



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 ve věci

žalobkyně: **FK + D s.r.o.**, IČO: 25660322
se sídlem V kapslovně 2765/15, Praha 3 - Žižkov
zastoupená Mgr. Pavlem Čižinským, advokátem
se sídlem Varšavská 714/38, Praha 2 – Vinohrady

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 8. 2024, č. j. 5164/1.30/24-3, sp. zn. S3-2022-222,

takto:

- I. Žaloba se **z a m í t á**.
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému se **n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Základ sporu

1. Oblastní inspektorát práce pro hlavní město Prahu (dále „prvostupňový správní orgán“) dne 26. 5. 2021 kontroloval žalobkyni – společnost, která se mimo jiné věnuje stavebnictví.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

Kontrola probíhala na stavbě v Praze. Inspektoři zde zjistili, že dva cizinci vykonávali pomocné stavební práce bez povolení k zaměstnání. Ačkoli jejich pobyt na území České republiky byl legální, nesplňovali podmínky pro výkon práce podle zákona č. 435/2004 Sb. o zaměstnanosti (dále „zákon o zaměstnanosti“).

2. Na základě těchto zjištění zahájil prvostupňový správní orgán přestupkové řízení. Dne 31. ledna 2024 vydal prvostupňový správní orgán rozhodnutí č. j. 9751/3.30/22-11 (dále „prvostupňové rozhodnutí“), kterým žalobkyni uložil pokutu ve výši 160 000 Kč. Pokuta byla uložena za umožnění výkonu nelegální práce podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Žalobkyně se proti prvostupňovému rozhodnutí odvolala.
3. Žalovaný, rozhodnutím ze dne 15. 8. 2024, č. j. 5164/1.30/24-3 (dále „napadené rozhodnutí“), částečně v detailech upřesnil výrok prvostupňového rozhodnutí. Ve zbytku rozhodnutí potvrdil a odvolání žalobkyně zamítl.

II. Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

4. **Žalobkyně** v žalobě brojí proti výši uložené pokuty.
5. Namítá, že rozhodnutí vychází z neaktuálních údajů o její hospodářské situaci. Správní orgán posuzoval ekonomické poměry žalobkyně ke dni 31. 12. 2021, ačkoliv od tohoto data do vydání rozhodnutí uplynulo více než dva a půl roku.
6. Dále žalobkyně žalovanému vytýká, že rozhodnutí neobsahuje žádnou individuální úvahu o závažnosti jejího jednání. Žalovaný i prvostupňový správní orgán se podle ní omezily pouze na obecné konstatování škodlivosti nelegální práce. Chybějící povolení k zaměstnání cizincům byl pouze formální nedostatek. Kdyby cizinci v Praze o povolení požádali, jistě by jej téměř automaticky dostali. Z toho důvodu má žalobkyně za to, že její jednání je méně společensky závažné.
7. Třetí žalobní bod se týká délky správního řízení. To trvalo více než tři roky od spáchání přestupku, což mělo být podle žalobkyně zohledněno při stanovení výše pokuty.
8. **Žalovaný** ve svém vyjádření k žalobě setrval na závěru, že žalobkyně spáchala přestupek podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, když zaměstnávala cizince bez povolení k zaměstnání. Rozhodnutí byla vydána na základě skutkového stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti, v souladu se zásadou materiální pravdy. Skutkové závěry byly řádně odůvodněny a jsou přezkoumatelné.
9. Žalovaný uvádí, že při posuzování majetkových poměrů žalobkyně vycházel z údajů dostupných ke dni vydání rozhodnutí, zejména z výkazu zisku a ztrát za rok 2021, který žalobkyně předložila. Aktuálnější údaje neměl k dispozici, neboť žalobkyně neplnila svou zákonnou povinnost zveřejňovat účetní závěrky. Postup prvostupňového správního orgánu je v souladu s judikaturou, která umožňuje stanovit majetkové poměry i odhadem, pokud účastník řízení neposkytne aktuální údaje.
10. Žalovaný nesouhlasí s tvrzením, že rozhodnutí neobsahuje úvahu o závažnosti jednání. Závažnost byla vyjádřena na straně 6 prvostupňového rozhodnutí a na straně 5 napadeného rozhodnutí. Žalovaný odmítá názor, že zaměstnávání cizinců bez povolení je pouze formální pochybení. Povolení k zaměstnání má podle něj význam nejen pro ochranu trhu práce, ale i pro ochranu samotného cizince, jeho pracovních podmínek a kvalifikace. Proces získání povolení není automatický a podléhá zákonným podmínkám.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

