



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Ryby a soudkyň JUDr. Ludmily Sandnerové a Mgr. Ivety Postulkové ve věci

žalobkyně: **KUBE - PLUS, v.o.s.**, IČ: 266 91 949
sídlem Husinecká 903/10, 130 00 Praha 3
zast. JUDr. Miroslavem Bartoněm, advokátem
sídlem Záhřebská 577/33, 120 00 Praha 2

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 12. 2016, č. j. 4804/1.30/16-3, sp. zn. S6-2015-364

takto:

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

Odůvodnění:

I. Předmět přezkumu

1. Žalobkyně se domáhá žalobou podanou u Městského soudu v Praze (dále jen „*městský soud*“) zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 12. 2016, č. j. 4804/1.30/16-3, sp. zn. S6-2015-364 (dále též „*napadené rozhodnutí*“), kterým žalovaný zamítl odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj (dále též „*oblastní inspektorát práce*“) ze dne 31. 5. 2016, č. j. 13676/6.30/15-20 (dále též „*prvostupňové rozhodnutí*“), a zároveň toto prvostupňové

rozhodnutí potvrdil. Pro případ, že by městský soud napadené rozhodnutí nezrušil, žalobkyně navrhuje, aby městský soud vydal rozsudek, podle něhož se upouští od uložené pokuty.

2. Žalobkyně byla jako zaměstnavatelka uznána ve správním řízení vinnou správním deliktem uvedeným v ust. § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“).
3. Oblastní inspektorát práce jako správní orgán prvního stupně rozhodl prvostupňovým rozhodnutím, resp. *jeho výrokem I.*, že žalobkyně protiprávním jednáním spáchala správní delikt uvedený v ust. § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti tím, že umožnila výkon nelegální práce ve smyslu ust. § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti, když umožnila v době od 2. 2. 2015 do 27. 2. 2015 zaměstnanci S. B., xxxx-ské státní příslušnosti, výkon práce v rozporu s povolením k zaměstnání vydaným Úřadem práce České republiky, Krajskou pobočkou pro hlavní město Prahu č. j. ABA-21968-3/2012-za, platnost prodloužena rozhodnutím Úřadu práce České republiky, Krajská pobočka pro hlavní město Prahu č. j. ABA-21968-4/2012-za, když jmenovaný vykonával na základě pracovní smlouvy ze dne 1. 7. 2014 pro žalobkyni v uvedeném období na pracovišti na adrese Bezovka 197, 330 03 Chrást práci při třídění elektroodpadu – kabelů a jeho zpracování oddělováním plastů od kovů, přestože mu bylo vydáno povolení k zaměstnání na druh práce „dělníci v oblasti výstavby budov“.
4. Výrokem II. prvostupňového rozhodnutí byla žalobkyni v souladu s ust. § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti za popsany správní delikt uložena pokuta ve výši 52 000,- Kč.
5. Výrokem III. prvostupňového rozhodnutí uložil prvostupňový orgán žalobkyni nahradit náklady správního řízení v částce 1 000,- Kč.

II. Žalobní body

6. Námitky žalobkyně uplatněné v podané žalobě lze rozdělit do těchto žalobních bodů:
7. V *prvním žalobním bodě* žalobkyně namítá nezákonnost prvostupňového rozhodnutí záležející v tom, že zaměstnanec žalobkyně měl vykonávat práci v rozporu s vydaným pracovním povolením, konkrétně pak s druhem práce v něm uvedeným. Žalobkyně zde poukazuje na fakt, že druh práce a k němu náležející konkrétní vymezení pracovní náplně nejsou v tomto případě dány obecně závazným právním předpisem. Oblastní inspektorát práce i žalovaný zde odkazují na klasifikaci Českého statistického úřadu, která takovým předpisem není a její podrobnou znalost nelze po zaměstnanci ani po žalobkyni požadovat. Uvedená klasifikace ČSÚ není obecně závazným právním předpisem, natož prováděcím předpisem ani k zákoníku práce, ani k zákonu o zaměstnanosti. Žalobkyně je přesvědčena, že bylo-li v povolení k zaměstnání uvedeno jako druh práce „*dělníci v oblasti výstavby budov*“, je nutné to interpretovat jako povolení k dělnické, nekvalifikované práci. Pokud zaměstnanec vykonává krátkodobě a jednorázově práci bezpochyby dělnickou bez potřeby vyšší kvalifikace a odbornosti, nelze to automaticky považovat za výkon nelegální práce. V této souvislosti žalobkyně poukázala na skutečnost, že pod práce dělnické v oblasti výstavby budov je nutné zahrnout též likvidaci a demolici budov, popř. jiných staveb. Oblastní inspektorát

práce a žalovaný se v řízení vůbec nezabývali tím, odkud pocházely komponenty (kabely), které zaměstnanec údajně třídil. Tento materiál byl s velkou pravděpodobností součástí staveb (není rozhodné, zda budov či např. staveb dopravní infrastruktury apod.). Oblastní inspektorát práce a žalovaný tak evidentně postupovali ryze účelově a formalistickým výkladem předpisů, které ani nejsou předpisy právními. Jestliže celé napadené rozhodnutí stojí pouze na dokumentu bez obecné právní závaznosti, nelze takové rozhodnutí považovat za správné a vydané v souladu s právním řádem České republiky, zvláště když zasahuje do ekonomické sféry žalobkyně tak výrazným způsobem.

8. V minulosti orgány inspekce práce opakovaně ukládaly zaměstnavatelům pokuty za to, že umožnili výkon práce svým zaměstnancům (cizincům ze třetích zemí) výkon práce na místě odlišném, než bylo uvedeno v povolení k zaměstnání. Žalobkyně odkázala na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ve věcech sp. zn. 1 As 67/2013 a 4 As 107/2013, ze kterého dovodila, že pouze zásadní změna druhu povolené činnosti může být hodnocena jako nelegální práce, naopak tak nelze posuzovat změnu druhu práce nepodstatnou a krátkodobou (srov. rozhodnutí NSS č. j. 9 As 30/2013 – 28). S těmito závěry se podle názoru žalobkyně správní orgány nevypořádaly, neboť nebylo zjištěno či doloženo, do jaké míry vykonávaná práce souvisela s možnými přípravnými či demoličními pracemi, přičemž je patrné, že předmětná práce byla jednorázová a byla odůvodněna okamžitou potřebou zaměstnavatele. Žalobkyně je toho názoru, že v daném případě se u jejího zaměstnance jedná pouze o krátkou dobu změny náplně jeho práce (nikoli druhu), v souladu s platnými předpisy a jeho pracovní smlouvou, kde má uvedeny i pomocné práce. Dále konstatovala, že se nedá hovořit o dlouhodobé činnosti (jednalo se cca o 8 % roční pracovní doby), natož o trvalé změně místa nebo druhu práce, jelikož šlo dokonce ještě o méně kvalifikovanou práci než je práce stavebního dělníka. Výkon takové práce legálně zaměstnaným cizincem jistě nijak neohrožuje pracovní trh v České republice a společenská škodlivost tohoto jednání je tedy nulová.
9. Ve *druhém žalobním bodě* žalobkyně namítá rozpor mezi kontrolním zjištěním a výpovědí zaměstnance B., neboť ten uvedl, že „*skládal plasty na palety*“ a že tyto plasty neobsahovaly žádné kabely. Prvostupňový orgán ani žalovaný nezdůvodnili, proč vzali za prokázaný fakt, že zaměstnanec B. třídil odpad, což je v příkrém rozporu s jeho tvrzením. V řízení nebyl proveden důkaz, který by prokázal jiný skutkový stav, než uvedl svědek B. Pokud správní orgán a žalovaný vyhodnotili výpověď zaměstnance jako nepravdivou nebo nevěrohodnou, měli se s tím v odůvodnění rozhodnutí řádně vypořádat. Oblastní inspektorát práce a žalovaný tedy při zjišťování skutkového stavu neodůvodněně opomenuly některé provedené důkazy a skutkový stav účelově interpretovali v rozporu s provedenými důkazy.
10. Ve *třetím žalobním bodě* žalobkyně namítá, že žalovaný se při posuzování protiprávního jednání žalobkyně nezabýval materiální stránkou spáchaného deliktu. Žalobkyně je přesvědčena, že správní orgán nemůže bez další hlubší argumentace dojít k závěru, že pokud vykonávaná práce přesně neodpovídá jejímu slovnímu popisu ve smlouvě a povolení k zaměstnání, jedná se o společensky škodlivé jednání, spočívající

v ohrožení trhu práce. Zde musí správní orgán zvážit celou řadu dalších okolností a v neposlední řadě uvést, jak konkrétně byl chráněný zájem porušen, když v Plzeňském kraji je jedna z nejnižších měr nezaměstnanosti v rámci ČR. Konkrétní míra nezaměstnanosti v daném oboru a daném kraji je důležitým vodítkem pro posouzení společenské škodlivosti jednání žalobkyně.

11. Správní orgán se vůbec nezabýval otázkou, kolik je v evidenci zájemců o místa třídiče odpadu. Žalobkyně ze své praxe ví, že na nekvalifikované dělnické profese je v podstatě nemožné sehnat české zaměstnance, kteří o takovou práci nestojí. Žalobkyně zde odkazuje na rozhodnutí ve věci sp. zn. 7 Afs 27/2008, ve kterém NSS dochází k závěru, že správní delikty patří do kategorie trestání a správní orgán je vždy povinen zkoumat nejen naplnění formálních znaků skutku, ale též jeho společenskou škodlivost.
12. Ve *čtvrtém žalobním bodě* žalobkyně namítá nezákonnost a zjevnou nepřiměřenost uložené pokuty. Správní orgány při určování výše pokuty nezohlednily aktuální majetkové poměry žalobkyně, čímž byla porušena zásada přiměřenosti. Z napadeného rozhodnutí není zřejmé, jak došel správní orgán I. stupně právě k částce 52 000,- Kč, neboť žalobkyně považuje „závažnost“ tvrzeného deliktu za nulovou s tím, že „způsob jeho spáchání“ spočíval v tom, že její jediný zaměstnanec s řádnou pracovní smlouvou a s platným povolením k zaměstnání vykonával práci, o kterou není mezi uchazeči o zaměstnání téměř žádný zájem, a že „okolnosti, za kterých byl spáchán“ byly zcela běžným výkonem ekonomické činnosti v souladu s právním řádem. Pokud jde o míru společenské škodlivosti správního deliktu, správní orgán při rozhodování o výši sankce rovněž nepřihlédl k aktuální situaci na trhu práce v daném místě a čase. Nezákonnost uložené pokuty spatřuje žalobkyně v přihlédnutí k recidivě jako k okolnosti přitěžující, neboť žalobkyně nebyla v minulosti orgány inspekce práce nikdy sankcionována.

III. Vyjádření žalovaného

13. Ve vyjádření k žalobě žalovaný předně shrnul a zrekapituloval průběh správního řízení. Vyjádřil se dále v tom smyslu, že nesouhlasí se žalobní argumentací, a navrhuje proto zamítnutí žaloby.
14. K *prvnímu žalobnímu bodu* žalovaný uvedl, že žalobkyně směřuje porušování dvou různých povinností. Podle ust. § 92 odst. 3 písm. b) zákona o zaměstnanosti je v povolení k zaměstnání uvedeno místo výkonu práce a podle § 92 odst. 3 písm. b) zákona o zaměstnanosti je v povolení k zaměstnání uveden druh práce. Zaměstnanec žalobkyně tak byl povinen práci vykonávat jednak v místě určeném povolením k zaměstnání, jednak vykonávat druh práce určený v povolení k zaměstnání. Žalobkyní odkazovaný rozsudek NSS č. j. 9 As 30/2013-28 ze dne 18. 7. 2013 je nepřipadný, neboť NSS se v tomto případě zabýval místem výkonu práce, resp. tím, zda cizinec disponující platným povolením k zaměstnání mohl být svým zaměstnavatelem vyslán na pracovní cestu, a nikoliv druhem práce, tedy tím, jaká práce je vykonávána, přičemž nutno zdůraznit, že žalobkyni je kladeno za vinu to, že

umožnila výkon jiného druhu práce. Je zřejmé, že v případě p. S. B. se jednalo o podstatnou změnu vykonávaného druhu práce, neboť činnost záležející v třídění odpadu nelze podřadit pod druh práce „*dělníci v oblasti výstavby budov*“.

15. Dále žalovaný uvedl, že ačkoliv klasifikace CZ-ISCO není obecně právně závazná, nelze pominout, že rozhodnutí o povolení k zaměstnání pro určitý druh práce podle nomenklatury CZ-ISCO je aktem právně závazným. Vykonává-li tedy cizinec coby adresát rozhodnutí práci jiného druhu, než je určena ve výroku rozhodnutí o povolení k zaměstnání, činí tak v rozporu s tímto povolením. Skutečnost, že činnost p. S. B. neodpovídala svým charakterem povolenému druhu práce, lze přitom odlišit i v případě konkrétní neznalosti Klasifikace zaměstnání CZ-ISCO, resp. příkladů vykonávaných činností subsumovaných pod daný druh činnosti.
16. Ohledně tvrzeného rozporu mezi kontrolním zjištěním a výpovědí p. B., který uvedl, že skládal plasty na palety, nikoliv že třídil odpad, žalovaný uvedl, že tvrzení svědka B. se nezakládá na pravdě, když kontrolním orgánem byl zjištěn při třídění elektroodpadu. Nadto spol. GZR plast s.r.o., se podle údajů v živnostenském rejstříku a podle zjištění kontrolního orgánu zabývá nakládáním s odpady (vyjma nebezpečných) a specializovaným maloobchodem a maloobchodem se smíšeným zbožím. Předmětem činnosti této společnosti tak není oblast výstavby budov ani tedy demolice budov a odstraňování odpadu při demolici a na staveništi.
17. Ke *třetímu žalobnímu bodu* žalovaný uvedl, že jednou z úloh státu je i ochrana pracovního trhu a aktivní politika zaměstnanosti, kdy povolení k zaměstnání 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. Z toho důvodu je stanoveno, že vydané povolení k zaměstnání cizince se vztahuje k výkonu určitého druhu práce u konkrétního zaměstnavatele v daném regionu, neboť ve vztahu k této práci se posuzuje, zda je možné povolení k zaměstnání cizince vydat. Odpovědnosti za spáchaný správní delikt se nemůže žalobkyně zprostit ani s odkazem na tvrzený nízký počet uchazečů o zaměstnání v oblasti třídění odpadů v Plzeňském kraji. Pokud by tomu tak bylo, pak vydávání povolení k zaměstnání by pozbylo smyslu. Počet uchazečů o zaměstnání v daném kraji proto není pro posouzení společenské škodlivosti jednání žalobkyně relevantní.
18. Ve vztahu k tvrzené nezákonnosti a nepřiměřenosti uložené pokuty (*čtvrtý žalobní bod*) je žalovaný přesvědčen, že majetkové poměry doložené žalobkyní neodůvodňovaly snížení sankce; proto k ní nebylo přistoupeno. Žalovaný k zhodnocení kritérií uvedených v ust. § 141 odst. 2 zákona o zaměstnanosti, jakož i k důvodům nesnížení sankce uložené Oblastním inspektorátem práce odkázal na str. 8 – 10 napadeného rozhodnutí. Žalovaný nemohl při rozhodování o výši pokuty přihlížet k situaci na trhu práce, neboť to spadá do působnosti Úřadu práce ČR, který jako příslušný orgán má ve své dispozici potřebné údaje a statistiky tak, aby mohl situaci na trhu řádně zhodnotit.

IV. Rozhodné skutečnosti vyplývající ze správního spisu

19. Ze správního spisu vyplývá, že dne 17. 2. 2015 byla Oblastním inspektorátem práce na pracovišti spol. GZR plast s.r.o., na adrese Bezovka 197, Chrást, provedena kontrola. O kontrolních zjištěních byl pořízen protokol o kontrole č. j. 5367/6.71/15-3, ze dne 27. 5. 2015, v němž se konstatuje, že žalobkyně umožnila svému zaměstnanci S. B., nar. X, výkon práce v rozporu s rozhodnutím o prodloužení povolení k zaměstnání, čímž umožnila fyzické osobě – cizinci výkon nelegální práce podle ust. § 5 písm. e) bod 2. zákona o zaměstnanosti. Protokol o kontrole byl žalobkyni doručen dne 7. 6. 2015. Žalobkyně podala proti kontrolním skutkovým zjištěním v zákonné lhůtě námitky, které OIP zamítl.
20. Na základě kontrolních zjištění vydal následně prvostupňový orgán Příkaz, kterým byla žalobkyně uznána vinnou spácháním správních deliktů tak, jak je popsáno v bodě 3. odůvodnění tohoto rozsudku. Žalobkyně podala proti Příkazu odpor. Oblastní inspektorát práce tedy dne 14. 10. 2015 vydal sdělení o podaném odporu, které bylo žalobkyni doručeno dne 24. 10. 2015 společně s nařízením ústního jednání na den 11. 11. 2015. V rámci ústních jednání dne 11. 11. 2015, 15. 12. 2015, 12. 1. 2016, 9. 5. 2016, byl proveden důkaz svědeckou výpovědí svědka S. B., a dále založeny listiny k majetkovým poměrům žalobkyně. Oblastní inspektorát práce vydal dne 9. 5. 2016 oznámení o ukončení dokazování a výzvu k seznámení s podklady rozhodnutí, které byly žalobkyni doručeny téhož dne.
21. Následně vydal oblastní inspektorát práce po provedeném dokazování prvostupňové rozhodnutí, v němž žalobkyni za spáchání správního deliktu podle zákona o zaměstnanosti uložil pokutu ve výši 52 000,- Kč. Proti prvostupňovému rozhodnutí se žalobkyně řádně a včas odvolala. Z textace odvolání městský soud zjistil, že odvolání obsahově a argumentačně v zásadě koresponduje se správní žalobou, která je aktuálně posuzována v tomto soudním řízení. Dne 15. 12. 2016 vydal žalovaný napadené rozhodnutí, kterým odvolání zamítl a potvrdil prvostupňové rozhodnutí. Napadené rozhodnutí bylo žalobkyni doručeno dne 15. 12. 2016.

V. Soudní přezkum

22. Městský soud vycházel z této právní úpravy v rozhodném znění:
23. Podle čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod *povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.*
24. Podle ust. § 50 odst. 3 správního řádu *správní orgán je povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. V řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i neprospěch toho, komu má být povinnost uložena.*
25. Podle ust. § 52 věta první správního řádu platí, že *účastníci jsou povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení.*
26. Podle ust. § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti se právnická osoba dopustí správního deliktu tím, že *umožní výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 1 nebo 2.*
27. Podle ust. § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti se pro účely tohoto zákona rozumí nelegální práci, *pokud fyzická osoba-cizinec vykonává práci v rozporu s vydaným*

povolením k zaměstnání nebo bez tohoto povolení, je-li podle tohoto zákona vyžadováno, nebo v rozporu se zaměstnaneckou kartou vydanou podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky nebo v rozporu s modrou kartou; to neplatí v případě převedení na jinou práci podle § 41 odst. 1 písm. c) zákoníku práce.

28. Podle ust. § 89 odst. 2 věty první zákona o zaměstnanosti cizinec může být dále přijat do zaměstnání a zaměstnáván, má-li platné povolení k zaměstnání vydané krajskou pobočkou Úřadu práce a platné povolení k pobytu na území České republiky vydané podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky.
29. Podle ust. § 92 odst. 1 zákona o zaměstnanosti krajská pobočka Úřadu práce vydá povolení k zaměstnání za podmínek, že se jedná o
- a) oznámené volné pracovní místo (§ 86) a*
 - b) volné pracovní místo nelze s ohledem na požadovanou kvalifikaci nebo nedostatek volných pracovních sil obsadit jinak; splnění této podmínky se nevyžaduje při vydání povolení k zaměstnání podle § 95 a 97.*
30. Podle odst. 3 téhož ustanovení povolení k zaměstnání obsahuje
- a) identifikační údaje cizince,*
 - b) místo výkonu práce,*
 - c) druh práce,*
 - d) identifikační údaje zaměstnavatele, u něhož bude cizinec vykonávat zaměstnání,*
 - e) dobu, na kterou se vydává,*
 - f) další údaje nezbytné pro výkon zaměstnání.*
31. Podle ust. § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti se za správní delikt uloží pokuta do 10 000 000,- Kč, jde-li o správní delikt podle odstavce 1 písm. c) a e).
32. Před vlastním posouzením věci městský soud připomíná, že podle ustálené judikatury NSS soudy nemusí nutně reagovat na každý dílčí argument uvedený v žalobě. Jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (viz rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2014 č. j. 7 As 126/2013-19). Podstatné je, aby správní soud v odůvodnění rozhodnutí postihl všechny stěžejní námitky účastníka řízení, což může v některých případech konzumovat i reakce na některé dílčí a související námitky (viz rozsudek NSS ze dne 24. 4. 2014 č. j. 7 Afs 85/2013-33). Soud rovněž může pro stručnost odkázat na část odůvodnění rozhodnutí správního orgánu, s nímž se ztotožní. Jak uvedl Ústavní soud, *není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná* (viz nálezn ze dne 12. 2. 2009 sp. zn. III. ÚS 989/08, bod 68.; srov. též rozsudky NSS ze dne 12. 3. 2015 č. j. 9 As 221/2014-43 či ze dne 25. 2. 2015 č. j. 6 As 153/2014-108).
33. Městský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Vzhledem k tomu, že

žalobkyně i žalovaný k výzvě městského soudu výslovně neuvedli, že nesouhlasí s rozhodnutím věci bez nařízení jednání, postupoval městský soud ve smyslu ust. § 51 odst. 1 s. ř. s. a o podané žalobě rozhodl bez nařízení jednání. Po prostudování správního spisu a zhodnocení jeho obsahu, rozhodných skutečností i předcházejícího správního řízení dospěl městský soud k závěru, že žaloba není důvodná.

34. Ve vztahu k *prvnímu žalobnímu bodu* městský soud nepřisvědčil argumentaci žalobkyně, že žalovaný při posuzování odpovědnosti za správní delikt žalobkyně postupoval ryze účelově a formalistickým výkladem předpisů. Městský soud se ztotožňuje s názorem žalovaného, že zaměstnanec žalobkyně vykonával zcela jinou činnost (jiný druh práce), než jakou měl uvedenou v povolení k zaměstnání.
35. Rozhodnutí o povolení k zaměstnání č. j. ABA-21968-4/2012-za ze dne 12. 5. 2014 bylo p. S. B. vydáno pro druh práce „93130 – *Dělníci v oblasti výstavby budov*“ a jako místo výkon práce je uvedeno „*Praha*“. Z protokolu o kontrole ze dne 17. 2. 2015 plyne, že p. S. B. pracoval v době kontroly na volném prostranství v areálu společnosti GZR plast s.r.o., „*při třídění a zpracování elektroodpadu (kabelů a kabelových svazků)*“. Činnost, kterou p. S. B. vykonával, by podle jejího charakteru bylo možné podřadit pod druh práce třídění odpadů, čemuž nasvědčuje i povaha pracoviště, na němž byl při výkonu práce p. S. B. inspektory zjištěn a které nabylo stavenišťem, nýbrž areálem, v němž společnost GZR plast, s.r.o., provozovala podnikatelskou činnost spočívající v třídění a zpracování odpadů. Soud se tak nemohl ztotožnit s názorem žalobkyně, že uvedenou činnost jejího zaměstnance lze podřadit pod práci dělníka ve výstavbě budov.
36. Smyslem povolení k zaměstnání je reagovat na situaci na trhu práce ohledně určitého druhu práce a tímto způsobem i trh práce regulovat. Jak vyplývá ze shora uvedeného § 92 odst. 3 zákona o zaměstnanosti, mezi náležitosti povolení k zaměstnání patří mimo jiné „*druh práce*“. NSS v rozsudku ze dne 25. 7. 2013, č.j. 9 As 48/2013-46, vyslovil právní větu, že „*cizince pracujícího na základě povolení k zaměstnání (§ 92 odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti) lze vyslat na pracovní cestu. Takový výkon práce mimo sjednané (a povolené) místo výkonu práce, nelze bez dalšího považovat za práci v rozporu s platným povolením k zaměstnání. Vyslání cizince na pracovní cestu ale musí být časově omezené (§ 42 zákoníku práce z roku 2006) a nesmí znamenat dlouhodobou (fakticky trvalou) změnu místa výkonu práce.*“ V témže rozsudku pak NSS dospěl k závěru, že „*dlouhodobý či pravidelně se opakující výkon práce mimo místo uvedené v povolení k zaměstnání či zásadní změna druhu povolené pracovní činnosti by nepochybně nemohly být hodnoceny jinak, než jako práce nelegální ve smyslu § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti, přičitatelné vedle zaměstnavatele i samotnému cizinci ve smyslu § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců, tedy jako výkon práce bez povolení k zaměstnání.*“
37. V případě p. S. B. se nejednalo o situaci, kdy by jmenovaný zaměstnanec na staveništi jednorázově odklízěl při demolici budov vytrhané kabely, což by zřejmě bylo možné subsumovat pod výkon pracovní činnosti dělníka v oblasti výstavby budov. Naproti tomu zaměstnanec žalobkyně vykonával práci třídění odpadů po dobu jednoho měsíce v areálu společnosti zabývající se nakládáním s odpady, tedy nikoli na místě stavby.

38. Městský soud dále nepřisvědčil ani námitce, že druh práce „dělníci v oblasti výstavby budov“ je nutné interpretovat jako povolení k dělnické, nekvalifikované práci. Jak městský soud konstatoval již výše, tak určité nekvalifikované práce týkající se výstavby budov či jejich demolici lze pod tento pojem vztáhnout, a to např. žalobkyní zmiňované třídění vytrhaných kabelů na místě stavby, avšak nelze k obsahu tohoto pojmu přistupovat pouze předestřeným extenzivním výkladem, který nabízí žalobkyně, neboť v takovém případě by vydávání povolení k zaměstnání opravňující k výkonu daného druhu práce prakticky pozbývalo smyslu, neboť podle tohoto výkladu by stačilo mít povolení k práci s „vyšší“ kvalifikací, což by v sobě zahrnovalo i povolení k výkonu práce s „nižší“ kvalifikací. Takový přístup by však byl v rozporu se smyslem a účelem právní úpravy vydávání povolení k zaměstnávání cizinců. Rovněž pak by pozbývala smyslu citovaná Klasifikace zaměstnání, která od sebe jednotlivé druhy prací odlišuje. V daném případě, jak soud shledal výše, bylo navíc správními orgány prokázáno, že zaměstnanec žalobkyně nekonal žádné pomocné a nekvalifikované práce při výstavbě budov, ale vykonával činnost třídiče odpadů u společnosti, které v této oblasti podniká.
39. V této souvislosti pak městský soud odmítá i námitku, že se správní orgány nezabývaly tím, odkud pocházely komponenty (kabely), které zaměstnanec třídil. Tuto skutečnost městský soud vzhledem ke skutkovým zjištěním považuje za naprosto nerozhodnou, neboť to, zda zaměstnanec v areálu společnosti GZR plast s.r.o. třídil odpady z budov, anebo odjinud není pro posouzení toho, že vykonával jiný druh práce, než pro který měl vydáno povolení k zaměstnání, rozhodné. Jinými slovy není podstatné, odkud elektroodpad (kabely), které zaměstnanec žalobkyně třídil, pocházel.
40. Pokud jde o právní povahu klasifikace ČSÚ lze přisvědčit argumentaci žalovaného, že ačkoliv klasifikace CZ-ISCO není obecně právně závazná, nelze pominout, že rozhodnutí o povolení k zaměstnání pro určitý druh práce podle nomenklatury CZ-ISCO je aktem právně závazným. Vykonává-li tedy cizinec coby adresát rozhodnutí práci jiného druhu, než je určena ve výroku rozhodnutí o povolení k zaměstnání, činí tak v rozporu s tímto povolením.
41. Městský soud tak dospěl k závěru, že zaměstnanec žalobkyně vykonával v rozhodném období podstatně jiný druh práce, než jaký měl určen v povolení k zaměstnání, přičemž se podle kontrolních zjištění nejednalo o jednorázovou či krátkodobou situaci, neboť byl vyslán k této práci do společnosti zabývající se nakládáním s odpady pravidelně po dobu jednoho měsíce.
42. Ve vztahu k *druhému žalobnímu bodu* městský soud nepřisvědčil námitce žalobkyně, že žalovaný porušil zásadu volného hodnocení důkazů. K namítanému rozporu mezi kontrolním zjištěním a výpovědí svědka B. městský soud odkazuje na str. 5 – 6 odůvodnění prvostupňového rozhodnutí, kde bylo řádně a dostatečně objasněno, proč správní orgán neuvěřil výpovědi svědka B., že „skládal plasty na palety“, nýbrž že třídil elektroodpad. Nelze tak souhlasit se žalobkyní, že žalovaný hodnotil důkazy neobjektivně, resp. při zjišťování skutkového stavu neodůvodněně opomenul některé provedené důkazy.

43. Ve vztahu k *třetímu žalobnímu bodu* soud nepřisvědčil námitce žalobkyně, že žalovaný se nezabýval materiální stránkou deliktu a společenská škodlivost jednání žalobkyně je nulová. Jednáním žalobkyně byl nepochybně porušen zákonem chráněný zájem na regulaci pracovního trhu v ČR, neboť v případě, že by takové jednání žalobkyně bylo ze strany správních orgánů či soudu aprobevováno, pak by vydání povolení k zaměstnání pro cizince pozbylo svého smyslu. Z těchto důvodů se odpovědnosti za spáchaný správní delikt žalobkyně nemůže zprostit ani s odkazem na tvrzený nízký počet uchazečů o zaměstnání v oblasti třídění odpadů v Plzeňském kraji. Rovněž počet uchazečů o zaměstnání v daném kraji není pro posouzení společenské škodlivosti jednání žalobkyně relevantní.
44. Za důvodný městský soud nepokládá ani *čtvrtý žalobní bod*, v jehož rámci žalobkyně namítá zjevnou nepřiměřenost a nezákonnost uložené pokuty s tím, že při jejím stanovení nebyly zohledněny majetkové poměry a ekonomická situace žalobkyně, když prvostupňové rozhodnutí setrvalo na pokutě ve výši 52 000,- Kč, která byla uložena již v příkazném řízení bez bližších znalostí majetkových poměrů žalobkyně. Dále žalobkyně namítá vnitřní rozpornost a nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, neboť bylo přihlédnuto k domnělé recidivě žalobkyně, která se nezakládá na pravdě.
45. V daném případě soud nepovažuje za nijak zvláštní, že byla žalobkyni příkazem uložena pokuta v určité výši (52 000,- Kč), přičemž ta nebyla následně správním orgánem prvního stupně ani žalovaným revidována. Jednak je soudu z jeho rozhodovací činnosti známo, že obdobná praxe správních orgánů je zcela běžná, jednak, a to je podstatnější, správní orgány jak v prvostupňovém, tak v napadeném rozhodnutí zcela přezkoumatelně výši uložené pokuty odůvodnily, když rovněž zohlednily v řízení (tj. až po zrušení příkazu) žalobkyní předložené doklady o její majetkové situaci.
46. Správní orgány podle městského soudu ve svých rozhodnutích nepominuly aplikaci zásady přiměřenosti sankce, když doklady předložené žalobkyní dostatečně zohlednily. Městský soud ve shodě se žalovaným došel k závěru, že uložená sankce není vůči žalobkyni nepřiměřená, a tím méně likvidační, neboť ze spisu vyplývá, že podle přiznání k dani z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 2014 společníka žalobkyně I. K. činil základ daně celkem 100 554,- Kč, podle přiznání k dani z příjmů fyzických osob za zdaňovací období 2014 druhého společníka žalobkyně I. B. činil základ daně celkem 100 554,- Kč. Podle přiznání k dani z přidané hodnoty za IV. čtvrtletí 2014 a I. a II. čtvrtletí 2015 zaplatila žalobkyně daň v celkové výši 397 495,- Kč. Podle výkazu zisku a ztráty žalobkyně ke dni 31. 12. 2014 činil výsledek hospodaření žalobkyně 201 000,- Kč, obrát žalobkyně 2 906 000,- Kč (položka Výkony). Sankce uložená při dolní hranici zákonné sazby tak s ohledem na nastíněné majetkové poměry není podle úvahy městského soudu nepřiměřená a rovněž ani likvidační. Dále je třeba konstatovat, že správní orgán prvního stupně při rozhodování o výši uložené sankce zohlednil skutečnost, že žalobkyně umožnila výkon nelegální práce pouze jednomu zaměstnanci, zároveň tak však činil po dobu téměř jednoho kalendářního měsíce.

47. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí může nastat z důvodu jeho nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, anebo i pro jeho vnitřní rozpornost. Z hlediska ukládání konkrétní výše pokuty za spáchání správního deliktu platí, že výše uložené pokuty je výsledkem správního uvážení žalovaného. Je tedy povinností správního orgánu předepsané volné úvahy užít, to znamená, že správní orgán se musí zabývat všemi hledisky, která jsou pro posouzení konkrétní výše pokuty nezbytná (zákonem předepsaná) - v nyní posuzované věci závažností správního deliktu, a to zejména s ohledem na způsob jeho spáchání a na jeho následky a na okolnosti, za nichž byl spáchán (viz ust. § 141 odst. 2 zákona o zaměstnanosti). Klíčovou je pak podmínka, aby z odůvodnění rozhodnutí vyplývalo, jaké konkrétní úvahy vedly správní orgán k uložení pokuty v příslušné výši, a aby výše pokuty s ohledem na zvažovaná kritéria a zákonnou limitaci vyhověla podmínce přiměřenosti. Pokud městský soud z těchto hledisek posoudil odůvodnění rozhodnutí žalovaného i oblastního inspektorátu práce, shledal, že dotčená rozhodnutí nepostrádají ve vztahu k výši uložené pokuty řádná odůvodnění. Oblastní inspektorát práce zohlednil aspekt závažnosti předmětného správního deliktu a přihlédl též k přitěžujícím a polehčujícím okolnostem a majetkovým poměrům žalobkyně. A své úvahy srozumitelně popsal ve vztahu ke konkrétním okolnostem věci. Žalovaný se pak s úvahami oblastního inspektorátu práce jako správního orgánu prvního stupně ztotožnil, kdy také přihlédl ke společenské škodlivosti daného správního deliktu a majetkovým poměrům žalobkyně. Městský soud připomíná, že řízení před správním orgánem prvního a druhého stupně tvoří jeden celek, přičemž není nezbytné, aby za situace, kdy odvolací orgán souhlasí s argumentací nalézacího správního orgánu, tuto argumentaci opakoval, nýbrž postačí, pokud v rámci vypořádání odvolacích námitek na ni odkáže. Takto žalovaný postupoval a k závěrům oblastního inspektorátu práce připojil rovněž vlastní úvahy. Odůvodnění výše uložené pokuty je tedy podle městského soudu v dané věci dostatečné.
48. K námitce týkající se vnitřní rozpornosti napadeného rozhodnutí městský soud jen dodává, že správní orgán prvního stupně přihlédl jako k přitěžující okolnosti k tomu, že žalobkyně byla již orgány inspekce práce opakovaně sankcionována, což však nijak nedoložil. Toto pochybení ostatně žalovaný správnímu orgánu prvního stupně vytkl, zároveň však podle městského soudu dostatečně odůvodnil, proč při odpadnutí této přitěžující okolnosti (recidivy žalobkyně) nepřistoupil k moderaci sankce, neboť i za takové situace dospěl k závěru, že uložená pokuta je přiměřená závažnosti předmětného správního deliktu. Z uvedeného tedy vyplývá, že napadené rozhodnutí není zatíženo vadou spočívající v jeho nepřezkoumatelnosti či rozpornosti, neboť žalovaný, a to i s odkazem na prvostupňové rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, přezkoumatelným postupem a přesvědčivě uvedl, k jakým okolnostem bylo přihlédnuto při rozhodování o výši uložené pokuty, přičemž z napadeného rozhodnutí rovněž vyplývá, proč nepřistoupil k jejímu snížení. Správně pak objasnil, že pokuta má i funkci represivní, takže může zasáhnout do majetkové sféry účastníka řízení. Žalobkyně byla zároveň poučena v napadeném rozhodnutí, že pokud by jednorázové uhrazení pokuty mělo v současné době (tzn. v době rozhodování žalovaného) nepříznivý dopad na její hospodaření, má možnost požádat o její placení ve splátkách, popř. o posečkání s platbou.

49. Městský soud dospěl v daném případě k závěru, že uložená pokuta ve výši 52 000,- Kč není pokutou likvidační, ale není ani pokutou zjevně nepřiměřenou. Její výše odpovídá danému porušení zákona i zákonnému rozpětí stanovenému v § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti. Žalovaný (resp. správní orgán prvního stupně) nevycházel pouze z procentního poměru k maximální výši pokuty, ale při úvaze o výši přihlédl i k rozsahu zjištěného protizákonného jednání. Úvaha provedená správními orgány se jeví jako dostatečná a má oporu v provedeném dokazování. Za této situace neshledal městský soud ani důvod pro snížení uložené výše pokuty postupem podle ust. § 78 odst. 2 s. ř. s.
50. S ohledem na ust. § 112 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, účinným od 1. 7. 2017, městský soud porovnal právní úpravu účinnou před uvedeným datem (v době spáchání správního deliktu a rovněž v době vydání napadeného rozhodnutí) s novou právní úpravou, a to z toho hlediska, zda nová právní úprava není pro žalobkyni příznivější (čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, ust. § 112 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb.). Z porovnání ust. § 140 zákona o zaměstnanosti platného v době vydání napadeného rozhodnutí ve věci, resp. v době spáchání správního deliktu, se současným zněním vyplývá, že skutková podstata zůstala zachována a že sankcionování správního deliktu (dnes přestupku) se pro žalobkyni změnilo v tom smyslu, že se spodní hranice pokuty za přestupek změnila tak, že nyní činí 50 000 Kč, horní hranice zůstala beze změny. Stejně jako správní orgány tak i městský soud vycházel z právní úpravy pro žalobkyni nejpříznivější, a posuzoval tedy výši uložené pokuty v rozpětí zákonné sazby 0 až 10 000 000,- Kč.
51. Vzhledem k výše shrnuté argumentaci městský soud zamítl žalobu podle ust. § 78 odst. 7 s. ř. s. jako nedůvodnou, a to v celém rozsahu.

VI. Posouzení nákladů řízení

52. O náhradě nákladů soudního řízení městský soud rozhodl podle ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch a žalovanému žádné náklady řízení nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly. Městský soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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 ustanovení § 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.

Podle ustanovení § 104 odstavec 3 písmeno a/ s. ř. s. je kasační stížnost nepřípustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

V Praze dne 18. října 2021

JUDr. Jan Ryba
předseda senátu