



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže, soudkyně Mgr. Věry Jachurové a soudce Mgr. Bc. Jana Schneeweise v právní věci

žalobce: **M. P.**

zastoupený advokátkou Mgr. Janou Slintákovou
sídlem T. G. Masaryka 1838, Varnsdorf 1

proti

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 11. 2021 č.j. 5721/1.30/21-3

takto:

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

Odůvodnění:

I. Předmět řízení a vymezení sporu

1. Žalobce podal ke Krajskému soudu v Ostravě žalobu proti rozhodnutí označenému v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“). Napadeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro hlavní město Prahu ze dne 18. 8. 2021, č. j. 3122/3.30/21-11 (dále jen „rozhodnutí oblastního inspektorátu“), kterým byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupků podle § 140 odst. 2 písm. d) a § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti,

Shodu s prvopisem potvrzuje I.V.

v rozhodném znění (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), za což mu byla uložena pokuta ve výši 390 000 Kč.

II. Dosavadní průběh řízení a napadené rozhodnutí

2. Oblastní inspektorát práce pro hlavní město Prahu (dále jen „oblastní inspektorát“) zahájil u žalobce dne 25. 2. 2020 kontrolu, a to v souladu s § 5 odst. 2 písm. a) zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kontrolní řád“). Kontrola byla zaměřena na dodržování pracovněprávních předpisů dle § 126 odst. 2 zákona o zaměstnanosti, se zaměřením zejména na umožnění výkonu nelegální práce, výkon nelegální práce a kopie dokladů prokazujících existenci pracovněprávních vztahů. Kontrolní akce byla provedena v součinnosti s Policií České republiky, Krajským ředitelstvím policie hl. m. Prahy, odborem cizinecké policie, oddělením pobytové kontroly, pátrání a eskort (dále jen „Policie ČR“).
3. Výsledky kontroly byly shrnuty a zdokumentovány v protokolu o kontrole ze dne 7. 9. 2020, č. j. 3853/3.71/20-1 (dále jen „protokol o kontrole“). Žalobce byl s obsahem protokolu seznámen dne 23. 10. 2020 a byl poučen o právu podle § 13 odst. 1 kontrolního řádu podat námitky proti kontrolnímu zjištění do 15 dnů ode dne doručení protokolu o kontrole. Žalobce svého práva nevyužil a námitky proti kontrolním zjištěním nepodal. Dne 25. 2. 2021 vydal oblastní inspektorát příkaz č. j. 3122/3.30/21-4, kterým za spáchané přestupky (resp. za nejprísněji postižitelný z nich) dle § 140 odst. 1 písm. c) a § 140 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti uložil žalobci pokutu ve výši 590 000 Kč. Proti shora uvedenému příkazu podal žalobce včasný odpor, který však ani ve lhůtě, kterou sám uvedl, neodůvodnil.
4. Dne 29. 4. 2021 bylo žalobci doručeno vyrozumění o pokračování přestupkového řízení č. j. 3122/3.30/21-6 ze dne 28. 4. 2021. Dne 14. 7. 2021 se konalo ústní jednání, kde správní orgán provedl důkazy listinami, a to jejich přečtením. Žalobce se v rámci ústního jednání vyjádřil a žádal o zohlednění jeho ekonomické situace při stanovení výše pokuty, kdy tato je pro jeho osobu likvidační. K uvedenému doložil daňová přiznání k dani z příjmů fyzických osob za rok 2019 a 2020 včetně příloh. Na základě provedeného přestupkového řízení bylo vydáno rozhodnutí oblastního inspektorátu, kterým byl žalobce uznán vinným:
 - a) ze spáchání přestupku dle § 140 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti, kterého se dopustil tím, že dne 25. 2. 2020 neměl na pracovišti obviněného: M. K., X, kopii dokladu prokazujícího existenci pracovněprávního vztahu zaměstnance:
 - S. K., nar. X, státní příslušnost Česká republika, dohoda o provedení práce ze dne 1. 1. 2020 byla inspektorátu předložena dne 26. 2. 2020. Tímto jednáním obviněného došlo k porušení § 136 odst. 1 zákona o zaměstnanosti.
 - b) ze spáchání přestupku dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, kterého se dopustil tím, že umožnil na pracovišti obviněného: M. K., X, fyzické osobě:
 - H. B., nar. X, státní příslušnost Ukrajina, vykonávat pomocné práce v kuchyni-mytí nádobí v období od 28. 1. 2020 do 25. 2. 2020, a to bez povolení k zaměstnání.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

– V. M., nar. X, státní příslušnost Ukrajina, vykonávat práci pekařky v období od 19. 1. 2020 do 25. 2. 2020, a to bez povolení k zaměstnání.

– H. M., nar. X, státní příslušnost Ukrajina, vykonávat práci baristky v období od 11. 1. 2020 do 25. 2. 2020, a to bez povolení k zaměstnání,

kterého se dopustil tím, že umožnil na pracovišti obviněného: M. K., X, fyzické osobě:

– S. K., nar. X, státní příslušnost Ukrajina, vykonávat pomocné práce v kuchyni – mytí nádobí v období od 11. 2. 2020 do 25. 2. 2020, a to bez povolení k zaměstnání.

– N. S., nar. X, státní příslušnost Rusko, vykonávat práci pekařky v období od 17. 2. 2020 do 25. 2. 2020, a to bez povolení k zaměstnání.

– A. N., nar. X, státní příslušnost Ukrajina, vykonávat práci pekařky v období od 27. 1. 2020 do 25. 2. 2020, a to bez povolení k zaměstnání.

Tímto jednáním obviněného došlo k porušení § 89 zákona o zaměstnanosti a k umožnění výkonu nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti.

5. Za spáchané přestupky byla žalobci v souladu s § 35 písm. b) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, v rozhodném znění a dle § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti uložena pokuta ve výši 390 000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou ve výši 1 000 Kč.
6. Proti rozhodnutí oblastního inspektorátu žalobce podal odvolání, kterým rozhodnutí napadl v celém rozsahu.
7. Žalovaný v napadeném rozhodnutí shrnul průběh řízení před oblastním inspektorátem a zrekapituloval nosné důvody rozhodnutí oblastního inspektorátu a odvolací námitky žalobce. V rámci vypořádání odvolacích námitek konstatoval, že postup oblastního inspektorátu byl v souladu se zákonem. Spáchání přestupků bylo prokázáno a přestupky, jejichž spáchání je žalobci kladeno za vinu, jsou řádně popsány v rozhodnutí oblastního inspektorátu. Oblastní inspektorát se podrobně zabýval tím, jakým způsobem došlo k naplnění skutkových podstat přestupků, za jejichž spáchání byl žalobci uložen správní trest. Žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí odkazoval na rozhodnutí oblastního inspektorátu, neboť se s jeho odůvodněním zcela ztotožnil.
8. K přestupku dle § 140 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti žalovaný nejprve shrnul vývoj právní úpravy. Odvolací argumentaci žalobce označil za lichou s tím, že pokud žalobce není schopen v době kontroly předložit kopii dokumentu dokládajícího písemné uzavření pracovněprávního vztahu, je pro kontrolní orgán velmi těžce rozlišitelné, zda pracovněprávní vztah skutečně vznikl a žalobce jej pouze není schopen v danou chvíli předložením příslušné pracovní smlouvy nebo dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr prokázat, nebo zda osoby zjištěné na pracovišti závislou práci vykonávají nelegálně. Doplnil, že uvedené platí, i když je existence pracovněprávního vztahu od počátku kontrolovanou či jinou osobou tvrzená.
9. K přestupku dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti odkázal na stranu 7 až 16 rozhodnutí oblastního inspektorátu, v němž správní orgán odůvodnil, jak byla naplněna materiální i formální stránka přestupku ve vztahu ke každé osobě zvlášť. Žalovaný se vypořádal s námitkami vztahujícími se k naplnění znaku soustavnosti vykonávané práce, k porušení práva na spravedlivý proces a k porušení veřejného zájmu. Závěrem shrnul, že

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

oblastní inspektorát prokázal skutkový stav u jednotlivých přestupků, které jsou žalobci kladeny za vinu.

10. K uložené sankci žalovaný předně odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133. Oblastní inspektorát postupoval v intencích tohoto usnesení, a posuzoval tak nejen podklady předložené žalobcem, ale nahlédl též do veřejně přístupných rejstříků. Žalovaný z předložených dokladů seznal, že žalobce v roce 2020 dosáhl provozního výsledku hospodaření 1 469 000 Kč, výsledek hospodaření za účetní období činil 1 165 000 Kč, čistý obrat za účetní období činil 13 176 000 Kč. Vyzdvihl, že uložený správní trest nemůže zohledňovat pouze podnikatelské aktivity žalobce do té míry, že mu bude uložena např. jen symbolická pokuta, aby to žádným způsobem neovlivnilo chod jeho podnikatelské činnosti. Oblastní inspektorát přistoupil k uložení pokuty ve výši 390 000 Kč, vypořádal se všemi okolnostmi rozhodnými pro výši ukládané sankce. Žalovaný nepřistoupil ke změně druhu oblastním inspektorátem uloženého správního trestu, neboť dospěl k závěru, že upuštění od uložení správního trestu, případně napomenutí, by dostatečně neodráželo závažnost protiprávního jednání žalobce, čímž by zároveň došlo k popření smyslu a účelu správního trestání a požadavku, aby správní trest odpovídal funkci preventivní, ale i represivní. K uvedenému pak odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2017, č. j. 4 Ads 244/2016-36 a ze dne 10. 5. 2006, č. j. 3 As 21/2005-105. Odůvodnění výše pokuty shledal za řádné a dostatečné, přičemž na něj v plném rozsahu odkázal.

III. Žaloba

11. Žalobce v žalobě nejprve shrnul dosavadní průběh řízení a uplatnil čtyři žalobní námítky. Napadené rozhodnutí napadl v celém jeho rozsahu pro jeho nesprávnost, nezákonnost, resp. protiústavnost.
12. V prvním žalobním bodě žalobce namítl nesprávné právní posouzení věci. Žalovaný podle něj zcela nesprávně posoudil otázku vědomé účasti žalobce na protiprávním jednání. Správní řízení je řízeno zásadou oficiality, kdy správní orgán musí z úřední povinnosti prokázat odpovědnost za přestupek, i když se jedná o odpovědnost objektivní. Správní orgán se řádně nevypořádal s tím, v čem je spatřováno naplnění materiální stránky přestupku. Ve vztahu k absenci popisu materiálního znaku skutkové podstaty přestupku, který je obligatorní součástí výroku a odůvodnění rozhodnutí, žalobce odkázal na § 3 a § 50 odst. 3 věty druhé správního řádu. Oblastní inspektorát jednal při svém rozhodování čistě formalisticky, což s odkazem na nálezy Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 33/97 a III. ÚS 188/04 považuje za nepřípustné. Správní orgán se nezabýval materiální stránkou přestupku, nezabýval se výrazně ani jeho společenskou nebezpečností za specifických podmínek dnešní celospolečenské situace. Účast žalobce a odpovědnost za přestupek byly zjištěny zcela povrchně a nedůsledně. Správní orgán se nezabýval všemi okolnostmi, které jsou pro posouzení viny zásadní. Nezjišťoval, po jakou dobu se pracovnice v provozovně zdržovaly a jaký byl účel, proč se tam zdržují. Dále nezjišťoval, zda měl žalobce vědomost o tom, že osoby, které se tam zdržují, mají oprávnění se tam zdržovat. Skutkový stav dle žalobce nebyl zjištěn úplně.
13. Ve druhém žalobním bodě žalobce brojil proti postupu žalovaného, který nezohlednil v rozporu s ustálenou judikaturou Ústavního soudu ČR a Nejvyššího správního soudu dodržení obecné právní zásady *in dubio pro libertate*, resp. *in dubio pro mitius*.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

14. Žalobce konstatoval, že existuje několik výkladů, které se týkají oprávněnosti či neoprávněnosti zavedení a výše zmíněné spodní hranice pokuty, kterou je možné ukládat za přestupky uvedené v § 140 zákona o zaměstnanosti. V rámci své žalobní argumentace zevrubně popsal genezi zákonné úpravy v zákoně o zaměstnanosti, co se týče nejvyšší výše pokuty, kterou je možné uložit právníkům osobám a fyzickým osobám podnikajícím za umožnění výkonu nelegální práce. Současně akcentoval nálezy Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 52/13. Podrobně se vyjádřil k zásadě přiměřené a individualizované sankce, k principu nepřipustnosti sankcí likvidačního charakteru, k nezbytnosti přihlídnutí i k majetkovým poměrům pachatele nejen z důvodu naplnění účelu trestu, ale i z důvodu předejití uložení nepřiměřeně vysoké pokuty mající pro danou osobu likvidační charakter.
15. Ve třetím žalobním bodě žalobce namítl nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí po nedostatek důvodů. Žalovaný současně porušil ústavně a mezinárodněprávně garantované právo žalobce na spravedlivý proces [čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „LZPS“) a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“)].
16. Napadené rozhodnutí žalobce shledal nedostatečně určitým a logicky odůvodněným. Není schopen posoudit, jakými úvahami byl žalovaný veden při posuzování odpovědnosti za přestupek a výše sankce. Vyzdvihl, že *„je zcela nepřijatelné, aby vysoké sankce byly ukládány na objednávku nadřízených orgánů, což mimo protokol konstatoval i intervenující pracovník.“* Doplnil, že *„údajně je zájmem státu v současné složité rozpočtové situaci vybírat vysoké pokuty a snažit se naplnit „díru“ v rozpočtu“*. Odůvodnění sankce je zcela jednostranné a strohé. Rozhodnutí je v této části nepřezkoumatelné a zcela zmatečné.
17. Ve čtvrtém žalobním bodě namítl porušení svých ústavně a mezinárodně právně garantovaných práv a ústavně zakotvených zásad, dále porušení zásady individualizované a přiměřené sankce odrážející i majetkové poměry pachatele a zásady nepřipustnosti sankcí likvidačního charakteru. Dále namítl porušení ústavně a mezinárodněprávně garantovaného práva vlastnit majetek, ústavně zakotvené zásady ukládání (poplatků) pouze na základě zákona (čl. 11 odst. 5 Listiny), jakož i dalších zásad ústavního pořádku ČR týkajících se uplatňování státní moci, ukládání povinností a omezení základních práv a svobod. Jmenovitě uvedl zásadu uplatňování státní moci v případech, mezích a způsoby stanovenými zákonem a zásadu ukládání povinností pouze na základě zákona a v jeho mezích a pouze při zachování základních práv a svobod, jejichž podstaty a smyslu musí být šetřeno při posuzování ustanovení o jejich mezích (čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2, čl. 4 odst. 1 a 4 LZPS). Na podporu své argumentace pak odkázal na nálezy Ústavního soudu ČR sp. zn. IV. ÚS 666/02 a I. ÚS 643/06 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44.
18. Žalovaný byl povinen přihlídnout ke specifickým okolnostem jednotlivých případů, zejména s ohledem na intenzitu společenské škodlivosti protiprávního jednání, kdy např. správním orgánem zjištěný výkon nelegální práce v rozsahu byť 1 dne u podnikající fyzické osoby s minimálním obratem nelze takto postihovat. Doplnil, že uložená pokuta ve výši 390 000 Kč je pro něj jako menšího podnikatele s minimálními obraty zcela likvidační, a to i s ohledem na skutečnost, že podniká v gastronomii, která je epidemií koronaviru SARS-CoV-2 (COVID-19) na území ČR nejvíce postižena.

IV. Vyjádření žalovaného

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

19. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. Podotkl, že žalobní námitky se obsahově shodují s námitkami podanými v průběhu přestupkového řízení či v odvolání proti rozhodnutí oblastního inspektorátu, se kterými se žalovaný v napadeném rozhodnutí řádně vypořádal.
20. K prvnímu žalobnímu bodu uvedl, že z dikce zákona vyplývá povinnost žalobce mít v místě pracoviště v době kontroly doklady prokazující existenci pracovněprávního vztahu. Vložil smysl dané povinnosti a pojem „v místě pracoviště“. Ozřejmil, že povinnost kontrolované osoby je nutno splnit v průběhu kontroly na místě, nikoliv až dodatečně s časovým odstupem, jak to učinil žalobce.
21. Ve vztahu ke druhému žalobnímu bodu konstatoval, že veškeré údaje byly čerpány z protokolů o výsledku účastníků správního řízení - jednotlivých fyzických osob, které zpracovala Policie ČR. Z těchto protokolů vyplývá, že fyzické osoby vykonávaly pro žalobce závislou práci a v rámci dokazování byly tyto protokoly žalobci předloženy. Žalovaný tedy nesouhlasil s tím, že by odpovědnost za přestupky byla zjištěna zcela povrchně a nedůsledně.
22. Dále uvedl, že v rámci napadeného rozhodnutí nelze tvrdit, že zde nastaly nějaké pochybnosti *in dubio pro mitius*. Skutkový stav byl plně podložen spisovým materiálem Policie ČR. Obdobně i u zásady *in dubio pro libertate* nelze hovořit o žádných pochybnostech ve prospěch žalobce. Doplnil, že formální i materiální stránka spáchaných přestupků byla podrobně popsána ve vydaných rozhodnutích a skutkový stav byl prokázán bez důvodných pochybností. Jednáním žalobce byly naplněny znaky skutkové podstaty výše uvedených přestupků.
23. Ani se třetím žalobním bodem žalovaný nesouhlasil. Podotkl, že v souladu s § 89 odst. 2 správního řádu ve spojení s § 98 odst. 1 přestupkového zákona přezkoumal správnost a soulad rozhodnutí oblastního inspektorátu a řízení, které mu předcházelo, s právními předpisy, a to v plném rozsahu, a má za prokázané, že došlo k naplnění skutkových podstat přestupků. Správní úvaha obsažená v napadeném rozhodnutí je plně přezkoumatelná a v souladu se zásadou volného hodnocení důkazů a zásadou materiální pravdy. Žalovaný má za to, že zjistil stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti v souladu s § 3 a § 2 správního řádu.
24. Ke čtvrtému žalobnímu bodu konstatoval, že uložený správní trest nemůže zohledňovat pouze podnikatelské aktivity žalobce do té míry, že mu bude uložena např. jen symbolická pokuta, aby to žádným způsobem neovlivnilo chod jeho podnikatelské činnosti. K přiměřenosti výše uložené pokuty odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 50/2005-97 a rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 22. 1. 2014 č. j. 38 Ad 16/2010-127. Žalovaný uložený správní trest a jeho výši přezkoumal a shledal uloženou pokutu jako adekvátní spáchaným přestupkům.

V. Posouzení věci soudem

25. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Dále přezkoumal napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, a to v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti; přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání napadeného rozhodnutí.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

26. Při rozhodování soud vycházel zejména z následující právní úpravy:
27. Podle § 2 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, v rozhodném znění, (dále jen „zákoník práce“) *závislou prací je práce, která je vykonávána ve vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, jménem zaměstnavatele, podle pokynů zaměstnavatele a zaměstnanec ji pro zaměstnavatele vykonává osobně.*
28. Podle § 5 písm. e) zákona o zaměstnanosti se pro účely tohoto zákona rozumí *nelegální prací*
1. *závislá práce vykonávaná fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah,*
 2. *práce vykonávaná cizincem v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání nebo bez tohoto povolení, je-li podle tohoto zákona vyžadováno, nebo v rozporu se zaměstnaneckou kartou, kartou vnitropodnikově převedeného zaměstnance nebo modrou kartou vydanými podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky nebo bez některé z těchto karet; to neplatí v případě výkonu jiné práce podle § 41 odst. 1 písm. c) zákoníku práce, nebo*
 3. *práce vykonávaná cizincem pro právnickou nebo fyzickou osobu bez platného oprávnění k pobytu na území České republiky, je-li podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky vyžadováno.*
29. Podle § 89 odst. 1 zákona o zaměstnanosti *cizinec může být přijat do zaměstnání a zaměstnáván, je-li držitelem platné zaměstnanecké karty, karty vnitropodnikově převedeného zaměstnance nebo modré karty, pokud tento zákon nestanoví jinak.*
30. Podle § 89 odst. 2 zákona o zaměstnanosti *cizinec může být dále přijat do zaměstnání a zaměstnáván, má-li platné povolení k zaměstnání vydané krajskou pobočkou Úřadu práce a platné oprávnění k pobytu na území České republiky.*
31. Podle § 89 odst. 3 zákona o zaměstnanosti *se za zaměstnání pro účely odstavce 2 považuje i plnění úkolů vyplývajících z předmětu činnosti právnické osoby zajišťovaných společníkem, statutárním orgánem nebo členem statutárního nebo jiného orgánu obchodní korporace pro obchodní korporaci.*
32. Podle § 89 odst. 4 zákona o zaměstnanosti *cizinec, kterému bylo vydáno potvrzení o splnění podmínek pro vydání zaměstnanecké karty, karty vnitropodnikově převedeného zaměstnance nebo modré karty, může být přijat do zaměstnání a zaměstnáván ode dne vydání tohoto potvrzení do dne ukončení řízení o jeho žádosti o vydání zaměstnanecké karty, karty vnitropodnikově převedeného zaměstnance nebo modré karty. Pokud cizinec požádá o prodloužení povolení k zaměstnání podle § 94, může být dále zaměstnáván v době od konce platnosti svého povolení k zaměstnání do pravomocného rozhodnutí o prodloužení platnosti povolení k zaměstnání.*
33. Podle § 89 odst. 5 zákona o zaměstnanosti *povolení k zaměstnání nelze vydat nebo prodloužit v případě, že cizinec je držitelem zaměstnanecké karty, modré karty nebo držitelem povolení k dlouhodobému pobytu za jiným účelem než zaměstnání, vydanými podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky; to neplatí, jde-li o držitele povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání nebo povolení k dlouhodobému pobytu za účelem investování vydaných podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky, cizince, který může být přijat do zaměstnání a zaměstnáván podle odstavce 2, nebo cizince uvedeného v § 95 až 97.*
34. Podle § 136 odst. 1 zákona o zaměstnanosti *právnická nebo fyzická osoba je jako zaměstnavatel povinna mít v místě pracoviště kopie dokladů prokazujících existenci pracovněprávního vztahu. Splnění povinnosti podle věty první se nevyžaduje, splnil-li zaměstnavatel povinnost oznámit okresní správě sociálního zabezpečení den nástupu*

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

zaměstnance do zaměstnání, které mu založilo účast na nemocenském pojištění podle zákona o nemocenském pojištění.

35. Podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti *právníká osoba nebo podnikající fyzická osoba se přestupku dopustí tím, že umožní výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 1 nebo 2.*
36. Podle § 140 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti *právníká osoba nebo podnikající fyzická osoba se dále dopustí přestupku tím, že jako zaměstnavatel nemá v místě pracoviště kopie dokladů prokazujících existenci pracovněprávního vztahu podle § 136 odst. 1 nebo 2.*
37. Podle § 140 odst. 4 zákona o zaměstnanosti *za přestupek lze uložit pokutu do*
c) 500 000 Kč, jde-li o přestupek podle odstavce 2 písm. c) nebo d),
f) 10 000 000 Kč, jde-li o přestupek podle odstavce 1 písm. c), e) nebo f), nejméně však ve výši 50 000 Kč.
38. Po provedeném řízení dospěl soud k závěru, že žaloba není důvodná.
39. Co se týče obsahu žaloby, soud předně konstatuje, že část žalobních bodů je do značné míry shodná s námitkami odvolacími. Soud připomíná, že pokud žalobce v žalobních bodech neprezentuje dostatečně konkrétní názorovou oponenturu vedoucí ke zpochybnění závěrů správního orgánu, nemusí pak soud hledat způsob pro alternativní a originální vyjádření závěrů, k nimž již správně dospěl správní orgán (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2014, č. j. 6 As 54/2013-128). Na tomto místě je také vhodné připomenout závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, který v rozsudku ze dne 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008-78 (publikován pod č. 2162/2011 Sb. NSS) uvedl, že žalobní bod *„je projednání způsobilý v té v té míře obecnosti, v níž je formulován, a případně – v mezích této formulace – v průběhu řízení dále doplněn. K tomu je ale třeba dodat, 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 na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují.“* (bod 32 rozsudku).
40. Soud nejprve přistoupil k vypořádání třetího žalobního bodu, v němž žalobce mimo jiné namítl nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů.
41. Správní soudy v minulosti opakovaně judikovaly, že zrušení správního rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno takovým vadám správních rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů (či pro nesrozumitelnost) skutečně nelze správní rozhodnutí meritorně přezkoumat. Rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů tehdy, jestliže správní orgán neuvede konkrétní důvody, o něž se jeho rozhodnutí opírá (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2006, č. j. 2 As 37/2006 - 63), nevypořádá se se všemi odvolacími námitkami (rozsudek ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008 - 71) či neuvede důvody, proč nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení a proč námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005). Nepřezkoumatelným pro nedostatek skutkových důvodů pak může být podle ustálené rozhodovací praxe rozhodnutí pro takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde správní orgán opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo tam, kdy není zřejmé, zda

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny. Za nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze považovat zejména ta (soudní) rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné. Soud v tomto směru pro stručnost odkazuje na závěry vyjádřené v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003 - 75, ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Azs 47/2003 - 130, ze dne 29. 7. 2004, čj. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 18. 10. 2005, čj. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 25. 5. 2006, čj. 2 Afs 154/2005 - 245, ze dne 17. 1. 2008, čj. 5 As 29/2007 - 64.

42. Ze shora uvedeného judikturního rámce vyplývá, že z odůvodnění rozhodnutí musí být zřejmé, jaký skutkový stav vzal správní orgán za rozhodný a jak uvážil o pro věc zásadních skutečnostech a uplatněných námitkách účastníka řízení, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností. Je tomu tak proto, že jen prostřednictvím odůvodnění lze dovodit, z jakého skutkového stavu správní orgán vyšel a jak o něm uvážil. Současně musí být z odůvodnění rozhodnutí patrné, jak se správní orgán vypořádal se vznesenými námitkami a k nim se vztahující zásadní argumentací. Ponechat stranou nelze ani okolnost, že odůvodnění rozhodnutí v podstatě předurčuje možný rozsah opravného prostředku vůči němu ze strany účastníků řízení. Pokud tedy odůvodnění rozhodnutí vůbec neobsahuje vypořádání některé z námitek nebo nereflektuje námitky uplatněné účastníkem řízení a zásadní argumentaci, o kterou se tyto námitky opírají, musí mít tato skutečnost nutně za následek jeho zrušení pro nepřezkoumatelnost (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2015, č. j. 7 As 55/2015–29).
43. K uplatněné námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí soud konstatuje, že napadené rozhodnutí ani rozhodnutí oblastního inspektorátu neshledal nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů. Odůvodnění obou rozhodnutí obsahuje dostatek důvodů podporujících výrok rozhodnutí, přičemž závěry, k nimž správní orgán dospěl, nejsou v rozporu se zjištěnými skutečnostmi ani se zásadami logického uvažování. Žalovaný se v napadeném rozhodnutí dostatečně vypořádal se všemi odvolacími námitkami, které se částečně překrývají s námitkami žalobními. Odůvodnění napadeného rozhodnutí obsahuje všechny náležitosti, jež má správní rozhodnutí obsahovat, a vyrovnává se se všemi skutkovými i právními aspekty věci a námitkami žalobce uplatněnými ve správním řízení. Z odůvodnění rozhodnutí jsou zřetelně patrné správní úvahy, jimiž se žalovaný, jakož i oblastní inspektorát při rozhodování řídili. Skutečnost, že žalobce nesouhlasí s odůvodněním rozhodnutí, neznamená automaticky, že by rozhodnutí bylo nepřezkoumatelné či zmatečné. Soud rozhodnutí naopak považuje za zcela srozumitelné, logicky provázané a reagující na všechny stěžejní skutkové i právní otázky případu, byť zjevně jinak, než si žalobce přál. Dlužno dodat, že z hlediska soudního přezkumu představují rozhodnutí správních orgánů obou stupňů jeden celek (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003-56). Proto pokud se odvolací správní orgán (žalovaný) ztotožnil s určitou částí argumentace správního orgánu I. stupně (oblastního inspektorátu), není pochybením, pokud na ni odkáže či ji přebere, příp. ji může i doplnit.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

44. K první žalobní námitce, v níž žalobce namítal absenci vypořádání se s naplněním materiální stránky přestupků, soud konstatuje, že nedospěl k závěru, že by oblastní inspektorát a potažmo žalovaný materiální stránku přestupku nezkoumali. K uvedenému soud odkazuje ve vztahu k přestupku specifikovanému pod bodem a) na stranu 5 rozhodnutí inspektorátu; ve vztahu k přestupku specifikovanému pod bodem b) na stranu 16 téhož rozhodnutí. Žalovaný se s argumentací oblastního inspektorátu ztotožnil a správně poukázal na strany 7 až 16 odůvodnění rozhodnutí oblastního inspektorátu, kde se správní orgán zabýval naplněním materiální a formální stránky přestupku. Argumentaci žalobce tak v tomto směru nelze přisvědčit.
45. Žalobci lze přisvědčit v tom, že kategorie přestupků je kategorií trestního práva v širším slova smyslu. Správní orgán má tudíž povinnost zkoumat nejen naplnění formálních znaků přestupku, ale také to, zda jednání vykazuje stupeň společenské škodlivosti, neboli naplňuje materiální stránku přestupku. V tomto případě soud dospěl k závěru, že vytýkaná jednání žalobce vykazují stupeň společenské škodlivosti. Žalobce se svým jednáním dopustil celkem dvou přestupků, které jsou blíže specifikovány v bodě 4 tohoto rozsudku. V počínání žalobce žalovaný i oblastní inspektorát shledali společenskou škodlivost nejen v naplnění skutkových podstat jednotlivých přestupků. Ve vztahu k přestupku pod bodem a) shledali naplnění materiální stránky přestupku v tom, že povinnost mít v místě pracoviště kopie dokladů, jež prokazují existenci pracovněprávního vztahu mezi zaměstnavatelem a fyzickou osobou, která na jeho pracovišti koná práci, není v zákoně o zaměstnanosti uvedena samoučelně. Tato povinnost byla stanovena v souvislosti s požadavkem vykonávat účinné kontroly v boji proti nelegální práci, kdy v některých případech nelze vyloučit pozdější vyhotovování či upravování těchto dokladů. Ve vztahu k přestupku pod bodem b) shledali naplnění materiální stránky přestupku v tom, že umožnění výkonu nelegální práce narušuje státem chráněný veřejný zájem na ochraně trhu práce.
46. K shora uvedenému pak soud dodává, že jednání, jehož formální znaky jsou označeny zákonem za přeštek, naplňuje v běžně se vyskytujících případech i materiální znak přestupku, neboť porušuje či ohrožuje určitý zájem společnosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 As 104/2008-45). V přezkoumávané věci nebyly správním orgánem zjištěny takové významné okolnosti, které vylučují, že posuzovaným jednáním byl porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti, a nedošlo tak k naplnění materiálního znaku přestupku. Zmíněné okolnosti nezjistil ani soud. Nadto se soud ztotožňuje s argumentací správních orgánů týkající se naplnění materiálního znaku u obou přestupků. Posuzované jednání žalobce, které spočívá v zaměstnávání osob mimo pracovněprávní vztah, má navíc negativní důsledky na trh práce, jelikož takto jednajícím zaměstnavatelům poskytuje výhodu, a nezákonným způsobem tak narušuje konkurenční prostředí.
47. Pokud jde o dílčí námitku, že se správní orgán „výrazně nezabýval ani jeho společenskou nebezpečností za specifických podmínek dnešní doby“, je soud nucen konstatovat, že takto vznesená námitka není dostatečně určitá, aby se s ní mohl řádně vypořádat. Především není zřejmé, co žalobce myslel spojením „za specifických podmínek dnešní společenské situace“. V tomto směru je třeba zdůraznit, že není úlohou soudu, aby za žalobce žalobní argumentaci jakkoliv dotvářel, nebo aby za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by soud přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci advokáta žalobce (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As

3/2008-78). Soudu nezbyváá než konstatovat, že společenská nebezpečnost je vyjádřena již samotnou skutkovou podstatou toho kterého přestupku, přičemž správní orgány se posouzením materiální stránky jednotlivých přestupků řádně zabývaly (k tomu viz výše).

48. Dále soud přistoupil k vypořádání dílčí námítky, podle níž správní orgán nezjistil úplný skutkový stav věci, neprokázal naplnění všech znaků skutkové podstaty přestupku a nezjistil, po jakou dobu se pracovnice v provozovně zdržovaly a jaký byl účel, proč se tam zdržují, a zda měl žalobce vědomost o tom, že osoby, které se tam zdržují, mají oprávnění se tam zdržovat.
49. Soud předně poznamenává, že uvedenou žalobní argumentaci považuje za poněkud nekonzistentní a toliko účelově uplatněnou. Nelze totiž přehlédnout, že žalobce po provedené kontrole předložil oblastnímu inspektorátu dohody o provedení práce prokazující existenci pracovněprávního vztahu mezi jím a osobami, kterých se týkala kontrolní zjištění. Soudu tak není zřejmé, z jakého důvodu by měly panovat pochybnosti o době a účelu přítomnosti pracovníků v provozovně žalobce, či naznačené nevědomosti žalobce o tom, že tyto osoby mají oprávnění se v provozovně zdržovat. Řečeno jinak, žalobce nepředložil svojí verzi skutkového stavu, která by obstála i ve světle dokumentů, jimiž žalobce prokazoval existenci pracovního poměru osob přítomných v době kontroly v jeho provozovnách.
50. K přestupku podle § 140 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti správní orgán příleňavě uvedl, že žalobce byl povinen zajistit, aby doklady prokazující existenci pracovněprávního vztahu zmíněné zaměstnankyně, která v době kontroly vykonávala v provozovně žalobce práci, byly na tomto pracovišti kontrolním orgánům k dispozici. Případným akceptováním absence dokladů prokazujících existenci pracovněprávního vztahu konkrétní fyzické osoby by byl zcela popřen smysl § 136 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, tedy úmysl zákonodárce potlačovat nejrůznější formy nelegálního zaměstnávání fyzických osob, přičemž navazující kontrolní činnost orgánů inspekce práce by pak byla zcela bezúčelná a ztrácela by svůj smysl. Z obsahu spisu jednoznačně vyplývá, že žalobce předmětné doklady, které by prokazovaly existenci pracovněprávního vztahu ve vztahu k výše uvedené fyzické osobě, na pracovišti neměl, přičemž současně k této osobě neměl povinnost podle § 136 odst. 1 věta druhá zákona o zaměstnanosti. Závěrem soud odkazuje na komentářovou literaturu, kdy *„v některých případech pak v rámci kontroly bude nutné vyhodnotit situaci, kdy má zaměstnavatel např. všechny požadované doklady z různých důvodů uloženy v jeho sídle (např. z důvodu, že zde má personální oddělení) a v čase kontroly se nenacházejí v místě pracoviště. V takovém případě by měl inspektor provádějící kontrolu dát kontrolované osobě dostatečný časový prostor, aby uvedené doklady předložila, resp. obstarala z místa sídla v krátkém časovém rozmezí (několika hodin, s přihlédnutím k tomu, aby nedošlo k jejich dotvoření). Lze uznat i možnost, kdy budou tyto doklady zaslány v elektronické podobě do místa pracoviště ze sídla společnosti a následně budou předloženy, neboť zaměstnavatel nechce např. s odkazem na ochranu osobních údajů připustit, aby se tyto doklady nacházely mimo jeho sídlo, kde jsou uloženy na jednom místě v rámci personální agendy, případně jsou zde uloženy na jednom elektronickém nosiči.“* (viz STÁDNÍK, Jaroslav, Michal KADLEC, Jeroným DEKAN, Petr SEIDL, Monika PASTORKOVÁ a Aleš KALVODA. *Zákon o zaměstnanosti. Komentář*). Jak plyne z protokolu o kontrole, žalobce v provozovně neměl potřebné doklady, ani se je v průběhu kontroly nesnažil předložit. Požadované doložil až den následující, tedy po provedené kontrole. Za těchto okolností soud s odkazem na obsah správního spisu shledává skutkový stav za dostatečně prokázaný a ve shodě s názorem

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

žalovaného má za to, že žalobce naplnil všechny zákonem stanovené znaky přestupku podle § 140 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti.

51. Pokud jde o spáchaný přestupek podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, je pro posouzení, zda se v projednávané věci jednalo (bez ohledu na existenci uzavřených dohod) o výkon závislé práce, rozhodné, zda zjištěné osoby vykonávaly práci s využitím pracovního náčiní žalobce, dle potřeb žalobce a na účet žalobce, a zda tedy mezi nimi byl vztah nadřízenosti a podřízenosti a práce byla vykonávána podle pokynů žalobce. Okolnosti, které správní orgán prvního stupně v rámci provedené kontroly zjistil, tento závěr odůvodňují. K této námitce soud dále uvádí, že oblečení fyzických osob (pracovníků) nacházejících se v době kontroly v restauraci je jednou z důležitých indicií pro posouzení, zda je ze strany těchto osob vykonávána závislá práce. V daném případě byly tyto osoby zastiženy v takovém oblečení, které nasvědčuje tomu, že v dané restauraci vykonávaly pracovní činnost, tj. že se nejednalo o hosty či jiné osoby. Oblečení daných osob je pak významné i z toho důvodu, jak se tyto osoby jeví z pohledu třetích osob, tj. v daném případě hostům restaurace. Dlužno dodat, že z jejich výpovědí jasně vyplývá jejich pracovní vazba k té které provozovně žalobce. To, že by žalobce neměl povědomí o tom, že se mu v provozovnách v místech, které nejsou přístupné veřejnosti, pohybují osoby, které by se tam vyskytovat neměly, se jeví ve světle skutkových zjištění správních orgánů jako krajně nevěrohodné.
52. V souvislosti s řádným a dostatečným zjištěním skutkového stavu ve vztahu k oběma spáchaným přestupkům jsou klíčová především zjištění kontrolních pracovníků učiněná na místě samém a podrobně popsána v protokolu o kontrole, který dle kontrolního řádu představuje výsledný dokument celé kontroly, shrnuje její celkový průběh a zachycuje reálně zjištěný stav věci a kontrolní zjištění, tj. výsledek posouzení, zda zjištěný stav je či není v souladu s konkrétními povinnostmi upravenými zákonem o zaměstnanosti, jejichž dodržování bylo kontrolováno. Žalobce měl prostor se proti kontrolním zjištěním účinně bránit námitkami, avšak svého práva nevyužil. Dále správní orgán při ústním jednání provedl listinné důkazy (mj. přípis Policie ČR č. j. KRPA-203525-/ČJ-2020-000022 ze dne 12. 8. 2020 včetně fotodokumentace a příloh, kterými byly protokoly o výslechu zaměstnanců žalobce), k jejichž obsahu se mohl žalobce rovněž vyjádřit. V tomto směru se žalobce vyjádřil pouze k likvidační výši pokuty, přičemž skutková zjištění vycházející z provedených listin nespороval. V projednávaném případě tedy žalobce ani v předcházejícím řízení nevystavěl svou obhajobu na přesvědčivé argumentaci a nenabídl správním orgánům věrohodnou skutkovou verzi reality, která by vyvrátila ve věci učiněná kontrolní zjištění, či skutková zjištění po provedeném dokazování. Z obsahu spisu naopak jasně plyne, že shora uvedené osoby vykonávaly pro žalobce závislou práci, ačkoliv neměly k jejímu výkonu potřebná povolení. Absence existence pracovních povolení shora uvedených osob byla v řízení prokázána a nadto nebyla ani v žalobě sporována. Závěr správních orgánů o tom, že žalobce naplnil všechny znaky skutkové podstaty přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, shledává soud správným.
53. Po zhodnocení všech shora popsaných skutkových okolností soud nepřisvědčil námitkám žalobce, že se správní orgány v předcházejícím řízení dopustily pochybení při zjišťování skutkového stavu věci; naopak se ztotožnil s tvrzením žalovaného, že skutkový stav byl zjištěn dostatečně a že o odpovědnosti žalobce za vytýkané přestupky nepanují v posuzované věci důvodné pochybnosti. V této části pak soud plně odkazuje na skutková zjištění, která byla oblastním inspektorátem zevrubně popsána na straně 4 až 16 jeho

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

rozhodnutí. Zjištěný skutkový stav má plnou oporu ve správním spisu. Formální i materiální stránka spáchaných přestupků byla podrobně popsána ve vydaných rozhodnutích a skutkový stav byl prokázán bez důvodných pochybností, přičemž jednáním žalobce byly naplněny znaky skutkové podstaty výše uvedených přestupků.

54. Pokud jde o žalobcem namítaný přepjatě formalistický postup oblastního inspektorátu, soud je nucen konstatovat, že s ohledem na shora předestřené nelze v konání oblastního inspektorátu, který postupoval v souladu se zákonem, shledat přepjatě formalistický postup. Jinak řečeno, trvání na zákonném postupu a dodržování práva nelze vnímat jako nepřipustný formalismus.
55. Ve druhém žalobním bodu žalobce namítl, že žalovaný nezohlednil právní zásadu *in dubio pro libertate*, resp. *in dubio pro mitius*. Ani tuto žalobní námitku soud neshledal důvodnou.
56. Ačkoliv se žalobce k této žalobní námitce poměrně obsáhle vyjádřil, k jádru věci pouze uvedl, že existuje několik výkladů, které se týkají oprávněnosti či neoprávněnosti zavedení a výše spodní hranice pokuty, kterou je možné za přestupky podle § 140 zákona o zaměstnanosti ukládat. Doplnil, že novela zákona č. 136/2014 Sb., v bodě 50 představuje zcela neúčinné ustanovení, neboť s ohledem na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 52/13 nemá co novelizovat.
57. Jakákoliv úvaha žalobce o dvojí interpretaci § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti je v nyní projednávané věci nadbytečná, neboť oblastní inspektorát ani žalovaný svá rozhodnutí neopřeli o nemožnost žalobci uložit pokutu v částce nižší, než stanovuje předmětné ustanovení (50 000 Kč). Žalobci byla uložena pokuta ve výši 390 000 Kč, tedy v zákonem stanoveném rozpětí, kdy horní hranice činí 10 000 000 Kč. Jinak řečeno, úvaha žalobce o tom, zda minimální sankce v předmětném ustanovení existuje či nikoliv, je pro nyní projednávaný případ bezpředmětná. V tomto ohledu je tak argumentace o absenci uplatnění právní zásady *in dubio pro libertate*, resp. *in dubio pro mitius* ve vztahu ke spodní hranici zákonného rozpětí pro výši uložené sankce zcela nepřiléhavá.
58. Ke čtvrtému žalobnímu bodu soud předně uvádí, že odůvodnění výše pokuty musí být přezkoumatelné, tj. musí z něj být seznatelné, na základě jakých důvodů přistoupil správní orgán k uložení konkrétní pokuty, tyto důvody musí být srozumitelné a musí mít oporu ve výroku správního rozhodnutí. Rozhodnutí o uložení pokuty je nepřezkoumatelné, je-li výše pokuty odůvodněna pouhou rekapitulací skutkových zjištění a konstatováním zákonných kritérií pro uložení pokuty, aniž by bylo zřejmé, zda a jakým způsobem byla tato kritéria hodnocena (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2008, č. j. 4 As 51/2007-68). Nepřezkoumatelnost odůvodnění výše uložené pokuty však nelze směřovat se zákonností uložené pokuty. Stanovení výše pokuty za přestupek je výsledkem správního uvážení, jehož zákonnost je soudem přezkoumatelná jen v omezeném rozsahu (viz § 78 odst. 1 věť druhé s. ř. s.). Při posuzování zákonnosti uložené sankce je správní soud k žalobní námitce oprávněn pouze hodnotit, zda správní orgán při stanovení její výše 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 nebo zda uložená sankce není likvidační (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 9/2008, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012-36, č. 2671/2012 Sb. NSS).

59. Soud dospěl k závěru, že správní orgány se otázkou přiměřenosti uložené pokuty, jakož i otázkou, zda tato nebude mít pro žalobce likvidační charakter, zabývaly řádně a zcela dostatečně. Oblastní inspektorát se ve svém rozhodnutí nejprve zabýval okolnostmi spáchání přestupků a délkou doby, po kterou trvalo protiprávní jednání. Za přítěžující okolnost označil skutečnost, že žalobce spáchal více přestupků. Následně se zabýval majetkovými poměry žalobce, kdy vycházel z jím předložených příznání k dani z příjmů fyzických osob za rok 2019 a 2020 včetně příloh. Při ústním jednání žalobce předložil výkaz zisku a ztrát, dluhové členění za rok 2020, kde vykázal výsledek hospodaření po zdanění 1 165 000 Kč. Správní orgán rovněž nahlédl do registru ekonomických subjektů, živnostenského rejstříku, registru plátců DPH, jakož i do insolvenčního rejstříku. Konstatoval, že se v případě žalobce jedná spíše o menšího zaměstnavatele. Následně přihlédl k tomu, že velmi významným způsobem byla činnost žalobce omezena s ohledem na situaci kolem šíření onemocnění SARS-CoV-2 (COVID-19). Pokutu proto uložil ve spodní hranici zákonného rozmezí (do 10 000 000 Kč) ve výši 390 000 Kč. Žalovaný pak v napadeném rozhodnutí k výši uložené pokuty doplnil, že z předložených dokladů seznal, že žalobce v roce 2020 dosáhl provozního výsledku hospodaření 1 469 000 Kč, výsledek hospodaření za účetní období činil 1 165 000 Kč, čistý obrát za účetní období činil 13 176 000 Kč. Žalovaný neshledal důvody ke změně druhu uloženého trestu ani důvod pro snížení výše uložené pokuty, neboť oblastní inspektorát již ve svém rozhodnutí dostatečně zohlednil důsledky epidemiologické situace spojené s výskytem SARS-CoV-2 (COVID-19) na podnikání žalobce. S odkazem na rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 22. 1. 2014, č. j. 38 Ad 16/2010-127 žalovaný uvedl, že by odvíjení výše pokuty (jen) od výsledků finančního hospodaření delikventa přineslo stav, kdy špatně hospodařící subjekt by mohl beztrestně porušovat zákony, neboť by neměl zdroje na úhradu pokuty, čímž by nebyl naplněn smysl zákona.
60. Z odůvodnění obou správních rozhodnutí je tak zřejmé, že se správní orgány zabývaly tím, že se v případě přestupku podle § 140 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti jednalo o časově ohraničené porušení zákona o zaměstnanosti a že žalobce měl podstatně omezenou činnost. Výši uložené pokuty tak v tomto ohledu soud neshledal nepřiměřenou.
61. K námitce likvidačních účinků pokuty soud odkazuje na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 – 133, který z ústavního zákazu likvidačních pokut, jež dle judikatury Ústavního soudu představují porušení práva na ochranu vlastnictví dle čl. 11 Listiny (srov. náleze ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02), dovodil povinnost správního orgánu *„přihlédnout při ukládání pokuty k osobním a majetkovým poměrům delikventa tehdy, pokud je podle osoby delikventa 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“*. Likvidační pokutou je dle rozšířeného senátu taková sankce, která je *„nepřiměřená osobním a majetkovým poměrům pachatele deliktu do té míry, že je způsobilá mu sama o sobě přivodit platební neschopnost či ho donutit ukončit podnikatelskou činnost, nebo se v důsledku takové pokuty může stát na dlouhou dobu v podstatě jediným smyslem jeho podnikatelské činnosti splácení této pokuty a zároveň je zde reálné riziko, že se pachatel, případně i jeho rodina (jde-li o podnikající fyzickou osobu) na základě této pokuty dostanou do existenčních potíží“*.
62. Soud v daném případě neshledal uloženou pokutu jako likvidační, a to jednak z toho důvodu, že žalobce tento negativní účinek uložené sankce blíže nekonkretizoval (např. že

byl nucen ukončit činnost, propouštět zaměstnance atd.), a jednak proto, že výše uložené pokuty (390 000 Kč) není ve vztahu k předchozímu hospodářskému výsledku žalobce v hrubém nepoměru. Soud proto konstatuje, že uložená správní sankce byla žalobci uložena v souladu se zákonem.

63. Pokud jde o žalobcovo konstatování, že „je zcela nepřijatelné, aby vysoké sankce byly ukládány na objednávku nadřízených orgánů, což mimo protokol konstatoval i intervenující pracovník.“ a, že „údajně je zájmem státu v současné složité rozpočtové situaci vybírat vysoké pokuty a snažit se naplnit „díru“ v rozpočtu“, jedná se o zcela obecné námitky, které žalobce dále nerozvedl a také ničím nepodložil. Řečeno jinak, pokud žalobce vznáší námitky tohoto druhu a svá tvrzení ničím nedokládá, nemůže se jimi soud blíže zabývat. Ve vztahu k výši uložené sankce pak soud odkazuje na odůvodnění uvedené shora.
64. Pro úplnost soud dodává, že v postupu správních orgánů neshledal žalobcem namítaná porušení mezinárodně garantovaných práv a práv garantovaných Listinou či Ústavou. Ostatně žalobce své námitky koncipoval vesměs velmi obecně a porušení konkrétních práv a zásad blíže nekonkretizoval.

VI. Závěr a náklady řízení

65. Soud tedy neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
66. Výrok o nákladech řízení má oporu v ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobce nebyl ve věci úspěšný a procesně úspěšnému žalovanému žádné důvodně vynaložené náklady v řízení nevznikly.
67. O podané žalobě soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez jednání, neboť ani jedna ze stran se k výzvě soudu, zda s rozhodnutím bez nařízení jednání souhlasí, nevyjádřila (jejich souhlas s projednáním věci bez jednání byl tedy presumován). Soud taktéž neshledal důvod pro nařízení jednání z důvodu dokazování – všechny zásadní podklady jsou totiž součástí správního spisu, jímž se dokazování neprovádí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS).

Poučení:

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

Praha 29. srpna 2023

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.