



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobkyně

JURSLA, s.r.o., IČO 25789406
sídlem Třeboradická 1783/8, 182 00 Praha 8
zastoupený advokátem Mgr. Tomášem Císařem,
se sídlem Vinohradská 1233/22, 120 00 Praha 2

proti
žalovanému

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 5. 2021, č. j. 2043/1.30/21-3, sp. zn. S9-2020-541

takto:

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

Odůvodnění:

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

I.
Základ sporu

1. Žalobkyně brojí proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 5. 2021, č. j. 2043/1.30/21-3, sp. zn. S9-2020-541 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo zamítnuto její odvolání a potvrzeno rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj se sídlem v Brně ze dne 21. 1. 2021, č. j. 16564/9.30/20-10, sp. zn. S9-2020-541 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“).
2. Prvostupňovým rozhodnutím byla žalobkyně uznána vinnou ze spáchání přestupku podle ustanovení § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., zákon o zaměstnanosti (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), kterého se dopustila tím, že umožnila výkon nelegální práce, jak ji definuje ustanovení § 5 písm. e) bod 1 a 2 zákona o zaměstnanosti, v období od 3. 3. 2019 do 30. 4. 2019 panu V. I., který je státním příslušníkem Ukrajiny, jmenovitě výkon závislé práce spočívající v pomocných stavebních pracích mimo pracovněprávní vztah, čímž bylo porušeno ustanovení § 3 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce (dále jen „zákoník práce“), a bez povolení k zaměstnání, čímž bylo porušeno ustanovení § 89 odst. 2 zákona o zaměstnanosti.
3. Za uvedený přestupek byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 70 000 Kč. Zbylá část řízení vedená pro podezření ze spáchání téhož přestupku v období od 1. 5. 2019 do 5. 5. 2019 byla zastavena, neboť spáchání přestupku v této části nebylo žalobkyni bez důvodných pochybností prokázáno.

II.
Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

4. Žalobkyně uvedla, že rozhodnutí odporuje požadavkům obsaženým v ust. § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), definujícím požadavky na odůvodnění rozhodnutí správních orgánů a zároveň je v rozporu s požadavky na činnost odvolacího orgánu, zejména ustanovení § 89 odst. 2 správního řádu. Zároveň žalovaný opomenul zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti dle § 3 správního řádu. Napadené rozhodnutí i prvostupňové rozhodnutí je v rozporu s ust. § 174a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců a při vydání těchto rozhodnutí byla správními orgány zásadním způsobem porušena ustanovení definující podmínky pro výkon jejich činnosti, zejména ust. § 2 odst. 3,4 správního řádu. Obě rozhodnutí jsou nezákonná, nepřezkoumatelná a vnitřně rozporná.
5. Žalobkyně primárně brojí proti nedostatečnému dokazování, z něhož plyne nedostatečně zjištěný skutkový stav. Pro posouzení celé věci je rozhodující, zda pan V. I. musel nebo nemusel mít pro výkon pracovní činnosti povolení k zaměstnání vydané českým Úřadem práce. Dle žalobkyně povolení nebylo potřeba, neboť pan V. I. nebyl zaměstnancem žalobkyně a jednalo se o plnění ze smlouvy o dílo. V této souvislosti žalobkyně odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 18. 12. 2023, č. j. 6 A 45/2001 - 31, dle něhož platí, že povinnost prokázat, že jde o zastřený pracovněprávní vztah, leží na správním orgánu, jehož úlohou je vyvrátit tvrzení žalobkyně, že se o takový pracovněprávní vztah nejedná. Tvrzení o procesní pasivitě žalobkyně k tomuto nepostačují.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

6. Žalobkyně dále odkázala na trestněprávní zásadu, že v případě pochybností o skutku je třeba postupovat ve prospěch obviněného. V této souvislosti uvedla nálezy Ústavního soudu sp. zn. I ÚS 733/01 nebo sp. zn. IV ÚS 3358/05. Dle konstantní judikatury NSS se přitom principy trestního řízení mají aplikovat i v řízení o správních deliktech. Správní orgány měly rezignovat na zásadu materiální pravdy a zásadu vyšetřovací, neboť nebylo prokázáno naplnění skutkové podstaty vytýkaného přestupku.
7. Při dokazování bylo postupováno nezákonně, když usvědčující závěry pochází z úkonu označeného jako „sepsání poskytnutí součinnosti dle ustanovení § 8 písm. f) zákona č. 255/2012 Sb., zákon o kontrole (kontrolní řád)“, sepsaného na základě rozhovoru při kontrole na pracovišti s náhodně vybranými osobami. Dle žalobkyně je tak možné hovořit pouze o záznamu, který může vést k určitým poznatkům a má nanejvýš hodnotu úředního záznamu, nelze však hovořit o procesně použitelném důkazu. Po výsledku osob měly být sepsány protokoly za účasti tlumočníka a osoby měly navíc být před výsledkem poučeny.
8. Žalobkyně dále uvedla, že nevyslechnutí jednatele je nutno považovat za opomenutý nutný důkaz, bez něhož nemůže dojít k řádně zjištěnému skutkovému stavu.
9. Nelze vytýkat procesní pasivitu žalobkyni, která do poslední chvíle nevěděla, jakého názoru správní orgán je, kdy pouhá možnost vyjádřit se k podkladům, o nichž je žalobkyně přesvědčena, že na její vinu neukazují, nemá valný smysl. S ohledem na to, že správní orgán nepořídil a neprováděl žádné důkazy ukazující na vinu žalobkyně, neměla se žalobkyně k čemu vyjadřovat, kdy důkazně pasivní byl naopak správní orgán, zejména prvního stupně.
10. Žalobkyně se ohradila i proti výši uložené sankce. Správní orgány nemají jasno v otázce závažnosti protiprávního jednání, respektive veřejného zájmu, který je porušen, kdy není jednoznačně definováno, jak byl veřejný zájem zkrácen. Výše uložené sankce je rovněž zcela nepřiměřená majetkovým poměrům žalobkyně a správní orgán její výši neodůvodnil.
11. Žalovaný s odkazem na judikaturu uvedl, že napadené rozhodnutí a prvostupňové rozhodnutí spolu tvoří jeden celek a požadavek na řádné odůvodnění nelze chápat jako nárok odvolatele na explicitní reakci na každou odvolací námitku. Žalovaný má napadené rozhodnutí i prvostupňové rozhodnutí za správné, řádně odůvodněné a vydané v souladu s právními předpisy.
12. Žalovaný nesouhlasí s námitkou neunesení důkazního břemene a nedostatečného dokazování. Provedení výsledku žalobkyně nebylo nutné k uplatnění jejích práv, neboť byly shromážděny veškeré podklady pro vydání rozhodnutí. Na tomto ničeho nemění ani důvody, pro které žalobkyně dle svého tvrzení nevyužila práva dle ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu.
13. Námitku žalobkyně o rozporu s ustanovením § 174a zákona o pobytu cizinců žalovaný odmítl, neboť předmětné ustanovení na danou věc nedopadá. Ustanovení se aplikuje při vydávání rozhodnutí ve věcech cizinců jako účastníků řízení s příslušným správním orgánem, o to se však v nynější věci nejedná.
14. Pokutu má žalovaný za řádně zdůvodněnou, když se společně s prvostupňovým orgánem při určení druhu a výměry správního trestu zabýval povahou činnosti žalobkyně, jejími osobními i majetkovými poměry.

III.

Posouzení žaloby

15. Žaloba byla původně podána ke Krajskému soudu v Brně, který ji s ohledem na pravidlo místní příslušnosti obsažené v § 7 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s.ř.s.“) postoupil Městskému soudu v Praze.
16. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 1 a 2 s.ř.s), přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí.
17. Z obsahu správního spisu se podává, že Oblastní inspektorát práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj zahájil dne 6. 5. 2019 kontrolu u žalobkyně na akci „Rekonstrukce zahrad - hrad Pernštejn“. V rámci provedené kontroly byla provedena identifikace fyzických osob zastižených na stavbě. Žalobkyně předložila v rámci prováděné kontroly rámcovou smlouvu o dílo uzavřenou s panem V. I., jejímž předmětem byly práce na akci „Vrchnostenská okrasná zahrada státní hrad Pernštejn“. Konkrétně se jednalo o pomocné práce, výkopové práce, práce pro potřeby stavby, úklid staveniště, které měly být provedeny v termínu od 4. 3. 2019 od 24. 5. 2019 za cenu 72 800 Kč bez DPH.
18. V rámci kontroly byl rovněž opatřen doklad - potvrzení o podání žádosti ze dne 2. 4. 2019, vystavené Ministerstvem vnitra, odbor azylové a migrační politiky, kterým bylo potvrzeno, že pan V. I. podal dne 21. 2. 2019 žádost o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty. Dalším zajištěným dokladem byla rámcová smlouva o dílo uzavřená mezi žalobkyní a osobou V. I. dne 4. 3. 2019, jejímž předmětem byla objednávka prací na akci „SH Pernštejn - Vrchnostenská okrasná zahrada“ s obdobnou specifikací prací za cenu 71 950 Kč bez DPH.
19. Z obsahu protokolu o poskytnutí součinnosti se podává, že pan V. I. se k věci vyjádřil a uvedl, že na místě pracuje od pondělí do pátku asi měsíc. Je zde nějaký mistr, jehož jméno nezná. Pracuje pro žalobkyni s osobou P. P., s nímž dělá stejnou práci. Poskytnutí součinnosti bylo rovněž vyžádáno od pana L. H., který uvedl, že je obchodním partnerem společnosti Gardenline, dozoruje průběh rozvodů elektra a kanalizace, vody, pozemních úprav, opravu zídek a schodů a stavební práce. Má objednávku na své IČ, pracovní smlouvu ani dohodu nemá a je projektantem.
20. Ze záznamu o zjištění na místě se podává, že v horní části svahu byly zjištěny osoby: P. P., který uvedl, že pracuje pro M-Prot Stav s. r. o., V. I., Y. P. a I. P., kteří uvedli, že pracují pro žalobkyni. Podle záznamů všichni čtyři pracovníci stavěli z týchž kamenů kamenné zdi v horní části svahu, práce všech čtyř pracovníků se nijak nelišila. Všichni pracovali stejným způsobem. Na místě byla pořízena fotodokumentace.
21. V dolní části svahu byl mimo jiné kontrolován pracovník V. P., který uvedl, že pracuje pro M-Prot Stav s. r. o. V horní části svahu byla dále kontrolována osoba M. M., který byl oblečen do černého pracovního oblečení bez označení, avšak tvrdil, že je turista a na pracovišti nepracuje, pouze zde prochází.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

