



ČESKÁ REPUBLIKA  
ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích, rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Dvořáka a soudců JUDr. Aleše Korejtky a JUDr. Petry Venclové, PhD., v právní věci

žalobce: **D. B., IČ X**  
zastoupeného advokátem Mgr. Martinem Mrověcem  
sídlem Na Zlatnici 301/2, 147 00 Praha

proti  
žalovanému: **Státní úřad inspekce práce, IČ 75046962**  
sídlem Kolářská 451/2, 147 00 Praha

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 1. 2023, č. j. 6902/1.30/21-7,

takto:

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

**Odůvodnění:**

1. Žalobce se včas podanou žalobou domáhal u zdejšího soudu přezkumu v záhlaví tohoto rozsudku označeného rozhodnutí, kterým žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil tím rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Královehradecký a Pardubický kraj ze dne 22. 6. 2022, č. j. 1587/8.30/21-28, kterým byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupků

na úseku zaměstnanosti podle ustanovení § 140 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen jako „zákon o zaměstnanosti“), a dále podle §35 odst. 2 zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění účinném do 29. 7. 2020 (dále jen jako „zákon o inspekci práce“), za což byla žalobci uložena pokuta ve výši 170 000,- Kč a uložena povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000,- Kč. Svou žalobu odůvodnil následujícím způsobem.

2. Žalobce označil jako stěžejní žalobní bod pochybení správního orgánu I. stupně a žalovaného spočívající ve skutečnosti, že žalobci nikdy nebylo rozhodnutí správního orgánu I. stupně a žalovaného řádně doručeno, když doručováno bylo do datové schránky Mgr. Martina Mrověce, aniž by tento advokát disponoval plnou mocí ho opravňující v přestupkovém řízení za žalobce jednat. Žalobce zmocnil uvedeného advokáta k jeho zastoupení v rámci podání námitek proti kontrolním zjištěním v řízení vedeném pod sp. zn. I8-2020-566, k čemuž byla udělena zvláštní plná moc dne 30. 9. 2020. V daném případě však plná moc udělená žalobcem uvedenému advokátovi neobsahovala žádné ze zmocnění předpokládaných v ust. § 33 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění (dále jako „s.ř.“), které by zakládalo zastoupení na základě plné moci v přestupkovém řízení. Pokud tedy správní orgán prvního stupně i přesto doručoval příkaz ze dne 8. 2. 2021, č. j. 1587/8.30/21-4, kterým bylo řízení zahájeno, k rukám advokáta Mgr. Martina Mrověce, a nikoliv k rukám žalobce v souladu s ust. § 19 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění (dále jako „s.ř.“), jednalo se o zásadní procesní pochybení, neboť uvedený příkaz nebyl nikdy žalobci doručen, advokátem podaný odpor z opatrnosti nebyl podáním dle 37 s.ř., tudíž nebylo nikdy řízení zahájeno.
3. Dále žalobce v žalobě argumentoval již proti samotnému žalovanému rozhodnutí. Žalobce je toho názoru, že obě rozhodnutí správních orgánů jsou nepřezkoumatelná, jelikož nerefletovala námitky žalobce a nesplňují požadavky dle § 68 odst. 3 s.ř., žalobce žalovanému vytýká, že se nedostatečně vypořádal s námitkami obviněného ohledně důvodů pro změnu místa výkonu práce svých zaměstnanců, neprovedl obviněným navrhané důkazy, aniž by toto jakkoli odůvodnil, účelově vyložil právní předpisy tak, aby došlo k poškození obviněného, nezabýval se dostatečně otázkou naplnění materiální stránky údajného přestupkového jednání, nedostatečně odůvodnil své správní úvahy co do závažnosti spáchaného skutku, či uložené sankce, a nedostatečně odůvodnil výši uložené sankce, zejména co se týče majetkových poměrů obviněného. Strany výkonu nelegální práce zaměstnankyň žalobce žalovaný uvedl pouze obecnou argumentaci, která mimo jiné poukazuje na možnost zaměstnávat cizince až za situace, kdy na tuto pozici nelze obsadit vlastní pracovní sílu. Tento argument je však zcela lichý, jelikož žalobce poskytuje autentické thajské masáže, tudíž je logické, že zaměstnává masérky thajského původu. Mylný je též argument správních orgánů o možnosti vyslat pracovníka na dlouhodobou pracovní cestu. Žalovaný uznává, že maximální doba pracovní cesty není stanovena, zároveň však délku pracovní cesty žalovanému vytýká, přičemž zcela pominul, že žalobce musel tímto způsobem řešit akutní nedostatek zaměstnanců především z důvodu nečinnosti orgánů státní správy. K této skutečnosti správní orgány odmítly bez řádného odůvodnění provést další navrhané důkazy, což způsobuje nezákonnost žalovaného rozhodnutí. Podle názoru žalobce se správní orgány uchylují k pouhým obecným tezím, jako příklad uvádí žalobce argument žalovaného, že pokud není žalobce právním odborníkem, tak by si měl zajistit služby erudovaných odborníků. Toto však žalobce činní

v mnoha oblastech svého podnikání, často se radí i se samotnými správními orgány, což žalovaný nijak nezohlednil v rámci správního uvážení.

4. Nedostatečnost odrazu správního uvážení správního orgánu prvního stupně v rámci jeho rozhodnutí, která byla následně potvrzena napadeným rozhodnutím, se naplno projevuje zejména v otázce hodnocení závažnosti protiprávního jednání, kterého se měl žalobce dopustit. Žalobce toto pochybení namítal již ve svém dovolání, žalovaný však tuto námitku odbyl konstatováním, že napadené rozhodnutí obsahuje posouzení všech kritérií dle § 37 a násl. zák. č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, v platném znění (dále jen „zákon o přestupcích“). V odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně není uvedeno, jakými okolnostmi případu se správní orgán prvního stupně zabýval, jaký byl význam a rozsah následků jednotlivých přestupků, jaký byl konkrétní způsob spáchání přestupků ve vztahu k závažnosti přestupků, či dokonce jaké ze zákonem uvedených polehčujících či přitěžujících okolností byly v rámci rozhodování uplatněny. Obdobně zcela chybí úvahy týkající se přiměřenosti ukládané sankce, a to i za situace, že sankce byla v průběhu řízení několikrát měněna. V obou rozhodnutích zcela absentují jakékoli správní úvahy týkající se této zásadní části obou rozhodnutí. Odpověď žalovaného na námitku žalobce, že neexistuje „ceník pokut“ ani jednotná rovnice, je úsměvná, jelikož nelze uznat obviněného v rámci přestupkového řízení vinným a následně mu uložit sankci s odůvodněním, že taková výše je zcela odpovídající poměrům daného případu. Je povinností správního orgánu, aby své myšlenkové pochody v rámci správního uvážení podrobně vyložil v rámci odůvodnění rozhodnutí tak, aby byly takové úvahy zcela přezkoumatelné a obviněnému byla jednoznačně sdělena informace, na základě kterých úvah byla výše stanovena v té a té výši. Tyto úvahy správního orgánu I. stupně však v rozhodnutí zcela absentují. Tuto skutečnost pak následně posvětil žalovaný, v čemž žalobce spatřuje další zásadní procesní pochybení zakládající nezákonnost napadeného rozhodnutí a rozhodnutí prvního stupně.
5. Na základě všeho výše uvedeného žalobce navrhnul, aby zdejší soud žalované rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.
6. Žalovaný ve svém vyjádření setrval na závěrech obsažených v žalovaném rozhodnutí a navrhl žalobu jako nedůvodnou zamítnout.
7. Krajský soud přezkoumal žalobu dle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění (dále jen jako „s.ř.s.“), přičemž dospěl k následujícím skutkovým a právním závěrům.
8. Předně soud považuje za vhodné připomenout, že ačkoliv je povinností orgánů veřejné moci svá rozhodnutí řádně odůvodnit, nelze tuto povinnost interpretovat jako požadavek detailní odpovědi na každou námitku (ve vztahu k soudům srov. např. odst. 61 rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci Van de Hurk v. Nizozemí). Nadto je třeba si uvědomit, že orgán veřejné moci na určitou námitku může reagovat i tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí prezentuje od názoru žalobce odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní. Tím se s námitkami účastníka řízení vždy - minimálně implicitně - vypořádá. Nelze proto bez dalšího uzavřít, že absence odpovědi na ten či onen argument žalobce v odůvodnění žalovaného rozhodnutí (či rozhodnutí soudu) způsobuje nezákonnost rozhodnutí či dokonce jeho nepřezkoumatelnost. Takovýto přístup by totiž mohl vést zejména u velmi obsáhlých podání až k absurdním důsledkům a k porušení zásady efektivity a

hospodárnosti řízení. Podstatné je, aby se správní orgán (či následně správní soud) vypořádal se všemi základními námitkami účastníka řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9Afs 70/2008 – 13).

9. Zároveň je nutné dodat, že rozsah reakce soudu na konkrétní námitky je co do šíře odůvodnění spjat s otázkou hledání míry (proto zpravidla postačuje, jsou –li vypořádány alespoň základní námitky účastníka řízení /srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008 – 13, dostupný na [www.nssoud.cz/](http://www.nssoud.cz/)), případně (za podmínek tomu přiměřeného kontextu) i s akceptací odpovědi implicitní (což připouští i Ústavní soud – srov. např. usnesení ze dne 18. 11. 2011, sp. zn. II. ÚS 2774/09 /odstavec 4 odůvodnění/, usnesení ze dne 11. 3. 2010, sp. zn. II. ÚS 609/10 /odstavec 5 odůvodnění/, usnesení ze dne 7. 5. 2009, II. ÚS 515/09 /odstavec 6 odůvodnění/, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2011, č. j. 4 Ads 58/2011 – 72, dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz) atd.) - tzn., že na určitou námitku lze reagovat i (např.) tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí soud prezentuje od názoru žalobce odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní tak, že toto zdůvodnění poskytuje dostatečnou oporu výroku rozhodnutí. Ústavní soud v této souvislosti konstatoval: „[n]ení 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“ (srov. náleze ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, bod 68; srov. obdobně též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2013, č. j. 8 Afs 41/2012 - 50, bod 21, nebo ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 Afs 44/2013 - 30, bod 41, popř. ze dne 3. 7. 2013, č. j. 1 As 17/2013 – 50, bod 17). Ostatně i Ústavní soud v případě, že námitky stěžovatelů nejsou způsobilé změnit výrok rozhodnutí, tyto nevypořádává (srov. např. bod 24. nálezu 28. 5. 2009, sp. zn. II. ÚS 2029/08; Ústavní soud zde uvedl: „Ústavní soud se nezabýval dalšími námitkami stěžovatelky, protože by rozhodnutí o nich nebylo způsobilé změnit výrok.“), neboť si je plně vědom toho, že požadavky kladené na orgány veřejné moci - pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami adresátů jejich aktů - nesmí být přemrštěné. Takové přehnané požadavky by byly výrazem přepjatého formalismu, který by ohrožoval funkčnost těchto orgánů, především pak jejich schopnost efektivně (zejména v přiměřené době a v odpovídajícím rozsahu) plnit zákonem jim uložené úkoly.
10. Ze správního spisu vyplývá a mezi stranami ani není sporné, že dne 20. 2. 2020 zahájil Oblastní inspektorát práce pro Královéhradecký kraj a Pardubický kraj u žalobce kontrolu, a to dle § 5 odst. 1 písm. a) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění účinném do 29. 7. 2020, v rozsahu § 3 tohoto zákona, a dle § 125 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, v rozsahu § 126 odst. 1 tohoto zákona, jejímž předmětem bylo jednak dodržování pracovněprávních předpisů dle § 126 odst. 2 zákona o zaměstnanosti, se zaměřením zejména na informační a evidenční povinnosti při zaměstnávání zaměstnanců ze zahraničí, kopie dokladů prokazujících existenci pracovněprávního vztahu fyzické osoby, umožnění výkonu a výkon nelegální práce a zastřené zprostředkování zaměstnání, a jednak dodržování povinností vymezených v § 3 odst. 1 zákona o inspekci práce, se zaměřením zejména na povinnosti na úseku odměňování zaměstnanců a povinnosti na úseku pracovního poměru nebo dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr. Na základě zjištěných skutečností v rámci provedené kontroly zahájil oblastní inspektorát práce dne 8. 2. 2021 s žalobcem přestupkové řízení dle

§ 150 odst. 1 s.ř., ve spojení s § 90 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „přestupkový zákon“), jejímž výsledkem bylo vydání rozhodnutí, kterým byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupků dle § 140 odst. 1 písm. c), d) a g) zákona o zaměstnanosti a dle § 26 odst. 1 písm. b) zákona o inspekci práce, za což se mu ukládá dle § 140 odst. 1 písm. f) zákona o zaměstnanosti správní trest pokuty ve výši 240 000 Kč, a to za nejzávažnější přestupek dle § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti; současně byla žalobci uložena povinnost dle § 95 odst. 1 přestupkového zákona uhradit paušální částku náhrady nákladů přestupkového řízení ve výši 1 000 Kč.

11. Proti prvnímu rozhodnutí podal žalobce dne 26. 9. 2021 včasné odvolání. Žalovaný svým rozhodnutím ze dne 27. 1. 2022, č.j. 6902/1.30/21-4, první rozhodnutí zrušil pro nedostatečně zjištěný skutkový stav ve vztahu k přestupku dle ust. § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti a věc vrátil oblastnímu inspektorátu práce k dalšímu projednání. Oblastní inspektorát po doplnění dokazování vydal rozhodnutí ze dne 22. 6. 2022, č. j. 1587/8.30/21-28, kterým uznal žalobce vinným z:

- a. přestupku na úseku zaměstnanosti dle ust. § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, kterého se dopustil tím, že umožnil výkon nelegální práce ve smyslu ust. § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti fyzickým osobám paní K. a paní T. Ch., státní příslušnosti Thajské království, když tyto osoby období od 1. 2. 2020 nejméně do 20. 2. 2020 vykonávaly závislou práci spočívající v práci masérky na pracovišti Thajské masáže LOTUS, na adrese Gočárova 648, 500 02 Hradec Králové, resp. na pracovišti, Thajské masáže LOTUS na adrese Sladkovského 484, 530 02 Pardubice, v rozporu s platnou zaměstnaneckou kartou, kterou měly vydanou na místo výkonu práce Masarykovo náměstí 32, 537 01 Chrudim, resp. Chelčického 297/24, 500 02 Hradec Králové – Pražské Předměstí, čímž porušil § 89 odst. 1 zákona o zaměstnanosti;
- b. správního deliktu na úseku odměňování zaměstnanců dle § 26 odst. 1 písm. b) zákona o inspekci práce, kterého se dopustil tím, že neposkytl tam jmenovaným zaměstnankyním v tam uvedeném období mzdu alespoň ve výši nejnižší úrovně zaručené mzdy, neboť jim neposkytl doplatek ke mzdě ve výši rozdílu mezi mzdou dosaženou v kalendářním měsíci a příslušnou nejnižší úrovní zaručené měsíční mzdy, kterou stanoví nařízení vlády č. 567/2006 Sb., o minimální mzdě, o nejnižších úrovních zaručené mzdy, o vymezení ztíženého pracovního prostředí a o výši příplatku ke mzdě za práci ve ztíženém pracovním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, čímž porušil § 112 odst. 3 písm. a) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů;
- c. přestupku na úseku zaměstnanosti dle ust. § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti, kterého se dopustil tím, že nesplnil oznamovací povinnost podle zákona o zaměstnanosti, když neinformoval příslušnou krajskou pobočku Úřadu práce České republiky o nástupu do zaměstnání tam jmenovaných cizinek, státní příslušnosti Thajské království, a to nejpozději v den jejich nástupu k výkonu práce, čímž porušil ust. § 87 odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném do 30. 7. 2019.

12. Za spáchaný přestupek byla žalobci dle ust. § 35 písm. b) a ust. § 41 odst. 1 přestupkového zákona a dle ust. § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti za nejzávažnější přestupek dle ust. § 140 odst. 1 písm. c) téhož zákona udělena pokuta ve výši 170 000 Kč. A zároveň mu byla stanovena povinnost uhradit paušální částku náhrady nákladů přestupkového řízení ve výši 1 000 Kč.
13. Proti tomuto rozhodnutí oblastního inspektorátu podal žalobce odvolání, ve kterém namítal četná pochybení oblastního inspektorátu. Druhé odvolání však již žalovaný posoudil jako nedůvodné a rozhodnutí oblastního inspektorátu potvrdil. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce již výše popsanou žalobu, ke které krajský soud uvádí následující.
14. Žalobce v první části žaloby uvedl svou konkrétní námitku proti postupu správních orgánů, které svá rozhodnutí zasílaly do datové schránky Mgr. Ondřeje Mrověce, aniž k tomu byla ve spisech založena plná moc opravňující uvedeného advokáta za žalobce jednat. Tento postup tak dle žalobce způsobil nezákonnost rozhodnutí správních orgánů, jelikož žalobci nebylo nikdy žádné rozhodnutí doručeno, žalobci nebyl doručen ani příkaz v řízení o přestupku, advokátem podaný odpor z opatrnosti tak nemohl způsobit zahájení dalšího přestupkového řízení. Tuto argumentaci však shledal krajský soud jako nedůvodnou, čistě účelovou, a to z následujících důvodů.
15. Podle § 33 odst. 1 a 2 s.ř. si účastník může zvolit zmocněnce. Zmocnění k zastoupení se prokazuje písemnou plnou mocí. Plnou moc lze udělit i ústně do protokolu, přičemž zmocnění může být uděleno k určitému úkonu, skupině úkonů nebo pro určitou část řízení, pro celé řízení, pro neurčitý počet řízení s určitým předmětem, která budou zahájena v určené době nebo bez omezení v budoucnu nebo v jiném rozsahu na základě zvláštního zákona.
16. Ve zde projednávaném případě založil žalobce do spisu správního orgánu I. stupně plnou moc ze dne 30. 9. 2020, ve které D. B. „*uděluje plnou moc zmocněnci*“ Mgr. Martinu Mrověcovi „*jako zvláštní plnou moc k zastoupení ve věci – Zastoupení v řízení vedeném u Oblastního inspektorátu práce pro Královehradecký kraj a Pardubický kraj, sp. zn. 18-2020-566, včetně zastoupení v řízeních a právních jednáních s výše uvedeným souvisejících*“.
17. Správní orgán I. stupně pod sp. zn. 18-2020-566 vedl kontrolu u žalobce, přičemž žalobci vytýkaná pochybení v rámci kontroly vedly k vydání příkazu č. j. 1587/8.30/21-4. Krajský soud tak nepochybuje, že kontrolní řízení vedené správním orgánem I. stupně pod sp. zn. 18-2020-566 úzce souvisí s vydáním příkazu č. j. 1587/8.30/21-4 a přestupkové řízení navazuje na kontrolní řízení. Jak dokonce uvádí v žalobě sám žalobce, „*rozhodnutí prvního stupně bylo vydáno správním orgánem prvního stupně v rámci řízení o přestupku, které bylo zahájeno na základě kontrolních zjištění učiněných v rámci kontrolního řízení.*“ Za této situace tedy nelze vnímat jako pochybení správních orgánů, že v rámci přestupkového řízení doručovaly písemnosti advokátovi Mgr. Mrověcovi, jelikož ten byl žalobcem zmocněn k zastupování v přestupkovém řízení, jelikož se jedná o „*zastoupení v řízeních a právních jednáních s výše uvedeným souvisejících.*“ Krajskému soudu navíc neunikla ani ta skutečnost, že Mgr. Mrověc žalobce zastupoval aktivně po dobu celého řízení, účastnil se ústního jednání, podával za žalobce odvolání a dokonce i zde projednávanou žalobu. Žalobce správním orgánům po celou dobu řízení ani jednou nesdělil, že by Mgr. Mrověc nejednal jeho jménem, naopak skrze Mgr. Mrověce uplatňoval všechna procesní práva a neplatnost

udělené plné moci namítá až účelově nyní v žalobě. Za této situace nezbylo krajskému soudu než žalobní námitku ohledně nezákonného doručování správních orgánů posoudit jako nedůvodnou.

18. Dále se již krajský soud zabýval žalobní argumentací spočívající v tvrzených nedostatcích žalovaného rozhodnutí.
19. Podle ust. § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti: *Právnícká osoba nebo podnikající fyzická osoba se přestupku dopustí tím, že umožní výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 1 nebo 2.*
20. Podle ust. § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti: *Právnícká osoba nebo podnikající fyzická osoba se přestupku dopustí tím, že nesplní oznamovací nebo registrační povinnost podle tohoto zákona nebo nevede evidenci v tomto zákoně stanovenou.*
21. Podle ust. § 5 písm. e) bodu 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.*
22. Na tomto místě krajský soud považuje za vhodné se vyjádřit k jisté obecnosti žalobní argumentace a jejímu vlivu na soudní přezkum žalovaného rozhodnutí. Soudní řízení správní je vázáno dispoziční zásadou, která je mj. projevena v § 71 odst. 1 písm. d) s.ř.s., podle kterého musí žaloba obsahovat žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné, přičemž krajský soud přezkoumává napadené výroky pouze v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 1 s.ř.s.). Je to tedy žalobce, kdo je povinen soudu sdělit všechny skutečnosti a argumenty, pro které spatřuje žalované rozhodnutí za nezákonné, tímto žalobcem nastaveným rámcem přezkumu je krajský soud vázán. Z uvedeného tak vyplývá, že je v zájmu žalobce, aby jeho žalobní argumentace byla co nejadresnější, jelikož „*míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod – byť i vyhovující – obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není naprosto na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovýmto postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008-78).
23. Žalobce žalovanému jako první vytýkal, že se nedostatečně vypořádal s námitkami obviněného ohledně důvodů pro změnu místa výkonu práce svých zaměstnanců. Tuto svou obecnou námitku na další straně žaloby částečně rozvádí, když k otázce změny místa výkonu práce žalovaný sporuje argument správních orgánů, že v případě žalobce lze cizince přijmout jen v případě nedostatku vlastních pracovních sil, což žalobce neučinil, čímž pochybil. K této otázce dospěl krajský soud k závěru, že byť správní orgány poukazují na úpravu zaměstnávání pracovníků ze zahraničí dle § 85 a násl. zákona o zaměstnanosti, podle kterého mj. lze cizince zaměstnat až tehdy, není-li dostatek vlastních zdrojů pracovních sil, tak nicméně správní orgány tento fakt nehodnotily jako skutečnost, která zakládá odpovědnost žalobce za spáchání přestupků na úseku zaměstnanosti podle

ustanovení § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Žalovaný ve svém rozhodnutí jednoznačně uvádí, že žalobce se dopustil zmíněného přestupku tím, že umožnil výkon nelegální práce dle § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti, když paní K. a Ch. vykonávaly práci na jiném místě, než pro který jim byla vydána zaměstnanecká karta. Paní K. měla od 3. 7. 2019 povolen výkon práce v provozovně žalobce v Chrudimi. Z provedeného dokazování však bylo zjištěno, že žalobce s paní K. dne 1. 1. 2020 uzavřel dodatek pracovní smlouvy, ve kterém se tyto strany, kromě dalšího, dohodly na tom, že místo výkonu práce je Gočárova 648, Hradec Králové a další provozovny zaměstnavatele. Z toho tak jasně vyplynulo, že paní K. od 1. 1. 2020 vykonávala práci na jiném místě, než pro které ji byla vydána zaměstnanecká karta. Na tomto nic nezmění ani argumentace žalobce, že paní K. pracovala v jiné provozovně v rámci pracovní cesty. Cestovní příkaz na pracovní cestu trvající od 1. 1. 2020 do 5. 5. 2020 obsahoval informaci, že pracovní cesta začíná v provozovně v Chrudimi s místem výkonu práce v Hradci Králové, v době zahájení pracovní cesty však již byl podepsán dodatek k pracovní smlouvě měnící místo výkonu práce z Chrudimi do Hradce Králové. Krajský soud tak hodnotí tento cestovní příkaz neprůkazný, účelový, a to i z toho důvodu, že paní K. z pracovní cesty nikdy nic neúčtovala. Navíc nelze zapomínat, že se mělo jednat o pracovní cestu v délce trvání téměř půl roku. Přestože právní úprava nestanovuje maximální možnou délku pracovní cesty a nelze ji nutně vnímat za rozhodující hledisko, je délka jejího trvání relevantní pro zhodnocení celkového kontextu dané věci. Je totiž třeba připomenout, že vyslání cizince na pracovní cestu nesmí znamenat dlouhodobou (fakticky trvalou) změnu místa výkonu práce (srov. rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 22. 9. 2022, č. j. 18 Ad 8/2021-77). Přihlédne se přitom i k obsahové stránce pracovní cesty a k celkovým okolnostem případu, které vyplývají ze správního spisu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 2013, č. j. 6 As 37/2013-39). Jak v této souvislosti zdůraznil Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 18. 6. 2014, č. j. 3 Ads 60/2013-32, prostřednictvím vyslání cizince na pracovní cestu nelze zastírat faktický výkon jeho práce v jiném místě, než jaké je uvedeno v povolení k zaměstnání. Vzhledem k tomu že, žalobce s paní K. uzavřel dodatek pracovní smlouvy měnící její místo povolání a sám žalobce tvrdí, že pracovní cestou musel řešit nedostatek pracovníků v jiných provozovnách, nelze dospět jinému závěru, než že se v daném případě nejednalo o ojedinělou a jednorázovou pracovní cestu, ale že jeho záměrem byl faktický výkon práce zaměstnankyně v jiném místě, než jaké je uvedeno v povolení k zaměstnání. U paní Ch. byl ke změně jejího místa výkonu práce využit institut dočasněho přidělení dle § 43a zákoníku práce. Za tímto účelem uzavřel žalobce s podnikající fyzickou osobou Ing. V. B. dne 1. 1. 2020 rámcovou smlouvu o zápůjčce zaměstnanců, a dále byla dne 1. 1. 2020 uzavřena dohoda o dočasném přidělení zaměstnance, a to mezi zaměstnavatelem – žalobcem, zaměstnancem – paní T. Ch., a dočasným zaměstnavatelem – paní Ing. V. B. Touto dohodou byla uvedena zaměstnankyně na dobu od 1. 1. 2020 do 30. 6. 2020 dočasně přidělena k výkonu práce k dočasnému zaměstnavateli k výkonu práce masérky v provozovně na adrese Sladkovského 484, Pardubice. Z provedeného dokazování však bylo zjištěno, že paní Ch. byla vydána zaměstnanecká karta pro výkon práce v Hradci Králové, nicméně ke dni 31. 5. 2018 došlo k výmazu provozovny obviněného na adrese Chelčického 297, Hradec Králové. Paní T. Ch. tedy již ode dne 31. 5. 2018 nemohla pro žalobce vykonávat pracovní činnost v provozovně na adrese, kterou měla uvedenu ve vydané zaměstnanecké kartě. Toto potvrzuje i mezi žalobcem a paní Ch. podepsaný dodatek smlouvy ze dne 1. 1. 2020, ve

kterém se teprve mění výkon práce paní Ch. z provozovny v Hradci Králové na provozovnu v Chrudimi. Uzavření dohody o dočasném přidělení zaměstnance k jinému zaměstnavateli ze dne 1. 1. 2020 byla opět jen zástěrkou výkonu práce paní Ch. na jiném než povoleném místě, což dokazuje výpověď paní Ch., která uvedla, že v Hradci Králové ani v Chrudimi nikdy nepracovala, již dva roky (do kontroly) pracuje v Pardubicích. Porušení zákona o zaměstnanosti ze strany žalobce tak bylo v rámci provedeného dokazování jednoznačně prokázáno.

24. Pokud žalobce uvádí, že přistoupil k výše popsanému řešení nedostatku zaměstnanců kvůli nečinnosti správních orgánů, tak ani toto by neopravňovalo uvedené zaměstnankyně ke změně místa výkonu práce. Podle ust. § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců totiž Ministerstvo vnitra ve lhůtě 30 dnů ode dne tohoto oznámení cizinci a budoucímu zaměstnavateli sdělí, zda byly splněny požadované podmínky pro tuto změnu a zda může být na tomto místě zaměstnáván. Předmětné sdělení Ministerstva vnitra je tedy nezbytnou podmínkou ke změně místa výkonu práce. Vzhledem k tomu, že v daném případě nebylo vydáno, nebyla tato podmínka splněna.
25. Nicméně ze správního spisu ani nevyplývá, zda vůbec a případně kdy přesně žalobce změnu ohlásil, jelikož Orgán azylové a migrační politiky neneviduje žádosti žalobce o změnu místa výkonu práce, tedy nelze uzavřít, zda správní orgán dodržel lhůtu pro vydání předmětného sdělení podle ust. § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců. Měl-li žalobce za to, že správní orgán v zákonné době nekoná, mohl využít opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu, případně žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. s. ř. s. Této možnosti však nevyužil. Nečinnost příslušného orgánu však neopravňuje žalobce k obcházení podmínek zákona.
26. Vzhledem k výše uvedenému tak musí krajský soud konstatovat, že žalobce bylo dostatečně prokázáno spáchání přestupku na úseku zaměstnanosti podle ustanovení § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, když umožnil výkon nelegální práce dle § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti. Paní Ch. a K. prokazatelně pracovaly na místě v rozporu se svými zaměstnaneckými kartami, na čemž nic nezmění žalobcova obecná argumentace ohledně pracovní cesty či nedostatku vlastních pracovních sil (viz argumentace soudu výše). Žalobce navíc tuto svou argumentaci uváděl již ve svém odvolání, přičemž žalovaný se s argumentací žalobce dostatečně zabýval na str. 7 – 8 žalovaného rozhodnutí, krajský soud tak v podrobnostech odkazuje právě na odůvodnění žalovaného rozhodnutí a rozhodnutí oblastního inspektorátu na str. 20 – 25.
27. V další části žaloby žalobce polemizuje nad komplikovaností právní úpravy, kritizuje správní orgány, které mu vyčítají, že má využít odborníků ke svému podnikání. K tomuto lze obecně uvést, že složitost či odbornost právní úpravy nemůže mít faktický vliv na povinnost subjektů práva dodržovat právní úpravu. Již stará právní zásada uvádí *ignorantia iuris non excusat*, nebo-li neznalost práva neomlouvá. Pokud si žalobce skutečně nebyl jistý zákonností svého postupu, měl využít rad lidí, kteří se problematikou zabývají. Jistě lze označit za vhodný postup žalobce, který své kroky konzultoval s dotčenými správními orgány, nicméně ani tyto rady žalobce neuchopil správně, když pracovní cestou či dočasným přidělením již pouze, v nadsázce řečeno, „maskoval“ porušení zákona.
28. Žalobce na svou kritiku složitosti právní úpravy argumentačně navázal tvrzení o nedostatečném hodnocení materiální stránky přestupku a následně též nepromítnutí této

skutečnosti do úvah správních orgánů o výši uložené sankce. Žalobce konkrétně v žalobě uvedl, že „[v] odůvodnění daného rozhodnutí není uvedeno, jakými okolnostmi případu se správní orgán prvního stupně zabýval, jaký byl význam a rozsah následků jednotlivých přestupků, jaký byl konkrétní způsob spáchání přestupků ve vztahu k závažnosti přestupků, či dokonce jaké ze zákonem uvedených polehčujících či přitěžujících okolností byly v rámci rozhodování uplatněny.“ S tímto tvrzením žalobce se však krajský soud nemohl ztotožnit.

29. Správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí na str. 23 obecně uvádí judikaturní závěry k naplnění materiální stránky přestupků, přičemž tyto závěry následně na str. 24, 29, 31, 32 aplikuje na jednotlivé spáchané přestupky. Obdobně tak činí i žalovaný na str. 9 – 10 žalovaného rozhodnutí, kde je otázka naplnění materiální stránky přestupku ze strany žalobce ještě rozvedena. Žalobce proti závěrům správních orgánů v žalobě neuvádí žádnou konkrétní argumentaci, žalobce pouze tvrdí absenci úvah správních orgánů, což však vzhledem k výše uvedenému nemohlo být u krajského soudu úspěšné. Žalované rozhodnutí i rozhodnutí správního orgánu I. stupně obsahuje posouzení naplnění materiální stránky přestupků, krajský soud se ze závěry správních orgánů ztotožňuje a v podrobnostech na ně odkazuje, zejména pak na vystihující závěry žalovaného na str. 9 a 10 žalovaného rozhodnutí.
30. Namítá-li dále žalobce, že se správní orgány ani nezabývaly přiměřeností dané sankce a snaží se žalobce akorát „edukovat“, tak toto tvrzení opět nemá oporu v žalovaném rozhodnutí ani v rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Oblastní inspektorát se druhem a výši sankce podrobně zabýval na str. 37 a násl. svého rozhodnutí, kde uvádí své úvahy k povaze a finanční situaci žalobce (str. 37), závažnosti přestupků, způsobu spáchání přestupků, k přitěžujícím a polehčujícím okolnostem (str. 38) i ke způsobenému následku (str. 39). Tyto úvahy oblastního inspektorátu jsou zcela přezkoumatelné a mají oporu ve spisovém materiálu. Žalovaný se odvolací námitkou ohledně druhu a výše sankce více než dostatečně vypořádal na str. 10 až 12 žalovaného rozhodnutí, přičemž krajský soud na tomto místě nebude úvahy a závěry žalovaného opakovat, jelikož není smyslem soudního přezkumu stále dokola podrobně opakovat již jednou vyřčené, a proto se může soud v případech shody mezi názorem soudu a odůvodněním žalobou napadeného rozhodnutí odkazovat na toto odůvodnění (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005 – 130 publikovaný pod č. 1350/2007 Sb. NSS, či rozsudky téhož soudu ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006-86, a ze dne 29. 5. 2013, č. j. 2 Afs 37/2012 – 47, všechny dostupné na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).
31. Vzhledem k výše uvedenému tak nemohl krajský soud posoudit argumentaci žalobce, co do absence úvah k naplnění materiální stránky přestupku a úvah o druhu a výši sankce, za důvodnou. Správní orgány se naplněním materiální stránky a druhem a výši sankce dostatečně zabývaly, jejich úvahy a závěry jsou plně přezkoumatelné a krajský soud se s nimi ztotožňuje. Platí, že samu okolnost, že soud či správní orgán nepřisvědčil argumentaci účastníka řízení, nelze bez dalšího považovat za porušení jeho práv. Právo na spravedlivý proces nelze vykládat tak, že jde o právo jednotlivce na vyhovění jeho návrhu či na rozhodnutí v jeho prospěch (srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 20. 10. 2011, sp. zn. III. ÚS 2773/11, dostupné /stejně jako další níže citovaná rozhodnutí Ústavního soudu/ na <http://nalus.usoud.cz>).

32. Ze všech shora uvedených důvodů krajský soud vyhodnotil žalobu jako nedůvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
33. O náhradě nákladů řízení rozhodl krajský soud podle zásady úspěchu ve věci zakotvené v ust. § 60 odst. 1, 7 s. ř. s., když žalobce nebyl v soudním řízení úspěšný a žalovanému jako správnímu orgánu nevznikly takové náklady soudního řízení, které by přesahovaly rozsah jeho běžné úřední činnosti.
34. O žalobě bylo rozhodnuto bez nařízení jednání, jelikož žalovaný ani žalobce se ve lhůtě k tomu nevyjádřili (§ 51 odst. 1 s.ř.s.).

#### **Poučení:**

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům řízení.

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). Případně-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 ust. § 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](http://www.nssoud.cz).

V Pardubicích dne 28. června 2023

JUDr. Jan Dvořák v. r.  
předseda senátu