



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Gabriely Bašné a soudců Mgr. Ondřeje Hrabce a Mgr. Kateřiny Kozákové a ve věci

žalobce

MAZRO CZ s.r.o., IČO 292 973 20
sídlem Meteorologická 792/29, 142 00 Praha 4
zastoupen advokátem Mgr. Vratislavem Tauberem
se sídlem nám. 28 října 1898/9, 602 00 Brno

proti
žalovanému

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 6. 2022, č. j. 2079/1.30/22-6, sp. zn. S9-2021-509,

takto:

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

Odůvodnění:

I.

Základ sporu

1. Žalobce se žalobou domáhal přezkoumání a zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí žalovaného, jímž zamítl jeho odvolání a potvrdil rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj se sídlem v Brně (dále též „prvostupňový správní orgán“) ze dne 3. 2. 2022, č. j. 28161/9.30/21-12, kterým byl žalobce ve výroku I. uznán vinným z přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném do 30. 12. 2020 (dále jen „zákon o zaměstnanosti“). Přestupku se dopustil tím, že umožnil výkon nelegální práce dle § 5 písm. e) bod 2. zákona o zaměstnanosti, když dne 6. 10. 2020 na pracovišti Velkosklad ovoce a zeleniny Hortim-International, spol. s r.o. na adrese Kšírova 242, Brno (dále též „pracoviště“), umožnil cizincům ukrajinské příslušnosti:

- (i) N. B.,
- (ii) O. F.,
- (iii) L. F.,
- (iv) Y. K.,
- (v) H. K.,
- (vi) O. L.,
- (vii) V. L.,
- (viii) L. M.,
- (ix) O. M.,
- (x) S. P.,
- (xi) M. R.,
- (xii) M. S.,
- (xiii) M. S.,
- (xiv) V. T.,
- (xv) Z. V.,
- (xvi) V. Y.,
- (xvii) A. Y.,

výkon závislé práce, která spočívala v pomocných, balících a úklidových pracích na pracovišti, bez povolení k zaměstnání, čímž byl porušen § 89 odst. 2 zákona o zaměstnanosti.

Za přestupek byl žalobci výrokem II. podle § 35 písm. b) a § 46 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění rozhodném (dále jen „přestupkový zákon“) uložen správní trest pokuty, a to podle § 140 odst. 4 písm. c) zákona o

zaměstnanosti ve výši 540 000 Kč, kterou byl zavázán uhradit ve lhůtě 90 dnů od nabytí právní moci na účet Celní úřad pro Jihomoravský kraj. Žalobci byla současně uložena povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč podle § 95 odst. 1 přestupkového zákona a vyhlášky č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení, ve znění rozhodném.

2. Žalovaný k odvolání sice prvostupňové správní rozhodnutí potvrdil, nicméně přistoupil ke změně výroku I. tak, že za datum narození každého z jmen vypočtených cizinců doplnil slovní spojení „v rozporu s povolením k zaměstnání“, tato povolení u každého z vyjmenovaných cizinců konkretizoval uvedením jejich čísla jednacímho a data vydání a současně vypustil slovní spojení: „bez povolení k zaměstnání“; dále výrok II. prvostupňového správního rozhodnutí změnil tak, že slova „dle § 140 odst. 4 písm. c) zákona o zaměstnanosti“ nahradil slovy: „dle § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti“ a slova „na účet Celní úřad pro Jihomoravský kraj“ změnil na „na účet Celního úřadu pro Jihomoravský kraj“.
3. Ze správního spisu soud zjistil následující podstatný skutkový stav:
4. Prvostupňový správní orgán za součinnosti Policie ČR provedl kontrolu dne 6. 10. 2020 na pracovišti podle § 125 zákona o zaměstnanosti v rozsahu § 126 odst. 1 zákona o zaměstnanosti. Předmětem kontroly bylo dodržování pracovněprávních předpisů dle § 126 odst. 2 zákona o zaměstnanosti, se zaměřením zejména na umožnění výkonu a výkon nelegální práce a zastřeného zprostředkování zaměstnání. Průběh kontroly, zjištěné skutečnosti, jakož i doklady a písemnosti, o které se kontrolní zjištění opírá, byly zaznamenány v protokolu o kontrole ze dne 19. 5. 2021, č. j. 26832/9.71/20-19, a jsou v přílohách ve spise založeny. Žalobce podal proti kontrolním zjištěním námitky, které byly nadřízeným vyřízeny tak, že se zamítají (Vyřízení námitek nadřízeným ze dne 13. 7. 2021, č. j. 26832/9.71/20-22).
5. Na základě vyhodnocení výsledků kontroly prvostupňový správní orgán dne 2. 11. 2021 zahájil s žalobcem řízení pro možné spáchání přestupků podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, a to doručením Oznámení o zahájení řízení ze dne 1. 11. 2021, sp. zn. S9-2021-509.
6. Následně prvostupňový správní orgán vydal rozhodnutí, kterým byl žalobce uznán vinným z přestupků, jak podrobně citováno v bodě 1. tohoto rozsudku.
7. Žalobce podal proti rozhodnutí prvostupňového správního orgánu odvolání, poté prvostupňový správní orgán zaslal žalobci Vyrozumění ze dne 31. 5. 2022, č. j. 2079/1.30/22-3, v němž žalobce poučil o tom, že bude upřesněn popis skutku vytýkaného jednání s tím, že jeho právní kvalifikace zůstane nezměněna (na straně 2 Vyrozumění byla zamýšlená změna výroku I. uvedena zcela konkrétně a shodně tak, jak byl dotčený výrok I. v žalobou napadeném rozhodnutí následně vydán), žalobci byla zároveň poskytnuta lhůta 5 pracovních dnů, aby se k zamýšlené změně vyjádřil. Žalobce reagoval podáním ze dne 7. 6. 2022 v němž uvedl, že je nutno prvostupňové správní rozhodnutí z důvodu žalovaným navržené změny výroku zrušit, a to s ohledem na porušení jeho procesního práva podat odvolání i proti změněné formě výroku prvostupňového rozhodnutí.
8. Následně žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím zamítl žalobcovo odvolání, provedl změnu výroků prvostupňového správního rozhodnutí (viz odstavec 2. rozsudku),