11. Dle žalovaného není délka řízení sama o sobě důvodem ke snížení pokuty. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu může být délka řízení zohledněna, ale správní orgán tak učinit nemusí, pokud ji neshledá relevantní.

III. Posouzení žaloby

12. Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) v souladu s § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobkyní vymezených námitek, vycházel při tom v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného a shledal, že žaloba není důvodná. O věci rozhodl bez jednání, jelikož s takovým postupem žalobkyně i žalovaný vyjádřili souhlas, resp. nevyjádřili nesouhlas s rozhodnutím věci bez nařízení jednání (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).
13. Žalobkyně uvedla v žalobě tři hlavní žalobní námítky. Městský soud pro přehlednost vypořádá jednotlivé žalobní námítky v samostatných podkapitolách.

III. 1 K námitce, že žalovaný vycházel z neaktuálních údajů o hospodářské situaci žalobkyně

14. Žalobkyně namítá, že žalovaný vycházel při určování pokuty z neaktuálních údajů o hospodářské situaci žalobkyně. Tyto údaje byly více než dva roky staré, již v době vydání prvoinstančního rozhodnutí. Podle žalobkyně sám žalovaný přiznal, že vycházel z dat z 31. 12. 2021.
15. K uvedenému soud uvádí, že správní orgány jsou povinny přihlídnout k osobním a majetkovým poměrům obviněného, je-li zřejmé, že by ukládaná pokuta mohla mít pro obviněného likvidační charakter (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb. NSS). Ačkoli zákon č. 250/2016 Sb., o přestupcích a odpovědnosti za ně (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“), ve svém § 37 zkoumání majetkového stavu pachatele – právnické osoby - výslovně pro uložení druhu a výměry trestu neuvádí, je třeba poukázat na to, že jde o výčet demonstrativní, a že zároveň platí, že uložená sankce by měla být pro pachatele přestupku citelná. Správní orgány by proto ideálně měly majetkovou situaci pachatelů posuzovat, aby tuto vlastnost sankce měla. Při zjišťování osobních a majetkových poměrů přitom správní orgán vychází z informací, které vyplynuly v průběhu řízení, či které byly poskytnuty samotným účastníkem řízení. Nedostává-li se správnímu orgánu takových podkladů, výši pokuty stanoví úvahou (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2016, č. j. 1 As 254/2016-39).
16. Prvostupňový správní orgán k majetkovým poměrům žalobkyně přihlížel. Přitom vycházel z dokumentu, který mu v průběhu správního řízení poskytla žalobkyně. Žalobkyně poskytla prvostupňovému správnímu orgánu pouze výkaz zisku a ztrát ke dni 31. 12. 2021. Prvostupňový správní orgán nemohl vycházet z novějších účetních dokumentů, jelikož mu je žalobkyně neposkytla. Nemohl je získat ani vlastní činností ze sbírky listin obchodního rejstříku, jelikož žalobkyně účetní závěrky nezveřejňovala. Prvostupňový správní orgán proto vycházel z veřejně známých skutečností a informací z obchodního rejstříku, živnostenského rejstříku, rejstříku ekonomických subjektů, registrů plátců DPH a insolvenčního rejstříku. Žalovaný tento postup v napadeném rozhodnutí aproboval.
17. Prvostupňový správní orgán i žalovaný tedy postupovali v souladu se zákonem i judikaturou Nejvyššího správního soudu. Při zkoumání majetkových poměrů vycházeli jak

z dokumentu poskytnutého žalobkyní, tak z dokumentů a informací, které vyšly najevo v průběhu správního řízení a z vlastní iniciativy prvostupňového správního orgánu.

