



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **AWB Power Stav s.r.o.**, se sídlem Husinecká 903/10, Praha 3 - Žižkov, zastoupen JUDr. Miroslavem Bartoněm, advokátem se sídlem Záhřebská 33/577, Praha 2, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, Opava, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 8. 6. 2020, č. j. 5 Ad 25/2016 – 45,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobci **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

[1] Rozhodnutím Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 3. 5. 2016, č. j. 15012/6.30/15-14, byl žalobce uznán vinným ze spáchání správních deliktů dle § 140 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v relevantním znění (dále jen „zákon o zaměstnanosti“). Podstata deliktů spočívala v tom, že 1) žalobce včas neinformoval příslušnou pobočku Úřadu práce o tom, že zaměstnává občany Evropské unie, 2) že umožnil jako zaměstnavatel výkon nelegální práce občanu Ukrajiny v rozporu s povolením k zaměstnání vydaným Úřadem práce a 3) že umožnil jako zaměstnavatel výkon závislé práce mimo pracovněprávní vztah občanům Evropské unie. Za tyto správní delikty byla žalobci uložena pokuta ve výši 150 000 Kč.

[2] Žalovaný rozhodnutím ze dne 16. 9. 2016, č. j. 764/1.30/16-8, k odvolání žalobce změnil rozhodnutí správního orgánu I. stupně co do výše pokuty tak, že se žalobci ukládá pokuta ve výši 126 000 Kč, ve zbytku rozhodnutí potvrdil.

[3] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který v záhlaví uvedeným rozsudkem rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

pokračování

[4] Městský soud dospěl k závěru, že ve správním řízení nebylo bez pochybností prokázáno, že A. S. a S. K. ve dnech 2. 2. 2015, 3. 2. 2015 a 4. 2. 2015, kdy prokazatelně docházeli na pracoviště společnosti GZR plast s.r.o., zde vykonávali závislou práci pro žalobce. Z jejich sdělení na místě kontroly se podává pouze tolik, že na daném pracovišti vykonávali práci od 1. 2. 2015. Pro koho zde práci vykonávali, však z jejich sdělení zjištěno nebylo. Vyjádřením vedoucího výroby společnosti GZR plast s.r.o. a vyjádřením J. D. bylo pouze prokázáno, že uvedené cizince vyslal dne 17. 2. 2015 na pracoviště společnosti GZR plast s.r.o. žalobce. Prezenční listiny pak svědčí toliko o tom, že A. S. i S. K. tyto listiny, jako poslední dva zaměstnanci, podepsali, avšak nelze z nich zjistit, kdy svůj podpis připojili. Obě prezenční listiny jsou datovány dnem 2. 9. 2014, tedy dříve, než zde měli uvedení cizinci začít pracovat. Je zřejmé, že každý zaměstnanec byl proškolen při nástupu na pracoviště a připojil svůj podpis na prezenční listinu, která již byla sepsána dříve; prezenční listiny tak nic podstatného z hlediska posouzení věci neprokazují. V řízení bylo dle soudu naopak prokázáno, že žalobce uzavřel s A. S. a S. K. pracovní smlouvu dne 5. 2. 2015 a dne 6. 2. 2015 přihlásil oba zaměstnance u Pražské správy sociálního zabezpečení; dne 5. 2. 2015 vyslal oba zaměstnance na pracovní cestu z Prahy do Chrástu. V rozporu s tím je sdělení těchto zaměstnanců dne 17. 2. 2015, že pracovní smlouvu nemají dosud podepsanu. Soud však i v tomto směru přisvědčil námitce žalobce, že nelze závěr správního orgánu postavit na sdělení cizinců, u nichž nebyla prokázána znalost českého jazyka. V daném případě oba cizinci poskytli vyjádření bez přítomnosti tlumočnicka a v dalším průběhu řízení již nebyli vyslechnuti za jeho přítomnosti, tudíž jejich sdělení by mohlo být maximálně podpůrným důkazem, pokud by z ostatních důkazů v řízení provedených bylo prokázáno, že skutečně ve dnech 2. 2. 2015 až 4. 2. 2015 tito cizinci vykonávali na pracovišti společnosti GZR plast s.r.o. práci pro žalobce; tak tomu však v daném případě nebylo.