Shodu s prvopisem provedla: S. K.

v odůvodnění rozhodnutí se ztotožnil se skutkovými zjištěními prvostupňového správního orgánu a s ohledem na provedenou změnu výroku I. doplnil právní posouzení přestupku učiněné prvostupňovým správním orgánem. Akcentoval, že vytýkané jednání bylo žalobci prokázáno a přestupek, jehož spáchání je mu kladeno za vinu, byl řádně popsán již v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí. Nicméně úvahu prvostupňového správního orgánu korigoval, jelikož dospěl k závěru, že se žalobce sice dopustil nelegální práce dle § 5 písm. e) bodu 2. zákona o zaměstnanosti, jelikož cizincům umožnil výkon závislé práce, avšak nikoli bez povolení k zaměstnávání, nýbrž tak činil v rozporu s jejich povoleními k zaměstnávání. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2021, č. j. 4 Ads 346/2020–33, vysvětlil, že cizinci konali práci na základě dohod o provedení práce, jenže dohoda o provedení práce není dle § 91 odst. 2 písm. a) zákona o zaměstnanosti vypočtena mezi obligatorními podklady potřebnými pro úspěšné schválení žádosti o vydání povolení k zaměstnání. Žalovaný zopakoval, že byl oprávněn provést korekci výroku spočívající v upřesnění popisu skutku dle § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád ve znění rozhodném (dále jen „správní řád“), jelikož jím provedenou změnou nebylo nikterak zasaženo do procesních práv žalobce. Provedená změna totiž neměla významný vliv na skutkové okolnosti, tím méně na dokazování. Naopak upozornil na to, že již prvostupňový správní orgán se zabýval právním jednáním, na jehož základě došlo ke vzniku pracovněprávního vztahu, v jehož rámci cizinci práci vykonávali. Shrnu, že prvostupňový správní orgán správně konstatoval, že cizinci práci konali na základě dohod o provedení práce, předmětné dohody řádně vyspecifikoval, příkladmo z nich citoval a poukázal i na § 75 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce ve znění rozhodném (dále jen „zákoník práce“). Odmítnul odvolací námitku žalobce, že dotčené dohody jsou neplatné, tudíž že je nutno takováto neplatná právní ujednání posuzovat dle jejich obsahu. Žalovaný naopak zdůraznil, že žalobce na základě dohod o provedení práce umožnil cizincům výkon práce v ČR, což má dosah do norem práva veřejného a nikoli soukromého. Rovněž tak žalovaný nesouhlasil s odvolací námitkou, že změnou žalobou napadeného rozhodnutí mělo dojít k porušení zásady dvojinstančnosti, na podporu své argumentace odkázal na rozhodnutí Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 9. 2017, č. j. 30 A 203/2016-107, s tím, že i po provedeném upřesnění právní kvalifikace zůstala zachována zákonná definice nedovoleného jednání, tj. § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti, a rovněž tak zůstalo zachováno stejné zákonné ustanovení, které bylo v důsledku jednání žalobce porušeno, tj. § 89 odst. 2 zákona o zaměstnanosti; tudíž se jednalo o zákonem předvídaný postup dle § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád ve znění rozhodném (dále jen „správní řád“). Žalovaný se ztotožnil i s výší uložené pokuty žalobci prvostupňovým správním orgánem a nepřistoupil ke změně jejího druhu ani výše, jelikož i po změně považoval jednání žalobce za stejně společensky nebezpečné.

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalované

9. Žalobce v podané žalobě předně v obecné rovině namítal, že žalobou napadeným rozhodnutím byla porušena zásada dvojinstančnosti a práva žalobce na obhajobu; dále, že skutek nebyl žalovaným dostatečně vymezen; a že skutkový stav věci nebyl zjištěn v dostatečném rozsahu.
10. Konkrétně žalobce k námitce porušení zásady dvojinstančnosti připustil, že mu bylo doručeno Vyrozumění ze dne 31. 5. 2022, v němž byl o úmyslu žalovaného upřesnit skutek informován. Přesto byl přesvědčen, že provedená změna žalovanému

Shodu s prvopisem provedla: S. K.

neumožňovala postup dle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, jelikož se nejedná o nepatrnou změnu v odůvodnění, nýbrž jde o změnu ve výrokové části. Žalovaným v žalobou napadeném rozhodnutí zmíněné rozhodnutí krajského soudu označil za nepřiléhavé, jelikož v případě, jímž se krajský soud zabýval, bylo doplněno a zpřesněno toliko odůvodnění prvostupňového rozhodnutí. Avšak v nyní posuzované věci byla změněna skutková věta ve výroku prvostupňového rozhodnutí. Nejednalo se tak o upřesnění skutku, nýbrž o změnu jeho vymezení. Zákonnou definici jednání dle § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti lze totiž naplnit několika různými typy jednání, např. zaměstnáváním cizinců v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání či jejich zaměstnáváním bez příslušného povolení. Každá z těchto situací by se však dokazovala odlišným způsobem a taktéž vykazuje rozdílnou míru společenské škodlivosti. Žalobci tudíž bylo jednak znemožněno realizovat účinnou procesní obranu, a současně mu byla nezákonně uložena pokuta na základě jiného skutkového vymezení, když je zřejmé, že skutek spočívající v nově formulovaném jednání výkonu nelegální práce spočívající ve výkonu práce v rozporu s vydaným povolením k zaměstnávání, je méně společensky škodlivé, což se ale nepromítlo ve správním uvážení.

11. Žalobce dále vytýkal žalovanému nedostatečné vymezení skutku. Takovéto pochybení nelze zhojit odkazem na odůvodnění rozhodnutí, což vyplývá i z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2020, č. j. 4 Afs 211/2020-32. Žalobce upozornil na to, že již v odvolání namítal nedostatečné vymezení skutku v prvostupňovém rozhodnutí, neboť i předchozí vymezení skutku bylo natolik nedostatečné (stručné), že nemohlo pro účely hmotněprávní kvalifikace přestupku obstát. Dále uvedl, že: *„sama okolnost, že někdo umožní výkon závislé práce spočívající v balení čehosi přestupkově kvalifikované jednání ještě nezakládá, kdy navíc není zřejmé, proč je postihován na pracovišti cizí osoby“*, poté navazující závěrečnou formulaci výroku týkající se § 89 odst. 2 zákona o zaměstnanosti označil za zmatečnou. Byl přesvědčen, že byt' došlo ke změně výroku, ani nově upravený výrok nesplňuje požadavky na řádné vymezení výroku a jeho nutnou konkretizaci. Žalobce měl za to, že z výroku nelze zjistit, v čem má být výkon závislé práce u třetích osob za existence vydaného a pravomocného povolení k zaměstnání, nedovolený či zakázaný (viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2022, č. j. 1 As 67/2009-64, bod 16 a ze dne 16. 3. 2010, č. j. 1 As 92/2009-65). Žalobce připustil, že se žalovaný shodnou odvolací námitkou zabýval, nicméně tak učinil nesprávně a v rozporu s § 93 přestupkového zákona a rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2019, č. j. 2 As 291/2018-50.
12. Poslední žalobní námitkou byla námitka nedostatečně zjištěného skutkového stavu věci. Žalobce opět upozornil, že již v odvolání namítal, že u listin nazvaných „dohody o provedení práce“ sporoval jejich platnost. Měl za to, že se jedná o neplatné listiny, tudíž jejich obsah by se měl posoudit dle § 575 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník ve znění rozhodném, a přiměřeně i dle § 4, § 18 zákoníku práce, dle nichž je nutno v případě neplatného ujednání posoudit náležitosti takovéhoho úkonu jako jiného právního jednání, které platné je. Žalobce proto nesouhlasil s tím, že správní orgány v tomto smyslu nepostupovaly, když se nezabývaly tím, zdali sporné listiny nezaložily jiný – platný pracovněprávní vztah, jež by byl v souladu se zákonem o zaměstnávání. Prvostupňový správní orgán však nesprávně vycházel z textace listin, aniž by přistoupil ke zjišťování dalších skutečností a k provedení dalších důkazů, jimiž by bylo lze bez důvodných pochybností zodpovědět otázku, na základě jakého (platného) právního titulu byli cizinci u žalobce zaměstnáváni. Tím, že správní orgány předestřeným způsobem nepostupovaly,

porušily povinnost stanovenou § 3 správního řádu, tj. nedostatečně zjistily skutkový stav věci.

13. Žalobce navrhoval, aby soud zrušil žalobou napadené rozhodnutí.
14. Žalovaný ve vyjádření k žalobě ze dne 19. 9. 2022 plně odkázal na žalobou napadené rozhodnutí a na rozhodnutí prvostupňového správního orgánu, jelikož žalobce se v žalobě bránil stejnými námitkami jako v odvolání. Zopakoval, že jím provedená změna ve výrokové části prvostupňového rozhodnutí nebyla pro žalobce překvapivá a došlo toliko ke změně v popisu skutku za totožného skutkového stavu zjištěného prvostupňovým správním orgánem.
15. Žalovaný navrhl soudu aby, nedůvodnou žalobu zamítl.

III.

Ústní jednání

16. Na ústním jednání dne 29. 5. 2024 právní zástupce žalobce setrval na svém procesním stanovisku a odkázal na v žalobě uvedené žalobní námitky. Akcentoval, že dohody o konání práce uzavřené s cizinci jsou neplatné právní úkony; správní orgány se jejich obsahem řádně nezabývaly, proto je navrhl provést k důkazu. Taktéž připomněl, že neměl možnost reagovat na novou situaci ve správním řízení, která spočívala ve změněném právním názoru žalovaného.
17. Žalovaný na ústním jednání taktéž setrval na procesním stanovisku a odkázal plně jak na vyjádření k žalobě, tak na odůvodnění napadeného rozhodnutí, zdůraznil.
18. Soud na ústním jednání zamítl pro nadbytečnost návrh žalobce na provedení důkazu dohodami o provedení práce, jelikož tyto listiny jsou založeny ve správním spise, přičemž soud z něj při přezkumu zákonnosti rozhodnutí žalovaného vychází a správním spisem se dokazování zásadně neprovádí (rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 Afs 8/2008 - 117 ze dne 29. 1. 2009, č. 2383/2011 Sb. NSS).

V.

Posouzení žaloby

19. Na základě podané žaloby přezkoumal Městský soud v Praze napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v mezích žalobcem uplatněných žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu [§ 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“)].
20. Žaloba není důvodná.
21. Při posouzení věci soud vyšel z následující právní úpravy:
22. Podle § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti „[p]ro účely tohoto zákona se rozumí nelegální práci práce vykonávaná cizincem v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání nebo bez tohoto povolení, je-li podle tohoto zákona vyžadováno, nebo v rozporu se zaměstnaneckou kartou, kartou vnitropodnikově převedeného zaměstnance nebo modrou kartou vydanými podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky nebo bez některé z těchto karet; to neplatí v případě výkonu jiné práce podle § 41 odst. 1 písm. c) zákoníku práce, nebo“

23. Podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti „*právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba se správního deliktu dopustí tím, že umožní výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 1 nebo 2,*“
24. Podle § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti „*[z]a správní delikt se uloží pokuta do 10 000 000 Kč, jde-li o správní delikt podle odstavce 1 písm. c) a e) nebo f), nejméně však ve výši 50 000 Kč.*“
25. Soud se nejprve vypořádá s žalobní námitkou, v níž žalobce namítá nepřezkoumatelnost žalobou napadeného rozhodnutí pro nedostatečné vymezení skutku v jeho výroku. Žalobce byl přesvědčen, že ani jedno ze správních rozhodnutí neobsahuje výroky splňující zákonné náležitosti, jelikož jsou natolik stručné, že spáchaný skutek nevymezují dostatečně. Dokonce poslední odstavec výroku I. prvostupňového správního rozhodnutí označil za zmatečný.
26. Základní náležitosti výrokové části správního rozhodnutí jsou zakotveny v § 68 odst. 2 správní řád, dle tohoto zákonného ustanovení: „*[v]e výrokové části se uvede řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, a označení účastníků podle § 27 odst. 1. Účastníci, kteří jsou fyzickými osobami, se označují údaji umožňujícími jejich identifikaci (§ 18 odst. 2); účastníci, kteří jsou právnickými osobami, se označují názvem a sídlem. Ve výrokové části se uvede lhůta ke splnění ukládané povinnosti, popřípadě též jiné údaje potřebné k jejímu řádnému splnění a výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání (§ 85 odst. 2). Výroková část rozhodnutí může obsahovat jeden nebo více výroků; výrok může obsahovat vedlejší ustanovení.*“ A podle § 93 odst. 1 písm. e) přestupkového zákona se ve „*výrokové části rozhodnutí o přestupku, kterým je obviněný uznán vinným, se kromě náležitostí podle správního řádu uvede druh a výměra správního trestu, popřípadě výrok o podmíněném upuštění od uložení správního trestu, o upuštění od uložení správního trestu nebo o mimořádném snížení výměry pokuty*“. Soud, co se týče problematiky zákonnosti a přezkoumatelnosti výrokové části správních rozhodnutí odkazuje na rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006-73, z něhož vyplývá, že vymezení předmětu řízení ve výroku rozhodnutí o správním deliktu musí vždy spočívat ve specifikaci deliktu tak, aby sankcionované jednání nebylo zaměnitelné s jednáním jiným. Pouze z výroku lze zjistit, zda a jaká povinnost byla porušena a jaké opatření či sankce byly uloženy. Rozšířený senát tedy uzavřel, že „*výrok rozhodnutí o jiném správním deliktu musí obsahovat popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popř. i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným*“. Přičemž zajisté není nutné, aby ve výroku rozhodnutí byly dopodrobna vyčerpávajícím způsobem uvedeny veškeré správními orgány zjištěné skutečnosti. Je však nezbytné, aby ve výroku rozhodnutí správního orgánu byla nezaměnitelným způsobem uvedena poruchová jednání a místo, čas a způsob spáchání daného deliktu. Soud dodává, že byť se rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v citovaném rozsudku výslovně vymezoval k výrokovým náležitostem jiného správního deliktu, bezpochyby lze jeho obecné teze bez dalšího aplikovat i na výrokovou část rozhodnutí o přestupku dle zákona o zaměstnanosti.
27. Soud v nyní posuzované věci konstatuje, že výrok I. prvostupňového rozhodnutí i jeho změna provedená ve výroku druhostupňového správního rozhodnutí obsahuje zcela konkrétní určení skutku, pro který byla žalobci uložena pokuta. Ve výroku I. prvostupňového správního orgánu je řádně specifikováno vytýkané jednání žalobce, v němž prvostupňový správní orgán spatřuje přestupek. Konkrétně se jedná o umožnění