18. Namítá-li nyní žalobkyně, že žalovaný a prvostupňový správní orgán vycházeli toliko ze starého výkazu zisku a ztrát ke dni 31. 12. 2021 a nikoli z novějších dokumentů, měla tyto dokumenty správním orgánům předložit již v průběhu správního řízení. Prvostupňovému správnímu orgánu i žalovanému nelze klást k tíži, vycházeli-li pouze z listiny poskytnuté žalobkyní.
19. Městský soud proto dospěl k závěru, že námitka není důvodná.

III. 2 K námitce míry závažnosti jednání žalobkyně

20. Dále žalobkyně namítá, že napadené rozhodnutí (ani prvostupňové rozhodnutí) neobsahuje žádnou úvahu o závažnosti jednání žalobkyně, pro které byla pokuta žalobkyni uložena. Podle žalobkyně obsahují rozhodnutí pouze obecné úvahy o škodlivosti fenoménu nelegální práce. Dále pak rozvádí, že závažnost konkrétního jednání žalobkyně je nízká, jelikož cizinci, které zaměstnávala, pouze nesplnili formální podmínku.
21. Městský soud s těmito závěry nesouhlasí. Zaprvé proto, že závažnost jednání žalobkyně je v obou správních rozhodnutích zřetelně vyjádřena. Je pravdou, že v prvostupňovém rozhodnutí je závažnost přestupku uvedena spíše obecně, nicméně napadené rozhodnutí toto již konkretizuje na jednání žalobkyně. Žalovaný uvádí že „*nedodržováním zákonných povinností při umožnění výkonu závislé práce 2 pracovníkům byl obviněný (tj. žalobkyně – pozn. soudu) i konkurenčně zvýhodněn na poli pracovního trhu oproti jiným zaměstnavatelům, kteří zákonné povinnosti při zaměstnávání fyzických osob – cizinců dodržují*“. Dále žalovaný také uvedl, že „*obviněný zásadním způsobem nedbal na své povinnosti uložené právními předpisy týkající se zaměstnávání fyzických osob – cizinců*“ a že si žalobkyně „*musela být vědoma zákazu výkonu nelegální práce, jež jí ukládají právní předpisy, přesto jejich splnění řádně nezajistila*“.
22. Zadruhé, městský soud se nemůže ztotožnit ani s argumentací žalobkyně, že závažnost nelegálního zaměstnávání je odvislá od praxe úřadu při vydávání povolení zaměstnání cizincům.
23. Podle § 5 odst. 1 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti je nelegální prací práce, která má znaky závislé práce podle § 2 odst. 1 zákoníku práce a je konána (...) 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 vnitropodnikové 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. b) zákoníku práce.
24. Podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti platí, že *právnícká osoba nebo podnikající fyzická osoba se přestupku dopustí tím, že (...) umožní výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 1 nebo 2.*
25. Dle názoru soudu sama hypotetická skutečnost, že cizinci by získali povolení k zaměstnání, požádali-li by o něj, míru závažnosti spáchaného přestupku nijak nesnižuje. Účelem ustanovení § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti je snaha postihnout jednání, kterým pachatel narušuje veřejný zájem na rovnováze na trhu práce a zároveň vystavuje znevýhodnění slabší článek pracovně-právního vztahu, a to zaměstnanec-cizinec, který bez

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

povolení k výkonu práce není chráněn a nepožívá benefitů (zdravotní, sociální pojištění) jako řádný zaměstnanec. V oblasti pracovního práva pak není zaměstnanec chráněn pro případy pracovních úrazů aj. (srov. Steinichová aj., Zákon o zaměstnanosti, Wolters Kluwer, 2010, publikován v ASPI). Sama skutečnost, že cizinec by povolení k zaměstnání mohl získat, tak jeho situaci nijak nezlepšuje. Soud přitom na neobstarání povolení k zaměstnání cizinců u žalobkyně nemůže pohlížet ani jako na výjimečné opomenutí, když nelegální práce byla zjištěna u více (dvou) osob.

