



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobce

SIHEV s.r.o., IČ: 28436903,
se sídlem Branická 36/83, Praha 4 – Braník,
zastoupeného Mgr. Davidem Švecem,
se sídlem Újezd 450/4, Praha 1 – Malá Strana,

proti

žalovanému

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

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 5. 2023, č. j. 1068/1.30/21-12,

takto:

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

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

Odůvodnění:

I. Základ sporu

1. Oblastní inspektorát práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj (dále jen „oblastní inspektorát“ nebo „správní orgán prvního stupně“) vydal dne 17. 10. 2022 pod č. j. 11593/6.30/20–46 rozhodnutí, kterým žalobce uznal vinným ze spáchání přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb. o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), kterého se žalobce dopustil tím, že umožnil výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti 13 cizincům, a to v podobě pracovní činnosti při betonování základů, zakládání zdiva a pokládce tepelné izolace do podlahy na stavbě rekonstrukce supermarketu Lidl. Konkrétně žalobce umožnil 12 cizincům výkon práce v rozporu s povolením k zaměstnání a jednomu cizinci výkon práce v rozporu se zaměstnaneckou kartou, čímž byl porušen § 89 odst. 1 zákona o zaměstnanosti. Žalobci byla uložena pokuta ve výši 900 000 Kč a byl zavázán k náhradě nákladů řízení.
2. Proti rozhodnutí oblastního inspektorátu podal žalobce odvolání, o němž rozhodl žalovaný napadeným rozhodnutím tak, že částečně změnil znění výroku I. a výroku IV. napadeného rozhodnutí, ve zbytku však odvolání žalobce zamítl a napadené rozhodnutí co do jeho podstaty potvrdil.
3. Žalobce brojil proti rozhodnutí žalovaného správní žalobou, o níž rozhodl Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 26. 6. 2024, č. j. 8Ad 7/2023-30, tak, že napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Takto městský soud rozhodl poté, co shledal, že žalovaný nerespektoval právně závazný názor vyslovený tímž soudem v rozsudku ze dne 12. 1. 2022, č. j. 18 Ad 6/2021–48.
4. Žalovaný podal proti zrušujícímu rozsudku kasační stížnost, o níž rozhodl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 18. 12. 2024, č. j. 7 Ads 197/2024-26. Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu ze dne 26. 6. 2024, č. j. 8Ad 7/2023-30, zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení.

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

5. V podané žalobce žalobě žalobce předně konstatoval, že věc není správními soudy projednávána poprvé, proti původnímu rozhodnutí žalovaného podal již dříve žalobu, o níž bylo rozhodnuto rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 12. 1. 2022, č. j. 18 Ad 6/2021–48 (dále též jen jako „rozsudek městského soudu“). Městský soud v Praze v uvedeném rozsudku uvedl, že z provedených důkazů nevyplývá, že se žalobce dopustil přestupku podle § 140 zákona o zaměstnanosti. Žalovaný a před ním správní orgán prvního stupně se v novém rozhodnutí neřídili závazným právním názorem Městského soudu v Praze, proto žalobci nezbyvá nic jiného než zopakovat předchozí argumentaci, neboť žalovaný argumentaci žalobce nevypořádal již při rozhodování o podaném odvolání,

namísto doplnění důkazů formálně změnil odůvodnění a v odůvodnění pouze zobecnil druh činnosti, kterou měli zaměstnanci žalobce inkriminovanou dobu vykonávat.