[5] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností. Městskému soudu vytýká nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“)].

[6] Stěžovatel se neztotožňuje se závěrem soudu, že nebylo prokázáno, že zjištění cizinci ve dnech 2. až 4. 2. 2015 na kontrolovaném pracovišti pracovali pro žalobce. Předložené docházkové lístky dokumentují docházku na kontrolované pracoviště od 2. 2. do 17. 2. 2015, přičemž obsahují jednak vyznačení začátku a konce výkonu práce v jednotlivých dnech (od 6:00 do 18:00), a jednak též ve své spodní části obsahují kolonky *presence, nemoc, dovolená, svátky, přesčas, absence* pro reflektování práce celkově vykonané daným cizincem v únoru roku 2015. V průběhu řízení bylo prokázáno, že zjištění cizinci v průběhu února 2015 vykonávali práci právě pro žalobce (a v průběhu února 2015 došlo i k uzavření pracovněprávních vztahů mezi zjištěnými cizinci a právě žalobcem), který dle předložené faktury na kontrolovaném pracovišti vykonával svou podnikatelskou činnost přinejmenším od ledna 2015.

[7] Dle stěžovatele ostatně nelze odhlédnout ani od toho, že v námitkách proti kontrolnímu zjištění žalobce nijak nerozporoval, že zjištění cizinci pracovali právě pro něj, a poukazoval toliko na možné porušení § 34 odst. 2 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů. Žalobce až v rámci odvolacího řízení, resp. od momentu, kdy byl právně zastoupen, změnil svou obrannou taktiku a začal tvrdit, že ve dny od 2. 2. do 4. 2. 2015 pro něj zjištění cizinci nepracovali.

[8] K vyjádření cizince bez přítomnosti tlumočnicka stěžovatel uvedl, že takové vyjádření lze obecně považovat za podklad rozhodnutí s nižší vypovídací hodnotou, avšak určitou vypovídací hodnotu má (ve smyslu např. rozsudku Krajského soudu v Brně č. j. 30 Ad 7/2017 – 79, ze dne 26. 2. 2020). Nicméně nelze pomíjet ani ty skutečnosti, které jejich vypovídací hodnotu

v projednávaném případě zvyšují – tedy to, že byla stejná vyjádření (tj. že na pracovišti pracovali již přede dnem 5. 2. 2015) podána dvěma cizinci, a to nezávisle na sobě, a dále i to, že v souladu s těmito jejich vyjádřeními je i další podklad rozhodnutí prokazující výkon práce již přede dnem 5. 2. 2015 (docházkový lístek).

[9] Stěžovatel nesouhlasí s konstatováním soudu o nedostatečnosti podkladů pro závěr o spáchání daného správního deliktu, který soud postavil na rozporu mezi vyjádřeními zjištěných cizinců o nepodepsání smlouvy a tím, že „*v řízení bylo naopak prokázáno, že žalobce uzavřel s A. S. a S. K. pracovní smlouvu dne 5. 2. 2015*“. Žalobcem předložené písemné pracovní smlouvy jsou sice datovány dnem 5. 2. 2015, avšak to neznamená, že tyto pracovní smlouvy byly uzavřeny již dne 5. 2. 2015. Dle stěžovatele je nutno brát v potaz to, že dané pracovní smlouvy předložil žalobce až dne 24. 3. 2015 a že přihlášení zjištěných cizinců ke správním orgánům České republiky je toliko oznamovací povinností (ve smyslu vyplnění formuláře), jehož součástí nejsou již uzavřené pracovní smlouvy. I s ohledem na právě uvedené a máje v potaz pracovněprávní doklady, které byly ve dnech 24. 3. 2015 a 12. 6. 2015 předloženy žalobcem, správní orgán I. stupně v protokolu o kontrole v kontrolním zjištění č. 4 vytkl, že od 5. 2. do 17. 2. 2015 měl žalobce se zjištěnými cizinci uzavřen pracovní poměr toliko ústně, což je v souladu i s vyjádřeními zjištěných cizinců, že ke dni 17. 2. 2015 pracovní smlouvy ještě nepodepisovali. Tvrzení žalobce, že pracovní smlouvy byly uzavřeny již dne 5. 2. 2015, je pouze tvrzením žalobce, které soud nekriticky převzal.

[10] Stěžovatel proto na základě uvedeného navrhuje, aby kasační soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[11] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

[12] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné a žalovaný je jako stěžovatel zastoupen osobou s vysokoškolským právnickým vzděláním (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), ověřil při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[13] V posuzované věci je sporné, zda stěžovatel prokázal, že se žalobce dopustil vytýkaného třetího z výše popsaných správních deliktů, tj., zda umožnil jako zaměstnavatel výkon závislé práce mimo pracovněprávní vztah občanům Evropské unie. Stěžovatel je přesvědčen, že zjištění cizinci A. S. a S. K., oba bulharské státní příslušnosti, ve dnech 2. 2. až 4. 2. 2015 na kontrolovaném pracovišti pracovali pro žalobce, což stěžovatel doložil docházkovými listy, prezenčními listinami ze školení a vyjádřeními cizinců během kontroly.

[14] Ze správního spisu vyplývají následující skutečnosti. Dne 17. 2. 2015 provedli zaměstnanci stěžovatele u žalobce (kontrolované osoby) v areálu společností FERMET s.r.o. a GZR plast s. r. o., na adrese Bezovka 197, Chrást, kontrolu dodržování pracovněprávních předpisů dle § 126 odst. 2 zákona o zaměstnanosti, se zaměřením zejména na informační a evidenční povinnosti při zaměstnávání zaměstnanců ze zahraničí a umožnění výkonu nelegální práce a výkon nelegální práce, dále dodržování povinností vymezených v ustanovení § 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. Na uvedeném pracovišti byli kromě zaměstnanců uvedených společností zjištěni i tito cizí státní příslušníci – P. R., T. B., D. S., A. S., S. K. a M. T. Vedoucí výroby společnosti GZR plast s.r.o. uvedl, že všichni

pokračování

uvedení cizinci zde konají práce pro pana J. D. (na základě smlouvy o dílo, uzavřené mezi GZR plast s.r.o. aj. D.). Pan J. D. následně sdělil, že všichni přítomní jsou na pracoviště vysláni žalobcem na základě objednávky. Na pracovišti byly zajištěny následující doklady - prezenční listina ze školení požární ochrany a prezenční listina ze školení bezpečnosti a ochrany zdraví při práci ze dne 2. 9. 2014, přičemž na obou listinách jsou všichni přítomní podepsáni. Dále byly zajištěny docházkové listy S. K. a D. S. z měsíce února 2015, A. S. a S. K. dále uvedli, že na pracovišti pracují od 1. 2. 2015 a nemají dosud smlouvu.

[15] Žalobce po provedené kontrole předložil dne 24. 3. 2015 pracovní smlouvy A. S. a S. K. uzavřené mezi žalobcem a jmenovanými na dobu určitou, s datem nástupu do práce dne 5. 2. 2015; a informace Úřadu práce ve smyslu § 87 zákona o zaměstnanosti, o nástupu jmenovaných cizinců k výkonu práce dnem 5. 2. 2015.

[16] Územní pracoviště Pražská správa sociálního zabezpečení na dotaz správního orgánu I. stupně dne 23. 7. 2015 sdělila, že k přihlášení cizinců A. S. a S. K. došlo dne 6. 2. 2015.

[17] Dne 12. 6. 2015 žalobce správnímu orgánu I. stupně předložil cestovní příkazy A. S. a S. K., z nichž se podává, že jmenovaní byli žalobcem vysláni na pracovní cestu do Chrástu, a to od 5. 2. do 28. 2. 2015.

[18] Správní orgán I. stupně vyhotovil o provedené kontrole dne 24. 7. 2015 protokol, v němž zopakoval kontrolní zjištění. K tomu zaslal žalobce dne 25. 8. 2015 námitky, v nichž vyjádřil nesouhlas s tím, že umožnil výkon závislé práce v době od 2. 2. do 5. 2. 2015 A. S. a S. K.; oba jmenovaní předložili prostřednictvím žalobce pracovní smlouvy ze dne 5. 2. 2015. Ve sdělení ze dne 31. 8. 2015 správní orgán I. stupně uvedeným námitkám nevyhověl.

[19] Rozhodnutím správního orgánu I. stupně byl žalobce uznán vinným ze spáchání správního deliktu dle § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti „*tím, že jako zaměstnavatel umožnil výkon závislé práce mimo pracovněprávní vztah ve dnech 2. 2. 2015, 3. 2. 2015 a 4. 2. 2015 na pracovišti společnosti GZR plast s.r.o., IČ: 26414180, na adrese Bežovka 197, 330 03 Chrást fyzickým osobám A. S. a S. K., oba státní příslušnost Bulharsko, když jmenovaní vykonávali práci při třídění elektroodpadu – kabelů a jeho zpracování oddělováním plastů od kovů, čímž umožnil uvedeným fyzickým osobám výkon nelegální práce podle ustanovení § 5 písm. e) bod 1 zákona o zaměstnanosti (3. delikt).“*

[20] K odvolání žalobce žalovaný rozhodnutí správního orgánu I. stupně v části odpovědnosti za správní delikty zamítl.

[21] Podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti se právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba přestupku dopustí tím, že umožní výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 1 nebo 2.

[22] Podle § 5 písm. e) bodu 1 zákona o zaměstnanosti se pro účely tohoto zákona nelegální práci rozumí *závislá práce vykonávaná fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah.*

[23] Umožnění nelegální práce je hodnoceno jako vůbec nejzávažnější přestupek, čemuž odpovídá také možnost uložit nejvyšší pokutu za porušení zákona o zaměstnanosti, a to až do výše 10 000 000 Kč, při současném zakotvení minimální možné výše pokuty na 50 000 Kč [§ 140 odst. 4 písm. f)]. Společenská nebezpečnost správního deliktu umožnění výkonu nelegální práce spočívá v ohrožení zájmu společnosti na ochraně pracovního trhu, na ochraně před úniky daní z příjmů ze závislé činnosti, odvodů na sociálním a zdravotním

pojištění, zájmu vytvářet v tržním prostředí rovné podmínky pro podnikání a konkurenceschopnost, ale také zájmu na ochraně zaměstnanců v pracovněprávních vztazích.

[24] To, zda došlo ke spáchání správního deliktu spočívajícího ve výkonu nelegální práce, musí správní orgán zjistit v souladu se zásadou materiální pravdy, která je zakotvena v § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) a dále konkretizována v § 50 správního řádu. Naplnění zásady materiální pravdy vyžaduje, aby skutková stránka věci byla zjištěna dostatečně ve vztahu k řádnému posouzení a uplatnění zejména zásad legality (zákonnosti), přiměřenosti a předvídatelnosti rozhodnutí správních orgánů. Pouze v takovém případě je možno považovat skutkový stav za dostatečně zjištěný. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 12. 2010, č. j. 4 Ads 44/2010 – 132, konstatoval, že zejména v sankčních správních řízeních zahajovaných *ex officio* je při zjišťování skutkového stavu kladen zvláštní důraz na naplnění zásady materiální pravdy dle § 3 správního řádu a zásady vyšetřovací dle § 50 odst. 3 tohoto zákona. Důkazní prostředky, které nespĺňují dostatečnou míru konkrétnosti, jednoznačnosti a průkaznosti, je nutné odmítnout jako nevyhovující.

[25] Nejvyšší správní soud dospěl shodně s městským soudem k závěru, že při zjišťování skutkového stavu jako základu uložení sankce žalobci správní orgány výše uvedené požadavky nedodržely. Stěžovatel opírá své tvrzení o dostatečnosti podkladů o docházkové listky, vyjádření cizinců během prováděné kontroly, prezenční listiny pro školení agenturních pracovníků ze dne 2. 9. 2014 a dle stěžovatele nevěrohodný postup žalobce při sjednání pracovních smluv.

[26] K uvedenému zdejší soud konstatuje, že správní spis obsahuje kopie docházkových listů S. K. a D. S., tedy nikoliv A. S., jemuž byl přisuzován výkon závislé práce pro žalobce od 2. 2. 2015. Docházkový list S. K. obsahuje jeho jméno, uvedení měsíce (2) a roku (2015), s tabulkou příchodů a odchodů od 2. 2. 2015. Docházkový list je vypsán ručně.

[27] Dále správní spis obsahuje listinu *Poskytnutí údajů vztahujících se k předmětu kontroly kontrolovanou osobou podle ustanovení § 8 písm. c) zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole* (dále „záznam o kontrole“) přímo z místa kontroly dne 17. 2. 2015. Uvedený dokument obsahuje v části 6. *Uveďte způsob vedení evidence pracovní doby: píchačky elektronické – karty* a v části 9. *Další vyjádření kontrolované osoby* jména A. S. a S. K. s identifikačními údaji a záznamem, že A. S. „začínal 1. 2. 2015 a nemá dosud smlouvi“, u S. K. „od 1. 2. 2015 a nemá dosud smlouvi“. Pro zhoršenou čitelnost byl pořízen přepis informací zjištěných na místě kontroly. Protokol o kontrole ze dne 24. 7. 2015 obsahuje taktž sdělení spolu s informací, že vedoucí výroby společnosti GZR plast s.r.o. uvedl, že všichni cizinci zde konají práce pro pana J. D. (na základě smlouvy o dílo, uzavřené mezi GZR plast s.r.o. a J. D.). Podle p. J. D. jsou všichni přítomní na pracovišti vysláni žalobcem na základě objednávky.

[28] Záznam o kontrole, jakož i protokol o výsledku kontroly, nejsou dostatečně podložené 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.).

[29] Částečně lze přisvědčit i připomínkám městského soudu stran jazykové bariéry při výslechu jmenovaných cizinců, neboť neprovedení výslechu cizinců bez účasti tlumočnicka nepochybně snižuje hodnotu důkazů, jichž žalovaný použil; chybí obsáhlejší výslech cizinců, který by obsahoval souvislé vylíčení rozhodných skutečností.

pokračování

[30] Za takové situace, v souvislosti s tím, že žalobce následně ve správním řízení předložil pracovní smlouvy A. S. a S. K., uzavřené mezi žalobcem a jmenovanými na dobu určitou, s datem nástupu do práce dne 5. 2. 2015 a informace Úřadu práce ve smyslu § 87 zákona o zaměstnanosti o nástupu jmenovaných cizinců k výkonu práce dne 5. 2. 2015, argumentace stěžovatele o výkonu závislé práce ze strany cizinců od 2. 2. 2015, neobstojí. Žalobce podpořilo i vyjádření Územního pracoviště Pražské správy sociálního zabezpečení, podle něhož k přihlášení cizinců A. S. a S. K. došlo až dne 6. 2. 2015.

[31] V tomto ohledu pak nejsou relevantní ani prezenční listiny o proškolení požární ochrany a BOZP ze dne 2. 9. 2015. Listiny jsou uvozeny jako prezenční listiny pro agenturní pracovníky, s uvedením společnosti FERMET s. r. o., Bezovka 197, 330 03 Chrást. Cizinci A. S. a S. K. jsou podepsáni vždy jako poslední v seznamu. Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem, že uvedené nic podstatného z hlediska posouzení věci neprokazuje; neobsahuje uvedení žalobce ani k němu neodkazuje.

[32] Námitka stěžovatele o účelovosti a nevěrohodnosti postupu žalobce je tak nepodložená a v kontextu s žalobcem předloženými doklady, pouhou dedukcí. Nejvyšší správní soud opakuje, že závěr o spáchání správního deliktu spočívajícího v umožnění výkonu nelegální práce musí být vyložen rádě, logicky a na podkladě dostatečného důkazního stavu.

[33] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že neshledal žádný důvod, pro který by měl rozsudek městského soudu zrušit; napadený rozsudek netrpí vadou nesprávného právního posouzení. Městský soud se věcí stěžovatele rádě zabýval, přezkoumatelným způsobem se vypořádal s relevantními žalobními námitkami, přitom nikterak nevybočil ze zákona ani z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu. Kasační stížnost proto Nejvyšší správní soud ze shora uvedených důvodů podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[34] Výrok o nákladech řízení vychází z § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží. Žalobci Nejvyšší správní soud nepřiznal náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ze spisové dokumentace nevyplývá, že by mu v průběhu řízení o kasační stížnosti nějaké náklady vznikly.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 3. srpna 2021

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu