

USNESENÍ

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Jaroslava Škopka, soudkyně JUDr. Veroniky Burianové a soudce Mgr. Aleše Smetanky ve věci

žalobkyně: **ARGOM s.r.o.**, IČ 06913814
sídlem Sulislav 7, 349 01 Sulislav
zastoupena JUDr. Zdeňkem Veberem, advokátem
sídlem Purkyňova 593/10, 301 00 Plzeň

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 4. 2024, č. j. 4091/1.30/23-6

takto:

Návrh na přiznání odkladného účinku žalobě se zamítá.

Odůvodnění:

- Žalobkyně se žalobou podanou u Krajského soudu v Ostravě dne 27. 5. 2024, která byla Krajskému soudu v Plzni (dále jen „soud“) postoupena dne 17. 6. 2024, domáhá zrušení shora uvedeného rozhodnutí žalovaného, kterým žalovaný rozhodl o odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Středočeský kraj ze dne 22. 11. 2023, č. j. 590/4.30/23-20 (dále jen „*prvostupňové rozhodnutí*“). Prvostupňovým rozhodnutím byla žalobkyně uznána vinnou ze spáchání přestupku dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále jen „*zákon o zaměstnanosti*“) a byl jí uložen správní trest pokuty ve výši 1 600 000 Kč. Žalovaný změnil výrok I. prvostupňového rozhodnutí pouze tak, že upravil označení tam odkazovaného zákona o zaměstnanosti, a ve zbývajícím prvostupňové rozhodnutí potvrdil a odvolání žalobkyně zamítl jako nedůvodné.
- Žalobkyně učinila součástí své žaloby návrh na přiznání odkladného účinku žalobě, který odůvodnila zejména tím, že nebude-li žalobě odkladný účinek přiznán a žalobkyně bude muset uhradit uloženou pokutu ve výši 1 600 000 Kč, bude mít tato sankce pro žalobkyni likvidační důsledky, neboť nebude schopna peněžitou pokutu uhradit. Žalobkyně argumentovala pouze v obecné rovině, a to tím, že od proběhlé kontroly, která se uskutečnila v roce 2020, došlo k výrazným ekonomickým i sociálním změnám, a dále tím, že z důvodu zvyšování cen energií a vstupních nákladů dochází ke snižování obchodů a žalobkyně se potýká s nedostatkem nových zakázek. Žalobkyně uvedla, že na nastalou ekonomickou situaci reaguje tak, že se snaží plnit svůj výrobní program pouze za pomoci svých zaměstnanců, aby snížila výrobní náklady na minimum. Žalobkyně dále

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

konstatovala, že oproti roku 2020 má v současné době pouze 1/10 zakázek. V případě, že by žalobkyně musela uhradit uloženou pokutu, bylo by to pro ni likvidační, a musela by ukončit svoji činnost a propustit své zaměstnance. Závěrem žalobkyně uvedla, že by takový postup zřejmě nepřinesl státu úhradu peněžité pokuty a stát by byl zároveň zatížen tím, že by žalobkyně na sebe musela podat insolvenční návrh. Žalobkyně vyjádřila domněnku, že účelem ukládání pokut by neměla být likvidace podnikajících subjektů, ale pokuty by měly naopak sloužit jako napomenutí, případně jako sankce, vedoucí ke změně vzorců chování podnikatelských subjektů. Závěrem žalobkyně uvedla, že pokud by nebyl žalobě přiznán odkladný účinek, znamenalo by to pro ni nepoměrně větší újmu, než jaká by přiznáním odkladného účinku mohla vzniknout jiným osobám. Z těchto důvodů žalobkyně navrhla, aby soud podané žalobě přiznal odkladný účinek.

