



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Milana Procházky a soudců JUDr. Viktora Kučery a JUDr. Petra Polácha v právní věci žalobce: **BAUKRA STAV, družstvo**, se sídlem Vodní 258/13, Brno, zast. Mgr. Ing. Jiřím Horou, advokátem, se sídlem Moravské náměstí 15, Brno, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská, 451/13, Opava, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 8. 2014, č.j. 2589/1.30/14/14.3, ve věci správního deliktu na úseku zaměstnávání cizinců,

t a k t o :

- I. Žaloba **s e z a m í t á**.
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

Žalobce se podanou žalobou domáhal zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí Oblastního inspektorátu pro Jihomoravský a Zlínský kraj (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 26. 5. 2014, č.j. 5354/9.30/14/14.3-RZ (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), podle

kterého se dopustil správního deliktu podle ust. § 140 odst. 1 písm. d) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění rozhodném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o zaměstnanosti“).

II. Dosavadní procesní průběh

Ve dnech 21. 9. 2010 - 11. 11. 2010 byla ve vztahu k žalobci provedena kontrola zaměstnávání cizinců, přičemž výsledky kontroly byly shrnuty v protokolu o výsledku kontroly ze dne 30. 11. 2010, č.j. 5391/10/BM. Podle těchto výsledků mělo dojít k porušení zákona o zaměstnanosti jednak umožněním nelegální práce a jednak nedodržením informačních povinností žalobce. Kontrolním šetřením bylo na základě předložených cestovních příkazů zjištěno, že žalobce vyslal členy družstva specifikované v předmětném protokolu na pracovní cesty do míst výkonu práce, které jsou v rozporu s místy výkonu práce, na která byla cizincům vydána povolení v zaměstnání. Dále bylo zjištěno, že žalobce neinformoval příslušný úřad práce v souladu s § 88 odst. 1 a 2 zákona o zaměstnanosti o tom, že vyjmenovaní cizinci, kterým bylo uděleno povolení k zaměstnání, vůbec do zaměstnání nenastoupili, resp. ukončili zaměstnání před uplynutím doby, na kterou bylo povolení uděleno.

Dne 21. 12. 2010 bylo se žalobcem zahájeno správní řízení, vedené dřívějším Úřadem práce Brno-město, které vyústilo v rozhodnutí ze dne 12. 1. 2011, č.j. BMA-2011/37095-61-Pok, jímž byla žalobci uložena pokuta ve výši 220 000,- Kč za správní delikty dle ust. § 140 odst. 1 písm. c) [umožnění nelegální práce] a § 140 odst. 2 písm. d) [nesplnění oznamovací povinnosti] zákona o zaměstnanosti, ve znění platném do 31. 12. 2011. Následné odvolání bylo Ministerstvem práce a sociálních věcí rozhodnutím ze dne 1. 3. 2011, č.j. 2011/12557-424 zamítnuto. Žalobce však proti tomuto rozhodnutí podal správní žalobu (napadal toliko závěry vztahující se k prvému z obou správních deliktů) a zdejší soud rozsudkem ze dne 15. 1. 2014, č.j. 31 A 3/2013-180 uvedené rozhodnutí ministerstva zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení. Dospěl totiž k závěru, že vzhledem k tomu, že zákon o zaměstnanosti vysílání cizinců mimo místo výkonu práce počínaje 1. 1. 2009 nijak neomezuje, nemohl žalobce umožnit výkon nelegální práce v souvislosti s pracovní cestou členů družstva.

Následně byla proto věc znovu posouzena a uvedené rozhodnutí č.j. BMA-2011/37095-61-Pok bylo podle § 90 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění rozhodném pro projednávanou věc (dále jen „správní řád“) zrušeno a vráceno správnímu orgánu I. stupně. Ten v návaznosti na právní názor Krajského soudu v Brně zastavil správní řízení v části týkající se podezření ze spáchání správního deliktu podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti ve znění platném do 31. 12. 2011. V části týkající se správního deliktu spočívajícího v nesplnění oznamovací povinnosti [původně § 140 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti; od 1. 1. 2012 totožná skutková podstata obsažena v § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti, a to s pro pachatele příznivější výší horní hranice pokuty] však v řízení pokračoval a rozhodl, jak uvedeno shora, tedy tak, že se žalobce dopustil správního deliktu podle § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti. Rozlišoval přitom dvoje pochybení žalobce:

i. nesplnění povinnosti podle § 88 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti spočívající v neohlášení ukončení zaměstnání vyjmenovaných cizinců st. příslušnosti Ukrajiny a Moldavska před uplynutím doby, na kterou jim bylo povolení k zaměstnání uděleno (bod I. písm. a) výroku prvostupňového rozhodnutí),

ii. nesplnění povinnosti podle § 88 odst. 1 písm. a) téhož zákona spočívající v neohlášení nenastoupení vyjmenovaných cizinců st. příslušnosti Ukrajiny do zaměstnání (bod I. písm. b) výroku prvostupňového rozhodnutí). Za uvedené jednání pak žalobci udělil pokutu ve výši 41 000 Kč.

