



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Milana Procházky a soudkyň Mgr. Ing. Veroniky Baroňové a JUDr. Ing. Venduly Sochorové ve věci

žalobce: **FIPER s.r.o.**
sídlem Halenkovice 369
zastoupeného advokátem Mgr. Danielem Jankaničem
sídlem Lazarská 11/6, Praha 2

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 3. 2018, č. j. 1264/1.30/17-10, sp. zn. S9-2016-422

takto:

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

(včetně průběhu správního řízení)

1. Žalobce se včas podanou žalobou domáhal zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí, kterým žalovaný k odvolání žalobce částečně změnil rozhodnutí Oblastního inspektorátu

práce

pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj (dále jen „oblastní inspektorát práce“) ze dne 15. 1. 2018,

č. j. 29993/9.30/16-21, ve výrokové části – návěti, výrok I. část 1) a část 2) – o odpovědnosti žalobce za spáchání správního deliktu (viz níže); zamítl odvolání žalobce proti výroku I. části

a 4) – o odpovědnosti žalobce za spáchání správního deliktu (viz níže); zamítl odvolání žalobce proti výroku III. o uložení pokuty a částečně změnil výrok IV. o uložení náhrady nákladů správního řízení.

2. Oblastní inspektorát práce zahájil dne 9. 2. 2016 u žalobce, konkrétně v areálu výrobní haly kovovýroby na adrese tř. Tomáše Bati 1649 a 1656, Otrokovice, kontrolu dle § 5 odst. 1 písm. a) v rozsahu § 3 zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o inspekci práce“), a dle § 125 v rozsahu § 126 odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o zaměstnanosti“). Předmětem kontroly bylo 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 fyzických osob, umožnění výkonu nelegální práce a zprostředkovávání zaměstnání v souladu se zákonem o zaměstnanosti; a dodržování povinností vymezených v § 3 odst. 1 zákona o inspekci práce se zaměřením zejména na dodržování povinností vyplývajících z právních předpisů k zajištění bezpečnosti práce, povinností na úseku agenturního zaměstnávání a povinností na úseku pracovního poměru nebo dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr. Učiněná zjištění a výsledky kontroly byly shrnuty v protokolu o kontrole ze dne 29. 7. 2016, č. j. 4863/9.72/16-37.
3. Dne 12. 10. 2016 bylo žalobci doručeno oznámení o zahájení správního řízení ze dne 11. 10. 2016, č. j. 29993/9.30/16-3. Tímto byl žalobce informován o zahájení správního řízení pro možné spáchání správních deliktů dle § 140 odst. 1 písm. b), písm. c) a odst. 2 písm. e) zákona o zaměstnanosti a správního deliktu dle § 33a odst. 1 zákona o inspekci práce. Současně bylo žalobci sděleno, že ve věci bude dne 4. 11. 2016 mimo ústní jednání provedeno dokazování; a dále byl žalobce poučen o svých procesních právech a povinnostech a upozorněn na možnost doložit své osobní a majetkové poměry.
4. Po provedeném dokazování oblastní inspektorát práce vydal dne 15. 11. 2016 pod č. j. 29993/9.30/16-6 rozhodnutí, kterým žalobci uložil pokutu ve výši 870 000 Kč (výrok II.) za spáchání správního deliktu
 - 1) dle § 140 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti, jehož se měl žalobce dopustit tím, že v období od 1. 1. 2015 do 31. 12. 2015 zprostředkoval zaměstnání dočasným přidělením k výkonu práce u uživatele Avex Steel Products 39 zaměstnancům (konkrétně vyjmenovaným v prvostupňovém rozhodnutí), a to na základě dohod o provedení práce, čímž
 - při zprostředkování zaměstnání porušil § 66 zákona o zaměstnanosti; a dále tím, že žalobce neměl v době od 1. 1. 2015 do 22. 4. 2015 sjednáno pojištění záruky pro případ svého

úpadku, přičemž v tomto období dočasně přidělil 29 zaměstnanců za účelem výkonu práce k uživateli Avex Steel Products s.r.o., čímž při zprostředkování zaměstnání porušil § 58a odst. 1 zákona o zaměstnanosti;

2) dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, jehož se měl žalobce dopustit tím, že umožnil výkon nelegální práce, kdy ve dnech 8. 2. 2016 a 9. 2. 2016 na pracovišti výrobní haly kovovýroby (budova č. 14) – Průmyslový areál TOMA a.s. umožnil fyzické osobě (konkrétně jmenované v rozhodnutí) výkon závislé práce svářeče bez povolení k zaměstnání, čímž porušil § 89 odst. 2 zákona o zaměstnanosti;

3) dle § 140 odst. 2 písm. e) zákona o zaměstnanosti, jehož se měl žalobce dopustit tím, že neměl dne 9. 2. 2016 v místě pracoviště výrobní haly kovovýroby (budova č. 14) – Průmyslový areál TOMA a.s. kopie dokladů prokazujících existenci pracovněprávního vztahu, konkrétně dohod o provedení práce zaměstnanců pana I. V., nar. X, ukrajinské státní příslušnosti, a pana J. J., nar. X, slovenské státní příslušnosti, kteří dne 9. 2. 2016 vykonávali na pracovišti pro žalobce závislou práci, čímž byl porušen § 136 odst. 1 zákona o zaměstnanosti;

4) dle § 33a odst. 1 zákona o inspekci práce, jehož se měl žalobce dopustit tím, že dočasně přidělil za účelem výkonu práce 48 zaměstnanců (konkrétně vyjmenovaných v prvostupňovém rozhodnutí) k uživateli Avex Steel Products s.r.o. na základě písemných pokynů z uvedených dnů, které však neobsahovaly informaci o pracovních a mzdových nebo platových podmínkách srovnatelného zaměstnance uživatele a určení vedoucího zaměstnance uživatele oprávněného přidělovat zaměstnanci práci a kontrolovat ji, čímž byl porušen § 309 odst. 2 písm. d) a písm. f) zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákoník práce“). Výrokem IV. byla žalobci uložena povinnost uhradit paušální částku nákladů správního řízení ve výši 1 000 Kč.