6. Žalobce má za to, že jediným smyslem pozměněného odvolacího rozhodnutí je vyhnout se nezbytnému dokazování. V podané žalobě žalobce cituje z bodu 36. rozsudku městského soudu a navazujících bodů 37. a 38. K tomu uvedl, že městský soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušil proto, že nebylo prokázáno, že příslušní zaměstnanci žalobce vykonávali nelegální práci; jediným možným postupem správního orgánu k prokázání toho, že zaměstnanci takovou práci vykonávali, je doplnění dokazování, o čemž byl rozsudkem Městského soudu v Praze poučen.
7. Oblastní inspektorát dokazování doplnil pouze záznamy ve stavebním deníku a z toho dovodil, že zaměstnanci práce vykonávali delší dobu, ze stavebního deníku však nic o konkrétní činnosti jednotlivých osob na stavbě neplyne. V rozsudku městský soud uvádí, že do stavebního deníku se obvykle zaznamenává jen základní popis a množství provedených prací, když se neuvádí, který konkrétní přítomný pracovník provedl tu kterou konkrétní činnost. Do stavebního deníku se nezaznamenávají práce pomocné, například se zaznamená stavba zdi, ale nikoliv přesun a uložení cihel na pozemku se stavbou zdi související, ani jednotlivé fragmentované fáze prováděných činností. S ohledem na uvedené není proto vyloučeno, že uvedené činnosti zahrnovaly i dílčí manipulační práce. Tento důkaz soud považoval za nedostatečný pro prokázání konkrétní činnosti konkrétních osob v konkrétní den a dobu kontroly. Záznamy ze stavebního deníku z jiných dnů, než ze dne a doby kontroly, jsou pro rozhodnutí ve věci naprosto irelevantní. I kdyby ze stavebního deníku vyplývalo, že by příslušní pracovníci v jiné dny prováděli práce, ke kterým by neměli vydáno platné povolení, neznamenalo by to, že tyto práce vykonávali i v čase kontroly.
8. Žalovaný v napadeném rozhodnutí argumentuje tím, že pro závěr o naplnění skutkové podstaty postačuje, že výkon jakýchkoliv prací na stavbě *a priori* neodpovídá druhu práce 93331 a 93339. Žalobce k tomu namítl, že argumentace žalovaného nevyvrací, že i manipulační práce mohou být vykonávány v místě stavby s ohledem na popis klasifikace práce Cz – ISCO ve skupině 9333, kde je uvedeno pomocní manipulační pracovníci kromě výroby, (například závozník, manipulace zavazadly, pomocný skladník), je zřejmé, že manipulační práce nejsou, vyjma výroby, omezeny, nelze tak dovodit, že by nemohly být prováděny i v místě stavby. Je to ostatně logické, neboť pokud klasifikace příkladně uvádí závozníka či pomocného skladníka, je zřejmé, že pokud je zboží dovezeno do místa stavby, právě tyto osoby mohou zajistit vyskladnění na potřebném místě.
9. Žalobce namítl, že mezi jednotlivými klasifikacemi neexistuje pevná a nepřekročitelná hranice a jednotlivé kategorie prací se zčásti překrývají. Správní orgány nezdůvodnily, proč by právě kategorie druhu práce 93331 a 3339 nemohla být vykonávána v místě stavby. Uvedl, že v daném případě šlo o rekonstrukci prodejny. Probíhaly tudíž především lehčí stavební práce ve vnitřních prostorách, jejichž těžiště nespočívá v zemních pracích a manipulaci těžkou technikou, ale právě v instalaci dodaného a již předem vyrobeného zboží, typicky dlažba, obklady, lišty, v daném případě tedy bylo třeba manipulačních prací, které jsou typické pro závozníky a pomocné skladníky.
10. Dále žalobce namítl, že žalovaný neprokázal soustavnost prováděných prací, neboť v případě jediného prokázaného časového údaje, a to dne 31. 10. 2018 od 9. 15. do 10. 30. hod. nelze hovořit o soustavnosti jiného druhu práce; k tomu, aby žalobce mohl být uznán

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

vinným z tvrzeného přestupku, bylo třeba provést další důkazy, žalobce jejich provedení i sám navrhoval, avšak správní orgán prvého stupně je odmítl provést.

11. Žalobce shrnul prvou žalobní námitku tak, že správní orgány nedostatečně zjistily skutkový stav a na základě nesprávně a nedostatečně zjištěného skutkového stavu vydaly rozhodnutí. Stav zjištěný žalovaným vychází ze zjištění kontrolorů Celního úřadu pro Plzeňský kraj ze dne 25. 9. 2019. Výkon nelegální práce všech příslušníků cizinců měl spočívat ve vykonávání pracovních činností při betonování základů, zakládání zdiva a pokládce tepelné izolace do podlahy na stavbě rekonstrukce prodejny Lidl na adrese Sadová 918, Planá, a to nejméně v době kontroly dne 31. 10. 2018. Žalovaný opírá svá zjištění o informace vyplývající ze stavebního deníku na místě rekonstrukce a vystavených faktur. Jiné důkazy, ačkoliv byly žalobcem navrhovány, neprovedl.
12. Žalobce namítl, že jmenovaní pracovníci vykonávali pouze manipulační práce v souladu s vydaným povolením, v konkrétním případě šlo o přemísťování strojů a materiálů tak, aby rekonstrukce mohla probíhat plynule. Ačkoliv ve zrušujícím rozsudku městský soud označil za vhodné provedení důkazů, které žalobce navrhoval, tedy zejména výsledk samotných pracovníků, správní orgán tento důkaz neprovedl.
13. Žalobce se odvolal na princip materiální pravdy vyplývající z § 3 správního řádu, tak jak jej vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 10. 2004, č. j. 6A 126/2002–27, a dále odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6Ads 46/2013–35, rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 8. 2001, č. j. 7A 59/99–45, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2008, č. j. 4As 21/2007–80. Žalobce trvá na tom, že navrhované důkazy správní orgán nemůže odmítnout provést jen proto, že kontrolovaná osoba nepodala proti kontrolním zjištěním včas námítky a ponechala svou procesní obranu až do samotného správního řízení. Žalobce návrhy na provedení konkrétních důkazů předkládal, avšak provedeny nebyly.
14. Žalobce konstatoval, že závěr o nelegální práci pracovníků žalobce nemůže obstát, jelikož druh práce vykonávaný pracovníky žalobce a jejich odlišnost od práce jim povolené je stěžejní otázkou pro posouzení legálnosti vykonávané práce. Správní orgány druh práce vykonávané pracovníky žalobce skutkově nezjistily.
15. Žalovaný v písemném vyjádření v žalobě navrhl její zamítnutí. Jak uvedl, stěžejním problémem v dané věci bylo prokázání naplnění všech znaků závislé práce, a to zejména její soustavnosti. Oblastní inspektorát tedy doplnil dokazování a vyžádal si předložení celého stavebního deníku, ze kterého bylo zjištěno, že se v daném případě nejednalo o umožnění výkonu nelegální práce v rozsahu hodin, ale téměř dvou měsíců. Jelikož však od spáchání přestupku již uplynula doba více než tři roky, nebylo možno rozšířit výkon legální práce u jednotlivých cizinců na celé období, ačkoliv ze stavebního deníku a spisového materiálu jednoznačně vyplývá, že v daném případě byly naplněny všechny znaky nelegální práce včetně soustavnosti.
16. Oblastní inspektorát se dále zabýval tím, zda cizinci pracovali v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání, respektive zaměstnaneckou kartou, vzhledem k tomu, že žalobce prostřednictvím svých zaměstnanců plnil závazky ze smlouvy o dílo, konkrétně kompletní rekonstrukce obchodního domu. V přestupkovém řízení se nepodařilo prokázat, kterou konkrétní pracovní činnost daný cizinec v době kontroly prováděl, postačí však, že výkon jakékoliv práce na stavbě neodpovídá druhům práce, který měli ve svých povolení

