



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Marka Bedřicha, soudce Mgr. Marka Zimy a soudkyně JUDr. Jitky Hroudové ve věci

žalobkyně: **Pokrov International a.s.**, IČO 07444117
sídlem Na Poříčí 1071/17, 110 00 Praha 1
zastoupena advokátem Mgr. Lukášem Matasem
sídlem Purkyňova 3032/15, 301 00 Plzeň

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného z 17. 7. 2024, čj. 3642/1.30/24-4

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žalovanému se nepřiznává náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Vymezení věci

1. Žalobkyně je agenturou práce a na soud se obrátila, neboť nesouhlasí s tím, že umožnila výkon nelegální práce, za což jí správní orgány uložily pokutu ve výši 135 000 Kč a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč. Žalobkyně umožnila pěti zaměstnancům cizí státní příslušnosti, kteří měli vydané povolení k zaměstnání s místem výkonu práce Plzeň-sever, výkon práce v provozovně pekárny společnosti PAC Hořovice s.r.o., IČO

27459098, na adrese Masarykova 153, 268 01 Hořovice (okres Beroun), tedy v místě, pro které jim nebylo vydáno povolení k zaměstnání.

2. Jádrem sporu je posouzení otázky, zda žalobkyně spáchala shora popsany přešupek. Zejména, zda se správní orgány zabývaly materiálním znakem přešupku – tj. společenskou škodlivostí konkrétního jednání.

2. Obsah žaloby

3. Žalobkyně má za to, že přešupek nespáchala. V první radě namítla, že ani žalovaný, ani Oblastní inspektorát práce pro Středočeský kraj (dále také „správní orgán prvního stupně“ nebo „oblastní inspektorát“), se vůbec nezabývali materiálním znakem přešupku, nýbrž se zabývali pouze formálními znaky.
4. Žalobkyně zdůraznila, že žalovaný, stejně jako správní orgán prvního stupně, posuzovali jednání žalobkyně přepjatě formalistickým způsobem a vůbec se nezabývali okolnostmi, za kterých mělo k přešupku dojít. Žalobkyně poukazovala na skutečnost, že k jednání mělo dojít v období roku 2021, tj. v době, kdy platila rozsáhlá restriční opatření v souvislosti s pandemií Covid-19. Podniky měly v dané době nedostatek zaměstnanců, neboť zaměstnanci byli v dlouhodobých a často i opakovaných karanténách, čímž docházelo k omezení výroby. Nepochybně lze tedy jen těžko jako společensky škodlivé jednání označit situaci, kdy žalobkyně dočasně poskytla několik svých zaměstnanců pekárně PAC Hořovice s.r.o. tak, aby tento podnik mohl i nadále plnit výrobu.
5. Žalobkyně má za to, že správní orgány nepostupovaly tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Veškerá opatření přijatá v souvislosti s pandemií Covid-19, jakož i důsledky samotného šíření nemoci Covid-19 v roce 2021, lze jistě označit jako významné okolnosti, které jsou schopné zpochybnit naplnění materiální stránky přešupku, který je žalobkyni kladen za vinu.
6. Nad rámec shora uvedených skutečností pak žalobkyně trvá na tom, že přítomnost shora jmenovaných zaměstnanců na pracovišti PAC Hořovice s.r.o. měly správní orgány posuzovat jako pouhé vyslání zaměstnanců na pracovní cestu. Žalobkyně neví, jak by měla v souladu se zákonem řešit situaci, kdy původně zamýšlený uživatel, k němuž měli být zaměstnanci přiděleni, tyto odmítne přijmout, a povolení je limitováno uvedením okresu, přičemž vydání nového povolení trvá minimálně dva měsíce.
7. Žalobkyně zdůraznila, že vyslání zaměstnanců na pracovní cestu nebylo dlouhodobé, ale pouze dočasné. Žalobkyně rozhodně neměla v úmyslu jakkoliv obcházet či porušovat zákon, o čemž svědčí i skutečnost, že ohledně všech zaměstnanců bylo okamžitě poté, co zaměstnanci nemohli nastoupit u původně zamýšleného uživatele v okrese Plzeň-sever, požádáno o nové povolení pro okres Beroun. Povolení pro výkon práce v okrese Beroun potom bylo všem zaměstnancům vydáno dne 8. 10. 2021, tedy 3 dny po provedené kontrole.
8. Žalobkyně v návaznosti na shora uvedené skutečnosti poukazuje rovněž na přílišnou tvrdost zákona, který na jednu stranu vyžaduje dodržování určitých povinností, na druhou stranu však nijak neřeší další situace, ke kterým může ohledně agenturních zaměstnanců dojít. Zákonodárce vůbec nepamatoval na takové situace, jaká je popsána shora, tj. že agenturnímu zaměstnanci – cizinci sice bylo vydáno řádné povolení k zaměstnání, nicméně ten z jakéhokoliv důvodu nemůže nastoupit do práce k původně sjednanému uživateli.
9. Žalobkyně navrhl, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení.