5. První rozhodnutí oblastního inspektorátu práce bylo žalovaným k odvolání žalobce zrušeno rozhodnutím ze dne 3. 4. 2017, č. j. 1264/1.30/17-3. Žalovaný věc vrátil oblastnímu inspektorátu práce k projednání a novému rozhodnutí ve věci s tím, že je třeba, aby oblastní inspektorát práce přesně a jednoznačně časově ohraničil skutek uvedený ve výroku I. části 1) zrušeného rozhodnutí, tj. aby bylo možno přesně vymezit skutek, který je - mimo jiné skutky - předmětem vedeného správního řízení.
6. Oblastní inspektorát práce následně vydal rozhodnutí ze dne 5. 5. 2017, č. j. 29993/9.30/16-13, jehož výroková část byla shodná s výrokovou částí prvního rozhodnutí oblastního inspektorátu práce, avšak ve výroku I. části 1) nově u všech předmětných osob uvedl období, během něhož byla příslušná osoba dočasně přidělena k výkonu práce (nejdříve dne 5. 5. 2015, nejpozději dne 18. 12. 2015).
7. Žalobce také toto rozhodnutí napadl odvoláním, o němž žalovaný rozhodl dne 30. 11. 2017 pod č. j. 1264/1.30/17-7, tak, že druhé rozhodnutí oblastního inspektorátu práce zrušil a věc mu vrátil k novému projednání a rozhodnutí. Žalovaný konstatoval, že je třeba, aby oblastní inspektorát práce napravil vnitřní rozpornost výroku I. části 1), když správní řízení bylo zahájeno pro skutek spočívající ve zprostředkování zaměstnání na základě dohod o provedení práce (dle § 140 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti) časově ohraničený obdobím od 1. 1. 2015 do 31. 12. 2015. Avšak druhým rozhodnutím oblastního inspektorátu práce byl žalobce uznán vinným za spáchání správního deliktu časově

určeného období od 5. 1. 2015 do 18. 12. 2015. Žalovaný proto oblastní inspektorát práce zavázal k tomu, aby rozhodl o celém předmětu řízení, tj. aby rozhodl i o skutku časově ohraničeném období od 1. 1. 2015 do 4. 1. 2015 a od 19. 12. 2015 do 31. 12. 2015.

8. V rozhodnutí ze dne 15. 1. 2018, č. j. 29993/9.30/16-21, oblastní inspektorát práce žalobce shledal vinným ze spáchání správního deliktu

1) dle § 140 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti, jehož se měl žalobce dopustit tím, že v období od 5. 1. 2015 do 18. 12. 2015 zprostředkoval zaměstnání dočasným přidělením k výkonu práce u uživatele Avex Steel Products s.r.o. 39 zaměstnancům (konkrétně vyjmenovaným v prvostupňovém rozhodnutí); a dále tím, že žalobce neměl v době od 5. 1. 2015 do 22. 4. 2015 sjednáno pojištění záruky pro případ svého úpadku, přičemž v tomto období dočasně přidělil 29 zaměstnanců za účelem výkonu práce k uživateli Avex Steel Products s.r.o. – viz výrok I. část 1) prvostupňového rozhodnutí;

- dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, jehož se měl žalobce dopustit tím, že umožnil výkon nelegální práce, kdy ve dnech 8. 2. 2016 a 9. 2. 2016 na pracovišti výrobní haly kovovýroby (budova č. 14) – Průmyslový areál TOMA a.s. umožnil fyzické osobě (konkrétně jmenované v rozhodnutí) výkon závislé práce svářeče bez povolení k zaměstnání – viz výrok I. část 2) prvostupňového rozhodnutí;

- dle § 140 odst. 2 písm. e) zákona o zaměstnanosti, jehož se měl žalobce dopustit tím, že neměl dne 9. 2. 2016 v místě pracoviště výrobní haly kovovýroby (budova č. 14) – Průmyslový areál TOMA a.s. kopie dokladů prokazujících existenci pracovněprávního vztahu konkrétních (v rozhodnutí jmenovaných) zaměstnanců – viz výrok I. část 3) prvostupňového rozhodnutí;

- dle § 33a odst. 1 zákona o inspekci práce, jehož se měl žalobce dopustit tím, že dočasně přidělil za účelem výkonu práce 21 zaměstnanců (konkrétně vyjmenovaných v prvostupňovém rozhodnutí) k uživateli Avex Steel Products s.r.o. na základě písemných pokynů z uvedených dnů, které však neobsahovaly informaci o pracovních a mzdových nebo platových podmínkách srovnatelného zaměstnance uživatele a určení vedoucího zaměstnance uživatele oprávněného přidělovat zaměstnanci práci a kontrolovat ji – viz výrok I. část 4) prvostupňového rozhodnutí.