k zaměstnání, jelikož tito pracovníci měli vydáno povolení k zaměstnání, respektive zaměstnaneckou kartu na pozici manipulačních pracovníků.

17. Žalovaný nesouhlasí s argumentací žalobce, že s ohledem na popis klasifikace práce ve skupině 9333 - pomocní manipulační pracovníci, nejsou práce omezeny a mohou být i na stavbě vykonávány. Žalovaný má za to, že si lze jen stěží představit profesi pomocného skladníka, který nesedí ve skladu, ale dennodenně vykonává práci na stavbě (staveništi), rovněž není důvod, proč by výkon práce skladníka měl být zaznamenáván ve stavebním deníku. Žalovaný konstatoval, že pro výkon činnosti na stavbě jsou určeny práce uvedené v jiných kategoriích, žalobce se snaží vytvořit dojem, že jeho zaměstnanci na stavbě žádné stavební práce nevykonávali a pouze přemisťovali a manipulovali s věcmi, ačkoliv měl uzavřenou smlouvu o dílo na kompletní rekonstrukci dané prodejny.
18. Žalovaný má za to, že i pokud by zaměstnanci žalobce prováděli na stavbě pouze jednodušší práce, pořád by šlo o jinou pracovní kategorii, a sice o práce stavební prováděné na stavbě, nikoliv o práce spadající do kategorie 933 pomocní pracovníci v dopravě. Z uvedených důvodů má žalovaný za to, že žaloba důvodná není.

III.

Posouzení žaloby

19. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků 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, jsa vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 18. 12. 2024, č. j. 7 Ads 197/2024-26. Jiné vady, k nimž by byl povinen přihlédnout z moci úřední, soud neshledal. O podané žalobě soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, když účastníci s rozhodnutím věci bez nařízení jednání souhlasili (souhlas byl v souladu s § 51 odst. 1 větou druhou s. ř. s. presumován) a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
20. Z obsahu správního spisu soud ověřil následující skutečnosti:
21. Z protokolu o kontrole se podává, že příslušníky Celního úřadu byla kontrolní akce zahájena dne 31. 10. 2018 v 9:15 hodin, a to na stavbě rekonstrukce supermarketu Lidl na adrese Sadová 918 v Plané jako na místě kontroly. V době kontroly od 9: 15 do 10:30 hodin na místě vykonávalo pracovní činnost pro žalobce jako kontrolovanou osobu 13 státních příslušníků Ukrajiny. Tito cizinci zde pracovali na pozici stavební dělník a betonovali základy, zakládali zdívo a pokládali tepelnou izolaci do podlahy rekonstruovaného supermarketu Lidl. Žalobce byl vyzván k předložení nezbytných dokladů, ze kterých pak vyplynuly tyto konkrétní poznatky k osobám pracujícím na stavbě:
22. I. K. – disponoval Schengenským vízem C na 90 dnů za účelem zaměstnání, bylo mu vydáno povolení k zaměstnání pro žalobce s uvedeným druhem práce 93339 (podle pracovní smlouvy ostatní pomocní manipulační pracovníci, kromě výroby) a místem výkonu práce, sídlem žalobce, v Modleticích 135, Říčany u Prahy,
D. M. – disponoval Schengenským vízem C na 90 dnů za účelem zaměstnání, bylo mu vydáno povolení k zaměstnání pro žalobce s uvedeným druhem práce 93339 (podle pracovní smlouvy ostatní pomocní manipulační pracovníci, kromě výroby) a místem výkonu práce, sídlem žalobce, v Modleticích 135, Říčany u Prahy,

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

O. I. – disponoval Schengenským vízem C na 90 dnů za účelem zaměstnání, bylo mu vydáno povolení k zaměstnání pro žalobce s uvedeným druhem práce 93339 (podle pracovní smlouvy ostatní pomocní manipulační pracovníci, kromě výroby) a místem výkonu práce, sídlem žalobce, v Modleticích 135, Říčany u Prahy,

I. K. – měl udělen dlouhodobý pobyt – 27 zaměstnání, dle výpisu údajů z aplikace CizUp měl vydánu zaměstnaneckou kartu pro žalobce, druh práce, štukatěři, činnosti domácností produkující blíže neurčené výrobky a služby pro vlastní potřebu s místem výkonu práce, Branická 36/83, Praha 47,

