



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Milana Procházky a soudců Mgr. Karla Černína, Ph.D., a JUDr. Ing. Venduly Sochorové ve věci

žalobce: **AM INTERIÉR, a. s.**
sídlem Záhumení V 322, Zlín
zastoupeného advokátem JUDr. Vítem Kučerou
sídlem Obrovského 2407, Praha

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 9. 2021, čj. 2485/1.30/21-4

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 9. 2021, čj. 2485/1.30/21-4 a rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj ze dne 23. 2. 2021, čj. 24646/9.30/20-16 se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 14 466,50 Kč k rukám jeho právního zástupce JUDr. Víta Kučery, advokáta, sídlem Obrovského 2407, Praha, a to do 1 měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. V řešené věci je spor o vznik ručení za úhradu pokuty v souvislosti s nelegální prací. Oblastní inspektorát práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj (dále též „inspektorát“) rozhodl dne 23. 2. 2021, čj. 24646/9.30/20-16 (dále též „rozhodnutí o ručení“) tak, že žalobce ručí za úhradu pokuty ve výši 710 000 Kč, která byla uložena společnosti STAVRSPOL, s. r. o., sídlem Novákových 970/41, Praha, za přestupek podle § 140 odst. 1 písm. e) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. Společnosti STAVRSPOL byl uložen trest za to, že umožnila výkon nelegální práce třem osobám ukrajinské státní příslušnosti na pracovišti žalobce, aniž by měly oprávnění k pobytu.
2. Odvolání žalobce proti citovanému rozhodnutí o ručení zamítl žalovaný rozhodnutím označeným v záhlaví (dále též „odvolací rozhodnutí“ nebo „napadené rozhodnutí“). Proti němu brojí žalobce u Krajského soudu v Brně žalobou podanou dne 25. 11. 2021.

II. Argumentace žalobce

3. Žalobce navrhuje napadené rozhodnutí zrušit, neboť je nezákonné. V řízení vůbec nedošlo k naplnění podmínek vzniku ručení dle § 141a odst. 1 zákona o zaměstnanosti, jelikož žalobce o nelegální práci nemohl vědět [§ 5 písm. e) bod 3 téhož zákona]. Žalobce si od společnosti STAVRSPOL aktivně vyžádal doklady totožnosti všech zaměstnanců této společnosti, což společnost STAVRSPOL dodala - na všech dokladech bylo rumunské státní občanství a místa narození na Ukrajině. Proto žalobci nepřišlo podezřelé, že zaměstnanci mluvili rusky/ukrajinsky. Je běžné, že i cizinci s českým státním občanstvím se mezi sebou dorozumívají v jiném jazyce, než česky. Rumunští občané nepotřebují žádné speciální povolení ani víza. To, že šlo o doklady padělané, se žalobce dozvěděl až na základě specializovaného odborného zkoumání. S těmito důkazy se přitom správní orgány vůbec nevyřádaly.
4. Napadené rozhodnutí chybně používá závěry z rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 24. 2. 2021, čj. 31 Ad 2/2019 - 87, neboť v tam řešené věci byl stěžovatel zcela pasivní při kontrole zaměstnanců. Nyní žalobce vynakládal soustavnou a náležitou péči a zájem o zaměstnance společnosti STAVRSPOL. Ani rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 7. 2020, čj. 15 A 152/2019 - 55 nedopadá na tuto věc. Žalobce znovu zdůrazňuje, že si k zaměstnancům vyžádal doklady a ty kontroloval. Zajímal se také o to, zda probíhají povinné platby státu na zaměstnance. Společnost STAVRSPOL dále žalobce ujišťovala tím, že zaměstnanci mají řádně zajištěno ubytování na ubytovně, která ze zákona ohlašuje ubytování cizinecké policii.
5. Správní orgány dále žalobci vyčítají, že nevynaložil veškerou péči, a proto musel o nelegálním zaměstnávání vědět. Ustanovení § 141a odst. 1 zákona o zaměstnanosti však mluví o vynaložení náležité péče. Správní orgány se tak dožadují stavu ideálního, a to evidentně nad rámec zákona.
6. Žalobce ručí za pokutu v plné výši, ačkoliv byla společnost STAVRSPOL uznána vinnou i za jiné přestupky, než podle § 140 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti. Ručení žalobce totiž fakticky mohlo vzniknout pouze za jeden ze tří přestupků, za něž byla společnost STAVRSPOL uznána vinnou. Je proto nesprávný názor žalovaného, který použil absorpční zásadu pro ručení za více přestupků. Takový postup narušuje i právní

jistotu, protože by (dle výkladu žalovaného) postačovalo, aby jeden z přestupků byl přestupek podle § 140 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti. Pak by byly splněny podmínky pro vznik ručení za celou pokutu. Takové závěry však mají velmi tvrdý dopad na žalobce.

7. Žalobce pochopitelně není účastníkem řízení, ve kterém se rozhodovalo o ukládání pokuty a nemohl tak do tohoto řízení zasáhnout. Výsledkem však je, že žalobce ručí za pokutu za tři přestupky. Navíc v situaci, kdy je žalobce v likvidaci - což žalovaný nezohlednil. Veškerý zisk tak jde na úhradu splátek reorganizačního plánu. V případě vymáhání pokuty by žalobce nemohl plnit splátky reorganizačního plánu, realizovat řádně zakázky a nést nezbytné náklady na zaměstnance. Žalovaný se měl proto zabývat stejnými hledisky, jako při ukládání pokuty samotné (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, čj. 1 As 9/2008 - 133).

III. Argumentace žalovaného

8. Žalovaný navrhuje podanou žalobu zamítnout a převážně jen odkazuje na odůvodnění napadeného rozhodnutí a rozhodnutí prvního stupně, případně tato odůvodnění parafrázuje. Pouze v souvislosti s námitkami týkajícími se toho, že žalobce ručí za pokutu uloženou podle zásady absorpce i za jiné přestupky, než za něž by měl ručit podle zákona a že ručení má na něj likvidační dopad žalovaný doplnil, že výběr obchodního partnera je žalobcovou volbou a že se na něm může domáhat náhrady pokuty, kterou za něj uhradil jako ručitel.

IV. Posouzení věci krajským soudem

9. Soud rozhodl ve věci samé bez jednání za podmínek § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), neboť žádná ze stran jednání nepožadovala.
10. Žaloba je **důvodná**.
11. Pro přehlednost soud již na úvod uvádí, že žalobu shledal důvodnou jen zčásti. Nedal za pravdu žalobci v tom, že ani při vynaložení náležité péče o nelegální práci zaměstnanců společnosti STAVRSPOL nemohl vědět. Podmínky pro vznik ručení tedy podle soudu byly splněny. Žalobce však podle soudu správně poukázal na to, že správní orgány měly vzít v úvahu, že žalobce by měl ručit pouze za jeden ze tří „odstíhaných“ přestupků a že výše ručení je pro něj likvidační. Zde soud svým výkladem dotvořil právo. Dospěl k závěru, že správní orgán, který o ručení rozhoduje, může jeho výši oproti uložené pokutě snížit, jsou-li pro to vážné důvody.

Skutková zjištění

12. Soud nejprve stručně nastíní skutkový stav, jak vyplynul z napadeného rozhodnutí a ze správního spisu (v němž soud ověřoval skutečnosti, které byly podle žalobce sporné), a to jen v rozsahu potřebném pro následné právní posouzení věci.
13. Žalobce a společnost STAVRSPOL spolu uzavřeli v roce 2018 smlouvu o dílo, jejímž předmětem byly práce spojené s expedicí výrobků, kompletační činnosti, asistence při manipulaci s materiálem a nakládce hotových výrobků, další práce dle pokynu mistra výroby.
14. Společnosti STAVRSPOL uložil Oblastní inspektorát práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj (rozhodnutím ze dne 19. 6. 2020, čj. 39648/9.30/19-9) pokutu ve výši

710 000 Kč za tři přestupky podle § 140 odst. 1 písm. c), e) a g) zákona o zaměstnanosti. Toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 15. 8. 2020 a do 90 dnů k úhradě pokuty ze strany společnosti STAVRSPOL nedošlo.

15. Pokud jde o podstatu přestupků společnosti STAVRSPOL, je skutkový stav následující. Na pracovišti žalobce pracovalo sedm zaměstnanců společnosti STAVRSPOL na základě výše označené smlouvy o dílo. Ve spise jsou založeny fotokopie rumunských dokladů, ze kterých plyne, že šest zaměstnanců předložilo při kontrole rumunský doklad totožnosti s místem narození na Ukrajině. Ani jeden ze sedmi zaměstnanců neměl povolení k zaměstnání. Později se ukázalo, že předložené doklady jsou falešné a zaměstnanci jsou ukrajinské státní příslušnosti. Pro tuto věc je důležité, že mezi těmito zaměstnanci byli i: (i) R. M., v období od 20. 10. 2018 do 5. 12. 2018, (ii) S. B., v období od 1. 10. 2018 do 5. 12. 2018, a (iii) D. K., v období od 12. 11. 2018 do 5. 12. 2018. Tito tři navíc neměli ani povolení k pobytu.
16. Z úředního záznamu Policie ČR ze dne 7. 12. 2018, čj. KRPZ-137250-1/ČJ-2018-150026-SV plyne, že v době kontroly byl na místě přítomen (kromě výše označených zaměstnanců) M. B., vedoucí výroby žalobce. Ke všem uvedeným zaměstnancům pan B. uvedl, že práci jim zadává a kontroluje on, jejich pracovní doba je podřízena potřebám žalobce a fakturace probíhá na základě odvedené práce. Odpracované hodiny schvaluje pan B. po konzultaci se zástupcem společnosti STAVRSPOL. Náradí a používané nástroje patří žalobci. K firmě STAVRSPOL pan B. uvedl, že žádný zástupce uvedené firmy se výrobního procesu neúčastní a od podpisu smlouvy o dílo viděl zástupce této společnosti v sídle žalobce asi dvakrát.
17. M. B. uvedl (záznam o podání vysvětlení ze dne 5. 12. 2018, čj. KRPZ-137320/ČJ/2018-150026-SU) ke čtyřem kontrolovaným zaměstnancům (patřil tam i pan H. N., jehož se nyní řešená věc netýká), že všichni zaměstnanci STAVRSPOL nastoupili do zaměstnání k žalobci jako občané Rumunska. Dodal, že ve firmě žalobce pracovali občané Evropské unie - Rumuni.
18. S. B. vypověděl na policii (viz protokol o výsledku ze dne 6. 12. 2018, čj. KRPZ-137259-11/ČJ-2018-150026-SV), že u žalobce začal pracovat od 24. 5. 2018 na ukrajinský cestovní pas. Ten ukázal panu B., který si jej vzal a za hodinu či dvě vrátil. Doplnil, že pan B. věděl o tom, že je Ukrajinec. Rumunský doklad totožnosti obdržel až v červnu 2018. Odpovídá tomu i vstupní školení zaměstnanců, které je tímto zaměstnancem podepsáno a datováno dnem 24. 5. 2018.
19. Společnost STAVRSPOL byla uznána vinná ze spáchání tří přestupků:
 - (i) podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, kterého se dopustila tím, že na pracovišti žalobce umožnila fyzickým osobám ukrajinské státní příslušnosti výkon nelegální práce, bez povolení k zaměstnání,
 - (ii) podle § 140 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti, kterého se STAVRSPOL dopustil tím, že umožnil výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bod 3 zákona o zaměstnanosti na pracovišti žalobce celkem 3 zaměstnancům ukrajinské státní příslušnosti (viz bod 14 tohoto rozsudku) bez oprávnění k pobytu,
 - (iii) podle § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti, podle kterého STAVRSPOL zastřeně zprostředkoval zaměstnání dle § 5 písm. g) téhož zákona.

20. Dne 17. 9. 2020 oznámil inspektorát žalobci, že s ním zahajuje řízení podle § 141a odst. 2 zákona o zaměstnanosti, jehož výsledkem byl závěr inspektorátu, že žalobce ručí za výše označenou pokutu, uloženou společností STAVRSPOL.
21. Ke všem dotčeným zaměstnancům předložil žalobce kopie rumunských dokladů totožnosti a podepsané prohlášení o vstupním školení, které je v českém jazyce.

Podmínky pro vznik ručení

22. V této části soud žalobci za pravdu nedal.
23. Podle § 141a odst. 1 zákona o zaměstnanosti platí, že „za úhradu pokuty uložené za přestupek podle § 139 odst. 1 písm. f) nebo § 140 odst. 1 písm. e) ručí právnická nebo fyzická osoba, které právnická nebo fyzická osoba, jež umožnila cizinci výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 3, poskytla v rámci obchodního vztahu plnění jako subdodavatel přímo nebo prostřednictvím jiné osoby; stejně ručí i prostředník. Ručení vzniká pouze v případě, pokud o nelegální práci podle § 5 písm. e) bodu 3 tyto osoby věděly, nebo při vynaložení náležité péče vědět měly a mohly“ (zvýraznění doplnil krajský soud).
24. První spornou otázkou je, zda byla splněna podmínka vzniku ručení - zda žalobce věděl nebo mohl vědět o nelegální práci jmenovaných zaměstnanců. A s tím související otázka, zda vynaložil náležitou péči, aby se o této skutečnosti dozvěděl.
25. Svou obranu žalobce staví na tom, že požádal společnost STAVRSPOL o předložení dokladů totožnosti jmenovaných cizinců, což je nadstandard, a tedy nic jiného udělat nemohl.
26. V případě zaměstnávání cizinců (typicky) agenturami práce obecně platí, že předložením dokladu totožnosti se nevyčerpává ostražitost těchto subjektů. Správní soudy několikrát uvedly, že tyto společnosti pracují s cizinci velmi často a mají možnosti, jak si pomocí různých programů verifikovat cizincův doklad totožnosti. Navíc velmi často mají zaměstnance, kteří se přímo cizineckou agendou zabývají. Proto padělaný doklad nemůže zprostit takové subjekty odpovědnosti (srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 30. 9. 2021, čj. 54 Ad 1/2019 - 35, rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 7. 2020, čj. 15 A 152/2019 - 55 nebo rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem - pobočky v Liberci, ze dne 30. 6. 2021, čj. 59 Ad 3/2021 - 37).
27. Žalobce však není agenturou práce. Proto na něj nelze klást tak přísné požadavky. Pokud si proto podle svých slov vyžádal, aby mu jeho obchodní partner předložil doklady totožnosti cizích státních příslušníků, krajský soud mu musí přisvědčit, že jde o výraz jeho ostražitosti. Nicméně v řízení vyvstaly další pochybnosti, které jednak žalobcovu verzi o vlastní obezřetnosti zpochybňují, jednak měly vést na jeho straně ke vzniku a prohloubení podezření o pravosti předložených dokladů a následně k přijetí dalších opatření.
28. Nejdůležitější je pochybnost o zaměstnanci S. B. Ten uvedl, že zpočátku pracoval pro žalobce s ukrajinským pasem, jenž předložil panu B., takže ten věděl o jeho ukrajinské státní příslušnosti. Žalobce však tuto skutečnost nijak nevysvětluje. Opravdu má soud uvěřit tomu, že žalobci nepřišlo podezřelé, že se daný zaměstnanec prokázal ukrajinským cestovním pasem - což je pro zaměstnance nevýhodné a potřebuje povolení k pobytu a práci - a najednou, po pár měsících, předložil rumunský doklad totožnosti - což je pro zaměstnance pochopitelně obrovský rozdíl a může na území České republiky volně pracovat a cestovat? Krajský soud tuto skutečnost hodnotí stejně jako žalovaný. Výrazně zpochybňuje verzi žalobce o tom, že důvěřoval všem předloženým dokladům a neměl

žádný důvod o nich pochybovat. Evidentně zde totiž (minimálně u jednoho zaměstnance) závažný důvod k pochybnostem byl.

29. Další pochyby vyvolává otázka, jak žalobce se zahraničními pracovníky komunikoval. Je pochopitelné, že žalobce neumí rumunsky, a tedy si nemohl sám ověřit jazykovou vybavenost daných zaměstnanců. Jak však uvedl pan B., žalobce zaměstnával poměrně hodně zaměstnanců (domněle) rumunské státní příslušnosti. Proč tomu nepřizpůsobil svou dokumentaci? Žalobce nepředložil ani jeden dokument v rumunštině a všechny podepisované listiny jsou v českém jazyce. To svědčí o jeho laxním přístupu k plnění zákonných povinností. Pokud přitom žalobce poukazuje na „formální“ význam podepsaných dohod o bezpečnosti práce v českém jazyce, tento dojem jen posiluje. Rozhodně nelze přistoupit na jeho argumentaci, že jsou tyto dokumenty zbytečným papírováním a slouží jen pro účely kontroly. Žalobce měl naopak usilovat o to, aby osoby, které pro něj vykonávají práci, chápaly správně pravidla bezpečnosti na pracovišti a znaly své pracovněprávní povinnosti. Pokud by skutečně a odpovědně hledal cesty, jak tento cíl naplnit, mohl s určitou pravděpodobností odhalit další indicie svědčící o nelegálním zaměstnávání ze strany STAVRSPOL. Svědomitým výkonem této činnosti tak mohl žalobce předejít vytýkanému pochybení.
30. Ze správního spisu nadto vyplývá, že jmenovaným zaměstnancům fakticky zadával práci pan B., který je řídil a nacházel se s nimi na pracovišti. Zástupce společnosti STAVRSPOL se na pracovišti (dle pana B.) objevil cca dvakrát za celou dobu platnosti smlouvy o dílo mezi žalobcem a STAVRSPOL. Spolupráce mezi zaměstnanci STAVRSPOL a panem B. evidentně byla intenzivní. Jen těžko lze uvěřit tomu, že by nezaznamenal, jakým jazykem spolu ve skutečnosti tito zaměstnanci mluví. Jistě lze chápat žalobcův poukaz na to, že ani mnozí čeští občané nemluví dobře česky a zůstávají věrní svému rodnému jazyku. Avšak věc je třeba vnímat v kontextu s výše uvedenými skutečnostmi. Přinejmenším jeden ukrajinský zaměstnanec pracující pro žalobce si rumunský pas obstaral až v České republice poté, co začal pro žalobce pracovat. Evidentně tak činil jen proto, aby pro sebe získal z toho plynoucí výhody. To, že rumunské doklady se podařilo získat i celé skupině jeho kolegů, taktéž ukrajinských zaměstnanců, muselo být žalobci přinejmenším podezřelé.
31. Žalobce se nemůže bránit tím, že věřil společnosti STAVRSPOL a sám (kromě dokladů totožnosti) nemusí nic ověřovat. Tak tomu evidentně není, když zákon o zaměstnanosti výslovně počítá s ručením za pokutu a zavazuje zaměstnavatele k tomu, aby vynakládal náležitou péči na to, že bude předcházet nelegálnímu zaměstnávání. Tím chtěl zákonodárce motivovat zaměstnavatele, kteří reálně nelegální práci umožňují (protože nelegální zaměstnanci nepracují obvykle přímo v agentuře práce, ale u třetích subjektů), aby byli v přístupu k nelegální práci zvláště obezřetní. Žalobce mohl pro odstranění výše popsaných pochybností například kontaktovat cizineckou policii a ověřit si u ní, že pobyt cizinců, kteří pro něj pracují, na území ČR je legální.
32. Pokud jde o dokazování, správní orgány rozhodně neignorovaly předložené rumunské doklady. Jak inspektorát, tak žalovaný se jimi zabývali na straně 5 rozhodnutí o ručení a straně 8 napadeného rozhodnutí. Byť jde o posouzení stručné, k dokladům se oba správní orgány vyjadřují.
33. Soud nepřisvědčil ani námitce o tom, že správní orgány nerozlišují mezi veškerou a náležitou péčí, ačkoliv zákon vyžaduje pouze péči náležitou. Inspektorát v napadeném

rozhodnutí mluví o péči náležitě (např. strana 6). Je pravdou, že v textu napadeného rozhodnutí se vyskytuje i pojem „veškerá péče“. Sám žalobce ostatně také na několika místech žaloby (bod 3.14. nebo 4.2.) mluví o tom, že vynaložil veškerou péči. To pochopitelně neomlouvá žalovaného, který měl být při rozlišování obou pojmů důslednější. Tento formální nedostatek se však vůbec neprojevil při posouzení věci. Správní orgány nekladly na žalobce požadavky, které by šly nad rámec náležité péče, jakou vyžaduje znění zákona o zaměstnanosti.

Okolnosti mající vliv na výši ručení

34. Druhým sporným bodem byl rozsah žalobcova ručení. Ustanovení § 141a odst. 1 zákona o zaměstnanosti omezuje ručení za pokutu pouze na přestupky podle § 139 odst. 1 písm. f) nebo § 140 odst. 1 písm. e) téhož zákona. Společnost STAVRSPOL ovšem obdržela pokutu za tři přestupky, z nichž pouze jeden je „způsobilý ručení“, neboť zbývající dva spadají pod jiné skutkové podstaty. Krajský soud zvažoval, jakým způsobem by mohl žalovaný postupovat.
35. Nejprve je třeba říci, že jednání společnosti STAVRSPOL bylo fakticky jednočinným souběhem několika přestupků, u kterých zákon výslovně počítá s vedením společného řízení (§ 88 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich) a jehož výsledkem je úhrnná pokuta dle zásad pro ukládání trestu za více přestupků (§ 41 zákona o odpovědnosti za přestupky). Je nutné si uvědomit, že pokud inspektorát odsoudil společnost STAVRSPOL za několik přestupků a uložená pokuta je výsledkem společného řízení – jde tedy o tzv. úhrnný trest – nemůže již inspektorát či žalovaný rozpitvávat, jaká část pokuty náleží k tomu kterému přestupku. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 1. 6. 2020, čj. 9 As 299/2019 - 43, vyčíslení váhy jednotlivých sbíhajících se přestupků při ukládání pokuty by nevyhnutelně vedlo k uložení úhrnné sankce na základě kumulační zásady, tedy v rozporu s principy trestání souběhu. Proto není možné ani zpětně úhrnnou pokutu rozdělit na části, jež připadají na jednotlivé přestupky.
36. Žalobce má nicméně pravdu v tom, že dvě zákonná ustanovení tu stojí proti sobě. Na jednu stranu podle výše zmíněného § 141a odst. 1 zákona o zaměstnanosti ručí právnická nebo fyzická osoba, které právnická nebo fyzická osoba, jež umožnila cizinci výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 3, poskytla v rámci obchodního vztahu plnění jako subdodavatel přímo nebo prostřednictvím jiné osoby pouze „za úhradu pokuty uložené za přestupek podle § 139 odst. 1 písm. f) nebo § 140 odst. 1 písm. e). Na druhou stranu má inspektorát rozhodnout v řízení podle § 141a odst. 2 zákona o zaměstnanosti pouze „o tom, zda ručení podle odstavce 1 vzniklo a kdo je ručitelem“. Zákonný text tedy vyznívá tak, že ručitel má ručit pouze za pokutu uloženou jeho subdodavatelí za přesně stanovené skutkové podstaty přestupků. Zároveň se však zdá, že při splnění stanovených podmínek jednoduše ručí za úhradu celé pokuty uložené v přestupkovém řízení. Zákon totiž nedává možnost s výší ručení jakkoliv „hýbat“. Chybí tu nástroj, který by správnímu orgánu umožnil stanovit ručení v odlišné (nižší) výši, než jakou měla uložená pokuta.
37. První možnost, jak vzájemný vztah citovaných ustanovení vyložit, je ta, již zvolil žalovaný. Žalobcovo ručení se sice nevztahuje na všechny přestupky, za něž byla pokuta uložena, ovšem ručí za pokutu uloženou za přestupek, který je v jednočinném souběhu s ostatními. Proto musí nést i negativní následky, které jsou se souběhem přestupků spojeny. Ručí tedy za pokutu jako celek tak, jak byla na základě absorpční zásady uložena.

V nynějším případě, se takovýto výsledek ani nemusí jevit jako extrémně nespravedlivý. STAVRSPOL spáchal všechny tři přestupky v jednočinném souběhu – zastřené zprostředkovával práci cizincům, přičemž šlo o práci nelegální jak v tom směru, že cizinci neměli povolení k zaměstnání, tak i v tom směru, že jim chybělo povolení k pobytu. Přestupky spolu navíc i věcně souvisí a mají obdobnou objektivní stránku, jelikož narušují týž veřejný zájem na řádném fungování trhu práce v ČR. Přestupek podle § 140 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti přitom rozhodně nebyl při uložení pokuty STAVRSPOL zanedbatelný. Byť inspektorát vyhodnotil jako nejzávažnější zastřené agenturní zaměstnávání, mají všechny tři přestupky společnosti STAVRSPOL stejné rozpětí možné pokuty a jsou tedy co do závažnosti srovnatelné. Inspektorát ostatně ve svém rozhodnutí výslovně zdůraznil negativní důsledky přestupku podle § 140 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti.

38. Přesto krajský soud nemohl na tento první výklad přistoupit. Je-li totiž pokuta uložena za více sbíhajících se přestupků a správní orgán rozhodne o ručení v celé její výši, tak překračuje rámec zákona. Rozšiřuje totiž rozsah ručení do takové míry, pro niž nelze v § 141a odst. 1 zákona o zaměstnanosti najít oporu. Žalobce by tak fakticky ručil u svého obchodního partnera i za spáchání takových přestupků, u nichž s tím zákon nepočítá. Lze si představit řadu hypotetických situací, kdy by mohl takovýto striktní náhled na rozsah ručení vyvolávat nespravedlivé důsledky. Zejména to platí tehdy, pokud by pachatel přestupku spáchal několik navzájem věcně nesouvisejících přestupků ve vícečinném souběhu, přičemž přestupek, který dal vzniknout ručení, by patřil k méně závažným. Přínejmenším v těchto případech by mohla být aplikace přijatých závěrů problematická a bylo by nepochybně třeba hledat výkladové cesty k odstranění přílišné tvrdosti. Proto krajský soud tuto první možnou interpretaci výkladového problému, která upřednostňuje druhý odstavec § 141a zákona o zaměstnanosti před jeho odstavcem prvním, zavrhl jako dlouhodobě neudržitelnou.
39. Druhá výkladová možnost, která se nabízí, říká, že v případě úhrnné sankce jednoduše nelze o ručení rozhodnout. Ručení zkrátka za takové situace vzniknout nemůže. Jedinou alternativou, jak by mohl správní orgán zajistit, že se institut ručení bude moci aktivovat, by tudíž bylo vést odděleně řízení o přestupcích vyjmenovaných v § 141a odst. 1 zákona o zaměstnanosti, a odděleně o zbývajících přestupcích. Výklad, který by takový postup správních orgánů zakládal jako obecné pravidlo, by však podle soudu vedl k absurdním výsledkům. V zájmu hypotetického ručitele by totiž poškozoval primárního dlužníka (v této věci STAVRSPOL). Separace přestupků a vedení několika řízení, když by naopak byly splněny podmínky ke společnému projednání, by totiž primárnímu dlužníkovi zvyšovaly náklady na obhajobu a kvůli menší přehlednosti by jej i více zatěžovaly, nutily jej sledovat více řízení s rizikem, že z nepozornosti či omylem zmešká některou lhůtu apod. Přitom povinnost zaplatit pokutu na tento subjekt dopadá vždy a pokaždé by tak trpěl těmito nežádoucími důsledky. Naopak institut ručení se ve většině případů nemusí aplikovat, neboť pokutu má primárně uhradit dlužník.
40. Jinými slovy, rozdělení přestupkových řízení by zatěžovalo primárního dlužníka jenom proto, že to může být ve prospěch potenciálního ručitele. K ručení přitom nemusí vůbec dojít. Také tento výklad, který zase upřednostňuje první odstavec § 141a zákona o zaměstnanosti před jeho odstavcem druhým, krajský soud zavrhl, a to pro jeho absurdní důsledky.

41. Krajský soud proto nakonec zvolil třetí interpretační cestu, přičemž zákon svým výkladem dotvořil. Krajský soud má totiž za to, že zákonodárce opomněl upravit situaci, kdy dojde k souběhu přestupků a pokuta se ukládá ve společném řízení. Tím vznikla v zákoně nepravá mezera, již musel soud zaplnit. Jakkoliv to zákon přímo neuvádí, musí mít správní orgán, který rozhoduje o vzniku ručení podle § 141a odst. 2 zákona o zaměstnanosti, možnost rozhodnout i o tom, v jaké výši ručení vzniká. Konkrétně musí mít pravomoc jeho výši oproti uložené pokutě snížit. Podobnou úvahu musí správní orgán samozřejmě činit jen tehdy, pokud by rozhodnutím o vzniku ručení v plné výši vznikl stav, který by se dostával do rozporu se zákonem či s ústavním pořádkem. Přesně tento nežádoucí důsledek ovšem nastal v nynějším případě. Jak už soud vysvětlil výše, přijatým rozhodnutím vznikl stav, kdy žalobce v rozporu se zákonem ručí za pokutu uloženou i za takové přestupky, u nichž zákon vznik ručení nepředpokládá. To nelze připustit. Správní orgán musí proto v takovéto situaci ve svém rozhodnutí o vzniku ručení jeho rozsah omezit tak, aby odpovídal výši pokuty uložené samostatně jen za přestupek podle § 140 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti.
42. Jak má ovšem inspektorát tohoto výsledku docílit? Výše již soud vysvětlil, že důsledné uplatnění absorpční zásady při ukládání pokuty vylučuje, že by bylo možné pokutu zpětně nějakou jednoduchou úvahou či matematickou operací rozdělit na části, jež by připadaly na jednotlivé přestupky, za které byl úhrnný trest uložen. Nezbyvá tedy, než aby orgán, který rozhoduje o vzniku ručení, stanovil též výši pokuty, jak by byla uložena za přestupek, u něhož ze zákona vzniká ručení, pokud by za něj přestupce dostal samostatný trest. Jinými slovy, správní orgán musí ve svém rozhodnutí o vzniku ručení „simulovat“ úvahu orgánu přestupkového pro případ, že by nedošlo k souběhu. Musí tedy vyjít z rozpětí sazby pokuty za přestupek, u něž je dáno ručení, musí zohlednit všechna zákonná hlediska a zjištěné přitěžující a polehčující okolnosti s tímto přestupkem související, avšak nesmí brát v úvahu další spáchané přestupky. Výsledná částka by pak byla uvedena ve výroku rozhodnutí jako rozsah, v jakém ručitel za uloženou pokutu ručí.
43. Konečně třetí žalobní námitka směřovala k likvidačnímu dopadu ručení na žalobcovu další existenci, jež žalovaný odmítl zohlednit. Zde nejprve soud pro pořádek podotýká, že není na místě žalobcův odkaz na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, čj. 1 As 9/2008 - 133. To se totiž zabývá ukládáním trestu přestupci, ale neodpovídá na otázku, zda by se likvidační dopad pokuty měl zohledňovat též ve vztahu k ručiteli. Jde o problém, který se ve správním soudnictví, pokud je krajskému soudu známo, nyní řeší poprvé.
44. I zde musel dát soud žalobci za pravdu. Vyšel při tom z judikatury Ústavního soudu a správních soudů, ze které vyplývá, že ručitel a dlužník musí mít v řízení rovné postavení. I pro oblast veřejného práva tudíž platí pravidlo, podle něž ručiteli nelze upřít hmotněprávní námitky proti výroku o vině a trestu za přestupek ve stejném rozsahu, v jakém by příslušely samotnému přestupci [ve vztahu k ručení v oblasti daní srov. náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 72/06 ze dne 29. 1. 2008 (N 23/48 SbNU 263; 291/2008 Sb.); ve vztahu k ručení v oblasti cel srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 10. 2008, čj. 9 Afs 58/2007 - 96, č. 1/2009 Sb. NSS; ve vztahu k ručení v oblasti zaměstnanosti srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 15. 7. 2021, čj. 30 Ad 1/2020 - 87]. Není tudíž sporu o tom, že ručitel může namítat, že skutková zjištění nebyla dostatečná, že přestupek byl promlčen, že přestupkový orgán opomněl zohlednit nějakou polehčující okolnost apod. Otázka, zda

mezi námitky příslušející ručiteli spadá i tvrzení o likvidační povaze pokuty, už může být předmětem diskuzí.

45. Pokud by takové tvrzení uplatnil přestupce v původním přestupkovém řízení, šlo by o ryze individuální poukaz vztahující se k jeho vlastní majetkové situaci. Nejde tak o námitku, již by si mohl jednoduše a bez podstatných úprav jejího obsahu osvojit někdo jiný. Na druhou stranu nelze přehlížet, že pokud ručitel namítá likvidační dopad uložené pokuty na své vlastní majetkové poměry, nejedná se sice o obsahově totožnou námitku, jakou by mohl uplatňovat v sankčním řízení primární dlužník, jde však o námitku totožnou typově. Aby měli dlužník i ručitel rovné postavení, musí mít ručitel k dispozici stejné prostředky obrany jako dlužník. To podle soudu platí i pro možnost poukázat na likvidační povahu částky, již by měl na základě rozhodnutí o ručení uhradit. Je jen těžko představitelné, že by pachatel přestupku měl právo, aby mu stát uloženou sankcí nezlikvidoval podnikání a aby bral na tuto skutečnost ohled při ukládání pokuty za delikt, ze kterého byl pachatel usvědčen, zatímco ručiteli, který sice v jistém smyslu vstupuje „do jeho bot“, ale sám se žádného trestného jednání přímo nedopustil, by byla tato možnost zcela upřena.
46. Soud samozřejmě neopomněl, že žalobce má k dispozici i jiné právní nástroje, které by mu umožnily jeho nelehkou finanční situaci určitým způsobem řešit. Pokud skutečně okamžité zaplacení pokuty ohrožuje jeho podnikatelskou činnost, může snížit dopad do svých majetkových poměrů prostředky, které mu k tomu nabízí zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád (právě podle něj bude správce daně dlužnou částku vymáhat). Podle § 181 odst. 1 daňového řádu může žalobce požádat správce daně o částečný nebo úplný odklad exekuce, přičemž jako jeden z důvodů je v demonstrativním výčtu uvedena i špatná finanční situace. Žalobce může rovněž využít institutu posečkání podle § 156 daňového řádu (za užití § 161 odst. 2 daňového řádu), podle kterého lze povolit posečkání úhrady nebo úhradu rozložit na splátky [obdobně též § 266 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád]. To jsou ovšem možnosti, které by měl k dispozici i primární dlužník, a to nad rámec poukazu na likvidační charakter pokuty v původním sankčním řízení. Navíc tyto instituty slouží zejména k řešení situace, kdy se majetkové poměry povinného nečekaně zhorší až po vydání exekučního titulu nebo dokonce až v průběhu exekuce. Jejich podstatou je pouhý odklad výkonu rozhodnutí, nikoliv snížení vymáhané částky. Rovné postavení ručitele a dlužníka z hlediska ochrany před likvidačním účinkem uložené pokuty tedy zajistit nemohou.
47. I v tomto případě soud stál před rozporem v právu. Tentokrát nesoulad vyvěral ze střetu ústavního principu rovnosti, zakotveného v čl. 1 a čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, spolu s právem domáhat se svého práva u nezávislého a nestranného soudu, zakotveným v čl. 36 odst. 1 Listiny, se zákonnou úpravou v podobě striktního znění § 141a odst. 2 zákona o zaměstnanosti, jež neumožňuje s rozsahem ručení jakkoliv manipulovat. Rovněž v tomto případě zůstalo jedinou možností, jak tento střet vyřešit, dotvoření zákonného textu tak, aby umožňoval správnímu orgánu v rozhodnutí snížit částku, na kterou se má ručitelova povinnost vztahovat. Není to ostatně nikterak výjimečný nebo dokonce nepředstavitelný koncept. Vždyť například pro oblast cel Nejvyšší správní soud ve výše citovaném rozsudku čj. 9 Afs 58/2007 - 96 uvedl: *„Ručitel nemusí být vždy povolán k plnění dluhu za dlužníka v plné výši; dlužník mohl část dluhu splatit, část dluhu mohla zaniknout či mohlo v mezidobí dojít k opravě nesprávně stanovené*

částky cla. Za všech těchto okolností je nezbytné, aby ručitel obdržel řádný a samostatný platební výměr, který se může lišit od částky stanovené dříve dlužníkovi.“

48. Ručitel tedy může žádat, aby správní orgán, který rozhoduje o vzniku ručení, uloženou pokutu zhodnotil z hlediska zásad pro ukládání trestu i ve vztahu k ručiteli a případně omezil výši ručení. V tomto směru zatím správní orgány v řízení nic neučinily s ohledem na to, že zastávaly konzervativnější právní názor a striktně se držely zákonného textu (což jim lze těžko vytýkat – k dotváření práva jsou ve výjimečných případech, kdy je takový postup k dosažení bezrozpornosti právního řádu nezbytný, povolány primárně soudy). Krajský soud tudíž neprováděl důkazy, které žalobce navrhoval, aby prokázal svou špatnou ekonomickou situaci, tj. zprávy o plnění reorganizačního plánu a usnesení Krajského soudu v Brně. Jejich relevanci bude muset posoudit po vrácení věci inspektorát.
49. Krajský soud přistoupil k tomu, že spolu se zrušením napadeného rozhodnutí zrušil též rozhodnutí prvního stupně. K takovému kroku může soud přistoupit i bez návrhu ze strany žalobce (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2007, čj. 1 Afs 57/2006 - 70). Jde o postup spíše výjimečný, odůvodněný zpravidla tím, že prvostupňové rozhodnutí nemělo být vůbec vydáno nebo že odvolací orgán by beztak nemohl jeho vady sám napravit (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2007, čj. 1 As 60/2006 - 106, č. 1456/2008 Sb. NSS, str. 4). V nynějším případě vedlo soud ke zrušení obou rozhodnutí to, že úvahy o možném snížení rozsahu ručení oproti uložené pokutě dosud v řízení vůbec nezazněly, resp. správní orgány tuto možnost odmítaly. Nyní bude třeba ve vztahu k rozsahu ručení zhodnotit skutkový stav na základě navržených důkazů a případně uvážit, na jakou část uložené pokuty by se žalobcovo ručení mělo vztahovat. Proti takovému zcela novému posouzení dané otázky by měl mít žalobce zachovánu možnost obrany ve správním řízení, tudíž by se o ní mělo rozhodnout nejprve na prvním stupni. Soud nicméně i přes zrušení prvostupňového rozhodnutí vrací věc k dalšímu řízení zpět žalovanému, neboť § 78 odst. 4 s. ř. s. mu jiný postup neumožňuje. Na žalovaném tak bude, aby postoupil spis prvostupňovému orgánu k dalšímu řízení.

V. Závěr a náklady řízení

50. Na základě výše uvedených úvah shledal soud žalobu zčásti důvodnou, proto napadené rozhodnutí pro nezákonnost zrušil (§ 78 odst. 1 s. ř. s.) a věc vrací žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Jelikož v něm bude žalovaný právním názorem krajského soudu vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.), shrnuje soud své závěry přehledně takto: Soud žalobci vůbec nepřisvědčil v tom, že by si počínal při zaměstnávání cizinců dostatečně obezřetně a že by vynaložil náležitou péči, aby předešel jejich nelegálnímu zaměstnávání. Ve zbývajících dvou otázkách dal nicméně žalobci za pravdu. Pokud správní orgán na úseku zaměstnanosti uloží podle absorpční zásady pokutu za více sbíhajících se přestupků (§ 41 zákona o odpovědnosti za přestupky), z nichž pouze u jednoho vzniká ze zákona ručení, pak nelze rozhodnout tak, že ručitel ručí za uloženou pokutu v celé její výši (§ 141a odst. 2 zákona o zaměstnanosti). Rozsah ručení je třeba v takovém případě upravit, aby odpovídal výši pokuty, jaká by byla uložena za daný přestupek samostatně, kdyby k souběhu nedošlo. Stejně tak musí správní orgán výši ručení oproti uložené pokutě ve svém rozhodnutí přiměřeně snížit v případě, že by její uhrazení v celé výši mělo na ručitele – vzhledem k jeho majetkovým poměrům – likvidační dopad.

51. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Strana žalující měla ve věci plný úspěch, proto má vůči straně žalované právo na náhradu nákladů, které v řízení před soudem účelně vynaložila. Náklady řízení spočívají v zaplaceném soudním poplatku za žalobu a návrh na přiznání odkladného účinku ve výši 4 000 Kč a v nákladech právního zastoupení v řízení před krajským soudem. Strana žalující tyto náklady sice vyčíslila na 14 581 Kč, ovšem soud přistoupil ke korekci požadované částky s ohledem na to, že neuznal zástupcem požadovaný náklad za poradu s klientem. Zástupce strany žalující učinil celkem 3 úkony právní služby ve smyslu vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif) - šlo o převzetí a přípravu zastoupení [§ 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu]; tento úkon je třeba uhradit bez ohledu na to, že právní zástupce zastupoval účastníka již ve správním řízení - srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2011, čj. 1 As 21/2011 - 52, č. 2414/2011 Sb. NSS], písemné podání soudu ve věci samé, tj. podání žaloby [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], a návrh na přiznání odkladného účinku žalobě podaný po zahájení soudního řízení [analogicky dle § 11 odst. 2 písm. a), odst. 3 advokátního tarifu]. Za jeden úkon náleží podle § 7 bodu 5 aplikovaného na základě § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu odměna ve výši 3 100 Kč, s výjimkou návrhu na přiznání odkladného účinku, za který náleží odměna ve výši jedné poloviny, tj. 1 550 Kč. Zástupci dále náleží náhrada hotových výdajů podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu ve výši 300 Kč za každý úkon. Protože zmocněný advokát je plátcem DPH, zvyšuje se tento nárok o částku 714 Kč (v případě poloviční sazby o částku 388,50 Kč) odpovídající dani ve výši 21 %, kterou je advokát povinen z odměny za zastupování odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, a to na 4 114 Kč (resp. na 2 238,50 Kč) za jeden úkon, celkem tedy za všechny úkony 10 466,50 Kč (2 x 4 114 + 2 238,50 Kč). Soud nepřiznal žalobci náhradu za úkon - porada s klientem dne 13. 12. 2021, jelikož zástupce žalobce nepředložil potvrzení o konání této porady ani o době jejího trvání. Kromě délky trvání porady rovněž zástupce žalobce neodůvodnil její účelnost.

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 právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 31. 10. 2022

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu