As 105/2018-36, *„kontrolní orgán je povinen uvést v kontrolním protokolu mimo jiné kontrolní zjištění, obsahující zjištěný stav věci s uvedením nedostatků a označení právních předpisů, které byly porušeny, včetně uvedení podkladů, ze kterých tato kontrolní zjištění vycházejí. Kontrolní protokol by tak měl obsahovat všechny skutečnosti, které se staly v průběhu kontroly na místě i jednání, pokud jsou třeba k rekonstrukci úvah, které vedly kontrolní orgán ke konkrétním kontrolním zjištěním. Protokol o kontrole vyhotovený v souladu s § 12 kontrolního řádu představuje spolehlivý a přezkoumatelný podklad pro navazující řízení, i když se neopírá o dílčí protokoly vyhotovené podle § 18 správního řádu.“* Jinými slovy řečeno, protokol dle kontrolního řádu musí obsahovat veškeré úkony, které kontrolní orgán učinil, nicméně tyto úkony nemusí být činěny dle pravidel dokazování stanovených ve správním řádu. To vyplývá mj. i z toho, že *„kontrolní řád má v rámci procesních předpisů veřejného práva specifické postavení. Je totiž obecným procesním předpisem (lex generalis) pro oblast kontrol, avšak současně speciálním zákonem (lex specialis) vůči správnímu řádu coby obecnému procesnímu předpisu veřejného práva.“* (viz důvodová zpráva ke kontrolnímu řádu). Výstup kontroly dle kontrolního řádu (tzv. kontrolní zjištění), na rozdíl od rozhodnutí dle správního řádu totiž sám o sobě nemůže zasáhnout do práv kontrolovaného subjektu. Do práv a povinností kontrolovaného subjektu je zasaženo až v souvislosti s navazujícím řízením, typicky ve správním řízení o správním deliktu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2017, č. j. 6 Afs 193/2016 – 31).

Žalobkyně tedy pomíjí, že úkony činěné příslušnými orgány v rámci kontroly se řídí jinými zásadami než řízení podle správního řádu (popř. přestupkového řízení), resp. tyto dvě činnosti správních orgánů zaměňuje. Úvaha žalobkyně, že namísto kontroly měly být provedeny výslechy všech uvedených osob jakožto svědků, a to za přítomnosti žalobkyně, odporuje povaze kontrolní činnosti, a není proto případná.

Nadto soud připomíná, že procesní práva žalobkyně byla v řízení zachována. V první řadě možnost podat proti protokolům o kontrolách námítky (vůči protokolu 1 tohoto práva žalobkyně nevyužila, vůči protokolu 2 ano, nicméně její námítky byly vyřízeny v souladu s § 14 odst. 1 kontrolního řádu). Dále byla procesní práva žalobkyně zachována možností vyjádřit se k důkazu prováděným protokolům mimo ústní jednání, u kterého byla přítomna, a v neposlední řadě v rámci vyjádření se k podkladům rozhodnutí, čehož také využila. Již z tohoto důvodu nelze hovořit o porušení procesních práv žalobkyně.

Soud pro úplnost dodává, že povinnost Inspekce umožnit kontrolované osobě účast na kontrolních úkonech ve smyslu § 9 písm. e) kontrolního řádu se týká pouze úkonů při výkonu kontroly na místě [za předpokladu, že by tím nebyl ohrožen účel kontroly, viz § 9 písm. e) věta druhá kontrolního řádu], k ostatním kontrolním úkonům má kontrolovaná osoba právo se účastnit, nicméně její účast povinná není (srov. JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P., LIBOSVÁR, O. Zákon o kontrole. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 124.).

K námitkám týkajících se samotných skutkových zjištění, které jsou obsažené rovněž v této žalobní pasáži, se Městský soud v Praze vyjádří dále.