O. Z. – disponoval Schengenským vízem C na 90 dnů za účelem zaměstnání, bylo mu vydáno povolení k zaměstnání pro žalobce s uvedeným druhem práce 93339 (podle pracovní smlouvy ostatní pomocní manipulační pracovníci, kromě výroby) a místem výkonu práce, sídlem žalobce, v Modleticích 135, Říčany u Prahy,

V. F. – disponoval Schengenským vízem C na 90 dnů za účelem zaměstnání, bylo mu vydáno povolení k zaměstnání pro žalobce s uvedeným druhem práce 93339 (podle pracovní smlouvy ostatní pomocní manipulační pracovníci, kromě výroby) a místem výkonu práce, sídlem žalobce, v Modleticích 135, Říčany u Prahy,

S. Y. – disponoval Schengenským vízem C na 90 dnů za účelem zaměstnání, bylo mu vydáno povolení k zaměstnání pro žalobce s uvedeným druhem práce 93331 pomocní skladníci a místem výkonu práce, sídlem žalobce, v Modleticích 135, Říčany u Prahy,

Y. S. – měl udělen dlouhodobý pobyt – 27 – zaměstnání, žalobce doložil pracovněprávní vztah, pracovní smlouvu. Dle sdělení Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, měl vydánu zaměstnaneckou kartu pro žalobce, druh práce 93339 (podle pracovní smlouvy ostatní pomocní manipulační pracovníci, kromě výroby) s místem výkonu práce Praha,

M. P. – disponoval Schengenským vízem C na 90 dnů za účelem zaměstnání, bylo mu vydáno povolení k zaměstnání pro žalobce s uvedeným druhem práce 93339 (podle pracovní smlouvy ostatní pomocní manipulační pracovníci, kromě výroby) a místem výkonu práce, sídlem žalobce, v Modleticích 135, Říčany u Prahy,

R. C. – disponoval Schengenským vízem C na 90 dnů za účelem zaměstnání, bylo mu vydáno povolení k zaměstnání pro žalobce s uvedeným druhem práce 93339 (podle pracovní smlouvy ostatní pomocní manipulační pracovníci, kromě výroby) a místem výkonu práce Měnin čp. 580,

T. N. – disponoval Schengenským vízem C na 90 dnů za účelem zaměstnání, bylo mu vydáno povolení k zaměstnání pro žalobce s uvedeným druhem práce 93339 (podle pracovní smlouvy ostatní pomocní manipulační pracovníci, kromě výroby) a místem výkonu práce Měnin čp. 580,

R. S. – disponoval Schengenským vízem C na 90 dnů za účelem zaměstnání, bylo mu vydáno povolení k zaměstnání pro žalobce s uvedeným druhem práce 93331 (podle pracovní smlouvy pomocní skladníci) a místem výkonu práce Orlovská 162/803, Ostrava,

Y. S. – disponoval Schengenským vízem C na 90 dnů za účelem zaměstnání, bylo mu vydáno povolení k zaměstnání pro žalobce s uvedeným druhem práce 93339 (podle pracovní smlouvy ostatní pomocní manipulační pracovníci, kromě výroby) pomocní skladníci a místem výkonu práce, sídlem žalobce, v Modleticích 135, Říčany u Prahy,

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

23. Podle záznamu ze stavebního deníku tento den bylo na stavbě využito minirypadlo a byly prováděny práce: betonáž základů, omítání zdiva, demontáž průvlaku, montáž krovu, montáž tepelné izolace, úklid staveniště, pokládka krytin.
24. Žalobce v rámci kontroly předložil smlouvu o dílo, kterou uzavřel se společností Andana spol. s r.o., jejímž předmětem bylo rámcové sjednání podmínek provedení přípravných dokončovacích, pomocných a manipulačních stavebních prací, které budou v samostatných objednávkách určeny objednavatelem.
25. Žalobce předložil jednotlivé pracovní smlouvy, které uzavřel s uvedenými zaměstnanci a jejichž obsah je pro přehlednost zachycen pod bodem 20 rozsudku.
26. Správní orgán prvního stupně následně vydal rozhodnutí ze dne 14.1.2021, č.j. 11593/6.30/20-21, jímž žalobce uznal vinným ze spáchání přestupku podle § 140 odst. 1, písm. c) zákona o zaměstnanosti, kterého se dopustil tím, že umožnil výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti uvedeným cizincům v rozporu s povolením zaměstnání. Žalobci byla uložena pokuta 1 700 000 Kč. Ohledně zaměstnance I. K. bylo přestupkové řízení zastaveno, když již před tím došlo k částečnému zastavení řízení pro podezření ze spáchání přestupku dle § 140 odst. 1 písm. d) zákona.
27. Správní orgán prvního stupně takto rozhodl na základě skutkových zjištění, když vyšel z toho, že zaměstnanci I. O., Z. O., S. Y., P. M., N. T., M. D., měli vydané povolení k zaměstnání na druh práce 93339, tedy ostatní pomocní manipulační pracovník (kromě výroby), pod který spadají povolání: a) pomocný pracovník v dopravě - charakteristika pomocný pracovník v dopravě provádí pomocné, přípravné, obslužné, manipulační a jednoduché kontrolní práce v dopravě a ve skladovaném hospodářství. Pracovní činnosti jsou uvedeny jako: obsluha jednoduchých strojů a dopravní zařízení, čištění strojů, zařízení a pracovních ploch, manipulační práce ve skladech, ukládání výrobků, zboží a předmětů různého druhu, pomocné práce při stavbě a údržbě dopravních tratí, b) manipulant poštovní přepravy – charakteristika manipulant poštovní přepravy zabezpečuje jednoduché činnosti vykonávané v přepravním centru. Pracovní činnosti jsou uvedeny jako: nakládka a vykládka zásilek.
28. Cizinci Y. S., S. R., měli vydané povolení k zaměstnání na druh práce 93331, tedy pomocní skladníci, pod který spadají povolání: a) pomocný pracovník v polygrafii, charakteristika pomocný pracovník v polygrafii provádí pomocné, přípravné, obslužné a manipulační práce, tiskárenském provozu. Jako pracovní činnosti jsou uvedeny příprava a transport materiálu k výrobním zařízením v polygrafické výrobě, jednoduché pomocné práce v procesu tisku a dokončovacím zpracování tiskovin, pomocné práce v příjmu, skladování a výdeji materiálu ze skladu, třídění a lisování sběrového papíru a odpadového materiálu, manipulační práce, b) pomocný pracovník v dopravě - charakteristika pomocný pracovník v dopravě provádí pomocné, přípravné, obslužné, manipulační a jednoduché kontrolní práce v dopravě a ve skladovém hospodářství, jako pracovní činnosti jsou uvedeny obsluha jednoduchých strojů a dopravních zařízení, čištění strojů, zařízení a pracovních ploch, manipulační práce ve skladech, ukládání výrobků, zboží a předmětů různého druhu, pomocné práce při stavbě a údržbě dopravních tratí.
29. Podle oblastního inspektorátu je patrné, že daní cizinci v době kontroly vykonávali pracovní činnosti při betonování základů, zakládání zdiva a pokládce tepelné izolace do podlahy v rozporu s povolením k zaměstnání.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

30. Svým jednáním žalobce porušil zákonem chráněný zájem na regulaci pracovního trhu v České republice, neboť vydávání povolení v zaměstnání či zaměstnaneckých karet je v rukou státu a jednou z úloh státu je i ochrana pracovního trhu a aktivní politika zaměstnanosti. Povolení k zaměstnání nebo zaměstnaneckou kartu umožňující zaměstnávání cizinců ze zemí mimo EU lze vydat jen v případě, že se jedná o oznámené volné pracovní místo, které nelze s ohledem na požadovanou kvalifikaci nebo nedostatek volných pracovních sil obsadit jinak. Žalobce umožnil vykonávat práci bez povolení zaměstnání, bez zaměstnanecké karty, bez modré karty nebo bez karty vnitropodnikově převedeného zaměstnance, a tím významným způsobem ztížil výkon státní ochrany a regulace pracovního trhu v České republice a boj proti dumpingu na trhu práce v České republice. Zároveň byl zvýhodněn tím, že se zbavil povinností administrativního rázu, rovněž bránil aktualizaci údajů o pracovní migraci a došlo tak ke zkreslení převodu zaměstnávání zaměstnanců ze zahraničí. Žalobce tím ohrozil důležitý nástroj přehledu zaměstnávání zaměstnanců ze zahraničí jak pro Úřad práce České republiky, tak pro samotné zaměstnavatele. Uvedení cizinci vykonávali závislou činnost v rozporu s povolením zaměstnání a zaměstnaneckou kartou a v rozporu s místem výkonu práce a v rozporu s povolenou činností. Správní orgán prvního stupně dospěl k závěru, že míra společenské škodlivosti skutku je dostatečná, aby se jednalo o přestupek ve formálním i materiálním smyslu.
31. Žalobce podal proti uvedenému rozhodnutí odvolání, o němž rozhodl Státní úřad inspekce práce rozhodnutím ze dne 12. 5. 2021, č. j. 1068/1.30/21-3, kterým napadené rozhodnutí oblastního inspektorátu částečně změnil a ve zbytku odvolání žalobce zamítl. Žalobce podal proti rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce žalobu, o níž rozhodl Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 12. 1. 2022, č. j. 18 Ad 6/2021-48, jímž napadené rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 12. 5. 2021 zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení; následně vydal žalovaný rozhodnutí ze dne 10. 2. 2022, č. j. 1068/1.30/21-7, kterým zrušil původní rozhodnutí oblastního inspektorátu ze dne 14. 1. 2022 a věc vrátil k dalšímu řízení.
32. Městský soud v Praze v uvedeném rozsudku konstatoval, že protokol o kontrole je pro závěr o nelegální práci tak, jak ho učinily správní orgány, nedostatečný, pro závěr o nelegálnosti práce muselo proběhnout konkrétnější a komplexní zjišťování, které by případně mělo zachycovat vyjádření osob na místě kontroly, včetně samotných cizinců; chybí i fotodokumentace místa kontroly a konkrétnější popis toho, jaké specifické činnosti jednotliví cizinci prováděli. Žalobce přitom v průběhu celého řízení poukazoval na to, že cizinci prováděli na stavbě pouze manipulační práce, jako je přemísťování materiálu a strojů a navrhoval provedení výslechu cizinců. Správní orgány se za této situace nemohly se zjištěním uvedeným v protokolu o kontrole spokojit. Městský soud uvedl, že z provedených důkazů jednoznačně neplynou zjištění o tom, že zaměstnanci žalobce vykonávali práce v rozporu s povolením zaměstnání tak, jak je jejich činnost vymezena ve výrobu prvostupňového rozhodnutí. Aby bylo možné uzavřít, že žalobce spáchal uvedený přestupek, měly správní orgány povinnost zjistit, jaké konkrétní práce jednotliví cizinci na stavbě vykonávali, a následně posoudit, zda byly naplněny veškeré atributy nelegální práce.
33. Městský soud v předcházejícím zrušovacím rozsudku zavázal správní orgány k tomu, aby si postavily najisto, zda je rozhodné, jakou konkrétní činnost cizinci na stavbě vykonávali. Následně jim nastínil dvě cesty (dvě alternativy) podle toho, jaká bude odpověď na tuto základní otázku. Pokud by správní orgány dospěly k závěru, že pro jejich závěry je nutné

vyslovit, jakou konkrétní práci daní cizinci vykonávali, měly v uvedeném směru doplnit dokazování, neboť stávající obsah spisu neposkytuje dostatečnou oporu pro takový závěr. Současně však městský soud v rozsudku uvedl, že pokud by správní orgány dospěly k závěru, že činnosti, jež byly na daném pracovišti prováděny, nelze podřadit pod povolení, jimiž cizinci disponovali, pak by bližší zjišťování toho, kdo, co, resp. v jakém rozsahu vykonával, bylo zjevně nadbytečné. Pro závěr o nelegálním výkonu práce cizinci totiž může postačovat i to, že správní orgány ve svých rozhodnutích jednoznačně a přezkoumatelně vysvětlí, že pro předmětné práce nepostačovalo dané povolení k zaměstnání/zaměstnanecká karta. V takovém případě musí ovšem z odůvodnění jejich rozhodnutí jednoznačně a přezkoumatelně vyplývat, že i přes případné skutkové nejasnosti nelze o naplnění skutkové podstaty přestupku (pokud jde o konkrétní pracovní činnosti na stavbě) pochybovat, tj. že jsou naplněny všechny atributy nelegální práce a těmto úvahám musí odpovídat i výroková část správních rozhodnutí (druhá varianta; alternativa negativní odpovědi na základní otázku).

34. Takto městský soud vyslovil závazný právní názor, jímž byl v dalším řízení žalovaný i správní orgán prvního stupně povinen se řídit.
35. Správní orgán doplnil dokazování připojením kopie stavebního deníku na stavbě rekonstrukce supermarketu Lidl Planá, z níž se podává, že stavba probíhala v termínu od 29.8. 2018 do 30. 11. 2018 a v nichž jsou zaznamenány práce, které byly konkrétní dny prováděny. Dále byl předložen dodatek číslo 1 ke smlouvě o dílo, z něhož vyplývá, že smluvní strany Lidl Česká republika jako objednatel a Andana spol. s r.o. jako zhotovitel uzavřeli 6. 8. 2018 smlouvu o dílo s názvem přístavba prodejního prostoru a pekárny M. 10, Planá u Mariánských Lázní, na jejímž základě se zhotovitel zavázal provést pro objednatele dílo dle smluvní specifikace upřesněné v objednávce, podle dodatků došlo v důsledku víceprací a méně nákladů ke změně ceny díla a sjednaných bankovních záruk. Rovněž byl smlouven nový harmonogram provádění díla. Podle předloženého harmonogramu výstavba zahrnovala několik fází spočívající v zařízení staveniště, provádění zemních prací pro základy a založení objektu, dále dokončení svislých zdí venkovních ploch a přeložek, dokončení hrubých rozvodů střechy a části instalací, montáže vstupního modulu, výplní otvorů, omítky a obkladů, dále byla kompletována elektroinstalace a dílo bylo dokončeno a předáno k 30. 11. 2018.
36. Městský soud v Praze uvážil o žalobních námitkách takto:
37. Podle § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti, *pro 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.*
38. Podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, *právníká osoba nebo podnikající fyzická osoba se přestupku dopustí tím, že umožní výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 1 nebo 2.*
39. Podle § 78 odst. 5 s.ř.s. *právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku nebo rozsudku vyslovujícím nicotnost, je v dalším řízení správní orgán vázán.*

