



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců JUDr. Mariana Kokeše, Ph.D., a JUDr. Faisala Husseiniho, Ph.D., ve věci

žalobce: **Lintar s.r.o., IČO 06949479**
sídlem Revoluční 762/13, 110 00 Praha
zastoupený advokátem Mgr. Lukášem Matasem
sídlem E. Beneše 2439/70, 301 00 Plzeň

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 9. 2020, č. j. 5648/1.30/20-4, sp. zn. S9-2020-186,

takto:

- I. Žaloba se **zamítá**.
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce se podanou žalobou domáhá zrušení v záhlaví citovaného rozhodnutí, kterým žalovaný k odvolání žalobce částečně změnil a ve zbylé části jako věcně správné potvrdil

rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 22. 6. 2020, č. j. 6071/9.30/20-10, kterým správní orgán prvního stupně uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v rozhodném znění (dále jen „zákon o zaměstnanosti“) tím, že dvěma cizincům ukrajinské státní příslušnosti umožnil výkon nelegální práce v České republice dle § 5 písm. e) bodu 1 zákona o zaměstnanosti, tedy závislé práce mimo pracovněprávní vztah, a ze spáchání přestupku podle § 140 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti tím, že jako zaměstnavatel neměl v místě pracoviště Frauenthal Automotive Hustopeče s.r.o. kopie dokladů prokazujících existenci pracovněprávního vztahu se 13 zaměstnanci, a ze spáchání přestupku na úseku pracovní doby s vazbou na § 112 odst. 1 věty první zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení proti nim, v rozhodném znění (dále jen „přestupkový zákon“) tím, že 5 zaměstnancům nevedl evidenci pracovní doby s vyznačením začátku a konce odpracované směny, čímž porušil § 136 odst. 1 zákona o zaměstnanosti. Za uvedené přestupky byla žalobci podle § 35 písm. b) a § 46 přestupkového zákona a § 140 odst. 4 písm. zákona o zaměstnanosti uložena pokuta ve výši 160 000 Kč.

2. Žalovaný změnil napadené rozhodnutí tak, že upravil formulaci I. výroku a v části, ve které byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku na úseku pracovní doby, rozhodnutí správního orgánu prvního stupně pro jednoho z 5 vyjmenovaných zaměstnanců za měsíc březen zrušil a zastavil v této části řízení, z důvodu čehož také snížil pokutu, uloženou žalobci, na 155 000 Kč. Ve zbytku žalovaný rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil a odvolání žalobce zamítl.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

3. Ve včas podané žalobě (§ 72 odst. 1 ve spojení s odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s. ř. s.“), splňující též ostatní podmínky řízení (§ 65, § 68 a § 70 s. ř. s.), žalobce navrhuje, aby krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušil.
4. Žalobce v první řadě namítá, že žalovaný porušil při udělování pokuty žalobci zásadu individualizace správního trestu. Nezohlednil totiž dostatečně osobní a majetkové poměry žalobce.
5. Žalobce dále polemizuje s tím, zda mu může být kladeno za vinu, že se zaměstnanci zaměstnavateli neprokážou platnými doklady, nýbrž padělky, jak bylo zjištěno před správním orgánem prvního stupně. Dle žalobce pak také nebylo dle žalobce prokázáno, že to byl on, kdo umožnil výkon nelegální práce dvěma vyjmenovaným cizincům ukrajinské státní příslušnosti. Mělo být provedeno dokazování za účelem zjištění toho, kdo těmto cizincům předal čipové karty.
6. Co se týče přestupku žalobce, spočívajícího v tom, že nedisponoval doklady k prokázání pracovněprávního vztahu se 13 svými zaměstnanci, v tomto ohledu žalobce uznává toto pochybení, nicméně domnívá se, že toto pochybení bylo pouze formální, bez společenské škodlivosti, neboť žalobce zaměstnává během kalendářního roku stovky zaměstnanců a vždy si řádně plní své povinnosti.

III. Vyjádření žalovaného

7. Žalovaný ve vyjádření k žalobě poukazuje na shodnost žaloby s odvoláním proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Z toho důvodu k jednotlivým žalobním

bodům odkazuje na obsah odůvodnění napadeného rozhodnutí a setrvává na svém stanovisku ohledně zákonnosti procesního postupu správních orgánů i jejich rozhodnutí.