26. Z toho důvodu shledal městský soud i tuto námitku za nedůvodnou.

III. 3 K námitce extrémní délky správního řízení

27. Žalobkyně namítá, že při stanovování výše pokuty žalovaný nevzal v potaz extrémní délku správního řízení. Uvádí, že od spáchání přestupku uplynuly více než tři roky a od prvních úkonů více než dva roky. Žalobkyně tvrdí, že toto je podle judikatury jedním z faktorů odůvodňujících snížení výše pokuty.
28. Podle § 37 zákona o odpovědnosti za přestupky platí, že *při určení druhu správního trestu a jeho výměry se přihlédne zejména a) k povaze a závažnosti přestupku, b) k tomu, že o některém z více přestupků, které byly spáchány jedním skutkem nebo více skutky, nebylo rozhodnuto ve společném řízení, c) k přitěžujícím a polehčujícím okolnostem, d) u pokusu přestupku k tomu, do jaké míry se jednání pachatele přiblížilo k dokonání přestupku, jakož i k okolnostem a důvodům, pro které k jeho dokonání nedošlo, e) u spolupachatelů k tomu, jakou měrou jednání každého z nich přispělo ke spáchání přestupku, f) u fyzické osoby k jejím osobním poměrům a k tomu, zda a jakým způsobem byla pro totéž protiprávní jednání potrestána v jiném řízení před správním orgánem než v řízení o přestupku, g) u právnické nebo podnikající fyzické osoby k povaze její činnosti, h) u právního nástupce k tomu, v jakém rozsahu na něj přešly výnosy, užitky a jiné výhody ze spáchaného přestupku, a v případě více právních nástupců k tomu, zda některý z nich pokračuje v činnosti, při které byl přestupek spáchán, i) u pokračujícího, trvajících a bromadného přestupku k tomu, zda k části jednání, jímž byl přestupek spáchán, došlo za účinnosti zákona, který za přestupek stanovil správní trest mírnější než zákon, který byl účinný při dokončení tohoto jednání.*
29. Městský soud se ztotožnil se závěry žalovaného, které uvedl ve vyjádření v žalobě. Správní orgány při určení druhu a výměry trestu přihlíží především ke skutečnostem uvedeným v § 37 zákona o odpovědnosti za přestupky. Doba trvání správního řízení v něm uvedená není.
30. Judikatura Nejvyššího správního soudu umožňuje, aby správní orgány při stanovování výše trestu vzaly v potaz délku správního řízení, avšak nemusí se jí zabývat, jestliže to neshledají relevantní k individualizaci trestu (srov. bod 39 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2021, č. j. 2 As 257/2020-37). Jinými slovy snížení výše pokuty z důvodu délky řízení je možností správního orgánu, nikoliv jeho povinností.
31. Městský soud proto dospěl k názoru, že nepřihlížely-li správní orgány k délce správního řízení, zákon tím neporušily. Přihlížet k délce řízení totiž není jejich povinnost, ale možnost. Žalovaný i prvostupňový správní orgán, tak zcela postupovali v souladu se zákonem i v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu. Skutečnost, že při určování výše pokuty nepřihlíželi k délce správního řízení, jim nelze klást k tíži.
32. Z toho důvodu městský soud ani poslední vznesenou námitku neshledal důvodnou.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

33. Městský soud neseznal žádnou ze vznesených námitek důvodnou, proto z výše uvedených důvodů žalobu jako nedůvodnou zamítl podle § 78 odst. 7 s. ř. s.
34. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně v řízení úspěch neměla, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, nevznikly v řízení žádné náklady nad rámec jeho úřední povinnosti, proto mu soud podle § 60 odst. 7 s. ř. s. náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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 dne 24. října 2025

Mgr. Gabriela Bašná v.r.
předsedkyně senátu