40. Literatura k tomu uvádí: „Poté, co krajský soud rozhodnutí zruší, může se správní orgán bránit kasační stížností, považuje-li rozhodnutí soudu za nezákonné. Pokud však správní orgán kasační stížnost nepodá, nemůže se závazným právním názorem jakkoliv polemizovat a naopak se jím musí řídit (kromě limitů naznačených níže). Nerespektování právního názoru soudu je samo o sobě důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí pro nezákonnost. (KÜHN, Zdeněk a Tomáš KOCOUREK. § 78 Rozsudek. In: KÜHN, Zdeněk, Tomáš KOCOUREK aj. Soudní řád správní: Komentář [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-6-27]. ASPI_ID KO150_2002CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.)
41. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2004, čj. 5 A 110/2002-25, platí: „Nerespektoval-li správní orgán právní názor soudu, podle něhož ze skutkového stavu – jak byl ve správním řízení zjištěn – nevyplynulo, že by se účastník správního řízení dopustil vytykaného jednání, a bez doplnění dokazování se v nově vydaném rozhodnutí omezil toliko na polemiku s názorem soudu, je takové rozhodnutí nezákonné (§ 78 odst. 1 a 5 s. ř. s.)“.
42. Městský soud nejprve v obecné rovině konstatuje, že v případě odpovědnosti právnické osoby za přestupek platí odpovědnost objektivní, tedy se nepřihlíží k okolnostem subjektivní povahy; vyžadována je pouze existence protiprávního jednání, negativní následek a příčinná souvislost mezi tímto jednáním a následkem (srov. Jemelka, L. – Vetešík, P., *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích*, 2. vydání, Praha: C. H. Beck 2020, str. 144). Konstrukce odpovědnosti bez zavinění je odůvodňována teoretickými i praktickými důvody. Zavinění je obecně chápáno jako vnitřní (psychický) vztah pachatele k protiprávnímu jednání a následku. V tomto smyslu je však obtížné dovozovat vnitřní (psychický) vztah právnické osoby k jednání či následku. K tomu přistupuje snaha zjednodušit postavení správního orgánu při ukládání sankcí právnickým osobám. Zjišťování a dokazování zavinění v situaci, kdy porušení povinnosti právnickou osobu je často výsledkem činnosti řady jednotlivců, jejichž složení se navíc v čase může měnit, by bylo velmi složité (srov. Hendrych D. a kol., *Správní právo. Obecná část*, 5. rozšířené vydání, Praha: C. H. Beck 2003, str. 228).
43. Dále soud z úřední povinnosti ověřil pozdější znění zákona o zaměstnanosti, neboť ve smyslu ustálené judikatury správních soudů, jak je výslovně uvedeno např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 2. 2021, č. j. 8 As 43/2019-40, platí, že: „Orgán, který posuzuje, zda se použije zásada příkazu retroaktivity ve prospěch pachatele (čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, § 2 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich), musí podřadit konkrétní čin konkrétního pachatele pod všechna relevantní ustanovení upravující přestupek, celkový výsledek posoudit a podle toho rozhodnout, zda je pozdější právní úprava pro pachatele příznivější. Pokud se nová právní úprava stane účinnou až poté, co rozhodnutí správního orgánu předtím nabylo právní moci, musí v řízení o žalobě proti takovému rozhodnutí tuto úvahu v plném rozsahu učinit krajský soud, i pokud bude muset posoudit určitý aspekt, který dřívější právní úprava nestanovila.“ Soud ověřil, že ke změně právní úpravy ve prospěch žalobce nedošlo.
44. U prokázání nelegální práce je kladen vysoký důraz na to, aby bylo zjištěno co nejvíce informací k samotnému výkonu nelegální práce v určitém čase a na určitém místě, když současně musí být dostatečně doloženo, jakou činnost fyzická osoba vykonávající nelegální práci skutečně dělala. Tyto skutečnosti mohou být osvědčeny nejen např. v záznamu o kontrole, ale současně by měly být potvrzeny v rámci navazujícího správního řízení o přestupku, a zejména v případě, pokud budou tyto informace i částečně nedostatečné. Nejvyšší správní soud k tomu uvedl: „Záznam o kontrole, jakož i protokol o výsledku

kontroly, nejsou dostatečně podloženy a průkazné k tomu, aby na jejich základě mohl být učiněn závěr, že oba jmenovaní cizinci v době kontroly správního orgánu I. stupně skutečně vykonávali na kontrolovaném pracovišti práci pro žalobce. Záznam je příliš stručný a neurčitý, absentují v něm bližší údaje, dokládající situaci na kontrolovaném pracovišti; u A. S. a S. K. na rozdíl od jiných kontrolovaných cizinců zcela chybí údaj o tom, jakou činnost v okamžiku kontroly na pracovišti vykonávali (charakter činnosti, množství již provedené práce apod.).“

45. V projednávané věci byl žalobce shledán vinným z přestupku, který spočívá v tom že „cizinci v době kontroly vykonávali pracovní činnosti při betonování základů, zakládání zdí a pokládce tepelné izolace do podlahy v rozporu s povolením k zaměstnání“. V odvolacím řízení změnil text skutkové věty tak, že: *vykonávali blíže neurčené pracovní činnosti při betonování základů, zakládání zdí a pokládce tepelné izolace do podlahy...*“
46. Nejvyšší správní soud ve zrušujícím rozsudku vytkl městskému soudu, že nevzal v úvahu druhou alternativu právního posouzení zjištěného skutkového stavu, vymezenou předchozím rozsudkem (č. j. 18 Ad 6/2021–48) a zaměřil se výlučně na vyhodnocení dodržení první alternativy závazného právního názoru.
47. Prvou alternativu Městský soud v Praze ve zrušeném rozsudku ze dne 26.6. 2024, č. j. 8Ad 7/2023-30, vskutku nevzal za splněnou. Žalobou napadené rozhodnutí zrušil, neboť dospěl k závěru, že (stručně řečeno), bylo nezbytně třeba, aby správní orgán zjistil, jakou konkrétní činnost daní cizinci na stavbě vykonávali, na základě tohoto zjištění pak mohl učinit úvahu, pod jaký druh práce tato činnost spadá, tedy zda je možné ji podřadit pod druh práce, na který měli cizinci vydané povolení k zaměstnání, či nikoliv.
48. Co se týče alternativy druhé, je pro posouzení věci klíčové, zda z odůvodnění napadeného rozhodnutí vyplývá, že správní orgán zjistil, že konkrétní pracovní činnosti na stavbě byly takového charakteru, že i bez konkrétního ztotožnění práce každého jednoho cizince lze uzavřít, že povolení, jimiž disponovali, je k provádění prací neopravňovala.
49. Žalovaný v napadeném rozhodnutí vyšel ze zjištění, že cizinci vykonávali práce na stavbě – o tom mezi účastníky nebylo sporu. Dále konstatoval, že oblastnímu inspektorátu práce se nepodařilo zjistit a prokázat, jaké konkrétní činnosti a práci jednotliví cizinci na stavbě vykonávali, což však pro danou věc není nezbytně nutné, neboť bylo postaveno najisto, že vydané povolení k zaměstnání pro druh práce 93331 a 93339 cizincům nepostačovalo. Odkázal na odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně s tím, že zjištěný druh práce, k němuž byli cizinci oprávněni, neodpovídá pracovní činnosti na stavbě. Cizinci reálně vykonávali jinou a odlišnou práci, neboť kódy 93331 a 93339 se nevztahují na žádné práce vykonávané na stavbě.
50. Se závěry napadeného rozhodnutí se městský soud plně ztotožňuje. I po doplnění dokazování údaji vyplývajících ze stavebního deníku je zřejmé, že všichni cizinci byli zapojeni do činnosti spočívající v rekonstrukci supermarketu Lidl v Plané, přičemž konkrétně se jednalo zejména o betonování základů, zakládání zdí a poklad u tepelné izolace do podlahy.
51. Jak správně uvedl správní orgán prvního stupně, zjištění cizinci neměli vydáno povolení k zaměstnání pro výkon činností na stavbě, ať už jako dělník v oblasti výstavby budov (kód 9313), pomocný pracovník ve stavebnictví, figurant, dělník výkopových prací a dělníci v oblasti výstavby inženýrských děl (9312), dělník výkopových prací (9312) nebo dělník v oblasti výstavby a údržby inženýrských děl (93123).

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

52. Jelikož zjištění cizinci nedisponovali oprávněním, které by je opravňovalo k výkonu prací na stavbě, jak byly v napadeném rozhodnutí, respektive rozhodnutí správního orgánu prvního stupně specifikovány a za situace, kdy bylo prokázáno, že pracují na stavbě a disponují oprávněními pro druh práce 93331 a 93339, je závěr správních orgánů, že vykonávali tuto práci nelegálně, zcela správný. Zároveň je i v souladu s právním názorem vysloveným předchozím rozsudkem č. j. 18 Ad 6/2021–48.
53. Městský soud v Praze z těchto důvodů konstatuje, že nelze přisvědčit žalobním námitkám. Právní názor správního soudu byl respektován a žalobní námitky důvodné nejsou.
54. V podané žalobě žalobce namítl, že pro závěr o naplnění skutkové podstaty přestupku nepostačuje, že výkon jakýchkoliv prací na stavbě *a priori* neodpovídá druhu práce 93331 a 93339. V tom se však žalovaný mylí, neboť toto Městský soud v Praze ve zrušujícím rozsudku ze dne 12. 1. 2022, č. j. 18 Ad 6/2021–48, uvedl jako druhou z možností, jak má být ze strany žalovaného o zjištěném skutkovém stavu po právní stránce uvaženo, a právě tato druhá možnost, respektive její opomenutí, byla důvodem, proč Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 1. 2022, č. j. 18 Ad 6/2021–48.
55. Relevantní není ani námitka, že žalovaný neprokázal soustavnost prováděných prací – to totiž není pro závěr, že žalovaný se přestupku dopustil, relevantní. Jak soud shora konstatoval, skutečnost, že cizinci pracovali na stavbě, aniž by disponovali oprávněním pro druh práce, které jsou na stavbě standardně vykonávány, je pro posouzení věci rozhodující.
56. Skutkový stav byl ze strany správního orgánu zjištěn dostatečně. Důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí tak není dán.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

57. S ohledem na vše shora uvedené dospěl soud k závěru, že rozhodnutí žalovaného, kterým bylo odvolání žalobce zamítnuto, bylo vydáno v souladu se zákonem a shora uvedené žalobní námitky uplatněné žalobcem nejsou důvodné. Soudu tedy nezbylo, než žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítnout.
58. 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. Žalobce v řízení úspěšný nebyl, proto mu 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.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze 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 5. února 2025

JUDr. Slavomír Novák v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.