22. K dotazu správního orgánu ministerstvo vnitra ke zjištěným osobám uvedlo, že P. P. má na území České republiky povolen dlouhodobý pobyt za účelem zaměstnání do 23. 3. 2020, od 24. 11. 2015 je jeho zaměstnavatelem společnost JURSLA. V. P. měl povolen dlouhodobý pobyt za účelem zaměstnání do 30. 4. 2019, dne 2. 4. 2019 podal žádost o prodloužení zaměstnanecké karty, o níž nebylo do dne 22. května 2019 pravomocně rozhodnuto, od 15. 9. 2011 je jeho zaměstnavatelem společnost JURSLA. V. I. měl na území povolen dlouhodobý pobyt za účelem zaměstnání do 1. 3. 2019, dne 21. 2. 2019 podal žádost o prodloužení zaměstnanecké karty, o níž nebylo do dne 22. 5. 2019 pravomocně rozhodnuto. Od 1. 6. 2017 byla jeho zaměstnavatelem žalobkyně. Všechny tři osoby měly pobyt nahlášený na adrese v Praze, změnu adresy nenahlásily.
23. Po provedení kontroly bylo se žalobkyní zahájeno přestupkové řízení a po provedeném dokazování bylo vydáno prvostupňové rozhodnutí. Proti prvostupňovému rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, které žalovaný napadeným rozhodnutím zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.
24. Co se týče obsahu žaloby, městský soud předně konstatuje, že žalobní námitky jsou do značné míry shodné s námitkami odvolacími. Zdejší soud připomíná, že pokud žalobkyně v žalobních bodech neprezentuje dostatečně konkrétní názorovou oponenturu vedoucí ke zpochybnění závěrů správního orgánu, nemusí pak soud hledat způsob pro alternativní a originální vyjádření závěrů, k nimž již správně dospěl správní orgán (podrobněji srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2014, č. j. 6 As 54/2013-128). Na tomto místě je také vhodné připomenout závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, který v rozsudku ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78 (publikován pod č. 2162/2011 Sb. NSS), uvedl, že žalobní bod „*je projednání způsobilý v té v té míře obecnosti, v níž je formulován, a případně – v mezích této formulace – v průběhu řízení dále doplněn. K tomu je ale třeba dodat, že míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod – byť i vyhovující – obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není naprosto na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují.*“ (bod 32 rozsudku).
25. Žalobkyně v první žalobní námitce uvedla, že napadené rozhodnutí je v rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu, definujícím požadavky na odůvodnění rozhodnutí správních orgánů.
26. Podle § 68 odst. 3 správního řádu *se v odůvodnění uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.*
27. Nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí spočívá dle ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, přičemž nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost předchází případné nepřezkoumatelnosti pro nedostatek jeho důvodů; důvody rozhodnutí lze zkoumat toliko u rozhodnutí srozumitelných (rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 11. 4. 2006, č. j. 31Ca 39/2005-70, č. 1282/2007 Sb. NSS). Za nesrozumitelnost rozhodnutí soudy považují například případy, kdy odůvodnění nedává smysl, který by svědčil o skutkových a právních důvodech, které vedly správní orgán k vydání rozhodnutí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2003, č. j. 7 A 547/2002-24); pro rozpor výroku s odůvodněním (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2003, č. j. 2 Ads

33/2003-78, č. 523/2005 Sb. NSS) či pro výrok, který nemá oporu v zákoně (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2003, č. j. 7 A 181/2000-29, č. 11/2003 Sb. NSS), nebo není-li rozhodnutí rozčleněno na výrok a odůvodnění, protože není zřejmé, zda správní orgán rozhodl o všech návrzích účastníka řízení (rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 21. 10. 1994, č. j. 6A 63/93-22).

28. Rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů je potom takové, z jehož odůvodnění není seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti tvrzené účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl a jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů. Rozhodnutí, jehož odůvodnění obsahuje toliko obecný odkaz na to, že napadené rozhodnutí bylo přezkoumáno a jeho důvody shledány správnými, je nepřezkoumatelné, neboť důvody, o něž se výrok opírá, zcela chybějí (rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 2. 1993, č. j. 6A 48/92-23, publ. pod č. 27/1994 v SpP).
29. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí z hlediska požadavků kladených na ně citovanou judikaturou Nejvyššího správního soudu a shledal, že zde stanoveným pravidlům plně vyhovuje. Žalovaný se vyjádřil ke všem odvolacím námitkám, řádně se jimi zabýval a v odůvodnění svého rozhodnutí se s nimi přesvědčivým a vyčerpávajícím způsobem vypořádal. Jelikož žalobkyně v podané žalobě neuvedla, v čem konkrétně nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí spočívá, omezuje městský soud argumentaci ohledně prvé žalobní námitky právě jen na takto obecné závěry. Prvá žalobní námitka není z uvedených důvodů opodstatněná.
30. Pokud jde o namítaný rozpor s § 174a zákona o pobytu cizinců, rovněž zde městský soud neshledává žalobu důvodnou. Jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 1. 2017, 9 Azs 288/2016 – 30, *„ustanovení § 174a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, stanoví pouze to, jakými okolnostmi se má správní orgán zabývat v případech, kdy je povinen zkoumat přiměřenost dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona. Na základě daného ustanovení však nelze určit, u kterých rozhodnutí má správní orgán povinnost přiměřenost dopadů zkoumat. To je nutno zhodnotit na základě jiných částí právního řádu než § 174a zákona o pobytu cizinců na území České republiky“*. Přiměřenosti dopadů rozhodnutí se však může dovolávat pouze rozhodnutím dotčený cizinec, nikoliv třetí osoba, jakou je v projednávané věci žalobkyně. Námitka je tak také nedůvodná.
31. Žalobkyně dále namítla porušení § 2 odst. 3 a 4 správního řádu. Podle uvedených ustanovení *„správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká (dále jen "dotčené osoby"), a může zasahovat do těchto práv jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu. Správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.“*
32. Citované zákonné ustanovení zakotvuje zásadu ochrany dobré víry a zásadu ochrany veřejného zájmu. Zásada ochrany dobré víry souvisí se zásadou právní jistoty a důvěry jednotlivce ve správnost právních aktů orgánů veřejné moci. Z uvedeného není zřejmé, jakým způsobem se rozhodnutí o přestupku mohlo dotknout dobré víry žalobkyně ve správnost právních aktů. Čtvrtý odstavec vyjadřuje zásadu označovanou jako zásada

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

předvídatelnosti či legitimního očekávání. Jedná se o požadavek, aby při řešení skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Týká se především těch situací, kdy správní orgány aplikují normy s neurčitými pojmy či využívají správní uvážení. Je-li to v konkrétním případě možné, mělo by z odůvodnění rozhodnutí vyplynout, že správní orgán zvolil řešení jako v typově podobných rozhodovaných případech. Jelikož žalobkyně nenamítá konkrétní okolnosti, na základě kterých by bylo možno přezkoumat, zda tato zásada byla napadeným rozhodnutím porušena, může městský soud pouze v obecné rovině konstatovat, že toto porušení neshledává.

33. Klíčová žalobní námitka spočívá v tvrzení, že pan V. I. nepotřeboval povolení k zaměstnání, neboť ani u žalobkyně zaměstnán nebyl, a mělo se z jeho strany jednat o plnění ze smlouvy o dílo.
34. Městský soud v Praze k tomuto nejprve rekapituluje relevantní právní úpravu.
35. Správního deliktu podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti se právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba dopustí tím, že umožní výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 1 nebo 2 zákona o zaměstnanosti.
36. Podle § 5 písm. e) bodu 1 zákona o zaměstnanosti se nelegální prací rozumí výkon závislé práce fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah; podle § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti se nelegální prací rozumí, *„práce konaná 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“*.
37. Ohledně vymezení pojmu závislé práce a pojmu pracovněprávní vztah zákon o zaměstnanosti odkazuje na zákoník práce (§ 2). Závislou prací je přitom podle § 2 odst. 1 zákoníku práce taková práce, která je vykonávána ve vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, jménem zaměstnavatele, podle pokynů zaměstnavatele a zaměstnanec ji pro zaměstnavatele vykonává osobně. Podle § 2 odst. 2 téhož zákona musí být závislá práce vykonávána za mzdu, plat nebo odměnu za práci, na náklady a odpovědnost zaměstnavatele, v pracovní době na pracovišti zaměstnavatele, popřípadě na jiném dohodnutém místě.
38. Podle § 3 zákoníku práce *„závislá práce může být vykonávána výlučně v základním pracovněprávním vztahu, není-li upravena zvláštními právními předpisy. Základními pracovněprávními vztahy jsou pracovní poměr a právní vztahy založené dohodami o pracích konaných mimo pracovní poměr“*.
39. Podle § 89 odst. 1 zákona o zaměstnanosti *„Cizinec může být přijat do zaměstnání a zaměstnáván, je-li držitelem platné zaměstnanecké karty, karty vnitropodnikově převedeného zaměstnance nebo modré karty, pokud tento zákon nestanoví jinak.“*
40. Podle § 89 odst. 2 zákona o zaměstnanosti *„Cizinec může být dále přijat do zaměstnání a zaměstnáván, má-li platné povolení k zaměstnání vydané krajskou pobočkou Úřadu práce a platné oprávnění k pobytu na území České republiky.“*
41. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí se podává, že v řízení bylo prokázáno, že žalobkyně umožnila cizinci V. I. výkon závislé práce mimo pracovněprávní vztah.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

42. Skutečnost, že pro V. I. žalobkyně vykonával závislou práci, byla dovozena z toho, že byl přítomen na daném pracovišti, evidován v docházce. Z formálně uzavřené rámcové smlouvy o dílo a objednávek mezi žalobkyní a osobou V. I. vyplývá, že prvotní základní pokyn k výkonu práce na daném pracovišti vzešel od žalobkyně, přičemž žalobkyně výkonem práce cizinců doplňovala nedostatek vlastních pracovních sil. Cizinec vykonával pracovní činnost, při které nemohl co do jejího provádění uplatnit vlastní rozhodovací volnost, prokazatelně vstoupil do podřízeného postavení vůči žalobkyni za účelem získání finančních prostředků, přičemž z doložené evidence docházky nelze než uzavřít, že se jednalo o práci soustavnou. Svou činnost pak vykonával jménem žalobkyně, na pracovišti neprováděl žádné specifické dílo odlišitelné od jiného. Zároveň bylo prokázáno, že musel splňovat podmínky veřejnoprávního povolovacího režimu zaměstnávání fyzických osob - cizinců, přičemž v řízení nevyplývalo, že by mu svědčila některá ze zákonných výjimek vztahujících se k zaměstnávání cizinců, přičemž bylo prokázáno, že pan V. I. byl držitelem zaměstnanecké karty, avšak tato mu byla vydána pro výkon práce na pracovní pozici společnosti M-Prot Stav s. r. o. s místem výkonu práce Praha a pracovním zařazením dělníci v oblasti výstavby budov, nikoliv tedy pro pracovní pozici u žalobkyně coby zaměstnavatele.
43. Námitka žalobkyně, že ze strany cizince se jednalo o plnění ze smlouvy o dílo a tedy že tato osoba nepotřebovala k výkonu pracovní činnosti na území České republiky pracovní povolení, byla dle závěrů Městského soudu v Praze, které jsou shodné se závěry žalovaného, provedeným dokazováním vyvrácena. Žalobkyni lze přisvědčit, že povinnost prokázat, že jde o zastřený pracovněprávní vztah, leží na správním orgánu a důkazní břemeno plně leží na straně žalovaného. Nicméně v provedeném řízení žalovaný, resp. správní orgán prvního stupně tuto povinnost splnil.
44. Zákoník práce v ustanovení § 2 odst. 1, vymezuje znaky závislé práce, které musí být kumulativně naplněny, aby se mohlo o závislou práci jednat:
- „Závislá práce 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. Za základní definiční znak závislé práce, který ji odlišuje od obchodněprávních či občanskoprávních vztahů, je vztah nadřízenosti a podřízenosti. Zaměstnavatel je oprávněn zaměstnanci udělovat pokyny a zaměstnanec je musí respektovat, přičemž právní rámec pracovněprávního vztahu vytváří ve svém důsledku dominantní postavení zaměstnavatele. Tyto vztahy vytváří osobní vztahy mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem, když oběma stranám náleží práva a povinnosti (zaměstnanec plní úkoly osobně a nemůže je přenést na další osobu - třetí subjekt, zaměstnavatel má pak povinnost chránit zdraví zaměstnance a jeho bezpečnost při práci“ (viz STEINICHOVÁ, Ladislava. § 140 (Správní delikty). In: STEINICHOVÁ, Ladislava aj. Zákon o zaměstnanosti: Komentář [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-4-3]. ASPI_ID KO435_2004CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.)*
45. K písm. e) se tamtéž uvádí: *„Jedná se o zakotvení samostatného bodu týkajícího se nelegální práce v návaznosti na transpozici sankční směrnice, dle kterého je za výkon nelegální práce považováno, pokud je umožněn výkon nelegální práce bez povolení k pobytu. Tato úprava byla do ZoZ zakotvena zákonem č. 1/2012 Sb., a to v důsledku transpozice směrnice 2009/52/ES o minimálních normách pro sankce a opatření vůči zaměstnavatelům neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (dále jen „směrnice“), jejímž primárním účelem, jak vyplývá z jejího názvu a např. čl. 1, který upravuje předmět a oblast působnosti, je zákaz zaměstnávání*

neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí s cílem bojovat proti nedovolenému přistěhovalectví. Na předmět úpravy směrnice pak reagují další články, které váží k zaručení dostatečných opatření. S tímto koresponduje i bod 24 důvodové zprávy k zákonu č. 1/2012 Sb., který říká, že „V souladu s článkem 14 směrnice 2009/52/ES je pro zajištění účinných a odpovídajících kontrol nelegální práce potřeba, aby zaměstnavatel měl v místě pracoviště kopie takových dokladů prokazujících legálnost práce, které si kontrolní orgán nemůže zajistit z příslušných registrů. Jedná se například o pracovní smlouvy, dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr nebo jiné smlouvy. Doklady prokazující oprávněnost pobytu cizince na území ČR je zaměstnavatel povinen podle § 102 odst. 3 uchovávat, a proto pro rychlejší a efektivnější průběh kontroly má mít jejich kopie v místě pracoviště cizince.“

46. Pro posouzení, zda v projednávané věci šlo o výkon závislé práce, bez ohledu na existenci uzavřených smluv o dílo, bylo rozhodné, že zjištěná osoba ukrajinské příslušnosti vykonávala práci s využitím pracovního náčiní žalobkyně, dle potřeb žalobkyně a na účet žalobkyně, která odpovídala za případné vady poskytnutých služeb. Byl tedy mezi nimi vztah nadřízenosti a podřízenosti, práce byla vykonávána podle pokynů žalobkyně. Okolnosti, které správní orgán prvního stupně v rámci provedené kontroly zjistil, tento závěr odůvodňují.
47. Bylo nepochybně zjištěno, že V. I. v době kontroly stavěl zeď z kamene společně s dalším pracovníkem. Do písemného poskytnutí součinnosti uvedl, že pracuje pro žalobkyni. Na místě předložil rámcovou smlouvu o dílo ze dne 4. 3. 2019 a objednávku ze dne 4. 3. 2019, uzavřené se žalobkyní. V. I. na místě uvedl, že na pracovišti pracuje asi měsíc, od pondělí do pátku, dále uvedl, že je zde i nějaký mistr, který říká, co má dělat. Dále uvedl, že pracuje pro žalobkyni a že pracuje od 8 do 16 hodin.
48. Okolnosti, které vyplynuly z provedené kontroly, odůvodňují závěr, že v případě osoby pana V. I. se jednalo o výkon závislé práce. Osobní dokumenty pak potvrzují závěry žalovaného, že V. I. vykonával tuto práci v rozporu se zaměstnaneckou kartou. Ani třetí žalobní námitka není důvodná.
49. Ve čtvrté žalobní námitce žalobkyně namítá, že dokazování bylo provedeno v rozporu se zákonem.
50. Podle § 8 písm. f) kontrolního řádu *kontrolující je v souvislosti s výkonem kontroly dále oprávněn vyžadovat od kontrolované osoby a povinné osoby další součinnost potřebnou k výkonu kontroly.* Jde o doplňkové oprávnění zamezující zmaření kontroly tam, kde bude třeba poskytnutí určité kontrolním řádem výslovně nespécifikované součinnosti kontrolované, případně povinné osoby.
51. Podle § 12 odst. 1 kontrolního řádu *obsahuje protokol o kontrole skutečnosti vztahující se k vykonané kontrole, mezi nimi kontrolní zjištění, obsahující zjištěný stav věci s uvedením nedostatků a označení právních předpisů, které byly porušeny, včetně uvedení podkladů, z kterých tato kontrolní zjištění vycházejí [písm. h)].*
52. Literatura k tomu uvádí: „ (...) požadavky kontrolujících na další součinnost potřebnou k výkonu kontroly jsou tak v zásadě limitovány tím, co je v čase, ve kterém je určitá součinnost požadována, reálně možné (nelze se např. dožadovat poskytnutí určitých dokumentů či přítomnosti určitých fyzických osob, pokud v daném okamžiku nejsou a nemusí být na místě kontroly přítomné), a dále obecnou povinností požadovat jen to, co je nezbytné k výkonu kontroly, tedy šetřit práva a oprávněné zájmy kontrolované osoby, povinné osoby a třetí osoby“.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

(JELÍNKOVÁ, Jitka. § 8 Další práva kontrolujícího. In: JELÍNKOVÁ, Jitka. Kontrolní řád: Praktický komentář [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-4-5]. ASPI_ID KO255_p12012CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.)

53. Městský soud k tomu uvádí, že základním výstupem kontroly, a tudíž jejím stěžejním dokumentem je protokol o kontrole, který by měl zachytit všechny podstatné skutečnosti provedené kontroly a především jasně popsat kontrolní zjištění. V rámci přehlednosti a objektivnosti provedené kontroly by měl tedy protokol o kontrole obsahovat popis toho, co bylo zjišťováno s konkrétním výsledkem, zda takto zjištěný stav je či není v souladu s uloženými povinnostmi, jejichž dodržování bylo kontrolováno.
54. Zjištění kontrolních pracovníků učiněná na místě samém a podrobně popsána v protokolu o kontrole ze dne 11. 7. 2019, který dle kontrolního řádu představuje výsledný dokument celé kontroly, shrnuje její celkový průběh a zachycuje reálně zjištěný stav věci a kontrolní zjištění, tj. výsledek, zda zjištěný stav je či není v souladu s konkrétními povinnostmi upravenými zákonem o zaměstnanosti.
55. Správní řád připouští kontrolní protokol jako jediný podklad pro vydání příkazu, pokud kontrolu provedl správní orgán, který je věcně a místně příslušný ke správnímu řízení navazujícímu na kontrolní zjištění a jsou-li splněny další podmínky stanovené § 150 odst. 2.
56. Žalovaný v napadeném rozhodnutí cituje judikaturu Nejvyššího správního soudu, která připouští listiny pořízené při kontrole jako důkazy (viz rozsudky ze dne 20. 8. 2015, č. j. 1 Ads 33/2015-64, ze dne 9. 9. 2010, č. j. 1 As 34/2010-73, ze dne 4. 2. 2015, č. j. 3 As 155/2014-54).
57. Žalobkyně se mýlí, pokud pokládá opatřené záznamy o poskytnuté součinnosti (jak uvádí v žalobě „*jakési pohovory při kontrole na pracovišti s různými namátkou vybranými osobami*“), za rozhodné důkazy, ze kterých správní orgán při zjištění skutkového stavu vycházel. Ze shora shrnutého obsahu správního spisu a citovaných zákonných východisek je zřejmé, že klíčovým důkazem, z něhož správní orgán prvního stupně vycházel, byl protokol o kontrole, který Městský soud v Praze přezkoumal a pokládá jej za zcela splňující podmínky vyplývající ze zákona o kontrole, (ostatně žalobkyně v podané žalobě proti protokolu o kontrole nijak nebrojí), přičemž žalobkyni byl tento protokol doručen a žalobkyni nebylo upřeno právo proti kontrolním zjištěním obsaženým v protokolu uplatnit námitky, které žalobkyně využila, a o jejíž námitkách bylo rozhodováno. Ze správního spisu rovněž vyplývá, že výsledek kontrolního zjištění obsažený v protokolu o kontrole se stal podkladem pro dokazování ve správním řízení, které bylo provedeno v souladu se správním řádem.
58. Čtvrtá žalobní námitka tedy rovněž není důvodná. S tím souvisí i námitka žalobkyně, že ve věci nebyl vyslechnut její jednatel, což označuje za opomenutý důkaz. Městský soud v Praze k tomu připomíná, že rozsah provedení dokazování určuje zásadně správní orgán, který podle § 82 odst. 1 přestupkového zákona posoudí, které důkazy provede a které nikoliv.
59. Poté co přezkoumal obsah správního spisu, dospěl Městský soud v Praze k závěru, že provedení výslechu jednatele žalobkyně nebylo bezpodmínečně nutné ke zjištění skutkového stavu a prvostupňový orgán ani žalovaný nepochybili, pokud důkaz neprovedli. Skutkový stav zcela zjevně vyplývá z obsahu kontrolního protokolu a listin,

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

kteřé byly opatřeny ve vztahu k osobě V. I. a které se týkaly jeho pobytového statusu a oprávnění k zaměstnání.

60. Pokud žalobkyně uvedla, že *do poslední chvíle nevěděla, jakého názoru správní orgán je a neměla se tak k čemu vyjádřit*, soud odkazuje na *Oznámení o zahájení přestupkového řízení a o provedení dokazování*, ze kterého jasně plyne, co bylo předmětem kontroly a přestupkového řízení: podezření na spáchání přestupku dle ust. § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, kterého se měla dopustit žalobkyně tím, že umožnila panu V. I. výkon závislé činnosti mimo pracovní vztah spočívající v pomocných stavebních pracích. Žalobkyně byla zároveň vyzvána, aby k dokazování přinesla všechny navrhované důkazy k doložení či prokázání skutečného stavu věci. Žalobkyně ačkoliv napadá zjištěný skutkový stav, ani v žalobě neuvádí, v čem je žalovaným zjištěný skutkový stav nesprávný. Nepřichází se svou vlastní verzí skutečného stavu věci, kterou by mohla prokázat např. právě výslech jejího jednatele. Soud má proto za to, že žalobkyně aktivně nebrojí proti zjištěnému skutkovému stavu, ale pouze proti jeho právnímu hodnocení, tj. závěru, zda šlo o výkon závislé činnosti nebo o vyhotovení díla na základě smlouvy o dílo, k čemuž se vyjádřil výše. Žalobní námitka je tak rovněž nedůvodná.