IV. Posouzení věci soudem

8. Krajský soud, za splnění podmínek dle § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, přezkoumal v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) napadené rozhodnutí žalovaného, včetně řízení předcházejícího jeho vydání, a dospěl k závěru, že žaloba **není důvodná** (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
9. Krajský soud v první řadě uvádí, že ačkoliv tomu na první pohled rozsah žaloby nenapovídá, žaloba je ve skutečnosti velice kusá co do argumentace, vztahující se k meritu nyní projednávané věci. K tomu krajský soud uvádí, že *„míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod, byť i vyhovující, obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není naprosto namístě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta“* (rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78; rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na www.nssoud.cz). Obecně formulované námitky je tak krajský soud oprávněn podrobit přezkumu toliko v obecné rovině.
10. Pokud tedy žalobce namítá porušení zásady individualizace správního trestu, k tomu krajský soud uvádí, že ze správního spisu vyplývá, že žalobce byl opakovaně vyzván správním orgánem prvního stupně k doložení svých osobních a majetkových poměrů, avšak neučinil tak a ani v řízení o odvolání tak neučinil. První „fáze“ prokazování majetkových poměrů žalobce tudíž proběhla až před krajským soudem při prokazování nároku na přiznání odkladného účinku žalobě. Jak přitom vyplývá z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, *„[s]právní orgán ukládající pokutu za jiný správní delikt je povinen přihlídnout 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. Správní orgán vychází při zjišťování osobních a majetkových poměrů z údajů doložených samotným účastníkem řízení, případně z těch, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení či které si opatří samostatně bez součinnosti s účastníkem řízení. Nelze-li takto získat přesné informace, je správní orgán oprávněn stanovit je v nezbytném rozsahu odhadem.“*
11. Ze správního spisu taktéž vyplývá, že správní orgán prvního stupně se pokusil zjistit osobní a majetkové poměry žalobce vlastní činností, a to průzkumem veřejně dostupných rejstříků, jako jsou obchodní rejstřík, insolvenční rejstřík, dále průzkumem údajů u Českého statistického úřadu a v registru plátců DPH. Vzhledem k tomu, že žalobce ani přes výzvu nedoložil své osobní a majetkové poměry, správní orgán prvního stupně učinil pro účely zohlednění osobních a majetkových poměrů žalobce z takto zjištěných informací a informací, získaných v průběhu řízení s žalobcem, kvalifikovaný odhad. Takový postup je zcela v souladu se zákonem i judikaturou správních soudů. Skutečnost, že žalobce nedoložil v průběhu správního řízení své osobní a majetkové poměry, ačkoliv je uvádí v žalobě proti napadenému rozhodnutí, jdou k tíži žalobce, nikoliv žalovaného.

12. Z citovaného usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 As 9/2008-133 se pak podává, že povinnost zkoumat osobní a majetkové poměry pachatele se vztahuje nejen na rozhodování správních orgánů, ale obdobně je povinen výši pokuty přezkoumat i správní soud. Proto se v intencích tohoto závěru i k žalobní námitce žalobce krajský soud zabýval otázkou přiměřenosti správními orgány uložené pokuty. Krajský soud vycházel jednak z dokladů založených ve správním spisu, opatřených správními orgány, jednak z dokladů předložených žalobcem k výzvě krajského soudu, učiněné v souvislosti s návrhem žalobce na přiznání odkladného účinku žalobě ve smyslu § 73 s. ř. s. K námitkám žalobce, týkajícím se zejména poměru jeho příjmů k uložené pokutě a její nepřiměřenosti, krajský soud odkazuje i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 8. 2014, č. j. 10 Ads 140/2014-58, ze kterého plynou i některé závěry týkající se typové závažnosti předmětného správního deliktu a kritérií pro ukládání sankce, včetně recidivy: „[25] *Zákaz likvidačních pokut neznamena, jak mylně dovozují stěžovatelka, 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. Ta v sobě vždy zahrnuje jak typovou závažnost, kterou zákonodárce vyjádřil již rozpětím zákonné sazby pro uložení pokuty, tak individuální závažnost protiprávního jednání v konkrétním případě (srov. cit. usnesení rozšířeného senátu, bod 28). [26] V daném případě zákonodárce přisoudil veřejnému zájmu velký význam, který se odrazil v horní hranici sazby stanovené na 10 000 000 Kč. Delikt stěžovatelky je tak jednoznačně nejzávažnějším správním deliktem podle zákona o zaměstnanosti. Pokud se stěžovatelka rozhodla podnikat a pro tyto účely zaměstnávala zaměstnance, měla povinnost se při tom řídit pracovněprávními předpisy. Ty však vědomě porušovala, a to dokonce opakovaně. Následky tohoto jednání se odrážely jak ve sféře samotných „na černo“ zaměstnaných cizinců, tak v oblasti veřejnoprávní. Individuální poměry stěžovatelky a nedobytnost některých pohledávek byly zohledněny již správním orgánem I. stupně [...]. [27] Stěžovatelka tvrdí, že uložená sankce více než sedmsetkrát převyšuje výši jejího zisku z předchozího účetního období a v tomto směru je prý likvidační. Toto tvrzení dokládala výkazem zisku a ztrát za rok 2012 a přiznáním k dani právnických osob za tentýž rok. Pokud by však zdejší soud argumentaci stěžovatelky akceptoval, znamenalo by to, že stěžovatelka by nebyla za tento správní delikt postižitelná nikdy, tj. ani při uložení nejnižší možné pokuty (tj. v té době 250 000 Kč), neboť by pokutu mohla vždy označit jako likvidační. Dovedeno ad absurdum si lze v tomto ohledu také představit, že by delikvent záměrně formálně (účetně) udržoval své hospodářské výsledky na co nejnižší možné míře a přitom se dopouštěl závažných správních deliktů, aby pak následně mohl argumentovat likvidačním charakterem pokuty.“ (obdobně srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 25. 6. 2019, č. j. 29 Ad 4/2017-256).*
13. V kontextu skutkových zjištění správních orgánů, žalobcem předložených důkazů ohledně jeho majetkových poměrů a s ohledem na výše rekapitulované judikатурní závěry krajský soud dospěl, že pokuta ve výši 155 000 Kč nepředstavuje pokutu uloženou v nepřiměřené výši či dosahující intenzity pokuty likvidační povahy, neboť uložená pokuta současně naplňuje smysl a účel správního trestání, tj. v daném případě odpovídá jak funkci preventivní, tak funkci represivní, v níž se odráží závažnost a škodlivost jednání žalobce, naplňujícího znaky skutkové podstaty přestupků dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti a § 140 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti. Na uvedeném závěru nic nemění skutečnost, že žalobě byl usnesením krajského soudu ze dne 19. 11. 2020, č. j. 29

Ad 18/2020-29, přiznán odkladný účinek ve smyslu § 73 s. ř. s, neboť jak zde krajský soud konstatoval, „*přestože z údajů vyplývajících z předložených listin nelze dle krajského soudu bez dalšího přisvědčit žalobci v jeho argumentaci, že úhrada uložené pokuty ve výši 155 000 Kč bude pro něho sama o sobě likvidační, nelze nezohlednit žalobcem rovněž tvrzené objektivní okolnosti, a to konkrétně důsledky vyvolané přijetím vládních opatření (omezení) v boji proti pandemii viru COVID-19. Je nezpochybnitelné, že tato opatření mají významné dopady nejen na podnikatelskou činnost drtivě většiny subjektů ze soukromého sektoru, ale obecně i na stav ekonomiky a národního hospodářství v ČR obecně, přičemž, jak vyplývá z žalobcem předložených listin (a zde patrného srovnání účetních období aktuálních a minulých), žalobce a jeho podnikatelská činnost náleží právě do oné množiny subjektů, které jsou omezujícími vládními opatřeními významně dotčeni. Krajský soud proto primárně se zohledněním těchto okolností, jejichž konkrétní dopady nadto nelze (s ohledem na stále přetrvávající stav) v současnosti ani jednoznačně určit a kvantifikovat, konstatuje, že na rozdíl od újmy, která by žalobci vznikla v důsledku povinnosti uhradit uloženou pokutu ve výši 155 000 Kč, nebude žádná třetí osoba dotčena tím, že bude vyčkáno konečného meritorního rozhodnutí soudu o žalobě; a stejně tak škodu státu v podobě případných úroků z prodlení nelze pokládat za újmu nepoměrně větší než újmu na straně žalobce.*“

14. Co se týče druhé námitky žalobce, týkající se přestupku, spočívajícího v umožnění výkonu nelegální práce dvěma cizincům tím, že tito pracovali mimo pracovněprávní vztah, ani tuto krajský soud nepovažuje za důvodnou. Je třeba podotknout, že argumentace žalobce je v tomto ohledu vnitřně rozporná. Ten totiž na jedné straně argumentuje tím, že po něm nelze legitimně požadovat, aby nesl odpovědnost za to, že jeho zaměstnanci se neprokážou platnými doklady, nýbrž padělky, na druhé straně uvádí, že nebylo provedeno dokazování k zjištění, kdo vlastně umožnil dvěma cizincům ukrajinské státní příslušnosti výkon nelegální práce tím, že jim poskytl čipové karty. Tedy argumentace na krajský soud působí tak, že na jedné straně žalobce nepopírá, že zaměstnával tyto konkrétní osoby, avšak nese odpovědnost za to, že se mu prokázaly falešnými doklady, na straně druhé uvádí, že vůbec neví, kdo vlastně těmto cizincům umožnil výkon nelegální práce.
15. Ať již však chtěl zvolit žalobce kteroukoliv z těchto protichůdných argumentací, ani jedna by nebyla důvodná. Správní orgán prvního stupně vůbec nevystavil napadené rozhodnutí o přestupku na tom, že by žalobci byly předloženy padělky dokladů cizinců. Naopak, cizinci se prokazovali doklady pravými, a byly to cizí čipové karty s logem žalobce, na jejichž základě pracovali tito cizinci mimo pracovněprávní vztah.
16. K druhé zvolené argumentaci je potřeba uvést, že odpovědnost za přestupky zaměstnavatele dle § 140 odst. 1 zákona o zaměstnanosti je koncipována jako odpovědnost objektivní. Nezkoumá se proto míra zavinění žalobce, podstatné je pouze to, že žalobce umožnil výkon nelegální práce cizinci – toto umožnění pak spočívalo v tom, že předmětní cizinci disponovali zaměstnaneckými kartami uživatelské společnosti, vydanými pro zaměstnance žalobce, který je agenturou práce. Pokud by pak žalobce zjistil, že někdo z jeho zaměstnanců úmyslně umožnil pracovat na svou zaměstnaneckou kartu někomu jinému, je přece oprávněn vymáhat po takovém zaměstnanci náhradu škody, tímto jednáním způsobené, v plné výši. Nadto je však potřeba zdůraznit, že ačkoliv žalobce tvrdí, že cizinci, jimž umožnil výkon nelegální práce, pracovali na zaměstnanecké karty, které jim mohly být dány zaměstnanci žalobce, na jejichž jméno byly karty vydány, tyto zaměstnance, na jejichž jména byly karty vydány, v průběhu správního řízení žalobce vůbec neidentifikoval.

17. Jinými slovy, žalobce tvrdí, že existují zaměstnanci, na jejichž jména byly vydány zaměstnanecké karty, jimiž disponovali cizinci, vykonávající nelegální práci, ze správního spisu však nevyplývá, že by žalobce předložil jediný důkaz o skutečné existenci těchto zaměstnanců. Lze přitom s poměrně solidní mírou pravděpodobnosti usuzovat, že pokud by zaměstnanci, na jejichž jméno byla vydána zaměstnanecká karta, skutečně existovali, projevil by žalobce snahu předvést tyto zaměstnance před správní orgán prvního stupně, aby mohli vysvětlit, proč zaměstnanecké karty, vydané na jejich jméno, skončily v ruce někoho jiného.
18. K poslední námitce ohledně nenaplnění materiální stránky přestupu, spočívajícího v nepředložení dokladů prokazujících existenci pracovněprávního vztahu s 13 cizinci, které žalobce zaměstnával, krajský soud uvádí, že se ztotožňuje s argumentací žalovaného, přičemž pouze krátkou cestou odkazuje na právní názor, vyjádřený již v rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 27. 2. 2020, č. j. 30 Ad 5/2018-52, na který odkazoval taktéž žalovaný v napadeném rozhodnutí: *„Podle soudu se žalobkyně mylí rovněž v tom, že neobrozila žádný právem chráněný zájem. Jak uváděl správní orgán I. stupně na straně 5 svého rozhodnutí, společenskou škodlivost lze spatřovat „ve ztěžování a vytváření překážek výkonu kontrolní činnosti. (...) nedoložení pracovněprávních dokladů v místě pracoviště způsobuje nemožnost kontroly skutečného stavu věci a poskytuje prostor k zastření porušení zákona.“ Jakkoli se jednání žalobkyně může jevit do jisté míry bagatelní, je nutné ve shodě se správními orgány trvat na tom, že skutková podstata přestupku podle § 140 odst. 2 písm. e) zákona o zaměstnanosti byla naplněna. Byly-li naplněny formální znaky přestupku, lze hovořit rovněž o naplnění jeho materiální stránky (k tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2012, č. j. 1 As 118/2012-23). Navíc jak bylo zmíněno výše, smyslem zavedení informační povinnosti zaměstnavatelů podle § 136 odst. 1 zákona o zaměstnanosti byla snaha o zamezení nelegální práci. U pracovněprávních vztahů založených dohodou o provedení práce je nutné striktně vyžadovat doložení těchto dokladů již při kontrole na místě, aby nedocházelo k dodatečnému vyhotovování dokladů obsahujících nepravdivé údaje (např. o době trvání smluvního vztahu). Přestože se žalobkyni trestání za zmíněný přestupek může zdát přísné, sleduje jasný a smysluplný záměr (zamezit nelegální práci). I podle soudu je proto nutné na dodržování informační povinnosti plynoucí z § 136 odst. 1 zákona o zaměstnanosti trvat.“* Krajský soud nemá důvod se od výše vyjádřené argumentace v nyní projednávané věci odchýlit, ostatně žalobce ani neuvádí, v čem spočívají výjimečné okolnosti, které by mohly zakládat skutečnost, že i přes naplnění formální stránky přestupku nebyla naplněna jeho materiální stránka.

V. Závěr a náklady řízení

19. Krajský soud proto na základě výše uvedeného žalobu dle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl, neboť není důvodná.
20. 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 nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníkovi řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly, protože mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení:

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.

Brno 13. srpna 2021

JUDr. Zuzana Bystřická v.r.
předsedkyně senátu