3. Vyjádření žalovaného

10. Žalovaný považuje žalobu za nedůvodnou a navrhl, aby ji soud zamítl.
11. K tomu, že se správní orgány nezabývaly materiálním znakem přestupku, uvedl, že oblastní inspektorát práce ve svém rozhodnutí vysvětlil účel zákona o zaměstnanosti v částech týkajících se zaměstnávání cizinců včetně smyslu a účelu regulace zaměstnávání cizinců. Odůvodnil závažnost přestupku a jeho společenskou škodlivost, a to zejména s použitím rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“), když uvedl, že zaměstnávání cizinců má sloužit k pokrytí potřeb pracovních sil tam, kde to zájem českého hospodářství jako celku vyžaduje.
12. Žalovaný nesouhlasí ani s námitkou, že správní orgány posuzovaly žalobkynino jednání přepjatě formalistickým způsobem a vůbec se nezabývaly okolnostmi, za kterých mělo k údajnému přestupku dojít. Oblastní inspektorát práce ve svém rozhodnutí posuzoval okolnosti spáchání přestupku v souvislosti s určením druhu a výměry správního trestu na str. 13-14 prvostupňového rozhodnutí; žalovaný pak na str. 9 napadeného rozhodnutí.
13. Oblastní inspektorát práce v odůvodnění svého rozhodnutí podrobně uvedl, z jakých konkrétních podkladů vycházel a na základě jakých úvah k závěru o spáchání přestupku dospěl. Žalovaný má za to, že postupoval tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.
14. Orgány inspekce práce si jsou vědomy, že i cizinci mohou být vysláni na pracovní cestu, avšak i vyslání na pracovní cestu má svá pravidla, která oblastní inspektorát práce ve svém rozhodnutí vyložil. Zaměstnanci nebyli zaměstnanci společnosti PAG Hořovice s.r.o., nýbrž zaměstnanci žalobkyně, která je pracovní agenturou. Dočasné vyslání dle úpravy agenturního zaměstnávání nelze s institutem pracovní cesty zaměňovat ani směšovat.
15. Oblastní inspektorát práce v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že jako polehčující okolnosti uvážil jak snahu žalobkyně po proběhlé kontrole stav věci napravit, tak i dobu, která již uplynula od spáchání přestupku do uložení sankce. Dále oblastní inspektorát práce konstatoval, že všem zaměstnancům ve výroku rozhodnutí jmenovaným byla k jejich žádosti ze dne 8. 10. 2021 vydána povolení k zaměstnání, která nabyla právní moci dne 22. 10. 2021, což rozhodně nelze hodnotit jako dobu nepřiměřeně dlouhou ani dobu v řádu měsíců, jak uvádí žalobkyně.
16. Závěrem žalovaný uvedl, že správní orgány odůvodnily jak formální, tak materiální stránku přestupku a zejména oblastní inspektorát práce k podpoře svých úvah využil i rozsudky Nejvyššího správního soudu, tedy se nejedná o úvahy nijak excesivní ani formalistické.