Ad d) žalobkyně namítala, že do kontrolního seznamu byla zařazena i osoba T. M., která však nebyla v rozhodnutí o pokutě uvedena. K tomu soud konstatuje, že ze samotného zahrnutí určité osoby do kontrolního seznamu (viz s. 13 protokolu o kontrole 2) nevyplývají ze zákona žádné další konsekvence. Zhodnocení, zda na základě provedené kontroly byly tyto osoby zaměstnávány, popřípadě vykonávaly závislou práci v pracovním poměru, je prováděno příslušným správním orgánem (Inspekcí) v následujícím přestupkovém řízení při posuzování zjištěného skutkového stavu a právního hodnocení případu. Tato konkrétní osoba přitom nebyla zahrnuta ani do kontrolního zjištění, takže lze předpokládat, že v rámci kontroly nebyla ohledně této osoby shledána žádná pochybení žalobkyně. Takovýto postup Inspekce soud neshledal ani chybným, ani nepřezkoumatelným.

K námitkám **ad e)** soud uvádí, že se obsahově shodují s námitkami, jejichž nedůvodnost již soud vyložil ad c). Soud pouze dodává, že žalobkyní namítané svědecké výsledky byly nadbytečné. Inspekce, potažmo žalovaný zjistili skutkový stav pomocí věrohodných listinných důkazů, neboť se jednalo o listiny poskytnuté buď samotnou žalobkyní, nebo zajištěné Inspekcí. Žalovaný za tohoto stavu nemusel vyslechnout cizince nebo žalobkyni dle § 82 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky, neboť skutkový stav byl již dostatečně prokázán na základě shromážděných podkladů a žalobkyně zároveň neuvedla, které rozhodné okolnosti měly být těmito důkazními prostředky prokázány nebo vyvráceny. Žalovaný proto postupoval správně. Soud ještě upozorňuje, že dne 8. 3. 2022 došlo k dokazování mimo ústní jednání, kterému byl přítomen právní zástupce žalobkyně, a který se mohl k jeho průběhu vyjadřovat. Je tudíž nepochybné, že žalobkyni nebyla upřena její práva na obhajobu ani jí namítané právo na projednání věci v její přítomnosti. Nadto soud opět připomíná, že žalobkyně se k věci opakovaně vyjádřila, kdy ve svých vyjádřeních přednesla svou obhajobu (právní i skutkovou).

Žalobkyně **ad f)** namítá nepředvídatelnost rozhodování Inspekce, neboť v případě kontroly zahájené dne 5. 8. 2016, sp. zn. I5-2016-1770, zaměřené na hotel Amenity Resorts s.r.o. v Lipně nad Vltavou, došlo k podobnému provedení kontroly i obdobné obraně žalobkyně, nicméně zde nebyla zjištěna závada. K tomu soud předně podotýká, že v rámci správního (potažmo přestupkového) řízení je třeba každý případ posuzovat individuálně, ve vztahu konkrétní věci ke zjištěnému skutkovému stavu. Nadto konstatování v rámci kontrol nepředstavují rozhodnutí ve věci a jejich potenciál založit legitimní očekávání či ustálenou správní praxi je oproti rozhodnutí podstatně snížen (viz shora citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2017, č. j. 6 Afs 193/2016 – 31). Ani ve vztahu k žalobkyní namítané kontrole však nelze souhlasit, že by případy byly zásadním způsobem podobné. Již ze samotných tvrzení žalobkyně plyne, že kontrolováno bylo zcela jiné pracoviště a za zcela jiné období (od 1. 1. 2016 do 5. 8. 2016). Soud je toho názoru, že právě uvedené závěry vylučují legitimní očekávání žalobkyně ohledně zákonnosti její veškeré činnosti. Nelze souhlasit s názorem žalobkyně, že pokud by v rámci jedné kontroly nebyly shledány závady, jednalo by se o generální schválení celé podnikatelské činnosti žalobkyně. Takový názor je nejen nelogický, ale *ad absurdum* by ve své podstatě do budoucna vyloučil jakoukoli kontrolní činnost vůči žalobkyni, neboť ta by vždy mohla poukázat na předchozí kontroly, v rámci kterých Inspekce nezjistila pochybení. Uvedený názor konečně zastává i Nejvyšší správní soud, který v rámci již shora uvedeného rozsudku sp. zn. 1 Ads 60/2021 uvedl, že „*legitimní očekávání je způsobilá založit pouze ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i*

nečinnost) orgánů veřejné správy. Teprve takovou správní praxí je správní orgán vázán. Jen taková správní praxe je doplněním psaného práva a je způsobilá modifikovat pravidla obsažená v právní normě. Přešlé kontroly zmiňované stěžovatelkou takovou správní praxí zcela jistě založit nemohly.“

Žalobkyně **ad g)** konečně namítla, že nemohla zjistit, že jí tvrzení subdodavatelé pracovní síly nemají k uvedené činnosti potřebná oprávnění. Soud předně konstatuje, že z obsahu této námítky není patrné, jaké procesní vady žalobkyně namítá, neboť uvedené směřuje spíše k rozporování vzniku správně-trestní odpovědnosti žalobkyně, ke kterému se soud vyjádří níže. Nad rámec uvedeného soud podotýká, že předmětná námitka se míjí s podstatou přestupku, za který byla žalobkyně shledána vinnou. Žalobkyně totiž byla shledána vinnou umožněním výkonu nelegální práce dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti a nikoli dle jiného ustanovení příslušného zákona [např. dle písm. b) nebo f) stejného zákona], přičemž ke spáchanému přestupku se tato námitka zjevně nevztahuje.

Soud uzavírá, že námítky týkající se žalobkyní namítaných procesních vad neshledal důvodnými, ani v rozsahu těchto námitek neshledal napadené rozhodnutí nezákonným či nepřezkoumatelným.

24. Soud konečně doplňuje, že důvodnou neshledal ani námitku týkající se porušení zákazu *reformationes in peius* spočívajícím ve změně prvostupňového rozhodnutí výrokem B. napadeného rozhodnutí. Soud k tomu především konstatuje, že tuto námitku žalobkyně vznesla prvně až v rámci závěrečného návrhu u konaného ústního jednání a nelze říci, že by předmětná argumentace vycházela z jakéhokoli žalobního tvrzení. Soud proto shledal, že se jedná o žalobní argumentaci uplatněnou v rozporu s § 71 odst. 2 s. ř. s., a z toho důvodu k ní nepřihlížel (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004-74).
25. Nad rámec právě uvedeného soud doplňuje, že i kdyby se jednalo o žalobní bod uplatněný v souladu s § 71 odst. 2 s. ř. tak předmětným výrokem B. napadeného rozhodnutí nedošlo ke změně právní kvalifikace, neboť ta zůstala stejná v mezích § 5 písm. e) bodu 2 první věty; a nebyl ani rozšířen rozsah skutku, ze kterého byla žalobkyně uznána vinou. Soud tedy míní, že změna výroku rozhodnutí nemohla jakýmkoli způsobem změnit postavení žalobkyně a nemohlo dojít k porušení zásady zákazu *reformationes in peius*.

b) Nesprávné právní posouzení

26. Žalobkyně v průběhu řízení konstantně odmítala, že by naplnila znaky skutkové podstaty přestupku, za nějž byla uznána vinnou, především že by ve výrocích rozhodnutí uvedené osoby vykonávaly práci v poměru k žalobkyni. Soud nicméně konstatuje, že z průběhu řízení i ze shromážděných podkladů tyto závěry, jak je již učinily správní orgány obou stupňů, vyplývají.
27. Znaky závislé práce i specificky jejich naplněním se správní soudy ve své judikatuře opětovně zabývaly, a to právě v případech posuzování nelegálního zaměstnávání v souvislosti s kontrolní činností Inspekce. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013 – 35, shrnul, že těmito znaky jsou 1. soustavnost, 2. osobní výkon práce a 3. vztah nadřízenosti a podřízenosti mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem, což zejména znamená, že je práce vykonávána jménem zaměstnavatele a dle jeho pokynů. Společným rysem znaků závislé práce ve smyslu § 2 odst. 1 zákoníku práce je pak 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 v řízení 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.“

28. Cílem takto vymezených znaků závislé práce ve vztahu k nelegální práci je zejména zabránit zastření existence faktického pracovněprávního vztahu uzavřením občanskoprávní nebo obchodněprávní smlouvy. Je proto zcela zásadní posuzovat soukromoprávní vztah podle jeho skutečné povahy v souladu s § 555 odst. 2 občanského zákoníku. Z povahy věci tedy nemůže být rozhodující, jak je formálně upravena činnost pracovníka (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2014, č. j. 3 Ads 101/2013 – 28, a ze dne 13. 10. 2015, č. j. 2 Ads 151/2015 – 27). Pro faktické posouzení smluvního vztahu nemůže být podstatné ani to, že zdánlivou vůlí stran bylo založení obchodněprávního vztahu, neboť i takový projev vůle může zastírat skutečný obsah a účel vztahu, jímž je výkon závislé práce. Není tedy omezením autonomie vůle stran, jestliže správní orgán zkoumá, zda je právní jednání nejen formálně, ale i svým obsahem projevem skutečné vůle uzavřít a plnit obchodněprávní vztah. Právě rozdíl mezi formálním a skutečným projevem vůle je totiž typický pro obcházení kogentní právní úpravy pracovněprávních vztahů (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2019, č. j. 6 Ads 225/2018 – 29).
29. Žalobkyně se především dovolávala soukromoprávních smluv, které měla uzavřené s tvrzenými subdodavateli. Dle jejího tvrzení jsou zaměstnavateli ve výrocích uvedených osob právě tito subdodavatelé, případně zaměstnavatele předmětných osob žalobkyně nezná. Soud k tomu obecně uvádí, že žalobkyně pomíjí podstatu činnosti Inspekce a účel zákona o zaměstnanosti, neboť tyto naplňují veřejnoprávní poslání, a to dodržování pracovněprávních předpisů (nejen) ve vztahu k zaměstnancům. Soud dodává, že současná koncepce soukromého práva je založena na oddělení od práva veřejného (§ 1 zákona č. 89/2012 Sb. občanský zákoník). Z právě uvedeného vyplývá, že správní orgány příslušné k veřejnoprávní kontrole posuzují právní vztahy především z pohledu práva veřejného, byť s přihlédnutím k příslušným pracovněprávním předpisům, především zákoníku práce. Správní orgány obou stupňů tudíž byly v rámci veřejnoprávní kontroly oprávněny posoudit naplnění znaků závislé práce dle soukromoprávního vymezení, nicméně toto posouzení činily materiálně, a to bez ohledu na skutečnost, jakým způsobem byly tyto vztahy formálně soukromoprávně upraveny mezi žalobkyní a jí tvrzenými subdodavateli. Jinými slovy řečeno, skutečnost, že mezi žalobkyní a předmětnými osobami není přímý smluvní vztah, je pro posouzení naplnění znaků závislé práce irelevantní. Formální smluvní vztah, ať už existuje či neexistuje, není způsobilý prokázat, že přestupek dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti nebyl spáchán, neboť podstatou zastřené pracovního vztahu jako formy výkonu nelegální práce je právě to, že formální úprava soukromoprávního vztahu neodpovídá jeho skutečnému obsahu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2022, č. j. 1 Ads 60/2021-41).
30. Na základě shora uvedených východisek soud nesdílí názor žalobkyně, že nebyl prokázán vztah mezi předmětnými osobami a žalobkyní. Z podkladů obstaraných Inspekcí vyplývá, že předmětné osoby vykonávaly práci osobně, jménem žalobkyně a primárně na základě jejích pokynů, neboť většinou ani jinou osobu, která by je zaměstnávala, neznaly. Z podkladů ve správním spise vyplývá, že to byla žalobkyně, kdo obstarával veškeré záležitosti předmětných osob, a to prostřednictvím paní N. Y., či prostřednictvím pana J. L. Byly to

tyto odpovědné osoby, které dávaly předmětným osobám školení BOZP. Žalobkyně vyplácela předmětným osobám odměnu, případně zálohu na odměnu, instruovala předmětné osoby o místě výkonu práce a byla odpovědná i za další povinnosti (např. OOPP). Byla to rovněž žalobkyně, která zařizovala předmětným osobám i další záležitosti, např. ubytování, dopravu, či vyřizovala stížnosti či připomínky ohledně předmětných osob ze strany provozovatelů jednotlivých pracovišť. Všechna potřebná kritéria, pro která je možné učinit závěr o výkonu práce předmětných osob pro žalovanou, tudíž byla splněna (viz § 2 zákoníku práce či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013 – 35).

31. Nad rámec již uvedeného považuje soud za vhodné upozornit také na skutečnost, že žalobkyní označení subdodavatelé buďto popřeli, že by působili na pracovištích žalobkyně (např. Družstvo Stella – vyjma pracoviště v Třeboni), nebo že by vysílali k žalobkyni předmětné osoby (PANDOL Reality s.r.o.), nebo že by vůbec vysílali nějaké pracovníky do České republiky (Gruntex Sp. z.o.o.). Tyto skutečnosti dle názoru soudu zakládají další důvodné pochybnosti o tvrzeních žalobkyně ohledně zprostředkování zaměstnanců subdodavateli a celkově znevěhodňují její obranu.
32. K nesouhlasu žalobkyně s hodnocením některých důkazů [viz bod c) jejích námitek výše] soud konstatuje, že žalobkyně selektivně uvádí dílčí skutečnosti, které mají dle jejího názoru zpochybnit některé prvky závislé práce ve vztahu k žalobkyni, s tím, že je namísto tyto osoby zařadit do kolektivu zaměstnanců jednotlivých pracovišť. Soud se k naplnění kritérií závislé práce předmětných osob ve vztahu k žalobkyni zabýval výše, přičemž o správnosti úvah žalovaného, potažmo Inspekce nemá pochyb. Žalobkyně v rámci své argumentace zcela pomíjí širší kontext provedení dokazování v podobě uceleného řetězce důkazů shromážděných Inspekci, který prokazuje výkon práce předmětných osob pro žalobkyni. Obrana žalobkyně, že jí není známo, popřípadě že v řízení nebylo zjištěno, pro jakého zaměstnavatele tyto osoby skutečně pracují, je neudržitelná. Jak již uvedla i Inspekce, tvrzení, že by žalobkyně dodávala pracovníky (předmětné osoby) na v napadeném rozhodnutí popsaná pracoviště, aniž věděla, pro koho tito pracovníci skutečně pracují, je zcela nelogická a nelze se k ní přiklonit (viz s. 14 prvostupňového rozhodnutí).
33. Soud rovněž dodává, že evidenci pracovní doby předmětných osob sice částečně vedla některá pracoviště, nicméně vždy s nějakou formou zapojení odpovědných osob žalobkyně, přičemž docházka byla vždy zpracována žalobkyní samotnou (viz s. 13 – 15 prvostupňového rozhodnutí). Takový postup není dle názoru soudu v rozporu s § 96 zákoníku práce ani nedokáže vyvrátit závěry o výkonu práce předmětnými osobami pro žalobkyni.
34. K námitkám týkajících se (ne)odpovědnosti žalobkyně soud konečně podotýká, že dle § 140 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, je odpovědnost za spáchaný přestupek objektivní. Subjektivní stránka vědomí žalobkyně je pro účely posuzování spáchaní přestupku proto zcela nepodstatná (též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2014, č. j. 6 Ads 68/2013 – 28). Žalobkyně se tudíž nemůže dovolávat nevědomosti některých skutečností a neobstojí její tvrzení, že nevěděla, že pracovníci nemají k uvedené činnosti potřebná oprávnění. Bylo pouze a jen povinností žalobkyně ověřit, že pracovníci těmito povoleními disponují.
35. Soud pro úplnost dodává, že žalovaný se vypořádal s obdobnými odvolacími námitkami žalobkyně na s. 13 a 14 napadeného rozhodnutí. Žalovaný zejména vysvětlil, jakým způsobem posuzoval žalobkyní předložené smlouvy (že šlo o skutečný výkon práce) s tím,

že na základě shromážděných podkladů byl hodnocen skutečný charakter vykonávané práce, nikoli jeho soukromoprávní smluvní vymezení. Inspekce se s obdobnými námitkami žalobkyně vypořádala v rámci prvostupňového rozhodnutí na s. 16 a 17, kde především vysvětlila, proč se nemohlo jednat o soukromoprávní institut smlouvy o dílo.

c) Nepřiměřená výše trestu

36. Soud předně připomíná, že ukládání pokut za přestupky se děje ve sféře volného správního uvážení (diskrečního práva) správního orgánu, tedy v zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. volit některé z více možných řešení, které zákon dovoluje. Pro správné a spravedlivé ukládání sankce je přitom významné dodržování principu zákonnosti trestání a principu individualizace sankce. Zásada zákonnosti trestání spočívá v tom, že se správní orgány musí řídit pravidly pro ukládání sankcí stanovených zákonem. Zásada individualizace sankce pak ukládá, aby druh, kombinace a intenzita sankcí odpovídaly všem okolnostem a zvláštnostem konkrétního případu. (srov. rozsudek ze dne č. j. 3 As 32/2007 – 48). Podrobit volné správní uvážení soudnímu přezkoumání při hodnocení zákonnosti rozhodnutí lze tudíž jen potud, překročili-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení, vybočil-li z nich nebo volné uvážení zneužil.
37. Posouzení osobních a majetkových poměrů bylo provedeno již Inspekcí v rámci prvostupňového rozhodnutí, přičemž Inspekce vycházela z účetních dokladů žalobkyně k 31. 12. 2021. Inspekce uvedla, z jakého důvodu nemůže být výše pokuty uložené žalobkyni (7 800 000 Kč) považována za likvidační.
38. Především však nelze pomíjet, že pokuta uložená Inspekcí byla napadeným rozhodnutím významně moderována. A soud se nedomnívá, že by správní úvaha žalovaného ohledně výše trestu byla jakkoli chybná, či že by neodpovídala zákonným kritériím ukládání správních trestů ve smyslu § 37 zákona o odpovědnosti za přestupky. Pokutu vyměřenou v rámci napadeného rozhodnutí nelze shledat excesivní, a to právě s přihlédnutím k veřejně dostupným údajům z obchodního rejstříku. Soud podotýká, že žalovaný, potažmo Inspekce, nevycházeli při stanovení výměry správního trestu pouze z obratu žalobkyně, jak snad míní, ale zohlednili i další kritéria, např. oběžná aktiva či výsledek hospodaření. Na tomto postupu soud nespatřuje nic protizákonného. Soud nadto upozorňuje, že žalobkyně netvrdila ani neprokazovala jiné skutečnosti, které by mohly mít vliv na případné další snížení ukládané pokuty, přičemž dle ustálené judikatury bylo toto její odpovědností (srov. např. Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 – 133). Soud proto uzavírá, že žalovaný postupoval při určení výše sankce zcela v souladu se zákonem i ustálenou judikaturou a soud jeho správní uvážení při určení výměry trestu považuje za správné, včetně příslušného odůvodnění (viz s. 15, 16 napadeného rozhodnutí). Žalovaný nemusel posuzovat soulad výše pokuty s rozhodovací praxí, protože žalobkyně v odvolání nenamítala nedůvodný odklon od této praxe.
39. Soud konečně uvádí, že jakkoli žalobkyně explicitně nenavrhovala moderaci uložené pokuty soudním rozhodnutím, tak pakliže by bylo možné tento návrh dovodit z obsahu podané žaloby, soud by jej neshledal důvodným. O upuštění od trestu nebo jeho snížení v mezích zákonem dovolených může v souladu s § 78 odst. 2 s. ř. s. totiž soud rozhodnout pouze tehdy, byl-li trest uložen ve zjevně nepřiměřené výši, k čemuž v daném případě nedošlo. Navíc soud připomíná, že Nejvyšší správní soud již dříve konstatoval, že smyslem a účelem soudní moderace není hledání „ideální“ výše sankce místo správního orgánu, ale její korekce

v případech, že by sankce, pohybující se v zákonném rozmezí, zjevně neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012 - 23). A takto nelze pokutu uloženou žalobkyni hodnotit.

VI. Závěr

40. Soud shrnuje, že neshledal důvodnou ani jednu z námitek obsažených v žalobních bodech. Rozhodnutí žalovaného hodnotí jako souladné s příslušnou právní úpravou. Žalovaný při svém rozhodování zohlednil právní teorii i aplikační praxi, napadené rozhodnutí řádně odůvodnil a soud napadené rozhodnutí považuje za věcně správné.
41. Žalobkyně se svými námitkami tedy neuspěla. Jelikož v řízení o žalobě nevyšly najevo žádné vady, k nimž by byl soud povinen přihlížet z úřední povinnosti, soud žalobu zamítl jako nedůvodnou.
42. O nákladech řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 soudního řádu správního. Žalobkyně neměla ve věci úspěch a žalovanému v řízení o žalobě nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

Poučení:

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

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.Nejvyšší_správní_soud.cz.

Praha 6. prosince 2023

JUDr. PhDr. Štěpán Výborný, Ph.D.
předseda senátu