výkonu nelegální práce cizincům žalobcem. Taktéž je zde přesným způsobem popsáno zjištěné protiprávní jednání žalobce, tj. výkon závislé práce spočívající v pomocných, balicích a úklidových pracích 17 cizinci ukrajinské státní příslušnosti *bez povolení k zaměstnání* (všech 17 cizinců je ve výroku přesně označeno křestním jménem, příjmením a datem narození) i s odkazy na dotčená zákonná ustanovení (přestupek dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti; nelegální práce dle § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti, čímž došlo k porušení § 89 odst. 2 zákona o zaměstnanosti). Ve výroku je rovněž uvedeno datum (dne 6. 10. 2020) a místo (pracoviště Velkoskladu ovoce a zeleniny Hortim-Internationa, spol. s r.o. na adrese Brno, Kšírova 242), tj. kdy a kde byl výkon nelegální práce zjištěn. Výrokem II. prvostupňového správního rozhodnutí byla žalobci uložena sankce, a to pokuta ve výši 540 000 Kč dle 140 odst. 4 písm. c) zákona o odpovědnosti, a to současně s povinností uhradit náklady řízení, přičemž zde bylo popsáno, na jaký účet a v jaké lhůtě, je třeba tyto povinnosti splnit. Soud konstatuje, že oba výroky prvostupňového správního rozhodnutí byly formulovány tak, že z nich bylo zcela zřejmé, jakého přestupku, a to z hlediska skutku i jeho právní kvalifikace, se žalobce dopustil, a rovněž tak, jaká mu byla uložena sankce. Žalobce sice označil závěrečnou formulaci, v níž bylo uvedeno, že mělo být „porušeno § 89 odst. 2 zákona o zaměstnanosti“ za zmatečnou v souvislosti s předchozí formulací výroku. Soud ani na tuto výtku žalobce nevešel, jelikož § 89 odst. 2 zákona o zaměstnávání zakotvuje jednu z obecných povinností zaměstnavatele zaměstnávat cizince, a to například v souladu s platným povolením k zaměstnání a platným oprávnění k pobytu. Přeneseno na nyní posuzovanou věc tak žalobce v postavení zaměstnavatele mohl cizince zaměstnávat toliko v místě a druhem práce uvedenými v povolení k zaměstnání, z dotčeného výroku srozumitelně vyplývá, že pokud tak žalobce nečinil, porušil zákaz nelegální práce definované v § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti, čímž naplnil skutkovou podstatu přestupku dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Soud pak k žalobnímu tvrzení, že: *„sama okolnost, že někdo umožní výkon závislé práce spočívající v balení čehosi přestupkově kvalifikované jednání ještě nezakládá, kdy navíc není zřejmé, proč je postihován na pracovišti cizí osoby“*, uvádí, že výčet prací, které cizinci během kontroly činily (pomocné, balicí a úklidové) na konkrétním místě (pracovišti), použitý ve výroku má za správný a nezbytný, právě s ohledem na potřebnou specifikaci skutkového děje, když z celého textu výroku I. jednoznačně vyplývá, že jím je postihována zákonem zakázaná situace, kdy cizinci prováděli (pomocné, balicí, úklidové), závislou práci (v určitý den a na určitém místě), v rozporu s jejich povolením k zaměstnání, za což je i žalobce sankcionován. Uvedení pracoviště, kde v době kontroly byli nalezeni cizinci nelegálně vykonávající práci, ve výroku, bylo nutné pro řádnou specifikaci skutku, není pravdou, jak žalobce uvádí, že je tímto *postihován za balení čehosi ... na pracovišti cizí osoby*. Tedy soud nespátňuje žádné logické nesrovnalosti či zmatečnost v dotčeném výroku I. prvostupňového správního rozhodnutí.

28. Výrokovou částí druhostupňového správního rozhodnutí došlo ke změnám v obou výrocích prvostupňového správního rozhodnutí. Výrokem I. druhostupňového správního rozhodnutí bylo za datum narození každého z jmen ve výroku vypočtených cizinců doplněno slovní spojení *„v rozporu s povolením k zaměstnání“* a zároveň byla tato povolení u každého z vyjmenovaných cizinců specifikována uvedením konkrétního čísla jednacího a data vydání; z výroku I. prvostupňového správního rozhodnutí bylo vypuštěno slovní spojení: *„bez povolení k zaměstnání“*. Dále výrok II. prvostupňového správního rozhodnutí byl změněn tak, že slova *„dle § 140 odst. 4 písm. c) zákona o zaměstnanosti“*

byla nahrazena slovy: „dle § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti“ a slova „na účet Celní úřad pro Jihomoravský kraj“ změnil na „na účet Celního úřadu pro Jihomoravský kraj“. S ohledem na výše uvedené soud dospěl k závěru, že rovněž oba výroky druhostupňového správního rozhodnutí byly řádně, určitým a srozumitelným způsobem formulovány tak, že z nich bylo zcela zřejmé, jakého přestupku, byť za změněného skutku (nelegální práce byla cizinci vykonávána nikoli již bez příslušných povolení, nýbrž v rozporu s jejich povolením k zaměstnávání, dotčená povolení byla u každého cizince konkretizována datem vydání a číslem jednacím), právní kvalifikace přestupku zůstala nezměněna. Rovněž tak je zřejmé, že výše uložené sankce zůstala zcela bez změny, toliko došlo k přepsání nesprávného písmena zákonného ustanovení dopadajícího na daný přestupek na správné, dle kterého byla sankce uložena. Soud neopomněl, že poslední změnou výroku II. druhostupňového rozhodnutí bylo přeformulováno slovní spojení, jímž bylo určeno, na účet, jakého správního orgánu má dojít k úhradě finančního závazku. Jedná se však toliko o gramatickou změnu spočívající v přepsání shodných slov do jiného pádu, aby tímto odpovídala správnému skloňování.

29. Taktéž výtku žalobce, že z výroků obou správních rozhodnutí nelze „zjistit, v čem má být výkon závislé práce daného druhu u třetí osoby za existence vydaného a pravomocného povolení k zaměstnání označených cizinců nedovolený či dokonce zakázaný“, má soud za zcela nedůvodnou. Z výroku I. druhoinstančního správního rozhodnutí totiž zcela jasně vyplývá, kdy, kde a jakou práci žalobce umožnil vykonávat cizincům na pracovišti, a to v rozporu s jejich povoleními k zaměstnání; přičemž žalobci je kladeno k tíži právě zákonem zakázané umožnění výkonu takovéto práce. Jak již uvedeno shora, zákon o zaměstnanosti stanoví podmínky, za nichž lze cizince na území ČR zaměstnávat, a naopak (viz definice nelegální práce dle § 5 písm. e) zákona o zaměstnanosti). Pokud tedy žalobce umožnil zaměstnávání cizincům v rozporu s povolením k zaměstnávání, pak svým jednáním naplnil skutkovou podstatu přestupku dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnávání, což bylo řádně ve výroku I. druhostupňového rozhodnutí deklarováno a nebylo postiženou změnou. Soud shrnuje, že výroky obou správních orgánů zcela odpovídají § 68 odst. 2 správního řádu i ustálené judikatuře Nejvyššího správního soudu a jsou tak přezkoumatelné (viz např. rozsudky Nejvyššího správní soudu ze dne 23. 2. 2005, č. j. 3 Ads 21/2004-55, ze dne 28. 11. 2007, č. j. 7 As 7/2007-36). Soud má za to, že přezkoumávané výroky splňují rovněž kritéria konstatovaná Nejvyšším správním soudem v žalobcem odkazovaným rozsudkům, a to ze dne 9. 12. 2009, č. j. 1 As 67/2009-64, ze dne 16. 3. 2010, č. j. 1 As 92/2009-65, jelikož skutek v nich popsany je formulován dostatečně určitým způsobem tak, že jej nelze zaměnit s jiným skutkem.
30. Dále žalobce namítal, že žalovaný provedenou změnou prvostupňového správního rozhodnutí porušil zásadu dvojinstančnosti správního řízení, jelikož učiněná změna byla podstatná, nedošlo ke změně jen odůvodnění, ale i výrokové části rozhodnutí a žalobci bylo znemožněno realizovat účinnou procesní obranu.
31. Soud předně odkazuje na § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, kde je uvedeno: „Jestliže odvolací správní orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, napadené rozhodnutí nebo jeho část změnit; změnu nelze provést, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, brozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se; podle § 36 odst. 3 se postupuje, pouze pokud jde o podklady rozhodnutí nově pořízené odvolacím správním orgánem; je-li to zapotřebí k odstranění vad odůvodnění, změnit odvolací správní orgán rozhodnutí v části odůvodnění; odvolací správní

orgán nemůže svým rozhodnutím změnit rozhodnutí orgánu územního samosprávného celku vydané v samostatné působnosti.“ Soud akcentuje, že odvolací správní orgán je oprávněn změnit prvostupňové rozhodnutí, dojde-li k závěru, že je vadné. Nicméně zrušit napadené rozhodnutí a vrátit je zpět na první stupeň je až krajní možností, jak řešit vady prvostupňového rozhodnutí zjištěné v odvolacím řízení. Pokud tedy lze napadené rozhodnutí změnit, je odvolací orgán povinen tak v zájmu procesní ekonomie řízení učinit (viz rozsudek NSS ze dne 10. 12. 2018, č. j. 6 As 286/2018–34, č. 3837/2019 Sb. NSS). Podle správní judikatury je přípustná dokonce i změna právní kvalifikace skutku v řízení o přestupku (viz rozsudek NSS ze dne 28. 2. 2013, č. j. 4 Ads 104/2012–53). Soud se tedy v dané věci ztotožňuje se žalovaným, že právě s ohledem na akcentovanou zásadu procesní ekonomie byl *a priori* povinen zjištěné vady prvostupňového správního rozhodnutí odstranit sám, pokud dospěl k názoru, že tímto postupem nebudou procesní práva žalobce porušena. Za takovéto situace byl žalovaný oprávněn změnit nejen odůvodnění, ale i výrok prvostupňového rozhodnutí. Jelikož žalovaný v rámci přezkumu prvostupňového správního rozhodnutí zjistil, že na základě podkladů shromážděných ve správním spise je nutno věc posoudit jinak po právní stránce, soud hodnotí jeho procesní postup, kdy vydal Vyrozumění, v němž žalobce o změně svého právního názoru poučil a umožnil mu v zákonné lhůtě se k této změně vyjádřit, jako řádný a souladný se zásadou předvídatelnosti správních rozhodnutí. Zásada zákazu překvapivosti rozhodnutí je přitom úzce spjata se zásadou dvojinstančnosti řízení. Poučil-li tedy druhostupňový správní orgán žalobce o změně právní kvalifikace a umožnil-li mu se k ní vyjádřit, nelze pak v následně provedené změně spatřovat porušení zásady dvojinstančnosti řízení; naopak by v takovémto případě vrácení věci prvostupňovému správnímu orgánu bylo toliko zbytečným prodloužením správního řízení, čímž by se druhostupňový správní orgán dopustil porušení zásady hospodárnosti a efektivit správního řízení. Soud znovu připomíná, že správní spis nebyl ze strany žalovaného nikterak doplňován, tudíž zde nebyl dán důvod pro postup dle § 36 odst. 3 správního řádu. Soud nesouhlasí ani s výtkou žalobce, že změnou výroku mohlo dojít rovněž ke změně společenské škodlivosti vytýkaného jednání, tudíž nová situace mohla mít dopad i na úvahy ohledně ukládané sankce. Soud zdůrazňuje, že § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti dopadá na všechny přestupky dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, tj. na přestupky spočívající v umožnění výkonu nelegální práce dle § 5 písm. e) bod 1. či 2. Jinými slovy řečeno každá nelegální práce vykonávána dle citovaného zákonného ustanovení je sankcionována dle zcela shodných kritérií.

32. Soud v této souvislosti poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2021, č. j. 4 Ads 346/2020-33, v němž Nejvyšší správní soud za situace, kdy zjistil, že správní orgány nepřesně po právní stránce posoudily jednání účastníka, který tak jako v nyní posuzované věci vytýkaným jednáním umožňoval vykonávat cizincům závislou práci v rozporu s povolením k zaměstnávání a nikoli jak správní orgány nesprávně ve výroku konstatovaly bez povolení k zaměstnání, uzavřel, že se jedná toliko „o *dílčí nepřesnost, bez vlivu na zákonnost rozhodnutí správních orgánů, neboť podle § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti je nelegální prací jak práce bez povolení k zaměstnání, tak i práce v rozporu s tímto povolením.*“
33. Soud s ohledem na shora uvedené shrnuje, že žalovaný změnou prvostupňového správního pouze upřesnil jeho výrok a potažmo i odůvodnění v souladu se zákonem i správní judikaturou tak, aby odpovídal správnému právnímu posouzení vytýkaného jednání. Žalobce měl zachována veškerá procesní práva, právo na účinnou obranu mohl plně

využít, což se i stalo, když navíc mu byl dán prostor k vyjádření se k nově zaujatému právnímu názoru žalovaného na věc. Soud dodává, že žalobce i toto právo realizoval a vyjádřil se k novému právnímu posouzení věci žalovaným. Soud posoudil námitku porušení zásady dvojinstančnosti za zcela nedůvodnou.

34. Žalobce v žalobě brojil i proti nedostatečně zjištěnému skutkovému stavu věci, jelikož byl přesvědčen, že správní orgány měly posoudit dohody o konání práce uzavřené s cizinci jako neplatné právní úkony, a proto měly doplnit dokazování a postavit na jisto na základě jakého jiného pracovněprávního titulu cizinci fakticky práci pro žalobce vykonávali.
35. Soud i v případě této námitky odkazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2023, č. j. 3 Ads 321/2021-30, v němž se Nejvyšší správní soud ztotožnil s právním posouzením a konstatoval: *„Krajský soud tedy dospěl ke správnému závěru, že nemůže-li být povolení k zaměstnání vydáno po předložení dohody o provedení práce, a je-li zároveň povolení k zaměstnání podmínkou sine qua non pro zaměstnání cizince, neumožňuje zákon o zaměstnanosti zaměstnávat cizince na základě dohody o provedení práce. Pokud tedy stěžovatelka cizince zaměstnávala na základě dohody o provedení práce (namísto k žádosti o vydání povolení k zaměstnání přiložené pracovní smlouvy), postupovala v rozporu se zákonem o zaměstnanosti.“* Taktéž soud opětovně odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2021, č. j. 4 Ads 346/2020-33, v němž Nejvyšší správní soud v bodech [38] až [40] konstatoval: *„Pokud stěžovatel zpochybňuje právní posouzení věci krajským soudem, Nejvyšší správní soud konstatuje, že mezi účastníky je nesporné, že cizinci vykonávali práci na základě dohody o provedení práce. Podle § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti se nelegální práci rozumí mimo jiné práce vykonávaná cizincem v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání. Povolení k zaměstnání je vydáváno na základě žádosti, ke které je podle § 91 odst. 2 písm. a) zákona o zaměstnanosti třeba přiložit mimo jiné pracovní smlouvu, dohodu o pracovní činnosti nebo smlouvu o smlouvě budoucí, v níž se strany zavazují v ujednané lhůtě uzavřít pracovní smlouvu nebo dohodu o pracovní činnosti. Při splnění všech podmínek vydá úřad práce na základě takovéto žádosti povolení k zaměstnání. Z výše uvedeného vyplývá, že není možné, aby úřad práce na základě dohody o provedení práce vydal povolení k zaměstnání. Jak přilehavě konstatoval krajský soud, tato právní úprava má svůj racionální význam v tom, že dohoda o provedení práce do určité výše sjednané odměny nezakládá účast zaměstnance (cizince) na sociálním a zdravotním pojištění. Jestliže tedy cizinec následně vykonává práci na základě dohody o provedení práce, činí tak v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání, neboť na základě dohody o provedení práce mu toto povolení nemůže být vydáno, tj. jedná se o nelegální práci. Nejvyšší správní soud v této souvislosti konstatuje, že závěr správních orgánů, že stěžovatel umožnil cizincům výkon práce bez povolení k zaměstnání, není přesný. Cizincům totiž povolení k zaměstnání vydáno bylo, avšak práci vykonávali v rozporu s tímto povolením. Následně Nejvyšší správní soud výslovně odmítl aprobovat jako legitimní jednání účastníka: „... který pro potřeby získání povolení k zaměstnání uzavřel „na oko“ cizinci pracovní smlouvy, avšak následně je nechal pracovat na základě dohody o provedení práce. Ani poukaz stěžovatele na skutečnost, že osoby, k nimž byla činěna kontrolní zjištění, měly povolení k zaměstnání, na správnosti tohoto závěru nic nemění, neboť rozhodující je, že vykonávali práci na základě dohody o provedení práce, tj. v rozporu s tímto povolením.“* Je tedy zcela zřejmé, že námitka žalobce, kterou požadoval, aby správní orgány „pátraly“ po tom, jakým jiným zákonným způsobem mohlo v souladu se zákoníkem práce docházet k výkonu práce cizinců, je zcela nedůvodná. Pro rozhodnutí ve věci totiž bylo podstatné toliko zjištění, že cizinci vykonávali práci na základě dohod o provedení práce, což je výkon práce spadající pod definici dle § 5 písm. e) bodu 2. zákona o zaměstnanosti, kde se za nelegální práci

rozumí mimo jiné práce vykonávaná cizincem v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání. Soud ověřil, že jak předmětné dohody o provedené práce, tak příslušná povolení k zaměstnání ve výroku vypočtených cizinců jsou součástí správního spisu. Ve věci navíc nebylo mezi účastníky sporu o tom, že cizinci vykonávali práci na základě předmětných dohod o provedení práce, byť žalobcem označených za neplatné právní úkony, přičemž právě toto skutkové zjištění bylo pro právní posouzení věci podstatným. Tudíž jakékoliv dokazování za účelem zjištění faktického pracovněprávního titulu pro výkon práce cizinců pro žalobce, by bylo pro právní posouzení dané věci zcela irelevantní a v rozporu se zásadou hospodárnosti a efektivity správního řízení. Soud shrnuje, že námitku žalobce zopakovanou na ústním jednání, že dohody o provedené práce jsou neplatnými právními úkony, správní orgány se nedostatečně zabývaly jejich obsahovými náležitostmi, a proto bylo zapotřebí, aby správní orgány doplnily dokazování ohledně faktického výkonu práce cizinců, soud ve světle shora uvedeného shledal zcela nedůvodnou. Navíc za situace, kdy předmětné dohody o provedení práce byly na straně zaměstnavatele uzavřeny žalobcem, se pak soudu výtky žalobce, že tyto dohody jsou neplatné, když cizinci (zaměstnanci) vykonávali práci za jiných podmínek, jeví i ryze účelovou.

36. Závěrem soud podotýká, že ve věci nepřehlédl požadavek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013-46, dle kterého *„[r]ozhoduje-li krajský soud ve správním soudnictví o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, kterým bylo rozhodnuto o vině a trestu za správní delikt v situaci, že zákon, kterého bylo použito, byl po právní moci správního rozhodnutí změněn nebo zrušen, je povinen přihlídnout k zásadě vyjádřené ve větě druhé čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, podle níž se trestnost činu posoudí a trest ukládá podle právní úpravy, která nabyla účinnosti až poté, kdy byl trestný čin spáchán, je-li to pro pachatele příznivější“*. V dané věci byla žalobci uložena pokuta za správní delikt dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, který v době jeho spáchání umožňoval uložit pokutu do výše 10 000 000 Kč, nejméně však ve výši 50 000 Kč. Byť byl následnými novelizacemi § 140 zákona o zaměstnanosti měněn, skutková podstata, kterou byl žalobce shledán vinným, nebyla nikterak obsahově změněna. Rovněž výše maximální i minimální možné sankce za spáchání tohoto přestupku zůstaly beze změny. Jelikož stávající právní úprava není pro žalobce příznivější, soud ke změně právní úpravy nepřihlédl.

VI.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

37. Lze tak uzavřít, že žalobou napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákonem a judikaturou soudů, soud ve správním řízení neshledal ani procesní pochybení, která by měla za následek nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí, proto soud nedůvodnou žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
38. Výroky o nákladech řízení pod body II., III. rozhodnutí jsou odůvodněny § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobce nebyl ve věci samé úspěšný a úspěšnému žalovanému prokazatelné náklady řízení nad rámec běžných činností správního úřadu nevznikly. Proto bylo rozhodnuto tak, že žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení a žalovanému soud náhradu nákladů řízení nepřiznal dle § 60 odst. 7 s. ř. s.

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 lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže 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.

Praha 29.05.2024

Mgr. Gabriela Bašná v.r.
předsedkyně senátu