4. Obsah správního spisu

17. Soud ze správního spisu zjistil následující podstatné skutečnosti.
18. Oblastní inspektorát práce zahájil dne 5. 10. 2021 kontrolu u žalobkyně. Předmětem kontroly bylo dodržování pracovněprávních předpisů dle § 126 odst. 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, se zaměřením zejména na informační a evidenční povinnosti při zaměstnávání zaměstnanců ze zahraničí, kopie dokladů prokazujících existenci pracovněprávního vztahu fyzické osoby, umožnění výkonu nelegální práce a výkon nelegální práce. Dále bylo předmětem kontroly dodržování povinností vymezených v § 3 odst. 1 zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, se zaměřením zejména na povinnosti na úseku pracovního poměru nebo dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr.

19. Výsledky kontroly jsou shrnuty v protokolu o kontrole ze dne 28. 1. 2022, který byl doručen žalobkyni dne 2. 2. 2022. Z protokolu o kontrole vyplývá, že žalobkyně byla poučena o možnosti podat písemné námitky proti kontrolnímu zjištění uvedenému v protokolu o kontrole, a to ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení protokolu o kontrole. Žalobkyně tohoto svého práva využila a dne 16. 2. 2022 zaslala oblastnímu inspektorátu práce své námitky proti kontrolnímu zjištění. Přípisem ze dne 21. 3. 2022 byly námitky zamítnuty, čímž byla kontrola ukončena.
20. Dne 24. 7. 2023 vydal oblastní inspektorát práce příkaz, kterým byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 150 000 Kč za spáchání přestupku dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Proti příkazu podala žalobkyně odpor, čímž byl příkaz zrušen.
21. Oblastní inspektorát práce přípisem ze dne 24. 11. 2023 vyrozuměl žalobkyni o pokračování přestupkového řízení a poučil ji o procesních právech a povinnostech. Současně žalobkyni vyrozuměl o termínu nařízeného ústního jednání. O průběhu jednání byl sepsán protokol o ústním jednání ze dne 4. 1. 2024. Přípisem ze dne 30. 1. 2024 oblastní inspektorát práce oznámil žalobkyni, že ukončil dokazování a poučil ji o právu se před vydáním rozhodnutí vyjádřit k podkladům pro vydání rozhodnutí a právu nahlížet do spisu.
22. Dne 16. 2. 2024 vyhotovil a dne 19. 2. 2024 vypravil oblastní inspektorát práce rozhodnutí čj. 16521/4.30/23-13, kterým byla žalobkyně uznána vinnou ze spáchání přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti a za tento přestupek jí byla uložena pokuta ve výši 135 000 Kč a náhrada nákladů řízení ve výši 1 000 Kč.
23. Proti rozhodnutí oblastního inspektorátu práce podala žalobkyně v zákonné lhůtě odvolání. Navrhla, aby byla sankce uvedená v napadeném rozhodnutí znovu přezkoumána a zrušena s ohledem na nedostatečné zjištění skutkového stavu a neprokázání spáchaného přestupku a byla nahrazena institutem podmíněného upuštění od uložení správního trestu. O odvolání rozhodl žalovaný napadeným rozhodnutím.

5. Posouzení věci soudem

24. Ve věci samé rozhodl soud bez nařízení jednání, s čímž účastníci řízení souhlasili konkludentně [§ 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“)]. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.), včetně řízení, které jeho vydání předcházelo, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, jenž tu byl v době rozhodnutí správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
25. Žalobu podala včas osoba k tomu oprávněná.
26. Žaloba není důvodná.
27. Žalobkyně v první radě namítla, že se správní orgány vůbec nezabývaly materiálním znakem přestupku, jehož se měla dopustit, nýbrž se zabývaly pouze formálními znaky.
28. Přestupkem se rozumí společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin (§ 5 odst. 1 zákona č. 250/2016, o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich). Je vymezen materiálním a formálním znakem, které musí být naplněny současně (srov. např. rozsudky NSS ze dne 31. 5. 2007, čj. 8 As 17/2007-135, ze dne 31. 10. 2008, čj. 7 Afs 27/2008-46, ze dne 19. 9. 2013, čj. 7 As 88/2013-28, či ze dne 13. 11. 2019, čj. 3 As 32/2018-40). Materiální znak přestupku spočívá v tom, že protiprávní jednání porušuje nebo ohrožuje zákonem chráněné zájmy společnosti, přičemž platí, že jednání, jehož formální znaky jsou označeny zákonem

za přestupek, naplňuje v běžně se vyskytujících případech materiální znak přestupku, neboť porušuje či ohrožuje určitý zájem společnosti (k tomu srov. např. rozsudky NSS ze dne 14. 12. 2009, čj. 5 As 104/2008-45, či ze dne 29. 9. 2020, čj. 2 Ads 83/2019-26).

29. Žalobkynino jednání jednoznačně narušovalo zájem společnosti, resp. odporovalo smyslu a účelu zákona o zaměstnanosti. Chráněný zájem společnosti v případě nyní řešeného přestupku spočívá mj. v ochraně pracovního trhu v České republice. Smyslem dané regulace je vpustit na český pracovní trh jen takové profese a na taková pracovní místa, v nichž to pomůže celkovému ekonomickému výkonu země a zároveň to nepovede ke snížení dostupnosti zaměstnání pro občany EU. Tím dojde ke stabilizaci rovnováhy na trhu práce v České republice, neboť zaměstnávání cizinců má sloužit právě k pokrytí potřeb pracovních sil tam, kde to zájem českého hospodářství jako celku vyžaduje (srov. i již citovaný rozsudek NSS čj. 2 Ads 83/2019-26). Umožnění výkonu závislé práce bez příslušného povolení k zaměstnání ovlivňuje samotný trh práce tím, že deformuje jeho fungování, narušuje tržní vztahy a vede k nerovnému konkurenčnímu prostředí. Materiální znak přestupku není totiž naplněn pouze v případě, kdy existují významné okolnosti, které vylučují, aby daným jednáním byl porušen či ohrožen právem chráněný zájem společnosti, a takové jednání proto nelze označit za přestupek (srov. rozsudky NSS ze dne 12. 2. 2015, čj. 3 As 92/2014-32, a ze dne 20. 4. 2020, čj. 2 As 332/2018-21). O takový případ se však v projednávané věci nejedná. Nelze akceptovat žalobkynin postup, která dlouhodobě vysílala zaměstnance na „pracovní cestu“, resp. „dočasně přidělovala k jinému zaměstnavateli“ s místem výkonu práce v rozporu s povolením k zaměstnání. V takovém případě se totiž již nejedná o dočasný výkon práce, ale o dlouhodobou, resp. trvalou změnu místa výkonu práce. Uvedené jednání nelze kvalifikovat jinak než jako zastírání faktického výkonu práce cizinců v jiném místě než v místě uvedeném v povolení k zaměstnání.
30. Žalobkyně má za to, že je nutné na situaci nahlížet jinak z toho důvodu, že v době spáchání přestupku platila rozsáhlá restriktivní opatření v souvislosti s pandemií Covid-19. Je sice pravda, že v té době probíhala pandemie Covidu-19, nicméně na českém území byly první případy onemocnění potvrzeny už v březnu 2020, přičemž oblastní inspektorát provedl u žalobkyně kontrolu až v listopadu 2021, tedy rok a půl poté, co začala pandemie Covidu-19 v České republice. V tomto období se tak již nejednalo o neočekávanou situaci, na kterou by se zaměstnavatelé nemohli připravit. Pokud žalobkyně poukazuje na to, že pouze dočasně poskytla několik svých zaměstnanců pekárně PAC Hořovice s.r.o. tak, aby tento podnik v době fakticky nouzového stavu mohl i nadále plnit výrobu, nepodložila své tvrzení žádnými důkazy (např. počet zaměstnanců, kterým byla nařízena karanténa apod.).
31. Nelze se ztotožnit ani s žalobkyninou námitkou, že se materiální stránkou přestupku správní orgány nezabývaly. Oblastní inspektorát se materiální stránkou zabýval v rámci úvah o účelu zákona o zaměstnanosti v částech týkajících se zaměstnávání cizinců včetně smyslu a účelu regulace zaměstnávání cizinců a odůvodnil závažnost přestupku a jeho společenskou škodlivost, a to zejména s použitím rozsudku NSS čj. 2 Ads 83/2019-26. V tomto rozsudku soud mimo jiné konstatuje, že *„zaměstnávání cizinců má sloužit k ‚dokrytí‘ potřeb pracovních sil tam, kde to zájem českého hospodářství jako celku (ne nezbytně však zájem jednotlivých zaměstnavatelů) vyžaduje“* (bod 24). Oblastní inspektorát se závažnosti přestupku do určité míry věnoval i v rámci výše uložené pokuty. Takové posouzení považuje soud za zcela dostatečné.
32. Žalobkyně dále uváděla, že přítomnost zaměstnanců na pracovišti PAC Hořovice s.r.o. měly správní orgány posoudit jako pouhé vyslání zaměstnanců na pracovní cesty. Jak uvedl

oblastní inspektorát na straně 12-13 svého rozhodnutí, jakkoli jistě není vyloučeno, aby i agentura práce vyslala na pracovní cestu svého zaměstnance, např. svou účetní, tak je totéž nemyslitelné u zaměstnanců, které zaměstnává za účelem jejich práce pro uživatele. Agenturní zaměstnanci nemohou splnit podmínku § 42 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, že po celou dobu pracovní cesty pracují pro svého zaměstnavatele a plní jeho úkoly, když je to právě uživatel, který má zákoníkem práce zaručeno, že je to on, kdo po celou dobu dočasného přidělení zaměstnance k výkonu práce mu ukládá pracovní úkoly, organizuje, řídí a kontroluje jeho práci a dává mu k tomu účelu pokyny. Navíc agentura práce musí s uživatelem uzavřít dohodu o dočasném přidělení zaměstnance agentury práce a tím je vyloučeno, aby agentura práce ve smyslu § 42 odst. 2 zákoníku práce pověřila jiného zaměstnavatele, aby zaměstnanci vyslanému na pracovní cestu ve vymezeném rozsahu dával pokyny. S tímto se soud plně ztotožňuje.

33. Žalobkyně také zdůraznila, že vydání nového povolení trvá minimálně dva měsíce. Soud ze správního spisu ověřil, že v žalobkynině případě tomu tak nebylo, neboť všem pěti zaměstnancům byla k jejich žádostem ze dne 8. 10. 2021 vydána povolení k zaměstnání s místem výkonu práce v okrese Beroun, která nabyla právní moci dne 22. 10. 2021, což jistě nelze označit jako dobu trvající dva měsíce. Současně je nutné upozornit, že kontrola započala u žalobkyně dne 5. 10. 2021, přičemž žádosti jsou až ze dne 8. 10. 2021, tedy po datu zahájení kontroly.
34. Žalobkyně poukázala rovněž na přílišnou tvrdost zákona, který vyžaduje dodržování určitých povinností, ale nijak neřeší situace, ke kterým může ohledně agenturních zaměstnanců dojít. Správní orgány v odůvodnění svých rozhodnutí řádně odůvodnily, z jakých důvodů se žalobkyně dopustila shora popsaného přestupku. Postup správních orgánů byl v souladu se zákonem, zákon o zaměstnanosti neobsahuje žádné ustanovení o odstranění tvrdosti, oblastní inspektorát a ani žalovaný tak nemohl svévolně zmírnit dopady citovaných ustanovení na postavení žalobkyně. Bylo její chybou, nikoliv chybou správních orgánů, že o vydání povolení k zaměstnání s místem výkonu práce v okrese Beroun požádala až po zahájení kontroly. V takovém případě se žalobkyně nemůže úspěšně dovolávat, že se daného přestupku nedopustila, neboť si musela být vědoma skutečnosti, že daní zaměstnanci nedisponují pracovním oprávněním pro daný okres. Soud tak neshledal, že by rozhodnutí oblastního inspektorátu či žalovaného bylo přepjatě formalistické.

6. Závěr a náklady řízení

35. Soud z uvedených důvodů neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
36. O nákladech řízení rozhodl soud výrokem II. podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný byl ve věci plně úspěšný, avšak nevznikly mu žádné náklady řízení nad rámec běžného výkonu 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). Připadne-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.nssoud.cz.

Praha 18. února 2025

Mgr. Marek Bedřich v. r.
předseda senátu