3. Žalovaný se k návrhu na přiznání odkladného účinku žaloby vyjádřil podáním ze dne 20. 6. 2024. Žalovaný ve svém vyjádření zejména uvedl, že nesouhlasí s přiznáním odkladného účinku žaloby, neboť má za to, že jak jeho rozhodnutí, tak rozhodnutí prvostupňového správního orgánu bylo vydáno v souladu se zákonem a jsou správná. Žalovaný odkázal na usnesení Městského soudu v Praze ze dne 25. 7. 2023, č. j. 15 Ad 7/2023-24. V citovaném usnesení Městský soud v Praze zdůraznil, že prostřednictvím odkladného účinku nelze bez doložení skutečností svědčících o hrozbě kvalifikované újmy odsunout právní účinky žalobou napadeného rozhodnutí, které je i po dobu řízení před správním soudem nadáno věcnou správností a zákonností. Újma spojená s následky napadeného rozhodnutí musí žalobci hrozit okamžitě, nikoli jen hypoteticky. K tvrzení žalobkyně, že vymáhání uložené pokuty by pro ni bylo likvidační, žalovaný uvedl, že žalobkyně možný likvidační účinek uložené pokuty pouze konstatovala. Své tvrzení však nijak blíže nepřiblížila a zejména nijak nedoložila, že by její podnikatelské aktivity byly v důsledku napadeného rozhodnutí natolik paralyzovány, že by se její podnikání omezilo v zásadě jen na úhradu vymáhané pokuty. Žalovaný na závěr připomněl usnesení Městského soudu v Praze ze dne 4. 1. 2024, č. j. 15 Ad 18/2023-33, že ani ukončení činnosti, s níž je automaticky spojena také ztráta veškerých souvisejících příjmů, nemůže být sama o sobě důvodem pro přiznání odkladného účinku žaloby. Současně uvedl, že žalobkyně měla možnost požádat prvostupňový správní orgán o schválení splátkového kalendáře, což neučinila. S ohledem na výše uvedené žalovaný navrhl, aby soud žalobě odkladný účinek nepřiznával.
4. Podle § 73 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) *soud na návrh žalobce po vyjádření žalovaného usnesením přizná žalobě odkladný účinek, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a jestliže to nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem.*
5. Z citovaného zákonného ustanovení plynou dvě hmotněprávní podmínky přiznání odkladného účinku žalobě, a sice (i) že právní následky napadeného rozhodnutí by znamenaly pro žalobce nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a (ii) že přiznání odkladného účinku nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem.
6. Smyslem přiznání odkladného účinku žaloby není oddálení účinku pravomocného rozhodnutí správního orgánu. Jedná se o zvláštní nástroj, který má zabránit situaci, kdy by v důsledku okamžitého výkonu pravomocného rozhodnutí správního orgánu došlo ke zcela konkrétní, závažné a nevratné újmě. Poskytnutí odkladného účinku se tedy vyznačuje svým mimořádným charakterem. Soud totiž přiznáním odkladného účinku

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

ještě před rozhodnutím ve věci samé prolamuje právní účinky pravomocného rozhodnutí správního orgánu. Při rozhodování o návrhu na přiznání odkladného účinku žaloby soud nerozhoduje tak, že by předjímal rozhodnutí ve věci samé, ale zjišťuje existenci zákonných podmínek pro přiznání odkladného účinku žaloby uvedených v § 73 odst. 2 s. ř. s.

7. Ve vztahu k první podmínce v obecné rovině platí, že je na žalobci, aby ve svém návrhu na přiznání odkladného účinku specifikoval, v čem má jemu hrozící újma spočívat, a aby tvrzené skutečnosti náležitě doložil, příp. alespoň věrohodně osvědčil. Jen tak může soud posoudit, zda neprodleným výkonem nebo jinými právními následky správního rozhodnutí může žalobci skutečně vzniknout nepoměrně větší újma, resp. újma těžko nahraditelná či kompenzovatelná.
8. Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 21. 1. 2021, č. j. 5 Azs 383/2020 – 24 shrnul ustálenou judikaturu k otázce procesních povinností stěžovatele (žalobce) v souvislosti s podaným návrhem na přiznání odkladného účinku následovně: „*Nejvyšší správní soud opakovaně konstatoval, že povinnost tvrdit a prokázat vznik újmy má stěžovatel (např. usnesení ze dne 29. 2. 2012, č. j. 1 As 27/2012 – 32). Od stěžovatele, který žádá o přiznání odkladného účinku, se tak především očekává dostatečně konkrétní a individualizované tvrzení o tom, že mu v důsledku napadeného rozhodnutí vznikne nepoměrně větší újma než jiným osobám, vysvětlení, v čem tato újma spočívá, a uvedení jejího rozsahu. Vyličení podstatných skutečností o nepoměrně větší újmě musí svědčit o tom, že negativní následek, jehož se stěžovatel v souvislosti s rozhodnutím krajského soudu obává, by pro něj byl zásadním zásahem. Kromě výše uvedeného tíží stěžovatele též důkazní břemeno k uplatněným tvrzením. Unesení tohoto důkazního břemene po stěžovateli vyžaduje, aby tvrzení, kterými odůvodňuje návrh na přiznání odkladného účinku, také řádně doložil (např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2015, č. j. 2 As 218/2015 - 50). Stěžovatel, který přiznání odkladného účinku navrhuje, tedy má povinnost tvrzení a povinnost důkazní; je na něm, aby konkretizoval a osvědčil, jakou konkrétní újmu by pro něj výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly (viz např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 2. 2012, č. j. 1 As 27/2012 – 32). Hrozící újma musí být závažná a reálná, nikoli pouze hypotetická či bagatelní. Žádost o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti musí být dostatečně individualizovaná a podepřená konkrétními důkazy (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2012, č. j. 8 As 65/2011 - 74).*“
9. V rozhodnutí ze dne 4. 1. 2018, č. j. 1 Afs 382/2017-38 Nejvyšší správní soud zdůraznil následující: „*Důvody možného vzniku nepoměrně větší újmy stěžovatele oproti jiným osobám jsou vždy individuální, závislé pouze na osobě a situaci stěžovatele. Povinnost tvrdit a prokázat vznik újmy má proto stěžovatel. Stěžovatel musí konkretizovat, jakou újmu by pro něj znamenal výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí, z jakých konkrétních okolností to vyvozuje a uvést její intenzitu. Vyličení podstatných skutečností o nepoměrně větší újmě musí svědčit o tom, že negativní následek, jehož se stěžovatel v souvislosti s napadeným rozsudkem krajského soudu (resp. napadeným správním rozhodnutím) obává, by pro něj byl zásadním zásahem. Hrozící újma musí přitom být závažná a reálná, nikoliv pouze hypotetická a bagatelní.*“
10. Naopak tvrdit a osvědčovat rozpor přiznání odkladného účinku s důležitým veřejným zájmem, popř. i újmu, jež by měla vzniknout jiným osobám, je úkolem žalovaného. Soud přitom není oprávněn (tím spíše není povinen) zjišťovat splnění uvedených podmínek z

úřední povinnosti (srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2017, č. j. 2 Azs 163/2017-20).

11. K citované judikatuře soud doplňuje, že, byť byly uvedené závěry vysloveny Nejvyšším správním soudem v souvislosti s posouzením návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, dozajista se *mutatis mutandis* uplatní i pro případy posuzování návrhů na přiznání odkladného účinku žalobě.
12. Povinnost tvrzení (a povinnost důkazní) je naplněním projednací zásady, která stanoví, že je zásadně věcí účastníků řízení tvrdit skutečnosti a označit důkazy k prokázání jejich skutkových tvrzení. Nesplnění povinnosti tvrzení (a povinnosti důkazní) ohledně rozhodných skutečností má pravidelně za následek rozhodnutí, které vyzní nepříznivě pro účastníka řízení, který tuto povinnost nesplnil. Je tedy na žalobci, aby především o hrozící újmě předložil soudu dostatečně konkrétní tvrzení a také důkazy k prokázání svých tvrzení.
13. Pokud tedy v nyní projednávané věci žalobkyně svůj návrh na přiznání odkladného účinku podané žalobě odůvodnila pouze v obecné rovině tím, že úhrada předmětné peněžité pokuty je pro ni v zásadě likvidační a že by tedy musela ukončit svou činnost a propustit své zaměstnance, pak uváděné důvody zůstaly toliko v rovině obecných tvrzení, které navíc žalobkyně nikterak neprokázala. Navzdory své procesní povinnosti důvody pro přiznání odkladného účinku nejen tvrdit, ale též prokázat, žalobkyně ke svému návrhu nepředložila na podporu svého tvrzení žádné podklady, resp. neučinila žádné důkazní návrhy. Žalobkyně ani netvrdila, ani neprokázala konkrétní skutečnosti týkající se její současné finanční situace (např. stavy na jejích bankovních účtech a na hotovosti na pokladně, výše pohledávek a závazků z podnikatelské činnosti atd.) či současných majetkových poměrů, popř. jiné skutečnosti, ze kterých by bylo možné usoudit, že úhrada předmětné peněžité pokuty by byla pro žalobkyni vskutku likvidační.
14. Soud k otázce požadavku na doložení existence újmy na straně žalobkyně rovněž odkazuje na názor Nejvyššího správního soudu, který judikoval následující: „*Po posouzení stěžovatelova návrhu Nejvyšší správní soud shledal, že stěžovatel v návrhu dostatečně konkrétním a individualizovaným způsobem netvrdí ani nedokládá, že by výkon rozhodnutí, kterým mu byla za spáchání přestupku spočívajícím v umožnění výkonu nelegální práce čtrnácti osobám uložena pokuta ve výši 900 000 Kč, pro něj znamenal takovou újmu, která by měla za následek ukončení činnosti a jeho likvidaci. V této souvislosti bylo nezbytné, aby stěžovatel především uvedl své aktuální majetkové poměry, tj. aktuální výsledek hospodaření, vyplývající z aktuálních účetních výkazů (sestavených na základě mezitímní účetní závěrky k datu pokračování 31. 10. 2021), veškerý majetek (mimo věci nepatrné hodnoty), především výši aktivních zůstatků na bankovních účtech, výši peněžní hotovosti, veškeré pohledávky a závazky, včetně popisu a označení jejich povahy, výše a splatnosti. Současně bylo třeba uvedené skutečnosti doložit konkrétními listinnými důkazy, např. bankovními výpisy z účtů, již zmiňovanými aktuálními výkazy mezitímní účetní závěrky-rozvahou a výkazem zisku a ztráty, listinami dokládajícími pohledávky a závazky stěžovatele a jeho pravidelné příjmy a výdaje za aktuální období aj. Stěžovatelem předložený výkaz zisku a ztráty, sestavený k datu 31. 12. 2019, zjevně jeho aktuální poměry nedokládá. [...] Bez těchto údajů lze jen stěží posoudit, zda pokuta uložená stěžovateli představuje natolik intenzivní a výjimečný zásah do jeho majetkových poměrů, který by odůvodňoval přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.*“

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

(srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2021, č. j. 6 Ads 334/2021-22).

15. Ačkoli lze v obecné rovině připustit, že uložená pokuta může pro žalobkyni představovat újmu v její podnikatelské činnosti, soud nemůže za žalobkyni domýšlet, jaké konkrétní následky bude pokuta v uložené výši pro žalobkyni mít, zvláště když soudu ani není známa její aktuální majetková situace. Břemeno tvrzení a břemeno důkazní, pokud jde o splnění prvé z podmínek pro přiznání odkladného účinku žaloby, je na žalobkyni, o tom není pochyb. Žalobkyně ovšem v projednávané věci tato svá procesní břemena neunesla.
16. Soud tedy v posuzovaném případě nemá za prokázané (resp. ani osvědčené) naplnění podmínky hrozící újmy, která by byla závažná a reálná, nikoli pouze hypotetická, a která by byla přímým důsledkem výkonu napadeného rozhodnutí či jiných jeho právních následků. Přitom nebyla-li v projednávané věci žalobkyní dostatečně tvrzena a doložena hrozba konkrétní újmy, která by byla závažná a reálná, pak soud nemohl ani poměřit takovouto případnou újmu s újmou jiných osob, která by mohla vzniknout přiznáním odkladného účinku, když v projednávané věci nelze *a priori* vznik újmy u jiných osob zcela vyloučit.
17. Je třeba mít také na paměti, že dle ustálené judikatury je *přiznání odkladného účinku mimořádným prostředkem, jímž dochází k prolomení účinků pravomocného a vykonatelného rozhodnutí správního orgánu, tudíž je třeba k užívání tohoto instrumentu přistupovat velmi zdrženlivě* (srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2018, č. j. 1 Afs 261/2018 – 28).
18. Navíc závěr, že v případě neprokázání hrozby konkrétní závažné a reálné újmy na straně žalobkyně má být návrh na přiznání odkladného účinku žalobě zamítnut, je i ústavně konformní, jak se podává v usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 12. 2020, sp. zn. III. ÚS 1183/20, kterým byla odmítnuta ústavní stížnost směřující proti rozhodnutí krajského soudu o nepřiznání odkladného účinku podané správní žalobě. Ústavní soud dovodil následující: „*V prvé řadě tak bylo třeba doložit existenci újmy, která by byla stěžovateli způsobena výkonem nebo jinými právními následky napadeného rozhodnutí. Jestliže takovouto újmu stěžovatel nedoložil, soud nemohl rozhodnout jinak, než jak učinil.*“ [tj. zamítl žalobcův návrh na přiznání odkladného účinku – pozn. soudu].
19. Neprokázání prvé ze dvou výše uvedených podmínek je plně dostačující pro to, aby soud odkladný účinek podané žalobě nepřiznal. Soud již proto nepřistupoval k posouzení otázky, zda by byla naplněna i druhá z podmínek, tedy zda by přiznání odkladného účinku nebylo v rozporu s důležitým veřejným zájmem.
20. Lze tedy uzavřít, že žalobkyně neprokázala (resp. ani neosvědčila), že by jí výkonem nebo jinými právními následky napadeného rozhodnutí hrozila závažná a reálná, nikoli pouze hypotetická újma, a proto soudu nezbylo, než výrokem I. tohoto usnesení předmětný návrh na přiznání odkladného účinku žalobě podle § 73 odst. 2 s. ř. s. *a contrario* zamítnout.
21. Soud na tomto místě zdůrazňuje, že nepřiznáním odkladného účinku v žádném případě nepředjímá své meritorní posouzení žaloby, ve kterém se bude zabývat přezkoumáním zákonnosti napadeného rozhodnutí. V této fázi řízení se soud zabýval pouze otázkou naplnění podmínek na přiznání odkladného účinku žalobě podle § 73 odst. 2 s. ř. s.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

22. O nákladech řízení o návrhu na přiznání odkladného účinku soud nerozhodoval, když bude postupovat analogicky podle § 145 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s § 64 s. ř. s. a o případných nákladech vzniklých v této souvislosti rozhodne v rozhodnutí o věci samé.

Poučení:

Proti tomuto usnesení je kasační stížnost nepřipustná [§ 104 odst. 3 písm. c) s. ř. s.].

Plzeň 25. června 2024

Mgr. Jaroslav Škopek v.r.
předseda senátu