61. K výši uložené pokuty pak městský soud konstatuje následující:

Soud předně považuje uloženou pokutu za řádně zdůvodněnou. Prvostupňový orgán podle názoru soudu odůvodnil výši pokuty dostatečně, když jako okolnost mírně polehčující označil to, že se u žalobkyně jedná o první spáchání přestupku. Rovněž ve svém rozhodnutí popsal, jaký veřejný zájem a jak intenzivně byl spácháním přestupku dotčen. Takovéto odůvodnění výše pokuty lze považovat za dostatečné, logické a přezkoumatelné. Výši pokuty soud vzhledem všem okolnostem případu nepovažuje za zjevně nepřiměřenou. Pokuta se pohybuje v zákonném rozpětí, resp. při dolní hranici.

62. Rámec judikatury týkající se zákazu likvidačních pokut vymezil svými rozhodnutími především Ústavní soud. Plenárním nálezem ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02, č. 405/2002 Sb., Ústavní soud zrušil část § 106 odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), která stanovila dolní hranici pokuty za jiný správní delikt podle stavebního zákona ve výši 500 000 Kč. Ústavní soud posuzoval, zda toto zákonodárcem zvolené řešení je legitimním zásahem do základních práv - v daném případě do práva vlastnit majetek. Ústavní soud přitom vycházel z toho, že ne každé odnětí majetku na základě pokut, příp. poplatků a daní zakládá zásah do vlastnických práv, nýbrž jen takové, jež majetkové vztahy dotčeného subjektu zásadně mění, tj. tak, že mění celkovou majetkovou pozici „*zmařením samé podstaty majetku*“. V případě podnikajících osob je vyloučen zásah, v jehož důsledku by byla „*zničena majetková základna pro další podnikatelskou činnost*“. Nepřípustné jsou tudíž podle Ústavního soudu takové pokuty, jež mají „*likvidační charakter*“, čímž Ústavní soud rozumí i takové případy, v nichž pokuta natolik přesáhne možné výnosy z podnikání, že se podnikatelská činnost v podstatě stává bezúčelnou (tj. směřující pouze k úhradě uložené pokuty po značné časové období). Ústavní soud dále upozornil na nebezpečí likvidační pokuty spočívající v dopadech na pachatelovo okolí, a to zejména u podnikajících fyzických osob vzhledem k tomu, že není oddělen jejich soukromý majetek a majetek určený k podnikání. V daném případě dospěl Ústavní soud k závěru, že posuzovaná dolní hranice výše pokuty je v rozporu s čl. 11 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, neboť „*paušalizuje závažnost protiprávního jednání, což*

vede k omezení možnosti správního orgánu přihlédnout ke konkrétním okolnostem případu, osobě delikventa a k jeho poměrům“.

63. Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, čj. 1 As 9/2008-133, *„likvidační pokutou přitom rozšířený senát rozumí sankci, která je nepřiměřená osobním a majetkovým poměrům pachatele deliktu do té míry, že je způsobila mu sama o sobě přivodit platební neschopnost či ho donutit ukončit podnikatelskou činnost, nebo se v důsledku takové pokuty může stát na dlouhou dobu v podstatě jediným smyslem jeho podnikatelské činnosti splácení této pokuty, a zároveň je zde reálné riziko, že se pachatel, případně i jeho rodina (jde-li o podnikající fyzickou osobu) na základě této pokuty dostanou do existenčních potíží.“*
64. Žalovaný vyšel ze zjištění, že žalobkyně v rámci své podnikatelské činnosti hospodaří se značnými finančními prostředky, její čistý obrat za rok 2019 činil 16 854 000 Kč a za rok 2018 14 833 000 Kč. Její podnikání bylo stabilně ziskové, v roce 2019 činil výsledek hospodaření 472 000 Kč, v roce 2018 529 000 Kč. V řízení před žalovaným a ani v řízení před městským soudem žalobkyně nepředložila žádné podklady, na základě kterých by bylo lze dovodit, že pokuta je způsobila přivodit ji platební neschopnost, donutit ukončit podnikatelskou činnost, či způsobit existenční potíže ve smyslu shora citovaného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu. Toto břemeno přitom leželo primárně na žalobkyni (i k tomu viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 - 133).

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

65. S ohledem na vše shora uvedené dospěl soud k závěru, že rozhodnutí žalovaného, kterým bylo odvolání žalobkyně zamítnuto, bylo vydáno v souladu se zákonem a shora uvedené žalobní námitky uplatněné žalobkyní nejsou důvodné. Soudu tedy nezbylo, než žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítnout.
66. Výrok o nákladech řízení má 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. Žalobkyně v řízení úspěšná nebyla, proto ji právo na náhradu nákladů řízení nepřisluší. Žalovanému, který měl v řízení plný úspěch, však žádné náklady spojené s tímto řízením nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se žádnému z účastníků náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Poučení:

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

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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

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

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

V Praze dne 17. dubna 2024

JUDr. Slavomír Novák v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.