Žalobce rozhodnutí prvostupňového orgánu napadl odvoláním, nicméně žalovaný setrval na závěrech učiněných správním orgánem I. stupně. Žalovaný uvedl, že má z obsahu správního spisu za dostatečně prokázané, že k spáchání správního deliktu došlo tak, jak bylo uvedeno ve výroku prvostupňového rozhodnutí, přičemž žalobce v předchozím průběhu řízení spáchání předmětného správního deliktu nijak nezpochybňoval. Dále uvedl, že orgány inspekce nemohou hodnotit postup jiných správních orgánů, ale pouze to, zda byl správní delikt na úseku jejich věcné působnosti spáchán či nikoli. K uložené sankci pak žalovaný uvedl, že správní orgán I. stupně náležitě hodnotil všechna zákonná kritéria, stejně jako majetkové poměry žalobce. Skutečnost, že v předchozí fázi řízení byla uložena pokuta pouze ve výši 4 % zákonné sazby, nemá vliv na pokutu nyní uloženou, když původně došlo k aplikaci zásady absorpce.

III. Obsah žaloby

Žalobce s těmito závěry nesouhlasil a podal správní žalobu, ve které, podobně jako v předchozím odvolání, zpochybňoval jednak samotné spáchání správního deliktu, jednak přiměřenost uložené pokuty.

Žalobce zopakoval svou odvolací námitku, ve které připustil, že skutečnosti týkající se zaměstnání cizinců nenahlásil. S ohledem na okolnosti tak ale ani učinit nemohl. Aby mohli cizinci na území ČR pracovat, potřebují nejen povolení k zaměstnání, ale také povolení k pobytu. U všech předmětných cizinců bylo vydáno povolení k zaměstnání, které bylo následně přiloženo k žádostem o povolení k pobytu za účelem zaměstnání. Vydání těchto povolení se však neúměrně protahovalo, a to z důvodu na straně příslušných orgánů. Povolení k pobytu jim následně nebylo vydáno vůbec, a proto ani jeden ze zaměstnanců do zaměstnání nikdy nenastoupil. Ze strany žalobce tak nebylo co nahlašovat, protože tito zaměstnanci do ČR ani nikdy nepřicestovali. Kdyby v průběhu řízení o povolení k pobytu žalobce nahlásil, že předmětní cizinci do zaměstnání nenastoupili, přišli by o povolení k zaměstnání, a tím by pak následně nemohli získat povolení k pobytu. Pochybení bylo způsobeno na straně správních orgánů. Žalovaný se k této argumentaci vyjádřil zcela nedostatečně, když převzal argumentaci správního orgánu I. stupně. Jeho rozhodnutí je proto v tomto bodě nepřezkoumatelné. Z uvedeného navíc vyplývá, že se žalobce správních deliktů, které jsou mu kladeny za vinu, nedopustil. Pokud jde o správní delikt spočívající v údajném neohlášení předčasného ukončení zaměstnání, ani tito zaměstnanci do ČR nepřicestovali a zaměstnání tak nezačali vykonávat. Žalovaný byl povinen tuto skutečnost přezkoumat, což neučinil.

Nedostatečně se podle žalobce vyjádřil žalovaný i k výši uložené pokuty, když se mj. nevypořádal s námitkou, že základ protiprávního jednání, pokud zde nějaké bylo, spočíval v činnosti správních orgánů. Pokutu ve výši 41 000 Kč žalobce považoval za nepřiměřenou i s ohledem na své majetkové poměry. Žalobce je malým družstvem se základním kapitálem 50 000 Kč a uložená pokuta má proto likvidační charakter. Preventivní funkce pokuty rozhodně nemůže spočívat v ukončení činnosti žalobce. Pokuta je podle žalobce nepřiměřená rovněž z toho důvodu, že v předchozím řízení, kdy byl žalobce uznán vinným i ze správního deliktu podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, tedy za umožnění nelegální práce, mu byla uložena pokuta ve výši 220 000 Kč při horní hranici sazby 5 000 000 Kč; uložená pokuta tak představovala pouze 4 % horní hranice. Nyní, kdy již bylo rozhodováno pouze o jednom správním deliktu, za který je možné uložit pokutu do výše 100 000 Kč, byla uložena pokuta ve výši 41 % horní hranice sazby. Tento nepoměr je zcela nedůvodný. Sankce není přiměřená i proto, že neodpovídá okolnostem případu a závažnosti deliktu, jenž nelze považovat za závažný. Závěrem proto žalobce navrhl, aby krajský soud napadené rozhodnutí zrušil.

IV. Vyjádření žalovaného a replika žalobce

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě setrval na svých závěrech uvedených v napadeném rozhodnutí. Zdůraznil, že orgány inspekce práce jsou oprávněny zkoumat pouze to, zda došlo ke spáchání správního deliktu na úseku jejich věcné působnosti. Nejsou oprávněny hodnotit postup jiných správních orgánů. Uloženou pokutu pak s odkazem na napadené rozhodnutí považoval za zcela přiměřenou, zvláště když žalobce vůbec nedoložil doklady vztahující se k jeho osobním a majetkovým poměrům. Žalovaný rovněž odmítl procentuální srovnání výše pokut v předchozím řízení a nyní a zdůraznil, že v předchozím řízení došlo v souladu se zásadou absorpce k ukládání pokuty pouze za přísněji postihnutelný delikt.

V replice na toto vyjádření žalobce uvedl, že žalovaný jistě není oprávněn hodnotit postup jiných správních orgánů, nicméně měl k tomuto postupu přihlížet. Žalobce byl totiž uzavřen mezi dvě správní řízení dvou správních orgánů, které však spolu souvisely. V ostatním pak odkázal na obsah podané žaloby.

V. Posouzení věci krajským soudem

Napadené rozhodnutí žalovaného krajský soud přezkoumal v řízení podle části třetí, hlavy II, dílu 1, § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), v mezích uplatněných žalobních bodů, ověřil přitom, zda rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (ex off), a vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodnutí žalovaného správního orgánu, přičemž dospěl k závěru, že **žaloba není důvodná**.

Krajský soud o věci rozhodl, aniž by nařizoval jednání, neboť oběma stranami byl dán souhlas k rozhodnutí věci bez nařízení jednání (srov. § 51 odst. 1 s. ř. s.). Krajský soud současně dospěl k závěru, že pro právní posouzení věci postačí vycházet z obsahu správního spisu, když žalobce mimo listiny již obsažené ve správním spise žádné důkazy nenavrhl a posouzení věci spočívalo zejména v zodpovězení právní otázky.

Onou právní otázkou bylo posouzení toho, zda neudělení povolení (resp. víza¹) k pobytu a s tím spojené nepřicestování cizince má vliv na odpovědnost zaměstnavatele za neohlášení nenastoupení takového cizince k zaměstnání podle § 88 odst. 1 a 2 zákona o zaměstnanosti, které měl tento cizinec rozhodnutím příslušného úřadu práce povolen. Proti sobě zde totiž stojí dva právní názory. Žalobce vycházel z premisy, že v případě, kdy nebylo příslušným zaměstnancům vydáno povolení k pobytu a ti do České republiky vůbec nepřicestovali, nebylo co nahlašovat. Takový postup by současně vedl ke ztrátě povolení k zaměstnání, což by v konečném důsledku vyloučilo možnost udělení povolení k pobytu. Oproti tomu žalovaný zastává názor, že povinnost stanovená § 88 odst. 1 a 2 zákona o zaměstnanosti je nezávislá na udělení povolení k pobytu (víza).

Soud se ale nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, neboť se jedná o tak závažnou vadu, že se jí musí zabývat i tehdy, pokud by to žalobce nenamítal, tedy z úřední povinnosti. Žalobce namítal, že rozhodnutí je nepřezkoumatelné v části, kde se žalovaný vyjádřil k argumentaci týkající se neudělení povolení k pobytu příslušným zaměstnancům, když zopakoval argumenty správního orgánu I. stupně. K tomu zdejší soud uvádí, že žalovaný na předmětnou námitku reagoval na str. 5 napadeného rozhodnutí, kde popsal, proč z jeho pohledu není neudělení povolení k pobytu pro účely posouzení odpovědnosti za předmětný správní delikt podle zákona o zaměstnanosti vůbec relevantní (k tomu viz výše). To, že tak mohl případně učinit podrobnějším způsobem, na závěru o přezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí nic nemění. Stejně tak není podstatné, že žalovaný převzal argumenty správního orgánu I. stupně, které nadto byly obsaženy toliko v postoupení odvolání ze dne 30. 6. 2014 a ne v prvostupňovém rozhodnutí. Není důvodu pro to, aby odvolací orgán hledal nový způsob vyjádření či nové argumenty, pokud se plně ztotožňuje s těmi předloženými správním orgánem I. stupně v rámci postoupení odvolání. Pouhé opakování argumentů prvostupňového orgánu je v zásadě chybou toliko tehdy, kdy odvolací orgán nereaguje na konkrétní námitky směřující proti argumentům obsaženým v rozhodnutí prvního stupně.

Rovněž odůvodnění výše sankce lze považovat za přezkoumatelné. Správní orgán I. stupně se výši pokuty zabýval dosti obšírně, přičemž posuzoval závažnost deliktu i jeho následky a přihlédl i k přitěžujícím a polehčujícím okolnostem, které rovněž specifikoval. Zabýval se i osobními a majetkovými poměry, byť spíše v míře obecné, když žalobce ani přes výzvu žádné podklady ke své majetkové situaci správnímu orgánu nepředložil. Na tyto skutečnosti pak žalovaný v návaznosti na odvolací námitky náležitě odkázal. Žalovaný se vyjádřil i k procentuálnímu srovnávání výše pokut, které v tomto případě odmítl s odůvodněním, že předchozí pokuta, byť byla uložena za dva správní delikty, byla stanovena na základě zásady absorpce. Nyní tak správní orgán I. stupně ukládal pokutu podle jiného ustanovení. Žalobci lze přisvědčit v tom, že se žalovaný v části týkající se uložené pokuty výslovně nevyjádřil k námitce, podle které správní orgán I. stupně vůbec nepřihlédl k tomu, že základ

¹ Ačkoli žalobce hovoří o povolení k pobytu, s ohledem na obsah správního spisu zřejmě myšleno udělení víza. Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, a to i ve znění do 31. 12. 2010, rozlišuje dlouhodobé vízum nad 90 dnů s platností jednoho roku a povolení k dlouhodobému pobytu na dobu delší než jeden rok (srov. § 30 a § 42 uvedeného zákona)

protiprávního jednání, pokud zde nějaké bylo, spočíval v činnosti jiného správního orgánu a ne v jednání žalobce. Krajský soud ovšem (nejen) v této souvislosti upozorňuje, že požadavek náležitého odůvodnění správních (a také soudních) rozhodnutí nelze interpretovat jako požadavek detailní odpovědi na každý jednotlivý argument. Nelze proto bez dalšího dovozovat, že absence odpovědi na ten či onen argument žalobce v odůvodnění napadeného rozhodnutí způsobuje nezákonnost rozhodnutí či dokonce jeho nepřezkoumatelnost. Takovýto přístup by totiž mohl vést zejména u velmi obsáhlých podání až k absurdním důsledkům a k porušení zásady efektivity a hospodárnosti řízení. Podstatné je, aby se správní orgán (či následně správní soud) vypořádal se všemi základními námitkami účastníka řízení. Nadto je třeba si uvědomit, že orgán veřejné moci na určitou námitku může reagovat i tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí prezentuje od názoru žalobce odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní. Tím se s námitkami účastníka řízení vždy - minimálně implicitně - vypořádá. (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008 - 13, ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008 - 13, a ze dne 21. 12. 2011, č. j. 4 Ads 58/2011 - 72, či usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 11. 2011, sp. zn. II. ÚS 2774/09, a ze dne 11. 3. 2010, sp. zn. II. ÚS 609/1). Žalovaný se přitom k námitce zohlednění postupu jiných správních orgánů, byť na jiném místě napadeného rozhodnutí (v části týkající se otázky viny), vyjádřil, když uvedl, že orgány inspekce práce nejsou oprávněny vyjadřovat se a hodnotit práci jiných správních orgánů; jsou oprávněny zkoumat pouze to, zda na úseku jejich věcné působnosti byl spáchán správní delikt či nikoli. Z celkového kontextu napadeného rozhodnutí je tak dle soudu zřejmý náhled žalovaného na případný vliv nezískání oprávnění k pobytu na řízení o správním deliktu spočívajícím v porušení informační povinnosti podle § 88 zákona o zaměstnanosti. Jestliže podle svého tvrzení není oprávněn postup jiných orgánů hodnotit ani se k němu vyjadřovat, implicitně z toho vyplývá, že jen stěží může k takovému postupu přihlídnout při ukládání sankce. S ohledem na shora uvedené proto krajský soud považuje napadené rozhodnutí za zcela přezkoumatelné.

Následně proto mohl krajský soud přistoupit k posouzení stěžejní věcné námitky. Před samotným posouzením této otázky je ale potřeba říci, že tento problém dopadá toliko na část cizinců, ohledně kterých žalobce nesplnil svou informační povinnost vůči úřadu práce. Během kontroly totiž bylo zjištěno – a žalovaný na to jak v napadeném rozhodnutí, tak ve vyjádření k žalobě, upozornil –, že nenastoupení k zaměstnání z důvodu neudělení víz se vztahovalo toliko na malou část z celkového počtu cizinců. Jak uvedeno shora, správní orgán I. stupně rozlišoval dvoje pochybení žalobce, a to nenahlášení ukončení zaměstnání dohodou před uplynutím doby, na kterou bylo povolení k zaměstnání uděleno (18 zaměstnanců) a nenahlášení toho, že předmětní cizinci do zaměstnání vůbec nenastoupili (11 zaměstnanců).

Závěr o předčasném ukončení zaměstnání dohodou vychází z protokolu o výsledku kontroly a je opřen přímo o oznámení samotného žalobce, který ve formulářích označených jako sdělení zaměstnavatele ze dne 22. 10. 2010, doručených Úřadu práce Brno-město dne 25. 10. 2010, uvedl, že důvodem ukončení zaměstnání těchto osob bylo ukončení zaměstnání dohodou. Kdyby tyto osoby do ČR nepřicestovaly a zaměstnávání tak nezačaly vykonávat, jak nyní žalobce bez bližší konkretizace a podkladů tvrdí, proč by v roce 2010 úřadu práce sděloval, že tito zaměstnanci ukončili pracovní poměr předčasně dohodou a neoznámil by, že tito zaměstnanci vůbec do zaměstnání nenastoupili. Za této situace nelze žalovanému vytýkat, že se touto skutečností již dále nezabýval a vycházel z obsahu správního spisu.

Pokud jde o zaměstnance, kteří do zaměstnání vůbec nenastoupili, je potřeba rozlišovat mezi zaměstnanci, jež nenastoupili bez dalšího a těmi, kteří nenastoupili z důvodu nevydání příslušných víz. V protokolu o výsledku kontroly byli uvedeni 4 cizinci, kteří nenastoupili bez uvedení důvodu a sedm cizinců, kteří nenastoupili z důvodu neudělení víz. Je přitom zjevné, že tento závěr vycházel z informací poskytnutých samotným žalobcem (seznam pracovníků přiložený k seznamu členů družstva a dále jeho sdělení k uloženým nápravným opatřením ze dne 9. 12. 2010). V tomto sdělení žalobce uvedl, že se čtyřmi zaměstnanci, kteří nenastoupili vůbec, byla špatná komunikace, a po marném čekání s nimi přerušil spolupráci. Sedm osob pak nedostalo povolení k pobytu na území ČR a vůbec proto nepřicestovali.

Argumentaci žalobce je proto možno vztahovat právě pouze k uvedeným sedmi cizincům. Ani v jejich případě však tato námitka není důvodná. Žalobce uvedl, že se rozhodnutí o povolení k pobytu (udělení víz) neúměrně protahovalo a následně nebylo uděleno vůbec s tím, že byl uzavřen mezi dvě správní řízení, která spolu úzce souvisejí, a na důsledky pochybení správních orgánů v jednom řízení doplatil v řízení druhém. Způsob, jakým svou situaci podal žalobce, naznačuje, že se snad jednalo o začarovaný kruh takřka „kafkovských rozměrů“. Tento začarovaný kruh je ovšem pouze zdánlivý. Informační povinnost stanovená v § 88 zákona o zaměstnanosti je stanovena jasně, bezpodmínečně a bez bezprostřední návaznosti na udělení víza či povolení k pobytu. Žalobce přitom sám připustil, že tuto informační povinnost nesplnil.

Pouhý odkaz na nezískání oprávnění k pobytu nemůže ospravedlňovat rezignaci žalobce na plnění konkrétních zákonných povinností. A to i přesto, že tato povinnost slouží nejen k zajištění informovanosti příslušných orgánů na úseku zaměstnanosti (krajských poboček Úřadu práce), ale právě i Ministerstvu vnitra, resp. orgánům rozhodujících o pobytových otázkách cizinců, kteří tyto informace získávají v návaznosti na rozhodování o zániku oprávnění k pobytu na území ČR. Ani z této provázanosti totiž nijak automaticky nevyplývá, že za situace, kdy příslušní zaměstnanci ještě nezískali oprávnění k pobytu, informační povinnost podle § 88 zákona o zaměstnanosti odpadá. Jak správně podotkl žalovaný, je to právě zaměstnavatel, který nejlépe ví, že jeho zaměstnanci ve skutečnosti do práce nenastoupili, když dle přesvědčení soudu krajská pobočka úřadu práce nemá reálnou možnost sledovat všechny probíhající žádosti o vízum či povolení k pobytu. Ta se dozví pouze o případech neudělení, nevydání, zrušení nebo zániku oprávnění k pobytu za účelem zaměstnání (srov. § 100 odst. 3 zákona o zaměstnanosti), nikoli o stavu jednotlivých žádostí.

Pokud předmětné nenahlášení žalobce obhajoval tím, že příslušní zaměstnanci do ČR vůbec nepřicestovali (a nebylo tak co nahlašovat), soud si klade otázku, jakým způsobem může tato skutečnost dopadat na příslušnou informační povinnost žalobce. Ust. § 88 odst. 1 písm. a) hovoří o nenastoupení do práce. Pod tento pojem lze jistě podřadit rozličné důvody nenastoupení, např. že zaměstnanec do ČR přicestoval, ale nenastoupil. Nepochybně však pod tento pojem spadá i situace, kdy zaměstnanec do ČR ve skutečnosti ani nepřicestoval. Rovněž argument, podle kterého by v důsledku nahlášení nenastoupení tyto zaměstnanci přišli o příslušná povolení k zaměstnání, není zcela přiléhavý. Předně je potřeba upozornit, že žalobce uvedl, že při vydávání povolení k pobytu (dle soudu zřejmě při udělení víz) docházelo

k průtahům, a že v době, na kterou měl udělené povolení k zaměstnání, nebylo oprávnění k pobytu uděleno. Dodal, že oprávnění k pobytu nebylo následně uděleno vůbec.

Krajský soud proto vycházel z toho, že v době, kdy měl předmětnou informační povinnost splnit, což nepochybně bylo v rámci doby stanovené v povolení k zaměstnání, mělo docházet „toliko“ k průtahům. Podle § 100 odst. 1 zákona o zaměstnanosti přitom dochází k zániku povolení k zaměstnání pouze v tam uvedených případech:

- a) *uplynutím doby, na kterou bylo vydáno,*
- b) *skončením zaměstnání před uplynutím doby, na kterou bylo vydáno,*
- c) *uplynutím doby, na kterou byl cizinci povolen pobyt, nebo*
- d) *neudělením, nevydáním, zrušením nebo zánikem oprávnění k pobytu za účelem zaměstnání z jiného důvodu.*

Z citovaného ustanovení je zřejmé, že nahlášení nenastoupení do práce nevede k automatickému zániku příslušného povolení k zaměstnání. Vzhledem k tomu, že dle samotného žalobce předmětní cizinci do práce nenastoupili proto, že docházelo k průtahům při udělení oprávnění k pobytu, a ne proto, že by v dané době již došlo k neudělení (nevydání) oprávnění k pobytu, samotné nahlášení nenastoupení by proto k zániku povolení k zaměstnání nevedlo. Pro žalobce by to znamenalo pouze to, že by nevyužil celou dobu, kterou měli předmětní zaměstnanci stanovenou v povolení k zaměstnání. Ti by totiž do práce mohli nastoupit až poté, co by příslušné oprávnění k pobytu získali.

Žalobcova argumentace je nepřipadná i z toho důvodu, že svou informační povinnost neplnil ani u dalších cizinců, u kterých však problém se získáním oprávnění k pobytu nenastal. I proto se soudu tato argumentace jeví jako účelová. Stejně tak není možné bez dalšího tvrdit, že k pochybení došlo primárně u správních orgánů a nikoli žalobce, když tato skutečnost nebyla ničím podložena. To, že předmětní cizinci oprávnění k pobytu nezískali, sama osobě neznamená, že mělo dojít k pochybení příslušných orgánů. Lze tedy uzavřít, že žalobce svým nekonáním nepochybně naplnil skutkovou podstatu předmětného správního deliktu podle § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti, rozhodnutí o spáchání správního deliktu proto bylo na místě.

Rovněž ani žalobní námitky stran nepřiměřenosti uložené pokuty neposoudil krajský soud jako důvodné. Předně krajský soud pro pořádek uvádí, že ani on nepovažuje za nutné (a možné) při ukládání sankce hodnotit činnost jiných správních orgánů, která se samotným správním deliktem - přes tvrzení žalobce - bezprostředně nesouvisí. Krajský soud výše dostatečně předestřel, proč je otázka průtahů při získávání oprávnění k pobytu pro informační povinnost žalobce podle zákona o zaměstnanosti irelevantní.

K samotné přiměřenosti pokuty pak krajský soud uvádí, že ukládání sankcí za správní delikt je projevem volného uvážení správních orgánů, jeho soudní přezkum je proto již z podstaty věci zásadně omezen. Nejvyšší správní soud k tomu v rozsudku ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012 - 6, uvedl: „*ukládání pokut za správní delikty se děje ve sféře volného správního uvážení (diskrečního práva) správního orgánu, tedy v zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. volit některé z více možných řešení, které zákon dovoluje. Na rozdíl od posuzování otázek zákonnosti, jimiž se soud musí*

při posuzování správní věci k žalobní námitce zabývat, je oblast správní diskrece soudní kontrole prakticky uzavřena. Podrobit volné správní uvážení soudnímu přezkoumání při hodnocení zákonnosti rozhodnutí lze jen potud, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení, vybočil-li z nich nebo volné uvážení zneužil. Není však v pravomoci správního soudu, aby vstoupil do role správního orgánu a položil na místo správního uvážení soudcovské a sám rozhodl, jaká pokuta by měla být uložena. To by mohl soud učinit podle § 78 odst. 2 s. ř. s. jen na návrh žalobce, pokud by dospěl k závěru, že pokuta byla správním orgánem uložena ve zjevně nepřiměřené výši (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2003, č. j. 6 A 96/2000 - 62, publikovaný pod č. 225/2004 Sb. NSS, www.nssoud.cz). Uložení pokuty v mezích zákonných podmínek je součástí posouzení zákonnosti přezkoumávaného správního rozhodnutí (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). (...) V posuzovaném případě byl krajský soud oprávněn hodnotit námitku žalobkyně týkající se nepřiměřenosti výše uložené sankce pouze z hlediska zákonnosti. Z judikatury Nejvyššího správního soudu přitom vyplývá, že při posuzování zákonnosti uložené sankce správní soud k žalobní námitce přezkoumá, zda správní orgán při stanovení výše sankce zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, zda jeho úvahy o výši pokuty jsou racionální, ucelené, koherentní a v souladu se zásadami logiky, zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení nebo jej nezneužil, ale rovněž, zda uložená pokuta není likvidační [srov. např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 - 133, publikované pod č. 2092/2010 Sb. NSS, www.nssoud.cz, nebo nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/02 ze dne 13. 8. 2002 (N 105/27 SbNU 177; 405/2002 Sb.), nebo sp. zn. Pl. ÚS 38/02 ze dne 9. 3. 2004 (N 36/32 SbNU 345; 299/2004 Sb.); oba dostupné na <http://nalus.usoud.cz>]. Při hodnocení zákonnosti uložené sankce správními soudy není dán soudu prostor pro změnu a nahrazení správního uvážení uvážením soudním, tedy ani prostor pro hodnocení prosté přiměřenosti uložené sankce. Přiměřenost by při posuzování zákonnosti uložené sankce měla význam jediné tehdy, pokud by se správní orgán dopustil některé výše popsané nezákonnosti, v jejímž důsledku by výše uložené sankce neobstála, a byla by takřikajíc nepřiměřená okolnostem projednávaného případu.“

Dle krajského soudu tyto závěry dopadají i na nyní projednávanou věc, a to již minimálně z toho důvodu, že žalobce moderaci uložené pokuty vůbec nenavrhoval. Byť by se tedy mohla soudu uložená sankce jevit jako spíše vyšší než odpovídající, k žalobní námitce mohl přezkoumat pouze zákonnost této sankce. Po důkladném posouzení tvrzení žalobce a odůvodnění obou správních rozhodnutí přitom nezákonnost uložené sankce neshledal. Žalobce namítal, že v předchozím řízení, kdy byl žalobce uznán vinným i ze správního deliktu podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, tedy za umožnění nelegální práce, mu byla uložena pokuta ve výši 220 000 Kč, a představovala tak pouze 4 % horní hranice sazby. Nyní, kdy již bylo rozhodováno pouze o jednom správním deliktu, byla uložena pokuta ve výši 41 % horní hranice sazby. Tento rozdíl je podle žalobce zcela nedůvodný.

Krajský soud samozřejmě s ohledem na § 2 odst. 4 správního řádu a zásadu legitimního očekávání považuje za žádoucí a jediné možné, aby mezi jednotlivými rozhodnutími správních orgánů nevznikaly nedůvodné rozdíly, tím spíše za situace, pokud dochází k novému rozhodnutí v téže věci v důsledku zrušení rozhodnutí původního. Vždy je ale potřeba posuzovat, zda nedošlo ke změně podmínek, tzn. vždy je potřeba zkoumat jednotlivé okolnosti případu. Při ukládání pokuty za správní delikty totiž musí správní orgány

přihlédnout k celé řadě kritérií, které mohou mít vždy jinou váhu. Z toho také vyplývá, že výši uložených pokut nelze mechanicky porovnávat s pouhým odkazem na jejich procentuální vyjádření ve vztahu k horní hranici sazby.

Argumentace žalobce je postavena na skutečnosti, že za více správní deliktů byla uložena procentuálně nižší pokuta než nyní. Tato argumentace však zcela pomíjí tu skutečnost, že správní orgány nepochybně posuzují i absolutní výši pokuty, to znamená, zda uložená pokuta odpovídá i poměrům pachatele. V případě sazeb s horní hranicí několika milionů korun proto jistě dochází i k tomu, že navzdory shledané závažnosti deliktu dojde k uložení pokuty v řádech deseti nebo statisíců. Proto nelze akceptovat prostou úvahu, podle které měla procentuální výše pokuty minimálně odpovídat poměrné výši pokuty dříve uložené. Takto jednoduché porovnání není možné ani z toho důvodu, že v předchozí fázi byla pokuta ukládána v souladu se zásadou absorpce. Podstata této zásady tkví v absorpci sazeb, kdy přísnější trest pohlcuje mírnější (*poena maior absorbet minorem*). To, že pachatel spáchal více správní deliktů, pak představuje „pouze“ přitěžující okolnost. Proto byla uložena pokuta podle sazby přísnější, tj. za delikt umožnění nelegální práce a sankce za nyní projednávaný delikt byla tímto trestem pohlcena. Žalobce tedy porovnával procentuální výše pokut u rozdílných sazeb s rozdílnými skutkovými okolnostmi, když dříve mohla hrát roli právě i absolutní výše pokuty, jak uvedeno shora.

Správní orgán I. stupně přitom nyní při stanovení výše sankce zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, tedy závažnost správního deliktu a okolnosti, za nichž byl spáchán (viz § 141 odst. 2 zákona o zaměstnanosti), přičemž z hlediska kritéria závažnosti deliktu zdůraznil jeho rozsah, tedy nesplnění povinnosti v celkem 29 případech. Současně vymezil i konkrétní polehčující a přitěžující okolnosti případu, když na straně jedné připustil, že žalobce svou informační povinnost, byť v důsledku prováděné kontroly, z velké části (v případě 17 cizinců) splnil pouze s týdenním zpožděním. V ostatních případech však k oznámení došlo i po více než roce a tuto okolnost vzal jako přitěžující. Úvahy správního orgánu I. stupně byly dle soudu dostatečně popsány, nevykazují žádný exces ani prvky svévole. Pokutu uloženou ani ne v polovině zákonné sazby tak nelze považovat za nepřiměřenou a vymykající se okolnostem případu. Na tomto závěru nemění nic ani ta skutečnost, že předmětný správní delikt je obecně deliktem méně závažným. Tato skutečnost je totiž již vyjádřena samotnou výši horní hranice zákonné sazby (srov. § 140 odst. 4 zákona o zaměstnanosti).

Uložená pokuta pak nepředstavuje ani likvidační zásah do majetkové sféry žalobce, přinejmenším to nelze z ničeho dovodit. Z prvostupňového rozhodnutí vyplývá, že se správní orgán I. stupně zabýval i dopadem pokuty z pohledu majetkových poměrů žalobce a dospěl k závěru, že pokuta ve výši 41 000 Kč majetkovým poměrům žalobce odpovídá (a není tak likvidační). Vycházet přitom mohl toliko z jemu dostupných zdrojů, protože žalobce sám přes výzvy žádné podklady ke svým majetkovým poměrům nepředložil. Posuzování majetkových poměrů bylo o to složitější, že dle odůvodnění rozhodnutí žalobce nevložil do Sbírký listin obchodního (nyní veřejného) rejstříku žádné aktuální dokumenty týkající se jeho hospodaření (poslední účetní závěrka byla z roku 2010). Majetkové poměry proto správní orgán I. stupně hodnotil pouze z výše základního kapitálu dosahujícího 50 000 Kč a ze skutečnosti, že žalobce je spíše malým zaměstnavatelem, jenž ale na trhu působí již sedm let; disponuje také dvěma živnostenskými oprávněními. Přestože tyto skutečnosti nenasvědčují tomu, že by

žalobce byl družstvem se skutečně silným majetkovým substrátem, rozhodně nelze s ohledem na jeho pasivitu správnímu orgánu I. stupně vyčítat, že uloženou pokutu shledal odpovídající a nikoli likvidační. Pouze z těchto údajů totiž nelze dovodit, že by se uložená pokuta, uložená nadto ve spodní polovině zákonné sazby, majetkovým poměrům žalobce vymykala a byla tak pro něj zničující. Výše základního kapitálu bez dalšího rozhodně neindikuje celkové majetkové poměry dané právnické osoby, když nevypovídá nic bližšího o dalších složkách zdrojů družstva ani o stavu skutečných peněžních prostředků zejména na bankovních účtech. Pakliže žalobce v podané žalobě argumentoval v zásadě právě jen výši základního kapitálu, nelze než jeho argumenty považovat za nedostatečné. Stejně tak je nedostatečné i tvrzení, že družstvo má málo členů, když tato zcela obecná informace nevypovídá nic o tom, jak tato skutečnost ovlivňuje schopnost žalobce pokutu uhradit. A pokud dále žalobce namítal, že sankce má mít především funkci preventivní, přičemž naplněním této funkce nemůže být skončení činnosti žalobce, krajský soud opakuje, že samotné tvrzení žalobce o likvidačním charakteru pokuty závěry obou správních orgánů zvrátit nemůže. Mimo výši svého základního kapitálu nepředložil žalobce žádné konkrétní argumenty, natož podklady, ze kterých by likvidační charakter pokuty vyplýval. Nelze navíc samozřejmě přehlížet ani to, že správní sankce musí plnit nejen funkci preventivní, ale rovněž i represivní, což znamená, že uloženou sankci musí pachatel správního deliktu pociťovat jako nezanedbatelnou újmu – v tomto případě jako negativní zásah do své majetkové sféry.

VI. Závěr a náklady řízení

S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti shledal krajský soud podanou žalobu nedůvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

O náhradě nákladů řízení krajský soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce ve věci úspěch neměl (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta), a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu nad rámec jeho běžné administrativní agendy žádné náklady nevznikly.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. 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 zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

V Brně dne 15. 9. 2016

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu