



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátě složeném z předsedy Ing. Mgr. Martina Jakuba Bruse a soudců JUDr. Jiřího Derfla a JUDr. Martiny Vernerové ve věci

žalobkyně: **DAR Corporation s.r.o.**, IČO: 24122319,
sídlem Dukelská 1266/51, 430 01 Chomutov,
zastoupena Mgr. Ing. Vlastimilem Němcem, advokátem,
sídlem Kadaňská 3550, 430 03 Chomutov,

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 10. 2019, č. j. 3346/1.30/19-3,

takto:

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

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

(K.ř.č. 1 - rozsudek)

Odůvodnění:

1. Žalobkyně se žalobou podanou v zákonem stanovené lhůtě prostřednictvím svého právního zástupce domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného Státního úřadu inspekce práce ze dne 22. 10. 2019, č. j. 3346/1.30/19-3, jímž bylo zamítnuto její odvolání a potvrzeno rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj se sídlem v Brně (dále jen „oblastní inspektorát“) ze dne 27. 2. 2019, č. j. 37599/9.30/18-7. Tímto rozhodnutím oblastní inspektorát uznal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), jehož se dopustila tím, že:

A. umožnila 11 příslušníkům ukrajinské státní příslušnosti výkon nelegální práce dle § 5 písm. e) bod 1. zákona o zaměstnanosti tím, že jim v uvedená období na pracovišti společnosti Gebauer a Griller Kabeltechnik, spol. s r.o., IČO: 49977644, na adrese Nádražní 677 v Mikulově (dále jen „pracoviště společnosti GGK“) umožnila výkon závislé práce, spočívající v ručních a strojních operacích při výrobě elektrokabelů, mimo pracovněprávní vztah, čímž byl porušen § 3 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů,

B. umožnila 18 příslušníkům ukrajinské státní příslušnosti výkon nelegální práce dle § 5 písm. e) bod 2. zákona o zaměstnanosti tím, že jim v uvedená období na pracovišti společnosti GGK umožnila výkon závislé práce, spočívající v ručních a strojních operacích při výrobě elektrokabelů, bez povolení k zaměstnání, čímž byl porušen § 89 zákona o zaměstnanosti,

C. umožnila 49 příslušníkům ukrajinské státní příslušnosti, u kterých je vždy uvedeno příslušné povolení k zaměstnání s místem výkonu práce, výkon nelegální práce dle § 5 písm. e) bod 2. zákona o zaměstnanosti tím, že jim v uvedená období umožnila, aby pro ni na pracovišti společnosti GGK vykonávali práci v rozporu s příslušnými povoleními k zaměstnání, konkrétně s místem výkonu práce, čímž byl porušen § 89 odst. 2 ve spojení s § 92 odst. 3 písm. b) a § 93 zákona o zaměstnanosti.

Za tyto skutky jí oblastní inspektorát podle § 35 písm. b) a § 46 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“) a podle § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti uložil pokutu ve výši 4 300 000 Kč. Oblastní inspektorát současně podle § 95 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky žalobkyni uložil povinnost uhradit náklady řízení paušální částkou 1 000 Kč. Žalobkyně se v žalobě zároveň domáhala toho, aby soud žalovanému uložil povinnost nahradit jí náklady soudního řízení.

Žaloba

2. Žalobkyně označila napadené rozhodnutí za nezákonné co do výše uložené sankce, neboť uložená pokuta je zcela zjevně nepřiměřená a pro ni jednoznačně likvidační. Porušena byla zásada legitimního očekávání, jelikož správní orgány mají rozhodovat tak, aby v podobných případech nevznikly nedůvodné rozdíly, ve smyslu § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a zásada rovnosti ve smyslu § 7 odst. 1 téhož zákona, k čemuž odkázala na odbornou literaturu a judikaturu Nejvyššího správního soudu. Jí uložená sankce vybočuje z běžné rozhodovací praxe v obdobných případech. Žalobkyni je známo, že v obdobných případech nebyly správním orgánem ukládány sankce v tak vysokých částkách – nešlo o jednotky miliónů, ale vždy řádově o jednotky statisíců.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

3. Podle žalobkyně je namístě, aby soud v rámci řízení o žalobě vyzval žalovaného, aby doložil a prokázal, že při ukládání sankce žalobkyni nedošlo z jeho strany k porušení zásady legitimního očekávání a zásady rovnosti. Žalovaný by podle žalobkyně měl soudu předložit svá rozhodnutí v obdobných věcech, z nichž bude vyplývat výše ukládaných sankcí. Žalovaný na toto zcela rezignoval, když nereflektoval ani skutečnosti uváděné žalobkyní ohledně likvidačního následku ve spojení s dalšími okolnostmi, které žalobkyně řádně doložila, a tyto zcela pominul, avšak žalobkyně na ně tímto opětovně odkazuje.

Vyjádření žalovaného k žalobě

4. Žalovaný k výzvě soudu předložil správní spis a písemné vyjádření k žalobě, v němž navrhl její zamítnutí. Odkázal přitom na vydaná rozhodnutí, která obsahují správní uvážení při stanovení druhu a výměry správního trestu. Dále poukázal na to, že žalobkyně nezpochybňuje provedené správní uvážení, resp. nenamítá, že by správní orgány nesprávně vyhodnotily závažnost přestupku, způsob spáchání přestupku, okolnosti jeho spáchání, následky spáchání, přitěžující a polehčující okolnosti, a nesprávnost nenamítá ani v části, kde se zabývaly jejími osobními a majetkovými poměry. Shrnul, že bylo prokázáno, že žalobkyně v různých časových obdobích umožnila výkon nelegální práce celkem 67 cizincům, z toho 49 cizincům v rozporu s povolením k zaměstnání a 18 cizincům bez povolení, přičemž 11 z těchto 18 i mimo pracovněprávní vztah. Žalovaný odmítá, že by uložená sankce vybočovala z běžné rozhodovací praxe v obdobných případech, což má vyplývat i z doložených rozhodnutí, z nichž soudu zaslal (kvůli časové náročnosti anonymizování celých rozhodnutí) anonymizované výroky rozhodnutí, jejichž obsah ve svém vyjádření též shrnul údajem o výši pokuty a konkretizací spáchaného přestupku. Jde nejprve o rozhodnutí vycházející z téže kontrolní akce oblastního inspektorátu provedené na pracovišti společnosti GGK, na jejímž základě byla potrestána i žalobkyně, a o další, již pravomocná rozhodnutí oblastního inspektorátu. S poukazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2014, č. j. 4 Ads 118/2013-33, žalovaný uzavřel, že on ani oblastní inspektorát nejsou povinni ve svých rozhodnutích uvádět konkrétní obdobné případy své rozhodovací praxe, jestliže setrvávají na své dosavadní praxi a nehodlají ji měnit.

Posouzení věci soudem

5. O žalobě soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) bez jednání, neboť žalovaný s tímto postupem souhlasil a žalobkyně po řádném poučení nesdělila svůj nesouhlas s takovýmto projednáním, ačkoli byla ve výzvě výslovně poučena, že nevyjádří-li se v dané lhůtě, má se za to, že souhlas s rozhodnutím bez jednání byl udělen.
6. Napadené rozhodnutí žalovaného soud přezkoumal v řízení podle části třetí hlavy druhé prvního dílu s. ř. s., který vychází z dispoziční zásady vyjádřené v § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 větě druhé a třetí a v § 75 odst. 2 větě první s. ř. s. Z této zásady vyplývá, že soud přezkoumává zákonnost rozhodnutí správního orgánu pouze v rozsahu, který žalobce uplatnil v žalobě nebo během dvouměsíční lhůty po oznámení napadeného rozhodnutí ve smyslu § 72 odst. 1 věty první s. ř. s. Povinností žalobce je proto tvrdit, že rozhodnutí správního orgánu nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení, a toto tvrzení zdůvodnit. Nad rámec žalobních bodů musí soud přihlídnout toliko k vadám napadeného rozhodnutí, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu nebo které

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

vyvolávají nicotnost napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 2 s. ř. s. Takové nedostatky však v projednávané věci nebyly zjištěny.

7. Na tomto místě soud předesílá, že po přezkoumání skutkového a právního stavu a po prostudování obsahu předloženého správního spisu dospěl k závěru, že žaloba proti rozhodnutí žalovaného není důvodná.
8. Soud v obecném duchu shrnuje ustálené závěry judikatury, podle které je správní praxe zakládající legitimní očekávání ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (případně i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006-132, publ. pod č. 1915/2009 Sb. NSS). Ze zásady zákazu libovůle a neodůvodněné nerovného zacházení (viz čl. 1 věta první Listiny základních práv a svobod) vyplývá princip zásadní vázanosti správního orgánu vlastní správní praxí v případě, že mu zákon dává prostor pro uvážení, pokud se taková praxe vytvořila (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 2 Ans 1/2005-57, publ. pod č. 605/2005 Sb. NSS). Tento princip lze považovat za jeden z vůdčích ústavních principů, jež musí veřejná správa ve své činnosti respektovat, a našel ostatně své legislativní vyjádření i na úrovni jednoduchého práva v § 2 odst. 4 in fine správního řádu, v němž se praví, že správní orgán dbá, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.
9. Rovněž však soud považuje za nutné poukázat na to, že povinností účastníka je uvést v žalobě žalobní body (námitky), ze kterých musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Jde o jednu ze základních náležitostí žaloby týkající se přezkoumání rozhodnutí správního orgánu, jež je zakotvena v § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Žalobce je povinen vylíčit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti. Právní náhled na věc se přitom nemůže spokojit toliko s obecnými odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtkami (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005-58). Obdobně např. v rozsudku ze dne 17. 2. 2006, č. j. 8 Azs 134/2005-44, Nejvyšší správní soud konstatoval, že za žalobní body nelze považovat ani prostý výčet paragrafů správního řádu, které údajně žalovaný porušil, ani jejich parafrázi bez jakékoliv specifikace. Stejně tak je bez dalšího nedostatečný pouhý odkaz na citovanou judikaturu.
10. Žalobkyně uvedla, že uložená sankce vybočuje z běžné rozhodovací praxe v obdobných případech, kdy jí je známo, že v obdobných případech správním orgánem nebyly ukládány sankce v tak vysokých částkách, ale spíše pokuty řádově v jednotkách statisíců. Přesto žádná taková rozhodnutí dokládající údajnou správní praxi žalovaného či oblastního inspektorátu, která v jejím případě neměla být respektována, neoznačila ani nedoložila. Stejně tak nepopsala, v čem se mají tyto údajné věci v podstatných rysech shodovat či podobat její věci. Přitom reálná možnost, jak se dostat k údajům svědčícím o ustálené rozhodovací praxi správního orgánu, nepochybně existuje. Jsou to jednak nejrozličnější výroční zprávy a statistiky, jakož např. i žádosti o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

11. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 2. 2014, č. j. 4 Ads 118/2013-33, konstatoval, že „jakkoli zásadně spočívá důkazní břemeno ohledně prokázání ustálené správní praxe na žalobci, který se této rozhodovací praxe správních orgánů dovolává, nelze přehlédnout, že je to zpravidla pouze žalovaný, kdo má přesné a úplné informace o své rozhodovací činnosti. To platí tím spíše u správních orgánů, které svou rozhodovací činnost veřejně nepublikují. Nelze např. po žalobci spravedlivě požadovat, aby prokázal, že neexistují jiná rozhodnutí v obdobných věcech, než ta, kterých se dovolává, ani nelze od žalobce požadovat, aby doložil přesný obsah rozhodnutí správních orgánů, k nimž nemá přístup. **Proto zásadně postačuje, aby žalobce doložil, že správní orgán v rozhodné době v typově srovnatelných věcech (tj. ve věcech správních deliktů podle téhož ustanovení zákona) rozhodoval určitým způsobem, tj. zde ukládal pokuty v určité výši.** V souladu s principem kontradiktornosti řízení lze v takových případech, kdy žalobce prokáže odlišné rozhodování stejného správního orgánu v typově srovnatelných věcech, požadovat od žalovaného, aby odlišnost rozhodování vysvětlil, tj. aby doložil odlišnosti ve věcech, jichž se žalobce dovolává, případně doložil rozhodování ve věcech, které jsou podle jeho názoru více srovnatelné s řešeným případem, než rozhodovací praxe, které se žalobce dovolává“ (zvýraznění provedeno zdejším soudem). Od věci projednávané Nejvyšším správním soudem se však nyní zdejším soudem projednávaná věc liší v tom, že žalobkyně to, že žalovaný či oblastní inspektorát v rozhodné době v typově srovnatelných věcech rozhodovali určitým způsobem, tj. ukládali řádově nižší pokuty, nijak nedoložila. Nebyl proto naplněn předpoklad pro to, aby žalovaný následně její (zcela obecné a nedoložené) tvrzení vyvracel a svou rozhodovací činnost v jiných případech vysvětloval. Ten závěr je ostatně v souladu s dalším rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2015, č. j. 6 As 159/2014-52, který na východiska plynoucí z rozsudku téhož soudu ze dne 14. 2. 2014, č. j. 4 Ads 118/2013-33, navázal: „Vždy je tak nutné rozhodovací praxi, která měla založit stěžovatelova legitimní očekávání co do výše sankce, alespoň v základních rysech tvrdit a doložit. Pokud toho stěžovatel není schopen nebo mu tato praxe není známa, stěží mu může založit jakékoliv očekávání, tím méně legitimní očekávání ve výše uvedeném smyslu“.
12. Z tohoto důvodu soud žalovaného nevyzval k doložení a prokázání toho, že se při ukládání sankce žalobkyni neodchýlil od své ustálené správní praxe, a nezabýval se (resp. neprovedl dokazování) ani rozhodnutími, které mu žalovaný sám předložil spolu s vyjádřením k žalobě.
13. Soud je dále toho názoru, že správní orgány nejsou povinny v odůvodnění svých rozhodnutí uvádět, že jejich rozhodnutí je v souladu s jejich ustálenou správní praxí. Takováto povinnost je stíhá zásadně pouze případech, kdy se od takové praxe v konkrétním případě chtějí odchýlit. Nejvyšší správní soud v již citovaném rozsudku ze dne 14. 2. 2014, č. j. 4 Ads 118/2013-33, uvedl též, že „je jistě optimální, když se správní orgán v rámci odůvodnění svého rozhodnutí vypořádá i s otázkou, zda je jeho rozhodnutí souladné s jeho rozhodovací praxí. Na druhou stranu nelze od správních orgánů požadovat, aby v odůvodnění svého rozhodnutí svou rozhodovací praxi podrobně rekapitulovaly a aplikovaly na řešený případ, což by bylo značně matoucí zejména u správních orgánů, které svou rozhodovací činnost veřejně nepublikují, proto by si účastníci odkazy na předchozí rozhodnutí nemohli nijak ověřit. Povinnost důkladného vypořádání se s předchozí rozhodovací prací v rámci odůvodnění však správní orgán stíhá v případech, kdy se správní orgán rozhodne svou dosavadní rozhodovací praxi změnit (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 18. 10. 2010, sp. zn. IV. ÚS 3207/07). Obecně proto stačí, pokud správní orgán argumentaci vytykající mu rozpor s předchozí rozhodovací praxí vyvrátí v rámci soudního přezkumu svého rozhodnutí“.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

K tomu zdejší soud znovu opakuje, že nezbytným předpokladem pro to, aby se soud rozporem s předchozí rozhodovací praxí správního orgánu mohl zabývat, je řádně formulovaný a podložený žalobní bod. To se však v projednávané věci nestalo.

14. V případě žalobních námitek se žalobce nemůže omezit ani na pouhý obecný, typový odkaz na spis či jeho část (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, č. j. 8 As 53/2008-86), jak učinila v projednávané věci žalobkyně, když uloženou pokutu označila za jednoznačně likvidační. Řízení před správním soudem není pokračováním správního řízení, jde o řízení zcela oddělené, a proto nelze při formulaci žalobních bodů pouze odkazovat na písemnosti ve správním řízení. Odkaz na skutkovou či právní argumentaci lze akceptovat jako součást žalobních důvodů pouze za výjimečných podmínek, přičemž jednou z nich nevyhnutelně je, aby byl v textu žaloby učiněný odkaz zcela konkrétní, směřující na jednoznačně individualizovanou a nezaměnitelnou skutkovou či právní argumentaci, tj. na konkrétní bod. Tato primární podmínka není v nyní projednávané věci v případě této části námitek naplněna, neboť odkaz žalobkyně na ji „*uváděné skutečnosti...ohledně likvidačního následku ve spojení s dalšími okolnostmi*“ ve správním řízení je obecný a neváže se k jakémukoli konkrétnímu tvrzení. Přitom soud konstatuje, že s jednotlivými námitkami uvedenými v odvolání se žalovaný dostatečným způsobem vypořádal v napadeném rozhodnutí. Žalobkyně by tak kromě konkretizace námitek, které považuje i za námitky žalobní, měla logicky brojit proti způsobu, jakým byly žalovaným její odvolací námitky posouzeny, neboť předmětem žaloby je právě rozhodnutí žalovaného o odvolání; takové tvrzení však žaloba neobsahuje. Z toho důvodu nemohl soud neurčitý odkaz žalobkyně akceptovat jako součást žalobních důvodů.
15. Žalobu soud vyhodnotil v rámci uplatněných žalobních bodů jako zcela nedůvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
16. V souladu s § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. soud nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, neboť žalobkyně neměla ve věci úspěch a žalovanému žádné náklady řízení nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly, a navíc je ani nepožadoval.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat **kasační stížnost** ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 611/6, 657 40 Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti **musí** být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Ústí nad Labem 22. listopadu 2021

Ing. Mgr. Martin Jakub Brus, v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

(K.ř.č. 1 - rozsudek)