9. Výrokem II. písm. A) oblastní inspektorát práce zastavil řízení o správním deliktu dle § 140 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti v období od 1. 1. 2015 do 4. 1. 2015 a od 19. 12. 2015 do 31. 12. 2015 a v případě porušení § 58a odst. 1 zákona o zaměstnanosti v období od 1. 1. 2015 do 4. 1. 2015, neboť se v uvedených obdobích skutek, o němž bylo vedeno řízení, nestal. Výrokem II. písm. B) oblastní inspektorát práce zastavil řízení o správním deliktu dle § 33a odst. 1 zákona o inspekci práce v případě 27 zaměstnanců (konkrétně v prvostupňovém rozhodnutí vyjmenovaných), neboť odpovědnost žalobce za správní delikt v těchto konkrétních případech zanikla.

10. Za spáchání těchto správních deliktů oblastní inspektorát práce uložil žalobci pokutu ve výši 580 000 Kč (výrok III.) a dále výrokem IV. žalobci uložil povinnost uhradit paušální částku nákladů správního řízení ve výši 1 000 Kč.
11. Žalovaný k odvolání žalobce rozhodnutí oblastního inspektorátu práce částečně změnil ve výrokové části – v návěti tak, že vypustil tato slova: „*a ust. § 93 zákona o odpovědnosti za přestupky.*“; ve výroku I. části 1) o odpovědnosti za spáchání správního deliktu tak, že v záhlaví v pořadí druhé tabulky, tj. týkající se porušení § 58a odst. 1 zákona o zaměstnanosti, slova: „*Dočasně přidělen k výkonu práce na základě písemného Pokynu (do 22. 4. 2016)*“ nahradil slovy: „*Dočasně přidělen k výkonu práce na základě písemného Pokynu (do 22. 4. 2015).*“; ve výroku I. části 2) o odpovědnosti za spáchání správního deliktu tak, že slova: „*dle ust. § 5 písm. e) bod 2. zákona o zaměstnanosti*“ nahradil slovy: „*dle ust. § 5 písm. e) bod 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném do 14. 8. 2017*“ a slova „*ust. § 89 odst. 2 zákona o zaměstnanosti*“ nahradil slovy: „*ust. § 89 odst. 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném do 14. 8. 2017.*“; ve výroku IV. o uložení náhrady nákladů správního řízení tak, že slova: „*dle ust. § 95 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky*“ nahradil slovy: „*dle ust. § 79 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.*“ Ve zbývajícím rozsahu žalovaný odvolání žalobce zamítl a prvostupňové správní rozhodnutí v tomto rozsahu potvrdil.

II. Obsah žaloby

12. Žalobce byl přesvědčen o nezákonnosti napadeného rozhodnutí, neboť řízení, které předcházelo jeho vydání (jak ve fázi řízení před oblastním inspektorátem práce, tak před žalovaným), bylo zatíženo zásadními procesními vadami, které bránily přijetí meritorního rozhodnutí ve věci; a dále z důvodu nepřiměřenosti sankce ve vztahu k povaze tvrzených pochybení a s ohledem na její likvidační důsledky pro žalobce.
13. Žalobce namítal, že žalovaný se v napadeném rozhodnutí nesprávně vypořádal s jeho argumentací týkající se uplynutí subjektivní prekluzivní lhůty pro zahájení předmětného správního řízení. Dle žalobce oblastní inspektorát práce až do vydání rozhodnutí ze dne 5. 5. 2017, č. j. 29993/9.30/16-13, jednoznačně nevymezil skutky (zejména chybělo přesné a jednoznačné časové ohraničení), kvůli kterým bylo vůči žalobci zahájeno a vedeno příslušné správní řízení o uložení pokuty. Tento procesní postup byl dle názoru žalobce v rozporu s právními předpisy a zásadami uplatňovanými v oblasti správního trestání. V této souvislosti žalobce odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu (viz rozsudky ze dne 20. 11. 2003, č. j. 5 A 73/2002 - 34, a ze dne 14. 3. 2011, č. j. 2 Afs 91/2009 - 149).
14. Žalobce měl dále za to, že oblastní inspektorát práce se v posuzovaném případě dozvěděl o vytýkaných skutečích při kontrole dne 9. 2. 2016, přesto řádně nezahájil správní řízení o uložení pokuty za tvrzené spáchání správních deliktů. V případě skutku spočívajícího v tom, že žalobce neměl v období od 1. 1. 2015 do 22. 4. 2015 sjednáno pojištění záruky pro případ svého úpadku, byl navíc žalobce přesvědčen, že trestnost zanikla ještě dříve. Jak

totiž vyplynulo z odůvodnění napadeného rozhodnutí, žalobci bylo rozhodnutím Generálního ředitelství Úřadu práce odňato povolení ke zprostředkování zaměstnání, přičemž dané rozhodnutí nabylo právní moci 29. 9. 2015. Příslušné státní orgány tedy měly tuto informaci k dispozici již přede dnem 29. 9. 2015, přesto oblastní inspektorát práce řízení o uložení pokuty za daný správní delikt zahájil až dne 12. 10. 2016. V této souvislosti žalobce doplnil, že nedostatečnou součinnost mezi jednotlivými orgány veřejné moci nelze klást k jeho tíži, což platí tím spíše, že jak úřady práce, tak inspektoráty práce působí na stejném úseku veřejné správy, a to na úseku zaměstnanosti.

