



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla a soudců Mgr. Jana Šmakala a Mgr. Jaroslavy Křivánkové ve věci

žalobkyně: **WORK PRO Services s.r.o. v likvidaci**, sídlem Klimentská 1652/36,
Praha 1
zastoupena advokátem Mgr. Petrem Mertou, sídlem Vinohradská
2133/138, Praha 3

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 3. 2024, č.j. 11458/1.30/23-3,

takto:

I. Žaloba se **z a m í t á**.

II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

Napadené rozhodnutí

1. Žalobkyně se žalobou ze dne 24. 5. 2024 domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 3. 2024, č.j. 11458/1.30/23-3 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), jímž bylo k jejímu

odvolání změněno rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj (dále též jen „OIP“) ze dne 10. 11. 2023, č.j. 2382/6.30/23-42 (dále jen „*prvoinstanční rozhodnutí*“ či „*prvostupňové rozhodnutí*“), a to tak, že ve výroku I. prvoinstančního rozhodnutí byl text „*zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů*“ nahrazen textem „*zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném do 31. 12. 2023*“; v ostatním bylo odvolání zamítnuto a prvoinstanční rozhodnutí potvrzeno. Prvoinstančním rozhodnutím byla žalobkyně uznána vinnou z přestupku dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále jen „*zákon o zaměstnanosti*“), který spáchala tím, že umožnila výkon nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bod 2 téhož zákona, tedy umožnila výkon práce v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání v rozhodnutí specifikovaným osobám, které vykonávaly v provozovně společnosti Multi Channel Logistik s.r.o. na adrese CT Park Bor, Nová Hospoda (dále jen „*Multi Channel Logistik*“), skladovací a logistické práce, čímž žalobkyně porušila § 89 odst. 2 zákona o zaměstnanosti; za uvedený přestupek byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 500 000 Kč a současně jí byla uložena povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč. Žalobkyně požadovala též zrušení prvoinstančního rozhodnutí.

II.

Žaloba

- Žalobkyně uplatnila čtyři žalobní body: nesprávně a neúplně zjištěný skutkový stav; nesprávné posouzení naplnění zákonných znaků přestupku – zejména posouzení materiální stránky; nezákonně stanovená sankce; nepřezkoumatelnost prvostupňového i napadeného rozhodnutí.

A. Nesprávně a neúplně zjištěný skutkový stav

- Žalobkyně uvedla, že se měla dopustit přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti tím, že umožnila výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti. Podle tohoto ustanovení se dopustí přestupku ten, kdo umožní výkon práce cizince v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání.
- Dle žalobkyně měli její dotčení zaměstnanci v povoleních k zaměstnání uveden druh práce 8219 Montážní dělník ostatních výrobků, podle Klasifikace zaměstnání (CZ-ISCO), oznámené ve Sbírce zákonů sdělením Českého statistického úřadu pod č. 206/2010 Sb. (dále jen „*Klasifikace*“). Zaměstnanci byli přiděleni k výkonu práce u společnosti Multi Channel Logistik na pozici, která podle prvostupňového orgánu a žalovaného odpovídala zařazení do druhu práce 93333 Pomocní pracovníci obchodního provozu podle Klasifikace. Na základě faktického výkonu rozdílného druhu práce, než pro který měli zaměstnanci povolení, došly správní úřady k závěru, že se žalobkyně dopustila přestupku. V odvolání byly akcentovány tři body, ve kterých žalobkyně spatřuje věcnou nesprávnost prvostupňového rozhodnutí, přičemž ani k jednomu z bodů se žalovaný řádně nevyjádřil.

Vady protokolu o kontrole

- Prvním bodem byla absence logického závěru protokolu o kontrole Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj ze dne 10. 3. 2022, č.j. 3063/6.71/22-7 (dále jen „*protokol*“ či „*protokol o kontrole*“), na základě kterého bylo přestupkové řízení vedeno. V protokolu došel správní orgán ke zjištění, že „*je patrné, že společnost zabývající se logistickými službami se nezabývá montáží výrobků a zařízení a*

zaměstnanci kontrolované osoby na místě žádnou montáž nevykonávali, nýbrž vykonávali skladovací a logistické práce“.

6. Žalobkyně však uvádí, že v logistickém centru je vykonáváno široké spektrum činností, které může zahrnovat téměř jakékoliv povolání. Protokol ani další dokumenty obsažené ve spise pak neobsahují kromě výše uvedené teoretické úvahy žádný popis situace na místě ani popis předmětu činnosti vykonávané přidělenými zaměstnanci uvedenými v prvostupňovém rozhodnutí.
7. Z výše uvedeného je tedy zřejmé, že se společnost Multi Channel Logistik nezabývá pouze logistickými službami a v tomto je tedy skutkové zjištění a závěr OIP uvedený v protokolu zjevně nesprávný. Tuto vadu protokolu uznal v prvostupňovém rozhodnutí i OIP. Z uvedeného lze tedy dovodit, že celé přestupkové řízení bylo zahájeno na základě nezákonného (vadného) protokolu. OIP má však za to, že v následném přestupkovém řízení (zahájeném na základě nezákonného protokolu) byly (a mohly být) vady protokolu zhojeny a tím „uzdraveno“ také celé přestupkové řízení. Jakkoli tedy přestupkové řízení bylo zahájeno na základě protokolu, který i dle OIP neobsahuje zákonné náležitosti, tak má být takový postup a zahájení přestupkového řízení na základě nezákonných kontrolních zjištění zcela v pořádku. V tomto ohledu si žalobkyně dovoluje odkázat na základní zásady správního práva, zejména zásadu legality, resp. zásadu enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí, zákaz zneužití pravomoci, a na základní zásady správního trestání.
8. Konkrétně je na straně 12 prvostupňového rozhodnutí uvedeno: *„Ačkoliv obviněný opakovaně poukazoval na skutečnost, že v protokolu o kontrole absentuje popis činnosti, kterou zaměstnanci obviněného pro uživatele vykonávali, nespatřuje správní orgán v tomto vadu, která by zapříčiňovala nezákonnost celého přestupkového řízení, jelikož následné dokazování v přestupkovém řízení tuto vadu zhojilo.“* Na straně 16 -17 pak výslovně OIP připouští, že přestupkové řízení bylo zahájeno výhradně na základě předmětného protokolu, o jehož vadách se OIP výslovně zmiňuje na straně 12.
9. Navíc, jak detailně popsala žalobkyně ve svých podáních OIP (zejm. vyjádření k podkladům pro vydání rozhodnutí), v případě protokolu nedošlo ke kumulativnímu naplnění veškerých zákonných náležitostí předpokládaných jak zákonem č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), tak zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „*správní řád*“) pro protokol o kontrole. Protokol je nedostatečně odůvodněný, protože je třeba považovat protokol o kontrole za nepřezkoumatelný, a tedy za nezákonný.
10. Jakkoli je v prvostupňovém rozhodnutí uvedeno, že vady protokolu byly odstraněny a skutkový stav zjištěn v rámci přestupkového řízení, protokol je i nadále v prvostupňovém rozhodnutí veden jako zásadní podklad pro vydání rozhodnutí. Takový přístup však způsobuje vadu prvostupňového rozhodnutí, kdy je rozhodnutí činěno (výslovně) na základě podkladů, které sám OIP považuje za vadné. Námitkou nezákonnosti konkrétně označeného podkladu pro vydání rozhodnutí se žalovaný vůbec nezabýval a z jeho rozhodnutí ani neplyne, proč tak neučinil. Takový postup způsobuje nezákonnost napadeného rozhodnutí.
K charakteru vykonávané práce
11. Žalobkyně dále uvedla, že druhou a zásadní otázkou v prvostupňovém i odvolacím řízení bylo, zda výkon práce v logistickém centru u společnosti Multi Channel Logistik nemůže

být klasifikován jako druh práce 8219 Montážní dělník ostatních výrobků podle Klasifikace.

12. Prvostupňový orgán i žalovaný byli názoru, že zařazení přidělených zaměstnanců do druhu práce 8219 Montážní dělník ostatních výrobků možné není a že se jedná o druh práce 93333 Pomocní pracovníci obchodního provozu. Zdůvodnění tohoto závěru správních orgánů je však podle žalobkyně nesprávné, nedostatečné a nepřesvědčivé. Závěr je podložen zejména odpovědí Českého statistického úřadu na otázky položené prvostupňovým orgánem. Otázky směřovaly na klasifikaci druhu práce podle popisu. Český statistický úřad dospěl ke stejnému závěru jako prvoinstanční orgán, avšak podle dikce odpovědi se jedná o druh práce hraniční a klasifikace tak není zcela jednoznačná. Český statistický úřad v odpovědi používá slovní obraty jako „doporučili bychom zařazení...“ a „domníváme se, že zařazení neodpovídá...“. Z toho vyplývá, že ani Český statistický úřad není zcela přesvědčen o správném zařazení.
13. Druhým argumentem byly závěry plynoucí z výpovědi svědkyně L. U., která v době údajného spáchání přestupku vykonávala funkci HR manažerky ve společnosti Multi Channel Logistik. Z výsledku svědkyně vyplynulo, že dělníci v logistickém skladu, kterým je provozovna Multi Channel Logistik, vykonávali celou řadu činností, např. balení zboží, kompletaci setů, skladovou práci, přípravu zboží k expedici.
14. Podle žalobkyně ani z výsledku svědkyně jednoznačně nevyplývá, že se jedná o zařazení podle druhu práce 93333 Pomocní pracovníci obchodního provozu. Svědkyně uvádí, že jakožto HR manažerka má na starosti řízení chodu personálního oddělení. V rámci této činnosti připravuje nástup zaměstnanců i těch dočasně přidělených, kdy je zadává do systému. Zaměstnanci musí projít přes personální oddělení a poté jdou do provozu. Z toho vyplývá, že svědkyně pracuje v kanceláři a stará se pouze o administrativní procesy při nástupu zaměstnanců do společnosti Multi Channel Logistik. Samotný výkon práce zaměstnanců v provozu či kontrolu konkrétního výkonu zaměstnání svědkyně na starosti nemá. Žalobkyně nechce snižovat znalosti a informovanost svědkyně ohledně personálního vedení společnosti Multi Channel Logistik, nicméně podotýká, že realita výkonu práce ve skladu nemusí být svědkyni vždy zcela detailně známa.
15. Prvoinstanční orgán a následně i žalovaný k závěru o špatném zařazení pracovníků docházejí na základě těchto dvou důkazů – výpovědi svědkyně paní U. a dotazu, resp. odpovědi na dotaz adresovaný Českému statistickému úřadu (popsáno výše). Žalobkyně má však za to, že z nich vyvozený závěr jednoznačně neplyne. Prvoinstanční orgán dospěl k závěru, že činnost, kterou vykonávali přidělení pracovníci, v žádném případě nelze podřadit pod druh práce 8219 Montážní dělník ostatních výrobků podle Klasifikace. Avšak jak je zmíněno výše, ani Český statistický úřad není v otázce zařazení pracovníků takto rezolutní. Provedené důkazy tak podle žalobkyně nejsou dostatečně přesvědčivé, aby vedly k takto kategorickému závěru. Žalovaný se v této věci ztotožňuje s prvostupňovým orgánem a argumentaci nijak dále nerozvíjí ani nedoplňuje. Prvostupňový orgán ani žalovaný neprovedli ani nenavrhli výslech dalších svědků, kteří by tvrzení paní L. U. potvrdili. Žalobkyně se domnívá, že důkazy provedené správními orgány nebyly dostatečně přesvědčivé, aby jednoznačně prokazovaly vinu žalobkyně, což způsobuje nesprávnost výroku prvostupňového rozhodnutí, a tedy následně také nezákonnost napadeného rozhodnutí

Žalobkyně přidělila zaměstnance dle objednávek

16. Posledním bodem věcné nesprávnosti akcentovaným žalobkyní v průběhu celého řízení je fakt, že žalobkyně jakožto agentura práce přiděluje zaměstnance na základě objednávek uživatelů. Multi Channel Logistik poptávala montážní dělníky a ti byli žalobkyní poskytnuti (v souladu s jejich pracovním zařazením). Pokud by pak OIP zjistil, že těmto osobám byly ukládány pracovní úkoly či byly organizovány nebo řízeny v rozporu s povolením (což však OIP v protokole nijak neuvádí a ani popis kontrolního šetření na místě to neprokazuje), nemohla být za uvedené odpovědná žalobkyně. Jakkoli je žalobkyně stále „*de iure*“ zaměstnavatelem předmětných zaměstnanců i v případě jejich přidělení a jakkoli průběžně kontrolovala podmínky jejich činnosti a přidělení u Multi Channel Logistik, samotnou náplň práce vykonávanou na místě výkonu práce na základě konkrétních pokynů není žalobkyně jako agentura práce schopna nad rámec jejich zákonných oprávnění a povinností v každém jednom konkrétním případě neustále kontrolovat. Takový postup by byl v rozporu s principem agenturního dočasného přidělování zaměstnanců a vyžadoval by fakticky zdvojování agenturních zaměstnanců, kdy by každý přidělený zaměstnanec měl svého „*stínujícího*“ kolegu, který by kontroloval, jakou práci přidělený zaměstnanec vykonává. Takový postup/závěr by byl absurdní.
17. Dále žalobkyně uvedla, že pokud pak v prvostupňovém rozhodnutí OIP uvádí, že zmíněná objednávka je bezpředmětná a je nutné vycházet ze znění jiných dokumentů, není žalobkyni zřejmé, proč by měl mít přednost jiný z dokumentů před výslovnou objednávkou v souladu s rámcovou dohodou. Co se pak týče písemných pokynů, které uvádějí pozici „*pomocného dělníka*“, žalobkyně má za to, že tato nepochybně spadá pod montážní dělníky, a pokud OIP uvedené popírá, avšak svůj negativní výklad dále nezduodňuje, jde o nepřipustný extenzivní formalismus.
18. Ani k této námitce se žalovaný vůbec nevyjádřil, aniž by zdůvodnil proč (kromě vágního odkazu na prvostupňové rozhodnutí a vyjádření, že se s ním žalovaný ztotožňuje). Takový postup způsobuje nezákonnost napadeného rozhodnutí.

B. Nesprávné posouzení naplnění zákonných znaků přestupku – materiální stránka

19. Žalobkyně dále uvedla, že z § 5 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „*přestupkový zákon*“) plyne, že *přestupkem je společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin*. Z vymezení pojmu přestupek tak, jak jej podává § 5 přestupkového zákona, plyne, že má-li být jednání kvalifikováno jako přestupek, musí být nejen protiprávní, naplňovat obecné znaky, které se týkají pachatele, a formální znaky přestupku, nýbrž také vykazovat určitý stupeň škodlivosti pro společnost s tím, že tyto podmínky musí být splněny kumulativně. Jak uvádí odborná literatura - VETEŠNÍK, Pavel. § 5 [Přestupek]. In: JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 53, marg. č. 30.: „*Při zkoumání odpovědnosti za přestupek je tak správní orgán povinen zjišťovat naplnění jeho materiální stránky*.“ Dle odborné literatury i rozhodovací praxe platí, že jednání, které má sice formální znaky přestupku, ale není jím porušen nebo ohrožen zájem společnosti, není přestupkem, a proto nemá společnost důvod je postihovat (srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp.zn. 5 As 106/2011). Naplnění či nenaplnění materiálního znaku je tak na místě až po vyhodnocení, že byly naplněny znaky formální (srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp.zn. 8 As 17/2007). Jako základní zásada v přestupkovém právu tedy platí, že nikoli každé protiprávní jednání musí být bez dalšího společensky škodlivé.

20. V projednávaném případě je třeba jednotlivé důvody a okolnosti určující společenskou škodlivost posuzovat jak v jejich souhrnu, tak i každý samostatně. Konstantní judikatura (rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 5 Ads 40/2014-41, rozsudek Krajského soudu v Plzni č.j. 30 A 72/2013-39) zdůrazňuje, že nepostačuje společenskou škodlivost promítnout např. jen do úvahy o výši trestu (což OIP v prvostupňovém rozhodnutí také nepromítl), ale je nutné posuzovat veškeré zvláštní okolnosti, které by případně vylučovaly naplnění materiálního znaku přestupku. Společenskou škodlivost jednání žalobkyně se však OIP nepodařilo v prvostupňovém rozhodnutí prokázat ani podklady provedenými v rámci dokazování mimo ústní jednání ze dne 21. září 2023.
21. Počet evidovaných uchazečů o zaměstnání „*skladový manipulant*“ u úřadu práce v měsících leden a únor 2022 nijak nereflexuje vývoj zaměstnanosti a celkový počet volných pracovních míst v uvedeném období. Neplatí, že by byl v dané oblasti výrazný zájem o daná pracovní místa ze strany uchazečů a že by zaměstnanci žalobkyně těmto uchazečům o práci pracovní pozice fakticky ucházeli a nastoupili. Naopak z veřejně dostupných zdrojů, na které žalobkyně upozornila ve svém vyjádření, je zřejmé, že v daném místě byl velký nedostatek pracovníků na pozici „*skladový manipulant*“ a příbuzné pozice (skladníci, obsluha manipulačních vozíků, pomocní skladníci). V době před vydáním prvostupňového rozhodnutí pak byla poptávka po 55 zaměstnancích při zadání okres Tachov, resp. 37 zaměstnancích, resp. 72 relevantních zaměstnancích v oblasti skladových dělnických prací. Dokonce přímo v Boru je poptáváno 65 relevantních zaměstnanců (žalobkyně čerpala z uvedená data z internetových stránek www.easy-prace.cz, www.pracomat.cz, www.dobraprace.cz a www.jenprace.cz, pozn. soudu).
22. Z uvedeného plyne, že v daném místě byl výrazný nedostatek pracovníků v oblasti skladových dělnických a manipulačních prací, a to i přes případnou evidenci uchazečů o zaměstnání na úřadu práce. Počet uchazečů registrovaných na úřadu práce tedy nemůže prokazovat situaci poptávky a nabídky relevantních pracovních pozic a už vůbec ne možnost relevantních uchazečů práci získat. Z uvedeného tedy nelze dovodit ani společenskou škodlivost tvrzeného jednání.
23. Dokonce i pokud by bylo možné uvedené dovodit z počtu osob registrovaných na úřadu práce jako uchazeči o zaměstnání, bylo by tyto počty nutné porovnat s počty osob ucházejících se o odpovídající pozici „*montážní dělník*“. Nelze vyloučit, že srovnání zájmu o pracovní pozice „*skladový manipulant*“ a „*montážní dělník*“ a současné zjištění vývoje počtů volných pracovních míst nejen v měsících leden a únor 2022, ale i v měsících předcházejících a navazujících by teoreticky umožnilo v omezeném rozsahu analyzovat situaci na trhu práce. Ani za takového porovnání dat (ke kterému však na základě podkladů s ohledem na jejich omezený rozsah dojít ani nemůže) by však nebylo možné bez posouzení dalších aspektů dovozovat u údajného jednání žalobkyně jeho společenskou škodlivost (či její absenci). K takovému posouzení však OIP ani nepřistoupil.
24. I kdyby tak správní orgán dospěl k závěru, že formální znaky přestupku naplněny byly, musí též posoudit materiální stránku přestupku – společenskou škodlivost jednání. Žalobkyně je názoru, že materiální stránka přestupku naplněna nebyla, jak plyne z argumentace výše. V detailech si žalobkyně dovoluje odkázat na své odvolání.
25. Nad rámec uvedené argumentace žalobkyně podotýká, že nejen že se prvostupňový orgán ani žalovaný sami od sebe materiální stránkou přestupku nezabývali, ale ani se řádně nevyjádřili ke konkrétním námitkám žalobkyně. Prvoinstanční orgán k námitce nenaplnění materiální stránky uvedl pouze: „*Správní orgán v reakci na vyjádření*

obviněného ze dne 21. 9. 2023 dále uvádí, že zjišťování faktorů v něm uváděných považuje za nadbytečné, když společenská škodlivost jednání obviněného je dána již tím, že naplní formální stránku přestupku, tedy skutkovou podstatu přestupku uvedeného v zákoně. Již skutečnost, že se jedná o natolik společensky škodlivé jednání, že jej zákonodárce označil za přestupek, samo o sobě naplňuje materiální stránku přestupku.“ Tento závěr prvostupňového orgánu je zcela v rozporu se stálou judikaturou (např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp.zn. 5 As 106/2011 či 8 As 17/2007), stejně jako s právní doktrínou. Žalovaný se v napadeném rozhodnutí ztotožňuje s názorem prvostupňového orgánu a doplňuje jej o citaci rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č.j. 2 Ads 83/2019-26. Žalovaný cituje body 23 a 24 tohoto rozhodnutí, ze kterých plyne, že skutková podstata přestupků je koncipována tak, aby v běžných případech byla naplněna materiální stránka již naplněním skutkové podstaty. Na druhou stranu však Nejvyšší správní soud v citovaných bodech dochází k závěru, že přestupek je tvořen těmito dvěma stránkami – materiální a formální – a aby došlo ke spáchání přestupku, musí být naplněny obě stránky. Hned v bodě 25 výše uvedeného rozhodnutí odkazuje Nejvyšší správní soud na jiné rozhodnutí, č.j. 3 As 92/2014-32, podle kterého „formální znaky přestupkového jednání jsou koncipovány tak, aby naplňovaly v běžných případech i znaky materiální. Pouze v případě, kdy existují významné okolnosti, které vylučují, aby takovým jednáním byl porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti, nedojde k naplnění materiálního znaku přestupku a takové jednání potom nemůže být označeno za přestupek.“. Jinými slovy, Nejvyšší správní soud dává najevo názor, že není příliš běžné, aby nenaplnění materiální stránky bylo důvodem pro nespáchání přestupku, jehož formální stránka naplněna byla. Nicméně ale taková situace nastat může, a proto musí být materiální stránka též posuzována, zejména pokud její posouzení strana sporu namítne. To přesně žalobkyně v daných řízeních učinila. V případě rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č.j. 2 Ads 83/2019-26, které citoval též žalovaný, nedošlo k uznání, že by materiální stránka přestupku naplněna nebyla, nutno však dodat, že se podle Nejvyššího správního soudu otázkou zabývaly v předcházejícím řízení jak správní orgány, tak městský soud (bod 25 č.j. 2 Ads 83/2019-26): „Stěžovatelka svým jednáním naplnila skutkovou podstatu vytýkaného přestupku ve všech jeho znacích, přičemž nebyly přítomny významné okolnosti, které by vyloučily, že byl stěžovatelčiným jednáním porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti. Správní orgány i městský soud se touto otázkou dostatečně zabývaly a odůvodnily, proč považují jednání stěžovatelky za společensky škodlivé. Kasační námitka tak není důvodná.“

26. Žalobkyně uznává, že v mnoha případech může posuzované jednání naplňovat stránku společenské škodlivosti už tím, že je zákonem posuzované jako přestupek, ale dodává, že v každém případě musí být společenská škodlivost posuzována. Jak plyne z rozhodnutí v bodě výše, je nutné, aby byla společenská škodlivost dostatečně odůvodněna. Toto odůvodnění správní orgány ve věci žalobkyně dostatečně neprovedly. Prvoinstanční orgán ani žalovaný argumentaci žalobkyně neberou v potaz, respektive neuvádějí, proč by na tento případ neměla být aplikovatelná. Naopak se bez další argumentace stále přiklání k závěru, že materiální stránka přestupku je naplněna již jeho obsažením v zákoně, protože zákonodárce takové jednání považuje za škodlivé samo o sobě. Zcela pak opomíjejí argumentaci, dle které je tento případ právě tím hraničním, u kterého je nutné materiální stránku posuzovat (a to jakkoli je to pro správní orgány komplikovanější a náročnější postup). S názory správních orgánů i s ohledem na argumentaci a závěry plynoucí z judikatury se žalobkyně nemůže ztotožnit a požaduje důsledné posouzení materiální stránky. Žalovaný se nad rámec výše uvedené citace rozhodnutí otázkou případného nenaplnění materiální stránky přestupku nezabýval, a to i přes to, že jím citované

rozhodnutí Nejvyššího správního soudu přímo ukládá povinnost se otázkou materiální stránky přestupku zabývat. Prvostupňový orgán ani žalovaný se dostatečně nezabývali, a o to méně odůvodnili, proč považují jednání žalobkyně za společensky škodlivé. Tento nedostatek způsobuje nepřezkoumatelnost, ke které se žalobkyně detailněji vyjadřuje v bodě D této části žaloby.

C. Nezákonně stanovená správní sankce

27. Žalobkyně dále uvedla, že za spáchaný přestupek udělil OIP dle § 35 písm. b) přestupkového zákona a dle § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti správní trest pokuty ve výši 500 000 Kč (pět set tisíc korun českých). Žalobkyně namítá, že správní trest byl stanoven jako nepřiměřeně vysoký, jak vyplývá též z jejího vyjádření v prvostupňovém řízení, jakož i v odvolání. Žalovaný posoudil skutek a výši správního trestu jak z hlediska zákonných ustanovení, tak z hlediska ustálené judikatury, avšak podle názoru žalobkyně dospěl žalovaný ke špatnému závěru. Žalovaný cituje rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č.j. 1 As 9/2008-133, podle kterého musí být pokuta citelným zásahem do sféry pachatele, zároveň má však odrážet typovou závažnost přestupku, stejně jako individuální závažnost v konkrétním případě. Dle prvostupňového rozhodnutí zohlednil OIP při ukládání sankce § 37, § 39 a § 40 přestupkového zákona, stejně jako povahu činnosti a zjištěné poměry žalobkyně.
28. Dle § 37 přestupkového zákona platí, že *při určení druhu správního trestu a jeho výměry se přihlédne zejména a) k povaze a závažnosti přestupku, c) k přitěžujícím a polehčujícím okolnostem, g) u právnické nebo podnikající fyzické osoby k povaze její činnosti.*
29. Prvním hlediskem, ke kterému je správní orgán povinen přihlédnout, je povaha a závažnost přestupku. Kritéria charakterizující povahu a závažnost přestupku jsou více rozvedena v § 38. K tomuto pak odborná literatura (VETEŠNÍK, Pavel. § 37 [Určení druhu a výměry správního trestu]. In: JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 296, marg. č. 12.) uvádí následující. Závažností přestupku se rozumí způsobilost vyvolat porušení či ohrožení určitých zájmů chráněných společností. Závažnost je nutno posuzovat především s ohledem na charakter individuálního objektu přestupku, tedy zájem, proti kterému přestupek směřuje a k jehož ochraně je příslušné ustanovení především určeno. Povahou přestupku se rozumí vztah ke všem okolnostem spáchaného přestupku. Při posuzování povahy a závažnosti přestupku, pokud se nejedná o obligatorní znak skutkové podstaty přestupku, musí správní orgán brát v úvahu zejména kritéria uvedená v § 38, který obsahuje jejich demonstrativní výčet, ke kterým je správní orgán povinen přihlédnout. Jedná se zejména o význam zákonem chráněného zájmu, který byl přestupkem porušen nebo ohrožen, význam a rozsah následku přestupku, způsob spáchání přestupku či okolnosti spáchání přestupku. V tomto si žalobkyně dovoluje odkázat na část tohoto podání uvedenou výše, která popisuje obdobné aspekty (jakkoli ve vztahu k otázce materiálního znaku přestupku).
30. Povahu a závažnost přestupku však mohou ovlivnit i jiné skutečnosti. Správní orgán je proto povinen se při svých úvahách o konkrétním druhu správního trestu a jeho výměře těmito všemi kritérii komplexně a ve vzájemné souvislosti zabývat a srozumitelně a jednoznačně formulovat východiska, která jej ke stanovení konkrétního druhu správního trestu a jeho výměry vedla.

31. K otázce významu zákonem chráněného zájmu, který byl přestupkem porušen nebo ohrožen, významu a rozsahu následku přestupku, způsobu spáchání přestupku či okolností spáchání přestupku se však OIP v prvostupňovém rozhodnutí ve vztahu k ukládání správního trestu nijak nevyjádřil a není tedy zřejmé, jak byly tyto aspekty zohledněny. Právě v takových případech jako je ten posuzovaný, kde má žalobkyně za to, že není naplněn ani materiální znak přestupku (což obsáhle zdůvodňuje), je posouzení povahy a závažnosti přestupku zcela zásadní a neopomenutelnou součástí zdůvodnění výše trestu. OIP však v prvostupňovém rozhodnutí povahu a závažnost přestupku nezohlednil, a to ani přes vše výše uvedené (zejména hraniční hodnotu společenské škodlivosti). Jak plyne z části B této žaloby, povaha a závažnost přestupku je v tomto konkrétním případě podstatnou okolností, kterou je nepochybně nutné zohlednit.
32. Dalším aspektem, který je nutné posuzovat, je také potenciál likvidačního charakteru správního trestu. Likvidační pokutou se dle ustáleného výkladu rozumí sankce, která je nepřiměřená osobním a majetkovým poměrům pachatele deliktu do té míry, že je způsobilá sama o sobě přivodit platební neschopnost či donutit tento subjekt ukončit podnikatelskou činnost, nebo se v důsledku takové pokuty může stát na dlouhou dobu v podstatě jediným smyslem podnikatelské činnosti splácení této pokuty a zároveň je zde reálné riziko, že se pachatel, případně i jeho rodina (jde-li o podnikající fyzickou osobu) na základě této pokuty dostanou do existenčních potíží (srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 8. 2014, č.j. 10 Ads 140/2014-58).
33. Žalovaný dále odkazuje na ústavní zákaz ukládání likvidačních pokut, který je též akcentovaný v rozhodnutí zmíněném výše. Zákaz ukládání likvidačních pokut vyplývá zejména z nálezu Ústavního soudu sp.zn. Pl. ÚS 3/02, podle kterého: *„Konkrétně v případě pokut stanovených právníkům a fyzickým osobám podnikajícím podle zvláštních předpisů je třeba vycházet z toho, že je vyloučen takový zásah do majetku, v důsledku kterého by byla zničena majetková základna pro další podnikatelskou činnost. Jinými slovy řečeno, nepřípustné jsou takové pokuty, jež mají likvidační charakter. Je třeba upozornit, že pokuta v likvidační výši představuje v zásadě nejtvrdší případ zásahu do majetkových poměrů, jež ostatně může současně vést i k porušení čl. 26 odst. 1 Listiny.“* Dále v rozhodnutí Ústavní soud dochází k závěru, že likvidační pokutou budou *„takové případy, v nichž pokuta natolik přesáhne možné výnosy, že se podnikatelská činnost v podstatě stává „bezúčelnou“ (tj. směřující pouze k úhradě uložené pokuty po značné časové období)“*. V neposlední řadě došel Ústavní soud na základě statistiky výnosnosti podnikání k závěru, že pokuta ve výši 500 tis. Kč může mít v celé řadě případů skutečně likvidační charakter. V tomto ohledu je však nutné podotknout, že se jedná o rozhodnutí z roku 2002 a hodnota peněz se vlivem inflace podstatně změnila.
34. Ačkoliv žalovaný zákonnost pokuty údajně posuzoval, vůbec nevzal v potaz, že žalobkyně je společnost v likvidaci, ačkoliv tuto informaci měl k dispozici skrze přístup do obchodního rejstříku. Stejně tak měl skrze sbírku listin přístup k účetním dokumentům žalobkyně (ty navíc doložila přímo i žalobkyně), ze kterých plyne, že v posledních letech je obrat žalobkyně v podstatě zanedbatelný. Žalobkyně přitom na nutnost posouzení jejího majetkového stavu upozorňovala již v rámci prvostupňového řízení a stejně tak v odvolání. Ekonomická situace žalobkyně je zřejmá právě s ohledem na likvidaci, v níž se nachází. Podle § 187 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, (dále jen „občanský zákoník“) je účelem likvidace vypořádat majetek zrušené právnické osoby. Podle § 196 odst. 1 občanského zákoníku smí likvidátor činit pouze takové kroky, které směřují k účelu likvidace. Likvidátor tak nesmí pokračovat v činnosti právnické osoby, mimo dokončení již objednaných objednávek a plnění již uzavřených smluv. Z toho plyne, že

ekonomická situace žalobkyně je velmi slabá a pokuta ve výši 500 000 Kč představuje takovou částku, která s nejvyšší pravděpodobností způsobí žalobkyni platební neschopnost podle zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon). Pokud by vznikla povinnost žalobkyně zaplatit pokutu stanovenou žalovaným, došlo by k její platební neschopnosti a společnost by se dostala do úpadku. Likvidátor by v takovém případě měl zřejmě povinnost podle § 200 občanského zákoníku podat insolvenční návrh. Podle § 170 písm. d) insolvenčního zákona přitom nejsou mimosmluvní sankce postihující majetek dlužníka v insolvenčním řízení uspokojeny. Pokud k tomuto dojde, dluh z pokuty s ohledem na toto ustanovení nebude uspokojen.

35. Odůvodnění výše pokuty, kterou provedl prvoinstanční orgán a se kterým se žalovaný ztotožnil, tak vůbec neodpovídá situaci žalobkyně. V tomto ohledu je nutné se vrátit k výše citovanému rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č.j. 1 As 9/2008-133, které sám žalovaný cituje. Je pravdou, že výše pokuty má představovat citelný zásah do majetkové sféry pachatele, jak tvrdí žalovaný. Nicméně při posuzování výše pokuty *„správní orgán ukládající pokutu za jiný správní delikt je povinen přihlédnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter, a to i v případech, kdy příslušný zákon osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí“*. Z toho plyne, že pokuta by měla být stanovena v takové výši, aby pachatele za přestupek potrestala, zároveň jej ideálně odradila od dalšího páchání přestupku. Smyslem však není přivodit pachateli úpadek, zvláště pokud je již v likvidaci, jak je tomu v případě žalobkyně.
36. Dalším aspektem, který je potřeba při ukládání pokuty zohlednit, je příjem do veřejných rozpočtů. Pokuta by měla být stanovena v takové výši, aby pachatel přestupku byl schopný ji splatit a zajistit tak příjem do státního rozpočtu. V tomto ohledu je v zájmu státu, aby byly pokuty placeny. V případě žalobkyně, pokud by došlo ke scénáři, kdy by vlivem pokuty byla nucena podat na sebe insolvenční návrh, nebude dluh z pokuty uspokojen podle zmíněného § 170 odst. d) insolvenčního zákona. Pokuta tak uhrazena nebude a tím pádem i státní rozpočet bude ochuzen o tento příjem.
37. Kdyby žalovaný či prvoinstanční orgán tyto aspekty zohlednil, musel by vyměřit pokutu tak, aby nedošlo z důvodu jejího uložení k úpadku žalobkyně. Žalovaný ani prvoinstanční orgán likvidaci žalobkyně vůbec nezohlednili při vyměřování výše pokuty. Pokud by jakékoliv posouzení provedli, došli by k závěrům popsáným výše, a tudíž by nemohli stanovit takto vysokou pokutu, aby byl způsoben žalobkyni úpadek. Případně by museli otázku likvidace alespoň v určitém rozsahu zohlednit. Pokud správní orgány ignorují při ukládání správní sankce fakt, že je společnost v procesu likvidace, jedná se o podstatnou vadu takového rozhodování a následně vydaného rozhodnutí. Nejen že je výše pokuty nepřiměřená, ale žalovaný navíc nezohlednil veškeré skutkové okolnosti (zejména likvidaci a ekonomickou situaci žalobkyně) pro její vyměření. Nadto ani nezdůvodnil, proč majetkový stav žalobkyně nezohlednil. Fakt, že nebyla dostatečně zohledněna ekonomická situace žalobkyně, vede k nesprávnému vyměření pokuty, ale také zatěžuje rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti, jak je popsáno níže v bodě D této žaloby.

D. Nepřezkoumatelnost obou správních rozhodnutí

38. Žalobkyně dále uvedla, že jak bylo výše popsáno, žalovaný se nijak nevyjádřil k řadě jejích zásadních námitek uvedených i v odvolání. Žalovaný ani prvoinstanční orgán se uspokojivě nevyjádřili k otázce naplnění materiální stránky údajného přestupku. Nijak

neobjasnili, v čem sledují společenskou škodlivost žalobkyně, a to ani na základě opakovaného vznášení námitky již v prvostupňovém řízení. Stejně tak žalovaný neprovedl žádnou úvahu ani rozbor ekonomické situace žalobkyně, zejména s ohledem na její probíhající likvidaci. Nedošlo ani k zohlednění samotného procesu likvidace žalobkyně. Stejně jako u otázky materiální stránky přestupku i v tomto případě byla žalobkyní v odvolání namítána nutnost zohlednění procesu likvidace žalobkyně při stanovení výše pokuty.

39. Z výše uvedeného plyne, že žalovaný nedostál svým zákonným povinnostem, když zásadní námitky žalobkyně nijak nevypořádal a pouze uvedl opačný závěr o naplnění neurčitého právního pojmu bez jakékoli argumentace, zdůvodnění či odkazu na přílehlavá zákonná ustanovení či rozhodovací praxi. Napadené rozhodnutí tedy neobsahuje ani úvahy, které k závěrům žalovaného vedly.
40. Žalobkyně tak v současné době fakticky ani neví, proč přesně (na základě jakých úvah v konkrétních aspektech) bylo vydáno prvostupňové a napadené rozhodnutí, a tím je zároveň zásadně omezena její možnost hájit svá práva. Výše uvedeným postupem není porušen pouze správní řád, včetně základních zásad, na kterých stojí správní řízení, nýbrž také ústavou zaručené právo žalobkyně na spravedlivý proces. Jedná se o zásadní námitky žalobkyně, kdy žalobkyně na prokázání svého výkladu doložila jak argumentaci na základech formální logiky, tak je rovněž podložila relevantní rozhodovací praxí. K žádnému konkrétnímu argumentu či závěrům rozhodovací praxe se žalovaný nevyjádřil, čímž zatížil napadené rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti.
41. Podle § 68 odst. 3 věty první správního řádu *v odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.* Nejvyšší správní soud v rozhodnutí č.j. 4 Azs 55/2003-51 uvedl, že „rozhodnutí správního orgánu, v jehož odůvodnění nejsou uvedeny důkazy, na jejichž podkladě správní orgán dovodil své závěry, je v rozporu s § 47 odst. 3 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení [jedná se o ustanovení § 68 odst. 3) správního řádu, pozn.] a je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Nejsou-li důkazy obsaženy ani ve správním spise, nemá skutkový stav, který vzal správní orgán za základ svého rozhodnutí, oporu ve spise [§ 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.].“.
42. Z napadeného rozhodnutí není zjevné, jakým způsobem, z jakých konkrétních skutkových zjištění a ze kterých konkrétních podkladů žalovaný tyto závěry dovodil. Musí být zřejmé, jakými úvahami a pomocí kterých podkladů žalovaný dospěl k formulování svého závěru, který je zcela odlišný od žalobkyní prezentovaného závěru a judikaturou podložené argumentace uvedené v odvolání. S ohledem na výše popsanou nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, kterou žalovaný zatížil toto rozhodnutí, je napadené rozhodnutí nutné považovat za nezákonné.
43. V závěrečné části žaloby uvozené slovy „E. Shrnutí“ žalobkyně uvedla, že z výše uvedeného plyne, že zjištění obsažená v napadeném rozhodnutí, resp. napadeným rozhodnutím potvrzená jsou nesprávná, resp. skutková zjištění nejsou zjištěna takovým způsobem, aby o nich nebyly důvodné pochybnosti, napadené rozhodnutí tak trpí celou řadou vad, které způsobují jeho nezákonnost, přičemž nejzávažnější je právě nesprávnost jednotlivých závěrů, případně jejich nepřezkoumatelnost. Ze správního spisu neplynou skutkové okolnosti, které by prokazovaly beze vši pochybnosti spáchání v napadeném

rozhodnutí uvedeného přestupku žalobkyní. I pokud by bylo možné dovodit spáchání uvedeného skutku, tak nebylo dovozeno, že by uvedený skutek měl být společensky škodlivým jednáním. I pokud by uvedený skutek naplnil znaky přestupku, nebyla správní sankce uložena v souladu se zákonem, když žalovaný nezohlednil veškeré okolnosti, které dle zákona zohlednit musel. Napadené rozhodnutí pak vykazuje zásadní nedostatky, když nevyporádává podstatné odvolací námitky žalobkyně a zároveň ani nezmiňuje, proč se jimi nezabývá. Napadené rozhodnutí tedy vykazuje velké množství nedostatků, přičemž i každý z nich samostatně způsobuje jeho nezákonnost, s ohledem na postup předcházející vydání napadeného rozhodnutí a vady tohoto řízení je pak dána i nezákonnost přestupkového řízení, které vedlo k vydání napadeného rozhodnutí.

44. Žalobkyně spatřuje pochybení žalovaného v následujících bodech:

- nesprávné posouzení otázky naplnění skutkové podstaty tvrzeného přestupku ze strany správního orgánu, kdy správní orgán neprávne posoudil charakter vykonávané činnosti;
- nesprávné právní posouzení skutku, kdy nebyla brána v potaz materiální stránka přestupku, jakožto nedílná a zákonem předvídaná součást každého přestupku;
- nesprávné právní posouzení při stanovení výše pokuty za údajný přestupek, kdy nebyla brána v potaz ekonomická situace a likvidace žalobkyně;
- nepřezkoumatelnost obou správních rozhodnutí.

V návaznosti na pochybení žalovaného je napadené rozhodnutí zatíženo vadou nepřezkoumatelnosti a jako takové je nezákonné.

III.

Vyjádření žalovaného k žalobě

45. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. Ve vyjádření k žalobě uvedl, že předně setrvává na svém rozhodnutí, že žalobkyně spáchala přestupek dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, ve znění účinném do 31. 12. 2023, za což jí byl dle § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti uložen správní trest pokuty ve výši 500 000 Kč a povinnost uhradit paušální částku nákladů řízení ve výši 1 000 Kč. Vzhledem k tomu, že se žalobní námitky se překrývají s námitkami, které žalobkyně vznášela dříve v průběhu řízení, odkazuje žalovaný v podrobnostech na odůvodnění napadeného rozhodnutí, zejména pak na stranách 5 až 10 (žalovaný má i své rozhodnutí, jakož i prvoinstanční rozhodnutí za vydané v souladu s právními předpisy, přezkoumatelné a žalobkyniny námitky v něm má za řádně vypořádané, když na tam podaných závěrech žalovaný setrvává) a především na odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí. Žalovaný je přesvědčen, že obě rozhodnutí orgánů inspekce práce byla vydána na základě skutkového stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti, tedy v souladu s § 3 správního řádu a zásadou materiální pravdy. Řízení bylo vedeno a rozhodnutí byla vydána v souladu se zásadami správního řízení, přičemž skutkové závěry byly řádně odůvodněny a jsou zcela přezkoumatelné, tedy žalobkyně nebyla na svých právech zkrácena.
46. K některým konkrétním námitkám pak žalovaný pro úplnost uvedl následující.
47. Žalobkyně uvádí, že se žalovaný vůbec nezabýval námitkou nezákonnosti protokolu o kontrole, což způsobuje nezákonnost napadeného rozhodnutí. K tomuto žalovaný uvádí, že trvá na tom, že ohledně protokolu o kontrole neshledal žádné nedostatky a na podrobné odůvodnění odkazuje na stranu 6 napadeného rozhodnutí, potažmo na strany 12 až 14 prvoinstančního rozhodnutí.

48. Žalobkyně se domnívá, že důkazy provedené správními orgány nebyly dostatečně přesvědčivé, aby jednoznačně prokázaly vinu žalobkyně, což způsobuje nesprávnost výroku prvoinstančního rozhodnutí a následně také nezákonnost napadeného rozhodnutí. Zpochybňuje vyjádření svědkyně paní U. s odůvodněním, že jakožto HR manažerka má na starost řízení chodu personálního oddělení, samotný výkon práce zaměstnanců v provozu či kontrolu konkrétního výkonu zaměstnání na starosti nemá a že realita práce ve skladu jí nemusí být vždy zcela detailně známa. K tomuto žalovaný uvádí, že se s touto námitkou vypořádal na straně 7 rozhodnutí. Dále se také žalovaný v rozhodnutí (strany 6 a 7) vypořádal i s námitkou ohledně zařazení podle druhu práce, kdy žalobkyně tvrdí, že předmětní zaměstnanci vykonávali druh práce Montážní dělník ostatních výrobků, v souladu s povoleními k zaměstnání, zatímco žalovaný souhlasí s názorem OIP, že předmětní zaměstnanci vykonávali práci spadající pod druh práce Pomocní pracovníci obchodního provozu.
49. Žalobkyně uvádí, že se žalovaný nevyjádřil k námitce, že žalobkyně jakožto agentura práce přidělila zaměstnance na základě objednávky uživatele a že není schopna průběžně kontrolovat podmínky jejich činnosti a přidělení a samotnou náplň práce vykonávanou na místě. K tomu žalovaný uvádí, že i na tuto námitku v rozhodnutí reagoval, konkrétně na stranách 7 a 8, s odkazem, že souhlasí s odůvodněním OIP (na stranách 14 a 15 prvoinstančního rozhodnutí). Žalovaný dále v této souvislosti poukazuje na judikaturu, ze které vyplývá, že prvostupňové a druhostupňové rozhodnutí spolu tvoří jeden celek (např. rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 10. 3. 2011, č.j. 22 Ca 294/2009-41 nebo usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 7. 5. 1993, č.j. 6 A 68/93-10) a že požadavek řádného odůvodnění rozhodnutí nelze chápat jako nárok odvolatele na explicitní reakci na každou a jakoukoliv jednotlivou odvolací námitku (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, č.j. 6 Ads 237/2014-9).
50. Dále žalobkyně uvádí, že se žalovaný nezabýval otázkou případného nenaplnění materiální stránky přestupku a že se OIP ani žalovaný dostatečně nezabývali, a o to méně odůvodnili, proč považují jednání žalobkyně za společensky škodlivé, což způsobuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí. I v tomto případě žalovaný s námitkou nesouhlasí a odkazuje na strany 8 a 9 napadeného rozhodnutí, potažmo na strany 14 a 15 prvoinstančního rozhodnutí, kdy tato vyjádření považuje za dostatečná a adekvátní.
51. V neposlední řadě žalobkyně namítá, že správní trest byl stanoven jako nepřiměřeně vysoký, potenciálně likvidačního charakteru a na podporu svého tvrzení odkazuje na judikaturu Ústavního soudu. Dále poukazuje na to, že žalobkyně je v likvidaci a že správní orgány tuto skutečnost při vyměřování výše pokuty nezohlednily. Dle žalobkyně nedostatečně zohledněná ekonomická situace žalobkyně vedla k nesprávnému vyměření pokuty a zatěžuje rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti. Žalovaný je toho názoru, že osobní a majetkové poměry zhodnotil OIP v souladu se zákonem a lze v tomto odkázat na odůvodnění rozhodnutí oblastního inspektorátu práce na stranách 17 a 18, přičemž žalovaný se ve svém rozhodnutí s touto argumentací ztotožnil a odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu. Je třeba zdůraznit, že pokuta byla uložena při dolní hranici zákonného rozpětí, konkrétně ve výši 5 % maximální výše zákonné sazby a nijak se nevymyká z požadavku, aby správní orgány rozhodovaly v obdobných případech stejně. Žalovaný připomíná, že žalobkyně byla shledána vinnou ze spáchání přestupku ve vztahu k deseti fyzickým osobám s dobou trvání déle než měsíc. Zákonodárce stanovil minimální pokutu pro tento přestupek ve výši 50 000 Kč.

52. Na závěr žalobkyně shrnuje, že napadené rozhodnutí vykazuje velké množství nedostatků, přičemž i každý z nich samostatně způsobuje jeho nezákonnost. Žalovaný uvádí, že nesouhlas žalobkyně se způsobem, jakým se žalovaný vypořádal s jejími námitkami, nezakládá nepřezkoumatelnost rozhodnutí.

IV.

Replika žalobkyně

53. Žalobkyně reagovala na vyjádření žalovaného replikou. Uvedla, že je názoru, že protokol o kontrole je nezákonný zejména z důvodu, že neobsahuje popis činnosti, kterou zaměstnanci žalobkyně pro společnost Multi Channel Logistik vykonávali. Žalovaný ve vyjádření konstatuje, že je to námitka, se kterou se řádně vypořádal již OIP v prvostupňovém rozhodnutí. Odkazuje přitom na strany 12-14 prvostupňového rozhodnutí. Na straně 12 prvostupňového rozhodnutí OIP uznává, že se jedná o vadu protokolu o kontrole, nicméně argumentuje, že vada byla následným dokazováním zhojena. Žalobkyně je však názoru, jak bylo již uvedeno v odvolání i v žalobě, že tato vada nemohla být zhojena, protože provedené důkazy nebyly dostatečně přesvědčivé – což je jednou z dalších námitek. Jediným argumentem žalovaného, co se nezákonnosti protokolu o kontrole týče, tak zůstává pouhé konstatování, že protokol o kontrole není nezákonný, protože případné vady byly zhojeny dokazováním. Blíže se k nezákonnosti protokolu o kontrole žalovaný nevyjadřuje, a to v žádném z předchozích podání žalovaného.
54. Dále žalobkyně uvedla, že namítá, že provedené důkazy, ať už v prvostupňovém řízení nebo v odvolacím řízení, nejsou dostatečně přesvědčivé o vině žalobkyně. Provedené důkazy byly v zásadě dva – výpověď HR manažerky ve společnosti Multi Channel Logistik, paní U., ke které byli zaměstnanci žalobkyně přiděleni, a odpověď Českého statistického úřadu na dotaz ohledně zařazení pracovníků. Žalobkyně konstatuje, jak bylo již zdůrazněno v žalobě, že oba provedené důkazy ani v souhrnu nevypovídají o stavu věci, aby o něm nebyly další pochybnosti. Zařazení pracovníků podle Klasifikace zaměstnání (CZ-ISCO) je otázkou praktickou, přičemž záleží, jakou činnost konkrétní pracovník skutečně vykonává. Žalobkyně znovu opakuje, že ani z jednoho z provedených důkazů jasně nevyplyvá, do jaké kategorie přiřazení pracovníci spadají, když žádná z CZ-ISCO kategorií zcela neodpovídá popisu činností předmětných zaměstnanců (což plyne i z formy odpovědi Českého statistického úřadu na dotazy prvostupňového orgánu). K tomu žalobkyně opět poukazuje na dikci odpovědi Českého statistického úřadu, kdy jsou použity slovní obraty jako *„doporučili bychom zařazení...“* a *„domníváme se, že zařazení neodpovídá...“*. Z výpovědi svědkyně paní U. vyplývá, že pracovníci vykonávají celou řadu činností. Ze všeho dříve uvedeného vyplývá, že provedené dokazování nevypovídá o stavu věci tak, aby o něm nebylo pochyb, a z toho důvodu bylo nedostatečné – toto pochybení je dále navázáno právě na námitku nezákonnosti protokolu o kontrole, jak je popsáno výše.
55. Žalobkyně dále konstatovala, že v žalobě uvádí, že zaměstnanci byli přiděleni v souladu s objednávkou společnosti Multi Channel Logistik na pracovní pozice Montážní dělníci výrobků a zařízení. K této námitce odkazuje žalovaný na napadené rozhodnutí, ve kterém specifikuje okolnosti uzavíraných Dohod o přidělení zaměstnanců a Rámcové smlouvy o přidělování zaměstnanců uzavřené mezi žalobkyní a společností Multi Channel Logistik. Sám žalovaný uvádí v napadeném rozhodnutí objednávku, která zní na Montážní dělníky [konkrétně 3x Montážní dělníci výrobků a zařízení (821), vždy v počtu 80 pracovních pozic]. K tomu žalobkyně dodává, že i předchozí objednávky zněly právě na Montážní

dělníky. Z toho plyne, že všichni zaměstnanci byli přiděleni na základě objednávky, která zněla na „Montážní dělníky“.

56. Žalobkyně dále uvedla, že kromě skutkové podstaty musí být naplněna též materiální stránka přestupku, tedy společenská škodlivost, jak plyne i z judikatury citované v žalobě. Je povinností správního orgánu zjišťovat naplnění materiální stránky a její naplnění odůvodnit, tím spíše, pokud se jedná přímo o výslovnou (v tomto případě opakovaně vznášenou) námitku žalobkyně. Žalovaný ve svém vyjádření tvrdí, že se s touto námitkou vypořádal jak prvoinstanční orgán, tak i on sám. Prvoinstanční orgán přitom pouze konstatoval, že naplnění materiální stránky plyne již z naplnění skutkové podstaty přestupku – k tomu v detailech žalobkyně odkazuje na žalobu. Žalovaný v napadeném rozhodnutí znovu odkazuje na prvostupňové rozhodnutí, přičemž původní argumentaci obohacuje o citaci rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2020, č.j. 2 Ads 83/2019-26. Podle tohoto rozhodnutí je skutečně v mnoha případech materiální stránka naplněna již pouhým uvedením skutkové podstaty v zákoně. Citované rozhodnutí se dále opírá o potřebu oddělení českého trhu práce od globálního, pročez jsou podmínky pro zaměstnávání cizinců stanoveny poměrně přísně. Smyslem pobytových a pracovních povolení je, aby byla vydávána pouze v situaci, kdy konkrétní pracovní místo nelze obsadit jinak – a aby tak nedošlo právě k narušení pracovního trhu, jakožto zájmu chráněného zákonem. To však nemůže bez dalšího platit v právě projednávaném případě. K tomuto žalobkyně dodává, že na relevantním trhu je dlouhodobý nedostatek pracovníků, s ohledem na počet nabízených pracovních míst. K tomu opět žalobkyně odkazuje na žalobu a svá vyjádření v řízení před prvostupňovým orgánem a přílohy ohledně inzerovaných pracovních míst na obdobné pozice v okolí.
57. Žalobkyně je názoru, že i kdyby došlo k naplnění formálních znaků přestupku, v žádném případě by nedošlo k narušení českého pracovního trhu a chráněný zájem tak nebyl dotčen. Jedná se o pracovní místa, která jsou dlouhodobě neobsazena – čeští občané o tato místa nemají zájem a cizinců není dostatek, aby tato volná pracovní místa naplnili.
58. V tomto ohledu je dle žalobkyně nutné také uvést, že zákonem č. 408/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů a další související zákony (dále jen „*novela zákona o zaměstnanosti*“), došlo s účinností od 1. července 2024 ke změně § 37a, zejména odst. 2 a 4 zákona o zaměstnanosti. Novelou zákona o zaměstnanosti došlo ke zrušení podmínky, že musí být volné pracovní místo neobsazeno po dobu 30 dnů od oznámení krajské pobočky úřadu práce, aby se z takového pracovního místa stalo volné pracovní místo obsaditelné držitelem zaměstnanecké karty. S účinností od 1. července 2024 tak došlo de facto ke zrušení testu trhu práce. Žalobkyně si je vědoma, že nedošlo k plošnému zrušení testu trhu práce – podle § 37a odst. 4 zákona o zaměstnanosti bude test trhu práce dále prováděn v oblastech s vyšší mírou nezaměstnanosti (což však není aktuálně řešený případ). Tedy i v případě, že by došlo formálně k vypsání jiné pracovní pozice do seznamu volných pracovních míst na úřadu práce, fakticky by uvedené nemělo žádný význam z hlediska společenské škodlivosti. Sám zákonodárce si uvedené uvědomuje, když se rozhodl od testu trhu práce nadále prakticky upustit. Podle názoru žalobkyně pro prokázání naplnění materiální stránky přestupku nepostačuje pouze tvrzení bez dalšího rozboru, že byla materiální stránka naplněna již pouhým uvedením skutkové podstaty jako přestupku. Žalobkyně podotýká, že vadou napadeného rozhodnutí je právě chybějící věcné vyjádření se k námitce absence materiální

stránky přestupku, resp. alespoň základní rozbor či úvaha, ze které by naplnění materiální stránky bylo možné dovodit.

V.

Posouzení věci soudem

59. Vzhledem k tomu, že žalobkyně ani žalovaný ve lhůtě dvou týdnů od doručení výzvy předsedy senátu nevyjádřili nesouhlas s projednáním věci bez jednání, ač byli poučeni o tom, že v takovém případě se bude mít za to, že souhlas je udělen, rozhodl soud v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s.ř.s.“) o věci samé bez jednání.
60. V souladu s § 75 odst. 1, 2 s.ř.s. vycházel soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů uplatněných v žalobě.
- 61.

VI.

Rozhodnutí soudu

62. Soud neshledal žádný z žalobkyní uvedených žalobních bodů důvodným, a proto žalobu podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl, neboť není důvodná.

A.

63. Soud neshledal důvodnými námitky žalobkyně o „*nesprávně a neúplně zjištěném skutkovém stavu*”.
64. Je nezbytné konstatovat, že není pravdivé tvrzení žalobkyně o tom, že se žalovaný vůbec nezabýval „*vadami protokolu o kontrole*”.
65. Žalovaný na straně 6 odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl: „*Obviněný v odvolání napadá protokol o kontrole a označuje jej za nezákonný. Oblastní inspektorát práce se s touto námitkou v napadeném rozhodnutí vypořádá a odvolací orgán odkazuje na odůvodnění na str. 12 napadeného rozhodnutí. Odvolací orgán doplňuje, že protokol o kontrole je pouhým podkladem pro případný další postup správních orgánů (zahájení přestupkového řízení), je to jeden z důkazů. Právě vedené řízení však není řízením, které by bylo postaveno pouze na protokolu o kontrole. Dále odvolací orgán poznamenává, že aby mohl být protokol o kontrole označen za nezákonný, musí trpět vadou natolik velké intenzity, že by mohla mít za následek nezákonnost. Odvolací orgán přezkoumal protokol o kontrole a konstatuje, že jej za vadný neshledal a že ani žádná formální náležitost protokolu ve znění ust. § 12 odst. 1 kontrolního řádu nechybí. Neobstojí tak názor obviněného, že by byl protokol o kontrole nezákonný.*” Prvoinstanční orgán na straně 12 odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl: „*V přestupkovém řízení bylo především zjišťováno a prokazováno, jakou činnost vykonávali zaměstnanci obviněného v provozovně uživatele – společnosti Multi Channel Logistik s.r.o. Ačkoli obviněný opakovaně poukazoval na skutečnost, že v protokolu o kontrole absentuje popis činnosti, kterou zaměstnanci obviněného pro uživatele vykonávali, neshledává správní orgán v tomto vadu, která by zapříčiňovala nezákonnost celého přestupkového řízení, jelikož následně dokazování v přestupkovém řízení tuto vadu zhojilo.*” Soud se s těmito závěry ztotožňuje, neboť pro zákonnost správních rozhodnutí je podstatné, zda byl skutkový stav zjištěn v souladu s § 3 správního řádu, podle kterého nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v

rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2. Podle § 50 odst. 1 správního řádu podklady pro vydání rozhodnutí mohou být zejména návrhy účastníků, důkazy, skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci, jakož i skutečnosti obecně známé. Z ničeho nelze dovodit, že by správní orgány musely vycházet toliko z „protokolu o kontrole“ a nemohly v průběhu správního řízení obstarat i důkazy jiné.

66. Dlužno doplnit, že přestupkové řízení nebylo zahájeno předmětným protokolem, nýbrž oznámením o zahájení přestupkového řízení ze dne 3. 2. 2023, které bylo žalobkyni doručeno dne 8. 2. 2023. Předmětný protokol byl toliko jedním z podkladů pro vydání rozhodnutí, a proto i jeho eventuální nedostatečnost nemá sama o sobě žádný vliv na zákonnost zahájení přestupkového řízení ani zákonnost správních rozhodnutí.
67. Pravdivým není ani tvrzení žalobkyně o tom, že se žalovaný vůbec nezabýval „*charakterem vykonávané práce*“. Potvrzuje to sama žalobkyně, když v žalobě tvrdí, k jakému závěru dospěl prvoinstanční orgán a že žalovaný se s tímto závěrem ztotožnil.
68. Správní orgány jsou povinny zjistit skutkový stav věci v souladu s již citovaným § 3 správního řádu. Správní orgány se při svých závěrech opřely zejména o sdělení Českého statistického úřadu a výpověď svědkyně L. U. Z těchto důkazů skutečně vyplývá, že předmětné osoby měly vykonávat montážní práce, namísto toho však pracovaly v logistickém skladu, kdy vykonávali například balení zboží, kompletaci setů, skladovou práci, přípravu zboží k expedici. Zjištěný skutkový stav tak má oporu v provedeném dokazování, a proto nebylo nutné provádět další dokazování. Pokud měla žalobkyně za to, že tomu bylo jinak, nic jí nebránilo, aby předeštlá jinou skutkovou verzi reality, tedy jakou jinou práci (montážní) předmětné osoby vykonávaly, a k této alespoň označit důkazy. Žalobkyně tak neučinila, čímž zjištěný skutkový stav nijak relevantně nezpochybnila.
69. Pravdivým není ani tvrzení žalobkyně o tom, že se žalovaný vůbec nezabýval „*přidělováním zaměstnanců dle objednávek*“. Potvrzuje to sama žalobkyně, když v žalobě tvrdí, k jakému závěru dospěl prvoinstanční orgán a že žalovaný se s tímto závěrem ztotožnil. Avšak není pravdivým ani tvrzení žalobkyně, že se žalovaný vyjádřil pouze vágním odkazem. To dokládá tato část odůvodnění napadeného rozhodnutí: „*Dále se odvolací orgán zabýval námitkou obviněného, že objednávka uživatele Multi Channel jasně specifikovala, že uživatel poptává přidělení montážních dělníků výrobků a zařízení (CZ-ISCO 821) a odkazuje na ust. § 309 zákoníku práce. Tuto námitku obviněný vznesl již v průběhu přestupkového řízení a oblastní inspektorát práce tuto námitku vypořádal v odůvodnění napadeného rozhodnutí, a to konkrétně na str. 16. Pro lepší přehlednost odvolací orgán shrnuje, že Rámcová smlouva o dočasném přidělení zaměstnanců mezi obviněným a společností Multi Channel ze dne 11. 11. 2019 obsahuje v čl. VIII větu: „Agentura práce bude účtovat za každou odvedenou hodinu 186 Kč + DPH 21 % za pracovníka na pozici skladový manipulát.“ Žádná jiná pracovní pozice v Rámcové smlouvě uvedena není. Dále obsahuje správní spis Objednávku zaměstnanců (cizinců ze třetích zemí) ze dne 10. 1. 2022, kde je uveden seznam poptávaných pracovních pozic, konkrétně 3x Montážní dělníci výrobků a zařízení (821), vždy v počtu 80 pracovních pozic. Dohody o dočasném přidělení zaměstnanců dle ust. § 307a – 309 Zákoníku práce mezi společností Multi Channel jako uživatelem a obviněným uvádějí „Druh práce, kterou bude dočasně přidělený zaměstnanec vykonávat: skladový manipulát“. Pokyn zaměstnavatele k přidělení zaměstnance k dočasnému výkonu práce u uživatele v bodě 2. obsahuje: „Bližší označení druhu práce: Pomocný dělník“. Odvolací orgán poznamenává, že*

objednávka nese datum 10. 1. 2022, zatímco Dohody o dočasném přidělení a Pokyny zaměstnavatele jsou datovány před 10. 1. 2022, s výjimkou pana V. B. (X.) a pana Y. K. (X.). I na základě výše uvedeného tak odvolací orgán souhlasí s odůvodněním oblastního inspektorátu práce, že nelze přisvědčit obviněnému, že to nebyl on, kdo umožnil svým zaměstnancům výkon práce v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání, ale společnost Multi Channel jakožto uživatel. Uživatel přiděloval zaměstnancům obviněného práci na pracovní pozici skladový manipulant v souladu s dohodami o dočasném přidělení zaměstnanců.” Žalobkyni nic nebránilo, aby tyto závěry konkrétními žalobními námitkami zpochybnila, což však neučinila. Namísto žalobkyně tak soud učinit nemůže.

Je vhodné doplnit, že na rozdíl od přestupku fyzické osoby, u které je nezbytné zavinění, je odpovědnost právnické osoby za přestupek odpovědností objektivní. Právnická osoba se může odpovědnosti zprostit pouze tehdy, pokud v souladu s § 21 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupku zabránila. V daném případě není tedy vůbec podstatné, co bylo obsahem objednávek, nýbrž co se ve skutečnosti dělo. Ač žalobkyně nastiňuje „nesmyslnost provádění soustavných kontrol na místě”, netvrdí ani neprokazuje, že by učinila byt jednu. Za této situace nelze vůbec uvažovat o naplnění podmínek § 21 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky. O opaku navíc svědčí shora uvedené skutečnosti, kterými byla námitka žalobkyně správními orgány vypořádána.

B.

70. Soud neshledal důvodnými ani námitky žalobkyně o „nesprávném posouzení naplnění zákonných znaků přestupku - materiální stránka”.
71. Opět je potřebné konstatovat nepravdivost tvrzení žalobkyně, že se správní orgány zabývaly „materiální stránkou přestupku”.
72. V odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí bylo uvedeno: „Obviněný svým jednáním popsaným ve výroku I. tohoto rozhodnutí umožnil svým zaměstnancům tam popsaným výkon nelegální práce dle ust. § 5 písm. e) bod 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů a naplnil tak formální stránku přestupku dle ust. § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, jak bylo odůvodněno výše. Obviněný dále namítal, že u předmětného skutku absentuje společenská škodlivost a že tedy nebyla naplněna materiální stránka přestupku, tudíž se nemůže jednat o přestupek. Správní orgán s tímto tvrzením nesouhlasí, když na základě uvedené námitky doplnil dokazování o listinné důkazy, které prokazují právě společenskou škodlivost spáchaného činu. Dle sdělení Úřadu práce ČR, Kontaktního pracoviště Tachov č.j. UPCR-PM-2023/160067-20190902/1 ze dne 30. 8. 2023 bylo v měsících leden 2022 a únor 2022 uvedeným kontaktním pracovištěm evidováno celkově 72 uchazečů o zaměstnání na pracovní pozici „skladový manipulant“ nebo „skladník“ a to průběžně 36–49 uchazečů o zaměstnání. Zároveň společnost Multi Channel Logistik s. r. o. na základě výzvy k součinnosti sdělila, že v měsíci lednu 2022 zaměstnávala 102 zaměstnanců na pozici skladový manipulant a v měsíci únoru 2022 111 zaměstnanců. Z uvedených sdělení vyplývá, že v místní působnosti Kontaktního pracoviště Úřadu práce ČR Tachov, kde se nacházela provozovna uživatele a kde vykonávali zaměstnanci obviněného práci, se během měsíců leden 2022 a únor 2022 ucházelo o zaměstnání na pracovní pozici, kterou dle zjištěné náplně práce vykonávali zaměstnanci obviněného, několik desítek uchazečů. Stejně tak dle sdělení společnosti Multi Channel Logistik s. r. o. byl v daném místě značný zájem o tuto pracovní pozici, když tato společnost sama zaměstnávala v daném období přes 100 osob jako skladové manipulanty. Dle svědkyně L. U. zařazovala společnost Multi Channel Logistik s. r.

o. své zaměstnance, kteří vykonávali shodnou práci jako zaměstnanci obviněného, právě pod tuto pracovní pozici. Dle ust. § 92 odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, krajská pobočka Úřadu práce vydá povolení k zaměstnání za podmínek, že se jedná o oznámené volné pracovní místo a toto pracovní místo nelze s ohledem na požadovanou kvalifikaci nebo nedostatek volných pracovních sil obsadit jinak. Z výše popsaných důkazů však vyplývá, že v daném regionu byl značný zájem o volná pracovní místa skladových manipulantů i skladníků. Vzhledem k tomu, že tato místa byla obsazena zaměstnanci obviněného, ačkoli měli vydána povolení k zaměstnání pro jiný druh práce, a to manuální dělník ostatních výrobků, zabránil tak obviněný jiným uchazečům o zaměstnání, aby tato pracovní místa obsadili. Obviněný tak svým jednáním porušil zákonem chráněný zájem na regulaci pracovního trhu v České republice, kdy vydávání povolení k zaměstnání cizincům ze zemí mimo EU je v rukou státu prostřednictvím Úřadu práce České republiky. Jednou z úloh státu je i ochrana pracovního trhu a aktivní politika zaměstnanosti, kdy povolení k zaměstnání cizincům 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 tohoto důvodu je zákonem stanoveno, že vydané povolení k zaměstnání cizince se vztahuje k výkonu určitého druhu práce u konkrétního zaměstnavatele i k danému místu výkonu práce, a tento cizinec je tedy oprávněn vykonávat pouze práci, pro niž mu bylo vydáno, a v místě výkonu práce, pro které bylo vydáno, a povinností zaměstnavatele je toto rozhodnutí umožnit zaměstnanci výkon práce. Pokud obviněný umožnil svým zaměstnancům výkon práce v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání, porušil závazné pravomocné rozhodnutí správního orgánu. Jednání obviněného naplnilo i materiální stránku přestupku, když dosáhlo takové míry společenské škodlivosti, aby bylo posouzeno jako přestupek”

73. Žalovaný se s těmito závěry ztotožnil a doplnil odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2020, č.j. 2 Ads 83/2019-26.
74. K námitkám žalobkyně je pak nezbytné uvést, že materiální stránka přestupku byla naplněna již tím, že žalobkyně umožnila předmětným osobám výkon práce v rozporu s vydaným povolením, a to navíc v počtu 10 osob a za situace značného zájmu o volná pracovní místa skladových manipulantů i skladníků v předmětném místě a čase.
75. Lze se ztotožnit s tvrzením žalobkyně, že pokud by zde byly zvláštní okolnosti, které by případně vylučovaly naplnění materiálního znaku, materiální stránka přestupky by naplněna být nemusela. Avšak žádné takové zvláštní okolnosti zde nebyly, resp. ani žalobkyně je nijak blíže nespecifikovala. Dlužno doplnit, že naplnění materiální stránky přestupku není dáno zájmem o pracovní místa v předmětném místě a čase, nýbrž již tím, že žalobkyně umožnila svým předmětným osobám výkon práce v rozporu s vydaným povolením. Že se tak stalo navíc v počtu více než 10 osob a za situace značného zájmu o volná pracovní místa skladových manipulantů i skladníků v předmětném místě a čase, jsou toliko skutečnosti zvyšující míru společenské škodlivosti. Závěry prvoinstančního orgánu o značném zájmu o volná pracovní místa skladových manipulantů i skladníků v předmětném místě a čase opřené o specifikované důkazy nelze vyvrátit odkazem na stav před vydáním rozhodnutí, neboť podstatný je stav v době spáchání přestupku.

C.

76. Soud neshledal důvodnými ani námitky žalobkyně o „nezákonně stanovené správní sankci”.
77. Žalobkyně namítala, že byl stanoven „nepřiměřeně vysoký trest” a že se správní orgány nezabývaly „povahou a závažností přestupku”.

78. Pokud jde o výši pokuty, tato byla stanovena ve výši 500000 Kč, přičemž žalobkyni bylo možné uložit pokutu ve výši 50000 Kč až 10000000 Kč. Pokuta tedy byla uložena ve výši 5% maximální zákonné sazby, a proto ji nelze bez dalšího považovat za nepřiměřeně vysokou.
79. Prvoinstanční orgán se povahou a závažností přestupku zabýval. V odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí uvedl, že vycházel ze skutečnosti, že obviněný umožnil výkon nelegální práce deseti osobám, a to po dobu cca. jednoho měsíce. V odůvodnění rozhodnutí se zabýval i významem chráněného zájmu, když uvedl, že *„obviněný svým jednáním porušil zákonem chráněný zájem na regulaci pracovního trhu v České republice, kdy vydávání povolení k zaměstnání cizincům ze zemí mimo EU je v rukou státu prostřednictvím Úřadu práce České republiky. Jednou z úloh státu je i ochrana pracovního trhu a aktivní politika zaměstnanosti, kdy povolení k zaměstnání cizincům 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 tohoto důvodu je zákonem stanoveno, že vydané povolení k zaměstnání cizince se vztahuje k výkonu určitého druhu práce u konkrétního zaměstnavatele i k danému místu výkonu práce, a tento cizinec je tedy oprávněn vykonávat pouze práci, pro niž mu bylo vydáno, a v místě výkonu práce, pro které bylo vydáno, a povinností zaměstnavatele je toto rozhodnutí umožnit zaměstnanci výkon práce. Pokud obviněný umožnil svým zaměstnancům výkon práce v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání, porušil závazné pravomocné rozhodnutí správního orgánu.“*
80. Pokud žalobkyně měla za to, že nebylo přihlédnuto, k jakým jiným konkrétním skutečnostem, bylo na ní, aby je popsala. Vzhledem k tomu, že její tvrzení bylo ryze obecné, nemohl soud z pohledu těchto netvrzených konkrétních přezkoumávat zákonnost napadeného rozhodnutí. Jde-li o žalobkyní zmíněnou *„hraniční hodnotu společenské škodlivosti“*, tato, jak již bylo uvedeno shora, prokázána nebyla.
81. Pokud jde o otázku likvidačního charakteru pokuty, pak správní orgány dospěly posouzením zjištěné finanční situace žalobkyně a toho, že se nachází v likvidaci, k závěru, že *„uložená pokuta nemůže mít pro obviněného likvidační charakter, když obviněný se prokazatelně již v likvidaci nachází. Tento fakt však sám o sobě nemůže zapříčinit upuštění od potrestání, jelikož v duchu výše uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu by tak obviněný mohl beztrestně porušovat zákony bez právních následků jen proto, že se nachází v likvidaci a má nulový výsledek hospodaření a roční úhrn obrátu“*.
82. Soud se s tímto závěrem ztotožňuje. *„Likvidační pokutu“* je třeba chápat jako sankci, která by jinak funkčnímu subjektu v podstatě znemožnila či dramaticky omezila další podnikání nebo existenci. Společnost v likvidaci ovšem již formálně ukončuje svou činnost a žádné další hospodářské aktivity nevykonává. Likvidace je proces uzavírání podnikání a vypořádání majetku. Žalobkyně tuto skutečnost potvrdila, přičemž neuvedla, že by zde byly například okolnosti svědčící pro ukončení likvidace s tím, že žalobkyně bude pokračovat v podnikání. Tím odpadá hlavní smysl pojmu *„likvidační pokuta“*, neboť již není co *„zlikvidovat“*, protože subjekt se už nachází v procesu zániku. Z toho důvodu nelze u společnosti v likvidaci hovořit o tom, že by ji uložena pokuta teprve přivedla do *„ekonomického krachu“*, neboť ten je de facto dán již vyhlášenou likvidací.
83. Jde-li o žalobkyní zmíněné kritérium zohlednění příjmu veřejného rozpočtu, když v případě konkurzu nedojde k úhradě pokuty, toto kritérium není kritériem pro stanovení výše pokuty. Nevyplývá ze zákona ani soudní judikatury.

D.

84. Soud neshledal prvoinstanční ani napadené rozhodnutí nepřezkoumatelnými. Jak vyplývá z předchozích částí rozsudku, obsah rozhodnutí skýtal dostatečnou oporu pro přezkum zákonnosti správních rozhodnutí.

VII.

Odůvodnění neprovedení důkazů

85. Soud neprovedl žádný z žalobkyní navržených důkazů, neboť jejich provedení nebylo nezbytné k posouzení důvodnosti či nedůvodnosti žaloby.

VIII.

Náklady řízení

86. Podle § 60 odst. 1 s.ř.s. by měl právo na náhradu nákladů řízení žalovaný, když měl ve věci plný úspěch. Jelikož žalovanému žádné důvodně vynaložené náklady nevznikly, rozhodl soud, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 14. března 2025

Mgr. Alexandr Krysl v.r.
předseda senátu