15. Žalobce rovněž namítal, že jeho jednání, i kdyby snad mohlo být považováno za porušení příslušných ustanovení zákona, postrádalo jakoukoli společenskou škodlivost. Žalobce byl přesvědčen, že případné pochybení bylo čistě administrativního rázu, a nemohlo tak mít vliv na právem chráněný zájem, tím spíše, že všichni zaměstnanci žalobce byli zaměstnání na základě řádně uzavřených smluv dle zákoníku práce.
16. Při stanovení výše pokuty žalovaný ani oblastní inspektorát práce vůbec nepřihlédli k tomu, že část daného řízení o správních deliktech byla výrokem II. prvostupňového rozhodnutí zastavena. Správní orgány se navíc dopustily nepřipustného dvojího přičítání téže skutečnosti, neboť zohlednily tytéž faktory jako při posouzení naplnění materiální stránky správního deliktu. Žalobce taktéž zdůraznil, že uložená pokuta nereflektuje jeho majetkové poměry a je ve svém důsledku likvidační. Přestože byl žalovaný informován o tom, že hospodaření žalobce bylo v posledním období ztrátové, nezohlednil v rozporu s usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 - 133, tuto skutečnost při stanovení výše pokuty.
17. S ohledem na vše výše uvedené proto žalobce v závěru žaloby navrhl, aby krajský soud napadené rozhodnutí žalovaného, jakož i jemu předcházející rozhodnutí oblastního inspektorátu práce, zrušil a žalovanému uložil povinnost zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení.

III. Vyjádření žalovaného

18. Žalovaný ve svém vyjádření shrnul předchozí průběh řízení a dále odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí, jakož i odůvodnění prvostupňového správního rozhodnutí oblastního inspektorátu práce, neboť žalobní argumentace se z velké části překrývala s námitkami již dříve vznesenými ve správním řízení. Stran hodnocení majetkových poměrů žalobce při ukládání sankce žalovaný poukázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 8. 2014, č. j. 10 Ads 140/2014 - 58, z něhož vyplývá, že při posuzování možného likvidačního charakteru sankce ukládané obchodní společnosti nelze v rámci majetkových poměrů izolovaně hodnotit zisk, ale je třeba vzít do úvahy i další skutečnosti a ukazatele. Žalovaný proto závěrem navrhl, aby krajský soud podanou žalobu zamítl.

IV. Posouzení věci krajským soudem

19. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích uplatněných žalobních bodů, jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti,

příčemž o věci samé rozhodl bez jednání, neboť žalobce ani žalovaný ve lhůtě dvou týdnů ode dne doručení výzvy nevyjádřili ve smyslu § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), nesouhlas s takovým projednáním věci, ačkoli byli poučeni o tom, že nevyjádří-li svůj nesouhlas, bude se mít za to, že souhlas je udělen. Dospěl přitom k závěru, že žaloba není důvodná.

20. Krajský soud na úvod podotýká, že žalobce nečinil sporným skutkové okolnosti uvedené věci týkající se jednotlivých správních deliktů, ani to, že v daném případě skutečně došlo k jejich spáchání tak, jak bylo soudem popsáno výše pod bodem I. odůvodnění tohoto rozsudku.
21. Žalobce nicméně namítal, že správní řízení nebylo zahájeno řádně a včas, neboť jednak (v případě porušení § 58a odst. 1 zákona o zaměstnanosti) bylo nutno vědomost správního orgánu o správním deliktu vztahovat na stát bez rozlišení jednotlivých státních (správních) orgánů; jednak bylo třeba za okamžik zahájení správního řízení v tomto případě považovat až den doručení druhého rozhodnutí oblastního inspektorátu práce (ze dne 5. 5. 2017, č. j. 29993/9.30/16-13), neboť až v tomto došlo dle žalobce k řádnému vymezení skutku. Důvodnost takto uplatněných námitek krajský soud posoudil následovně.
22. Dle § 141 odst. 3 zákona o zaměstnanosti a shodně dle § 36 odst. 2 zákona o inspekci práce *odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže správní orgán o něm ne zahájil řízení do 1 roku ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 3 roků ode dne, kdy byl spáchán.*
23. Předně nelze přisvědčit tvrzení žalobce, že oblastní inspektorát práce měl k dispozici informaci o porušení § 58a zákona o zaměstnanosti žalobcem nejpozději ode dne 29. 9. 2015, kdy došlo k nabytí právní moci rozhodnutí Generálního ředitelství Úřadu práce o odnětí povolení žalobce ke zprostředkování zaměstnání.
24. Výkladem pojmu „dozvědět se“ se pro účely běhu subjektivní prekluzivní lhůty se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 18. 9. 2012, č. j. 7 Afs 14/2011 - 115, č. 2748/2013 Sb. NSS (pozn.: posuzovaný § 17 odst. 4 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění účinném do 31. 5. 2008, byl formulován obdobně jako § 141 odst. 3 zákona o zaměstnanosti a § 36 odst. 2 zákona o inspekci práce, byť stanovil zánik odpovědnosti za delikt uplynutím subjektivní prekluzivní lhůty pro uložení pokuty, nikoliv pro zahájení řízení). Rozšířený senát v uvedeném rozhodnutí potvrdil předchozí judikaturu, dle které pojem „dozvědět se“ o porušení povinnosti je třeba chápat jako časový okamžik vědomosti příslušného správního orgánu o skutkových okolnostech deliktu v takovém rozsahu, který umožní jejich předběžné právní zhodnocení. Předmětná informace tak musí mít nezbytnou míru určitosti a věrohodnosti, která zabezpečuje, že správní řízení nebude zahájeno na základě informací zcela neověřených, zhola nejasných či zjevně nevěrohodných (srovnej odst. 45, 46 a 53).
25. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu mj. navázal na judikaturu Ústavního soudu, který zdůraznil, že „(...) smyslem uvedené jednorocní prekluzivní subjektivní lhůty je přimět správní orgán k aktivní činnosti - včetně zjišťování a prokazování, kdo je za porušení zákona odpovědný - bezprostředně od okamžiku, kdy se dozví o skutkových okolnostech v takovém

rozsahu, který umožní předběžné právní zhodnocení, že došlo k porušení zákona jako takového“ (srovnej náleze ze dne 17. 3. 2010, sp. zn. I. ÚS 947/09).

26. Domníval-li se žalobce, že v dané věci postačovalo, že vědomostí o porušení zákona o zaměstnanosti disponoval úřad práce, resp. kterýkoli státní (správní) orgán, opomíjí skutečnost, že toliko oblastní inspektorát práce je orgánem, který je nadán pravomocí ke správnímu trestání v oblasti působnosti zákona o zaměstnanosti a zákona o inspekci práce a k vedení správního řízení o správních deliktech. V oblasti zákona o zaměstnanosti sice má úřad práce některé sankční pravomoci, není však oprávněn rozhodovat o správních deliktech (viz např. § 8, § 8a či § 141 odst. 4 zákona o zaměstnanosti).
27. Jak v této souvislosti přiléhavě konstatoval žalovaný na str. 10 odůvodnění napadeného rozhodnutí, nelze ve vztahu k argumentaci žalobce odhlížet od smyslu stanovených prekluzivních lhůt. Obecně je smyslem právního institutu lhůty snížení nejistoty účastníků řízení při uplatňování práv, resp. pravomocí, a též urychlení procesu rozhodování. Časové omezení možnosti uplatnit státní moc vůči pachateli správního deliktu má vedle uvedeného i další důvody - plynutím času narůstají obtíže spojené s dokazováním; a neméně významná je i skutečnost, že postupem času slábne (až zaniká) potřeba reakce na správní delikt v podobě sankce. Stanovení lhůty pro zánik trestnosti správního deliktu tedy představuje nepřekročitelný časový limit směřující vůči správnímu orgánu reprezentujícímu zájem státu, který musí být v zákonem stanovené lhůtě připraven delikt potrestat. Nestane-li se tak, nárok státu na uplatnění státní moci zaniká. Dle krajského soudu je tedy třeba počátek běhu subjektivní lhůty odvíjet od vědomosti příslušného správního orgánu, a to konkrétně toho správního orgánu, který má pravomoc (a současně i povinnost) správní řízení zahájit. Tomu ostatně odpovídají i krajským soudem shora citované závěry Nejvyššího správního soudu.
28. Dále bylo nutno posoudit, zda v posuzované věci došlo k řádnému zahájení správního řízení,
což žalobce v podané žalobě činil sporným.
29. Podle § 46 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, musí oznámení o zahájení správního řízení obsahovat označení správního orgánu, předmět řízení, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby.
30. K problematice zahajování řízení o správním deliktu lze odkázat na bohatou judikaturu Nejvyššího správního soudu. Náležitostmi oznámení o zahájení správního řízení trestního se Nejvyšší správní soud vyjádřil např. v rozsudku ze dne 20. 11. 2003, č. j. 5 A 73/2002 - 34,
č. 296/2004 Sb. NSS, v němž konstatoval, že z oznámení musí být „*patrné, kdo je činí a které věci se týká, neboť jen tak je zaručeno právo účastníka se v daném řízení účinně hájit. (...) Vymezení skutku,*
pro který je řízení zahájeno, musí mít určitý stupeň konkretizace, stejně tak jako musí být z oznámení o zahájení řízení zřejmé, co bude jeho předmětem a o čem bude v řízení rozhodováno; v sankčním řízení i to, jaký postih za dané jednání brozí“. Na tento závěr Nejvyšší správní soud navázal v rozsudku ze dne 31. 3. 2010, č. j. 1 Afs 58/2009 - 541, č. 2119/2010 Sb. NSS, v němž uvedl, že „*předmět jakéhokoli zahajovaného řízení (a pro oznámení o zahájení správně-trestního řízení to platí*

zvláště) musí být identifikován dostatečně určitě tak, aby účastníkovi řízení bylo zřejmé, jaké jeho jednání bude posuzováno, a aby bylo zaručeno jeho právo účinně se v daném řízení hájit“.

31. Krajský soud k této otázce ve shodě s žalovaným konstatuje, že oznámení o zahájení správního řízení ze dne 11. 10. 2016, č. j. 29993/9.30/16-3, doručené žalobci dne 12. 10. 2016, bylo po obsahové stránce dostatečné. Oznámením byl žalobce informován o zahájení správního řízení pro možné spáchání správních deliktů dle § 140 odst. 1 písm. b), písm. c) a odst. 2 písm. e) zákona o zaměstnanosti a správního deliktu dle § 33a odst. 1 zákona o inspekci práce. Současně bylo žalobci sděleno, že ve věci bude dne 4. 11. 2016 mimo ústní jednání provedeno dokazování a žalobce byl poučen o svých procesních právech a povinnostech, jakož i upozorněn na možnost doložit své osobní a majetkové poměry. Oznámení kromě vymezení předmětu řízení obsahovalo označení správního orgánu a jméno, příjmení a podpis oprávněné úřední osoby.
32. Oblastní inspektorát práce tedy v oznámení o zahájení správního řízení identifikoval předmět řízení dostatečně určitě tak, aby z něj žalobci bylo zřejmé, jaké jeho jednání bude posuzováno, a aby bylo zaručeno jeho právo se účinně v daném řízení hájit, což také žalobce v průběhu řízení činil. Krajský soud má za to, že oznámení o zahájení řízení ze dne 11. 10. 2016, č. j. 29993/9.30/16-3, tak splňovalo náležitosti vyžadované zákonem i judikaturou pro zahájení správního řízení trestního, a nelze přisvědčit argumentaci žalobce, že by toto oznámení nemohlo účinně zahájit uvedené řízení o správních deliktech.
33. Skutečnost, že žalovaný svým rozhodnutím ze dne 3. 4. 2017, č. j. 1264/1.30/17-3, zrušil první rozhodnutí oblastního inspektorátu práce a zavázal jej k tomu, aby ve svém novém rozhodnutí do specifikace skutku zahrnul též vymezení přidělení konkrétních osob (jednotlivě), nemůže mít vliv na závěr o řádném zahájení předmětného správního řízení. Předně je třeba upozornit na rozdílné nároky na popis skutku v oznámení o zahájení řízení (ty krajský soud popsal v bodě 31. odůvodnění tohoto rozsudku) a v následném meritorním rozhodnutí o správním deliktu (srovnej např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73, č. 1546/2008 Sb. NSS). Od této rozdílnosti je odvozena také možnost správního orgánu v průběhu řízení skutek při dodržení zákazu jeho rozšíření upřesňovat, což oblastní inspektorát práce v posuzované věci učinil.
34. Citoval-li žalobce v podané žalobě ze závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2011, č. j. 2 Afs 91/2009 - 149, s tím, že z nich vyplývá nepřipustnost změny skutkového vymezení stíhaného jednání v rámci jednoho formálně zahájeného správního řízení, je třeba tuto argumentaci odmítnout. Žalobcem citovaná pasáž rozsudku Nejvyššího správního soudu je vytržena z kontextu; z celku tohoto rozhodnutí naopak vyplývá, že mezi vymezením skutku, pro který je zahajováno sankční správní řízení, a popisem tohoto skutku v následném meritorním rozhodnutí nemusí existovat naprostá shoda, neboť v průběhu řízení mohou dílčí skutečnosti teprve vyplynout najevo či může jinak dojít ke korektuře původních skutkových předpokladů. Námitce žalobce, že teprve konkretizací skutku v rozhodnutí oblastního inspektorátu práce došlo k zahájení řízení o správním deliktu, proto nelze přisvědčit.

35. Na tomto místě je tedy možno uzavřít, že oblastní inspektorát práce se mohl určité a věrohodné informace, z nichž bylo možné usuzovat na spáchání správních deliktů ve smyslu výše citované judikatury, dozvědět až v období po zahájení kontroly dne 9. 2. 2016. Jestliže tedy oblastní inspektorát práce, jak krajský soud posoudil výše, řádně zahájil správní řízení dne 12. 10. 2016, k uplynutí jednorocní prekluzivní lhůty stanovené k zahájení řízení nedošlo a správní řízení bylo zahájeno včas.
36. Ve vztahu k žalobcem namítané absenci materiální stránky jím spáchaných správních deliktů, tedy společenské škodlivosti, krajský soud připomíná, že důvody, které žalobce uvedl na podporu argumentace, že delikty nenaplňovaly potřebný stupeň společenské škodlivosti, spočívaly v tom, že jeho případné pochybení bylo čistě administrativního rázu, a nemohlo tak mít vliv na právem chráněný zájem, a to tím spíše, že všichni zaměstnanci žalobce byli zaměstnání na základě řádně uzavřených smluv dle zákoníku práce.
37. Ani s touto argumentací se však krajský soud neztotožnil. Společenská škodlivost činu znamená, že jeho spácháním pachatel ohroží zájem společnosti, který je považován za důležitý a kterému je zákonem přiznána ochrana. Obecně by tedy tento zájem (v rozporu s přesvědčením žalobce) mohl být ohrožen či porušen rovněž formou administrativního pochybení pachatele, stanovil-li by tak zákon. V případě žalobce však krajský soud ve shodě se správními orgány nedospěl k závěru, že by vytykána pochybení (správní delikty) žalobce byla „administrativního rázu“. Posouzením společenské škodlivosti každého jednoho správního deliktu, jež byl žalobci vytykán, se v rozhodnutí dopodrobna zabýval oblastní inspektorát práce. Krajský soud se s tímto hodnocením ztotožnil, a proto pro stručnost odůvodnění na tomto místě odkazuje na příslušné pasáže prvostupňového správního rozhodnutí (konkrétně na str. 16, 18, 19 a 21 odůvodnění).
38. Poslední okruh žalobních námitek směřuje proti postupu oblastního inspektorátu práce co do hodnocení konkrétních kritérií závažnosti jednání žalobce, s čímž souvisí i otázka výše uložené pokuty. V této souvislosti krajský soud předesílá, že není úkolem soudů ve správním soudnictví nahrazovat činnost správních orgánů, a proto jim v zásadě nepřísluší přezkoumávat konkrétní výši uložené sankce, nýbrž toliko posuzovat, zda byly splněny podmínky pro její uložení, zda správní orgán její výši náležitě a srozumitelně odůvodnil a zda nepřekročil meze správního uvážení (srovnej např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012 - 36, č. 2671/2012 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 13. 12. 2007, č. j. 3 As 32/2007 - 48, rovněž konstatoval: „Pro správné a spravedlivé ukládání sankce je významné dodržování principu zákonnosti trestání a principu individualizace sankce. Zásada zákonnosti trestání spočívá v tom, že se správní orgán musí důsledně řídit pravidly pro ukládání sankcí, která jsou obsažena v obecné i zvláštní části přestupkového zákona. Zásada individualizace sankce pak ukládá, aby druh, kombinace a intenzita sankcí odpovídaly všem okolnostem a zvláštnostem konkrétního případu. Správní orgán je proto povinen zabývat se jednotlivými kritérii pro stanovení sankce, opatřit si za tím

účelem potřebné důkazní prostředky, provést jimi důkazy, vyvodit z těchto důkazů skutková a právní zjištění a poté správním uvážení, nicméně při respektování smyslu a účelu zákona a v souladu s pravidly logického usuzování, dospět k rozhodnutí o druhu a výměře sankce.“

39. Shora citované judikatorní závěry obdobně dopadají i na posuzovanou věc. Dle § 36 odst. 1 zákona o inspekci práce je správní orgán povinen při určení výše pokuty právnické osobě přihlédnout k jejím poměrům, k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán. Oblastní inspektorát práce, jelikož shledal, že pozdější právní úprava je pro žalobce příznivější, zabýval se taktéž kritérii pro určení druhu a výměry správního trestu dle zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (§ 37 až § 41 uvedeného zákona). Z prvostupňového rozhodnutí je patrné, že oblastní inspektorát práce se veškerými kritérii řádně zabýval a své rozhodnutí v tomto směru náležitě odůvodnil. Nelze přisvědčit tvrzení žalobce, že při stanovení výše pokuty nebylo zohledněno částečné zastavení řízení, neboť oblastní inspektorát práce na str. 26 odůvodnění rozhodnutí výslovně uvedl jako důvod pro snížení pokuty z původně uložené částky 870 000 Kč na nyní uložených 580 000 Kč mj. právě skutečnost, že došlo k částečnému zastavení řízení.
40. Krajský soud se zabýval rovněž námitkou tvrzeného porušení zásady zákazu dvojího přičítání. V této souvislosti poukázal na názor Nejvyššího správního soudu uvedený v rozsudku ze dne 29. 8. 2012, č. j. 4 Ads 114/2011 - 105, podle kterého nelze zásadu zákazu dvojího přičítání uplatnit ve vztahu k jakékoliv skutkové podstatě, ale pouze tam, kde lze rozlišit u skutkové podstaty určitou minimální (základní, typovou) intenzitu nezbytnou pro naplnění zákonných znaků dané skutkové podstaty, a zbývající (vyšší, kvalifikovanou) intenzitu, kterou by bylo možno zohlednit jako okolnost přitěžující či polehčující při určení konkrétní výše pokuty.
41. V projednávané věci byly dle názoru krajského soudu správní delikty žalobce podřazeny skutkovým podstatám, které umožňují odstupňování intenzity nezbytné k jejímu naplnění na straně jedné a na straně druhé intenzity další – vyšší a z hlediska naplnění skutkové podstaty nevyčerpané, která má význam z hlediska úvah o výši pokuty jako okolnost přitěžující či polehčující. Umožnil-li žalobce výkon nelegální práce, nesjednal pojištění pro případ úpadku, dočasně přiděloval zaměstnance k výkonu práce na základě dohody o provedení práce, neměl uloženy doklady prokazující existenci pracovněprávních vztahů na pracovišti a nezajistil zákonem stanovený obsah pokynů k dočasnému přidělení, porušil tím povinnosti jemu stanovené zákonem o zaměstnanosti a zákonem o inspekci práce, a naplnil tak znaky daných skutkových podstat. Tato skutečnost však nebrání tomu, aby v rámci navazujících úvah o výši sankce byl jako okolnost přitěžující hodnocen i rozsah těchto jednání, jako tomu bylo v nyní projednávané věci. Označil-li oblastní inspektorát práce tyto úvahy za individualizaci společenské škodlivosti jednání žalobce, nelze takové označení pokládat za přiléhavé, nicméně nezpůsobuje nepřezkoumatelnost ani nezákonnost vydaného správního rozhodnutí.
42. Otázka vlastního porušení zákonem stanovených povinností představuje nezbytný předpoklad spáchání správního deliktu, a tedy k ní nelze přihlížet jako k okolnosti přitěžující. Naopak případná otázka zavinění by již takovou přitěžující okolností být

mohla, neboť k naplnění skutkové podstaty správního deliktu právnických osob postačuje existence protiprávního stavu přičitatelného pachateli, aniž by bylo nezbytné posuzovat, zda je jeho příčinou nedbalostní či dokonce úmyslné jednání. Oblastní inspektorát práce na str. 25 odůvodnění svého rozhodnutí poukázal při hodnocení způsobu spáchání správních deliktů na skutečnost, že žalobce zcela rezignoval na povinnost seznámit se s právními předpisy, které se dotýkají zaměstnávání cizinců a zprostředkování zaměstnávání, ačkoli si jako právnická osoba (společnost s ručením omezeným) zapsaná do obchodního rejstříku dne 20. 5. 2013 musel být svých povinností vědom. Ani toto hodnocení nepředstavuje s ohledem na shora uvedené porušení zákazu dvojího přičítání.

43. Namítal-li žalobce, že pokuta byla uložena v nepřiměřené výši ve vztahu k povaze tvrzených pochybení a že je pro žalobce v konečném důsledku likvidační, krajský soud konstatuje, že za nejzávažnější správní delikt právnických osob dle zákona o zaměstnanosti je hodnoceno právě umožnění výkonu nelegální práce, jako tomu bylo i v nyní projednávaném případě. Výši pokuty za delikt podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti upravuje § 140 odst. 4 písm. f) citovaného zákona, podle kterého se za správní delikt *uloží pokuta do 10 000 000 Kč, jde-li o správní delikt podle odstavce 1 písm. c) a e), nejméně však ve výši 50 000 Kč.*
44. Žalobce tvrdil, že uložená pokuta nereflektuje jeho majetkové poměry, neboť v daném účetním období dosáhl ztráty ve výši 330 000 Kč, přičemž výše aktiv sice ke dni 31. 12. 2017 činila 1 324 000 Kč, z toho však finanční prostředky pouze 4 000 Kč.
45. Jak oblastní inspektorát práce, tak žalovaný pak ve svých úvahách o výši pokuty přihlíželi s odkazem na rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 - 133, č. 2092/2010 Sb., také k osobním a majetkovým poměrům žalobce, přičemž vycházeli z poskytnutých daňových přiznání, výpisu z účtu, rozvahy a výkazu zisku a ztrát žalobce. Z odůvodnění pokuty oblastním inspektorátem práce, na které krajský soud opět pro stručnost odkazuje (str. 23 až 27 odůvodnění prvostupňového rozhodnutí), vyplývá, že se pečlivě zabýval všemi dostupnými informacemi, které mohly mít vliv na výši pokuty. Z rozhodnutí je patrné, že v případě žalobce byla zohledněna i ta skutečnost, že v současné době dosahuje výsledek jeho hospodaření záporných hodnot (ke dni 31. 10. 2017 - 344 000 Kč) oproti předchozím ziskovým obdobím let 2014 až 2016. Oblastní inspektorát práce zároveň dospěl k závěru, že je to důsledkem utlumování podnikatelské činnosti žalobce, jehož čistý obrát v roce 2017 činil cca 0,12 % čistého obrátu roku 2016 a ke dni rozhodnutí žalobce neměl žádné zaměstnance.
46. Přistoupení na argumentaci žalobce by ve svých důsledcích znamenalo, že žalobce by nebyl za vytýkané správní delikty postižitelný nikdy, tj. ani při uložení nejnížší možné pokuty (tj. v té době 50 000 Kč), neboť by pokutu mohl vždy označit jako likvidační. Dovedeno *ad absurdum* si lze také představit, že delikvent by záměrně formálně (účetně) udržoval své hospodářské výsledky na co nejnížší možné úrovni, aby pak následně mohl argumentovat likvidačním charakterem pokuty. Lze rovněž poukázat na skutečnost, že rozšířený senát ve výše uvedeném usnesení zdůraznil, že jeho závěry platí v první řadě pro ukládání pokut za

jiné správní delikty podnikajícím fyzickým osobám. Žalobce je naproti tomu právnickou osobou, tj. subjekt konstruovaný na základě právní fikce. Pojem osobní a majetkové poměry proto nabývá u právnických osob poněkud odlišného významu, než je tomu u osob fyzických.

47. Zákaz ukládání likvidačních pokut neznamena, že by správní orgány měly rezignovat na ukládání pokut ve větší výši. „Naopak, aby pokuta za jiný správní delikt naplnila svůj účel z hlediska individuální i generální prevence, musí být citelným zásahem do majetkové sféry pachatele. Odpovídající intenzita majetkové újmy bude v konkrétních případech záviset na řadě faktorů, v první řadě však na závažnosti spáchaného deliktu.“ (srovnej rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. 8. 2014, č. j. 10 Ads 140/2014 - 58). V daném případě zákonodárce přisoudil veřejnému zájmu velký význam, který se odrazil v horní hranici sazby stanovené na 10 000 000 Kč. Delikt žalobce (ten nejprísněji postižitelný) je tak jednoznačně nejzávažnějším správním deliktem podle zákona o zaměstnanosti.
48. V případě ukládání sankce a posuzování jejího likvidačního charakteru na obchodní společnost nelze vycházet pouze a jen ze samotného zisku či volných finančních prostředků, ale také z dalších skutečností, jako je např. obrat společnosti a její obchodní aktivita, které pomáhají utvořit si bližší představu o ekonomické síle subjektu. I to vzaly správní orgány, resp. oblastní inspektorát práce, v úvahu, když vycházel z žalobcem předložených listin, nahlédl do veřejně přístupných rejstříků a zhodnotil podnikání žalobce (výsledky hospodaření, výkony a aktiva společnosti) komplexně v kontextu delšího časového období (let 2014 - 2017).
49. Lze tedy uzavřít, že pokuta, u níž dolní hranice zákonného rozpětí činí 50 000 a horní hranice činí až 10 000 000 Kč, a která byla v případě žalobce uložena v částce 580 000 Kč, nijak nevybočila z mezí správního uvážení, není projevem libovůle správních orgánů a její výši nelze s ohledem na charakter a intenzitu vytýkaných správních deliktů hodnotit jako nepřiměřenou ani likvidační.

V. Závěr a náklady řízení

50. Krajský soud tak na základě všech výše uvedených skutečností neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
51. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého žalobce, který neměl ve věci úspěch, nemá vůči žalovanému právo na náhradu nákladů řízení před soudem a žalovanému žádné náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Krajský soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat do dvou týdnů po jeho doručení kasační stížnost. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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 právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 28. květen 2020

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu