



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Bursíkové a soudců Kryštofa Horna a Jana Peroutky ve věci

žalobkyně: **Angels Solution & Services, s. r. o.**, IČO: 046 71 171
sídlem Pod Pekárnami 161/7, Praha 9
zastoupena advokátem Mgr. Jiřím Oswaldem
sídlem Bílkova 132/4, Praha 1

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 11. 2022, č. j. 6675/1.30/22-3,

takto:

I. **Žaloba se zamítá.**

II. **Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Oblastní inspektorát práce pro Středočeský kraj rozhodnutím ze dne 1. 9. 2022, č. j. 3390/4.30/22-15, shledal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku podle § 15 odst. 1 písm. a) zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád). Jeho skutkovou podstatu naplnila tím, že jako kontrolovaná osoba ve smyslu § 1 odst. 1 kontrolního řádu ani na opakovanou výzvu neposkytla vyžádané údaje a dokumenty vztahující se k předmětu kontroly zahájené u ní na pracovišti (ve skladovém areálu Amazon Logistic Prague, s. r. o., na adrese K Amazonu 235, Dobrovíz) dne 7. 7. 2021, čímž porušila povinnost stanovenou § 10 odst. 2 kontrolního řádu. Za tento přestupek jí oblastní inspektorát práce uložil správní trest – pokutu ve výši 100 000 Kč a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.

2. Žalobkyně se odvolala. Žalovaný napadeným rozhodnutím její odvolání v záhlaví označeným rozhodnutím (dále „napadené rozhodnutí“) zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.
3. Žalobkyně brojí proti napadenému rozhodnutí žalobou podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), a domáhá se, aby je soud zrušil.

Žaloba

4. Žalobkyně v žalobě shrnula průběh řízení. Uvedla, že jí oblastní inspektorát práce opakovaně vyzval k poskytnutí součinnosti – předložení obchodní smlouvy včetně dodatků se společností SECURITAS ČR, s. r. o., na jejímž základě prováděla ostrahu na pracovišti v období od 1. 1. 2021 do 7. 7. 2021, a veškerou fakturaci uskutečněnou v tomto období. Žalobkyně požádala oblastní inspektorát práce, aby svou žádost odůvodnil. Vysvětlila, že požadovaná souhrnná fakturace za celé období zahrnuje i řadu dalších plnění, z nichž většina nemá s tímto pracovištěm nic společného a které by proto musela složitě anonymizovat. Na to oblastní inspektorát práce nereagoval a rovnou vydal prvostupňové rozhodnutí, jímž žalobkyni uložil pokutu.
5. Proti prvostupňovému rozhodnutí se žalobkyně odvolala, protože jej pokládala za nepřezkoumatelné. Jednalo se o medializovanou předvolební kontrolu, které se účastnila někdejší ministryně práce a sociálních věcí Jana Maláčová a její poradce Matěj Stropnický, tedy osoby nemající s oblastním inspektorátem práce nic společného. Z toho důvodu byla žalobkynina zvláštní obezřetnost a požadavek na důkladné vysvětlení na místě. Zdůvodnění oblastního inspektorátu práce, proč listiny potřeboval, bylo zcela nedostatečné. Jeho požadavek byl také nehospodárný, protože některé požadované dokumenty už měl k dispozici a protože i bez dokladů, jež neúspěšně požadoval po žalobkyni, kontrolu u ní ukončil, a to se stejným závěrem jako v protokolu o kontrole vůči třetí osobě.
6. Dále žalobkyně oblastnímu inspektorátu práce vytýkala, že k ní přistupoval jako k obviněné již při zahájení kontroly, aniž by o tom žalobkyně věděla. Žalobkyně nesouhlasila s tvrzením oblastního inspektorátu práce, že by kontrolní činnost a přestupkové řízení byly na sobě nezávislé postupy – vždyť kontrolní zjištění mohou vyústit v závěr, že se žalobkyně dopustila přestupku a stát se podkladem pro přestupkové řízení. Tím pádem by tlak na předložení požadovaných písemností představoval porušení zákazu sebeobviňování.
7. Konečně žalobkyně prvostupňovému rozhodnutí vytýkala, že pokuta je nepřiměřená.
8. Napadené rozhodnutí pokládá žalobkyně za nepřezkoumatelné, protože je žalovaný dostatečně neodůvodnil – nevypořádal se s materiální stránkou přestupku a ve vztahu k ní neodůvodnil přiměřenost uložené pokuty. Nepřezkoumatelné je také proto, že se žalovaný nevypořádal s odvolacími námitkami – že žalobkyně nesmí být nucena obviňovat sama sebe a že správní orgány mohou jednat jen na základě zákona a nemohou zastírat skutečný účel prováděného dokazování. Žalovaný v napadeném rozhodnutí v zásadě jen zopakoval argumentaci oblastního inspektorátu práce.

Vyjádření k žalobě

9. Žalovaný ve vyjádření k žalobě podotýká, že žalobní námitky se shodují s námitkami uplatněnými v průběhu přestupkového řízení v prvním stupni nebo v odvolání. Jako takové

je žalovaný všechny vypořádal v odůvodnění napadeného rozhodnutí, a to buď přímo, nebo odkazem na argumentaci obsaženou v prvostupňovém rozhodnutí, což je v souladu s judikaturou přípustné. Obě rozhodnutí totiž tvoří jeden celek.

10. K námitce, že správní orgány nevysvětlily, k čemu potřebují požadované dokumenty a zda bude zachována jejich důvěrnost, uvádí žalovaný, že vysvětlení se žalobkyni dostalo již v řízení v prvním stupni. Pokud žalobkyně nyní tvrdí, že požadované dokumenty obsahují informace nespadající do kontrolního vzorku, měla to vysvětlit v rámci kontroly. Smyslem kontroly je zjištění objektivního stavu plnění právních povinností kontrolovaného subjektu ve vztahu k předmětu kontroly. Předložení písemností nebrání skutečnost, že se týkaly vícero obchodních vztahů. Kontrolní orgány jsou totiž povinny zachovat jejich důvěrnost.
11. K údajné nadbytečnosti požadavku na předložení listin uvádí žalovaný, že povinnost součinnosti není umenšena tím, že kontrolní orgán může získat (a získá) požadované informace nebo dokumenty od jiného subjektu (ledaže jde o informace, jimiž ze zákona disponují orgány veřejné moci), nebo že je i bez součinnosti kontrolovaného subjektu schopen učinit kontrolní zjištění. Formální i materiální znaky skutkové podstaty přestupku, o němž jde, jsou naplněny již neposkytnutím součinnosti. Tím je totiž narušen (ev. zpomalen) proces kontroly a ohrožen (ev. znemožněn) její cíl. Tímto cílem přitom není jen učinění kontrolního zjištění, jak se domnívá žalobkyně, nýbrž objektivní a co nejpodrobnější ověření plnění povinností kontrolovanou osobou. Je pravda, jak žalobkyně zmiňuje, že součinnost při své kontrole poskytla společnost Zoefix, s. r. o., z jejíchž tvrzení oblastní inspektorát práce vycházel. Ovšem řada podstatných podkladů žalobkyninou vinou chybí (podklady o obchodních vztazích mezi žalobkyní a společnostmi SECURITAS ČR, s. r. o., a PRO SECURITY SE a o předmětu těchto vztahů).
12. K údajnému porušení zákazu sebeobviňování žalovaný uvádí, že existence povinnosti součinnosti s kontrolními orgány a případná sankce za její porušení tento zákaz neporušuje, jak bylo opakovaně judikováno v souvislosti s daňovými kontrolami. Kontrolní zjištění sice mohou zakládat podezření ze spáchání nějakého přestupku, nejde však o formální obvinění. Ostatně v současnosti není v souvislosti s kontrolními zjištěními učiněnými u žalobkyně (ani u společnosti Zoefix, s. r. o.) žádné přestupkové řízení vedeno.
13. K námitce tvrzené nepřiměřenosti sankce žalovaný uvádí, že má výši sankce uložené prvostupňovým rozhodnutím za adekvátní. Uložený správní trest nesmí být jen symbolický, nebo takový, který nijak neovlivní chod žalobkyniny podnikatelské činnosti. Naopak má přiměřeně citelným zásahem do majetkové sféry napříště motivovat k řádnému chování (rozsudek NSS ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb. NSS a ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 50/2005-97). Má též působit preventivně a od dalšího nezákonného jednání odradit nejen žalobkyni, ale potenciálně i jiné nositele týchž zákonných povinností. Jinak by sankce postrádala smysl. Nelze ani bezvýhradně trvat na tom, aby se výše sankce odvíjela jen od žalobkynina hospodářského výsledku – pak by totiž byly řádně hospodařící subjekty trestány tvrději, než špatně hospodařící subjekty, což je nežádoucí (rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 22. 1. 2014, č. j. 38 Ad 16/2010-127).
14. Žalovaný navrhuje, aby soud žalobu zamítl.

Posouzení žaloby

Splnění podmínek řízení

15. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, po vyčerpání opravných prostředků, osobou k tomu oprávněnou a má všechny zákonem požadované formální náležitosti. Proto žalobu věcně projednal. Při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době jeho vydání (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), a přezkoumal je v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.).
16. O žalobě rozhodl soud bez jednání. Souhlas účastníků řízení s takovým postupem se předpokládá, neboť ani na výzvu soudu nesdělili, že by s projednáním věci bez jednání nesouhlasili (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).

Obecnost žalobních tvrzení

17. Řízení ve správním soudnictví je ovládáno dispoziční zásadou. Soud přezkoumává napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), jimiž je (až na výjimky – např. § 76 odst. 2 s. ř. s.) vázán. Proto preciznost ve formulaci obsahu žalobních bodů a jejich odůvodnění v žalobě do značné míry předurčuje obsah rozhodnutí soudu (rozsudek NSS ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004-54). Slovy rozšířeného senátu míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod 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. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta (rozsudek ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS).
18. Touto optikou soud hleděl na žalobní tvrzení uplatněná v žalobě. Žalobkyně na s. 2-3 žaloby nejprve rekapituluje námitky obsažené v odvolání, aniž by jakkoli reagovala na jejich vypořádání, které žalovaný provedl zejména na s. 6-9 napadeného rozhodnutí. Soud zdůrazňuje, že smyslem soudního přezkumu není stále dokola podrobně opakovat již jednou vyřčené. Pokud žalobkyně setrvává na svých odvolacích námitkách a neprezentuje v žalobě dostatečně konkrétní názorovou oponenturu vůči závěrům žalovaného, není povinností soudu hledat způsob pro alternativní a originální vyjádření závěrů, k nimž dospěl žalovaný (např. rozsudky NSS ze dne 12. 11. 2014, č. j. 6 As 54/2013-128, či ze dne 17. 10. 2024, č. j. 2 Afs 18/2024-27). Současné není úlohou soudu, aby za žalobkyni domýšlel a dotvářel její odvolací námitky do podoby odpovídající tomu, že předmětem soudního přezkumu je až rozhodnutí o odvolání (rozsudek NSS ze dne 23. 4. 2020, č. j. 7 Afs 440/2018-63). Soud tedy k těmto tvrzením toliko odkazuje na odůvodnění napadeného rozhodnutí, v němž žalovaný vysvětlil, proč mohl inspektorát práce po žalobkyni požadovat předložení listin a obecně součinnost, proč byl jeho postup souladný se zákonem a v čem spočívalo přestupkové jednání žalobkyně.
19. Samotné žalobní námitky (viz bod V. na s. 4 žaloby) pak žalobkyně formuluje ve zcela obecné rovině na samé hranici toho, co lze ještě považovat za řádně uplatněný žalobní bod (rozsudky rozšířeného senátu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS, ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS). Ve stejné míře obecnosti proto soud přistoupil k jejich vypořádání.

Napadené rozhodnutí je přezkoumatelné

20. Žalobkyně napadenému rozhodnutí vytýká, že je nepřezkoumatelné, a to ze čtyř důvodů, jimž se soud bude věnovat dále. O většině z nich však platí, že zcela pomíjí skutečnost, že napadené rozhodnutí se ke údajně opomenutým aspektům vyjadřuje, a to buď výslovně, nebo (i) odkazem na prvostupňové rozhodnutí. Žalobkyně zjevně není s argumentací žalovaného spokojena a nepokládá ji za dostačující. Jak již soud uvedl shora, na jeho závěry nicméně nijak nereaguje a nepolemizuje s nimi. Jen je bez dalšího označuje za nepřezkoumatelné.
21. Nepřezkoumatelné je ovšem jen takové rozhodnutí, z něhož nelze ani v kontextu správního spisu zjistit důvody, pro které správní orgán rozhodl tak, jak rozhodl. Rozhodnutí, které obsahuje srozumitelné odůvodnění všech pro věc podstatných otázek, nepřezkoumatelné být z povahy věci nemůže. Pokud žalobkyně s důvody obsaženými v napadeném rozhodnutí nesouhlasí, může s nimi v žalobě polemizovat, označit je za nezákonné nebo nesprávné a nabídnout vlastní konkurující právní názor. To však žalobkyně neučinila a soud tak s odkazem na výše citovaný rozsudek rozšířeného senátu nemůže činit za ni.
22. Soud proto v souladu s tím, jak žalobkyně formulovala žalobní body, posuzoval, zda je napadené rozhodnutí přezkoumatelné.
23. Konkrétně žalobkyně tvrdí, že se žalovaný nevypořádal s materiální stránkou přestupku. To však není pravda. Materiální stránkou přestupku neboli jinými slovy zkoumáním toho, zda bylo žalobkynino jednání *společensky škodlivé* (§ 5 zákona 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich) se žalovaný zabýval na straně 6 a 7 napadeného rozhodnutí. Uvedl, že cílem kontroly bylo ověřit dodržování povinností vyplývajících z předpisů upravujících pracovně právní vztahy. Šlo tedy o oblast, kde v případě nedodržování předpisů hrozí závažné důsledky. Neposkytnutí součinnosti je tedy třeba hodnotit jako závažné porušení právních předpisů. Tím, že žalobkyně neposkytla součinnost, zabránila zjištění konkrétních skutečností vztahujících se k předmětu kontroly a nemohl být naplněn její smysl a cíl, jímž je co nejúplnější zjištění skutkového stavu a eventuální postih subjektů, které porušují právní předpisy v oblasti pracovního práva. Žalobkyně tedy neposkytnutím součinnosti kontrolu zmařila. Takové odůvodnění pokládá soud za zcela dostatečné.
24. Dále žalobkyně tvrdí, že žalovaný neodůvodnil výši uložené pokuty a neučinil úvahu o její přiměřenosti. Opět se mýlí. Výši pokuty se žalovaný zabýval na stranách 8 a 9 napadeného rozhodnutí a odkázal na závěry oblastního inspektorátu práce v prvostupňovém rozhodnutí. Uvedl, že oblastní inspektorát práce vycházel z § 37 až § 40 zákona o odpovědnosti za přestupky a postupoval v intencích usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb. NSS. Žalobkyně své majetkové poměry nedoložila, a proto oblastní inspektorát práce (na str. 7 a 8 prvostupňového rozhodnutí) vycházel ze závažnosti přestupku, z veřejně dostupných údajů o ekonomické situaci žalobkyně a odkázal se i na judikaturu, v níž NSS akcentoval preventivní a represivní funkci uložené sankce (rozsudek ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 50/2005-97) a konstatoval, že pokuta musí citelně zasáhnout do majetkové sféry (rozsudek NSS ze dne 31. 3. 2017, č. j. 4 Ads 244/2016-36). Nad rámec toho žalovaný nahlédl ještě do insolvenčního rejstříku, z něhož ověřil, že v době vydání prvostupňového rozhodnutí nebylo s žalobkyní vedeno insolvenční řízení.
25. Toto odůvodnění pokládá soud za dostatečné. Prvostupňové a odvolací rozhodnutí tvoří jeden celek, a proto je přípustné, pokud odvolací orgán odkáže na úvahy prvostupňového orgánu, s nimiž se ztotožní, případně je vhodně doplní [srov. rozsudek NSS ze dne 27. 2.

2013, č. j. 6 Ads 134/2012-47, body 27 až 30 a § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu]. Přesně tak žalovaný postupoval.

26. Žalobkyně dále tvrdí, že se žalovaný nevypořádal s odvolací námitkou, že nesmí být nucena k sebeobviňování. Ani v tomto případě nemá žalobkyně pravdu. Žalovaný se touto námitkou zabýval na straně 7 napadeného rozhodnutí, kde odkázal na usnesení Ústavního soudu ze dne 3. 4. 2017, sp. zn. I. ÚS 529/17, a rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 12. 4. 2018, č. j. 62 A 70/2016-64, z nichž vyplývá, že povinnost poskytnout součinnost při kontrole zákaz sebeobviňování neporušuje. Byť zde žalovaný na prvostupňové rozhodnutí výslovně neodkázal, lze v souladu se shora zmíněnou zásadou, že obě rozhodnutí spolu tvoří jeden celek, zmínit, že se téže otázkou zabýval i oblastní inspektorát práce v prvostupňovém rozhodnutí. Na jeho str. 6 uvedl, že kontrola je coby zjišťovací a zajišťovací proces nezávislá na přestupkovém řízení. Poukázal na rozdíly mezi oběma postupy a vysvětlil, proč nelze procesní práva obviněného v přestupkovém řízení (včetně práva nevypovídat) aplikovat na povinnosti uložené v průběhu kontroly. Rovněž toto odůvodnění pokládá soud za dostatečné.
27. Konečně žalobkyně tvrdí, že se žalovaný nevypořádal s odvolací námitkou, že správní orgány mohou jednat jen na základě zákona a nemohou zastírat skutečný účel prováděného dokazování. Ze správního spisu soud zjistil, že žalobkyně v odvolání takovou námitku nevznesla. Tím pádem pochopitelně nelze žalovanému vytýkat, že se k ní nevyjádřil.
28. Soud uzavírá, že napadené rozhodnutí je přezkoumatelné.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

29. Jediný žalobní bod je nedůvodný. Soud proto žalobu zamítl podle § 78 odst. 7 s. ř. s.
30. Soud neprovedl důkaz příspěvkem na sociální síti Facebook, který má prokazovat žalobkynino tvrzení, že v jejím případě šlo o mediálně sledovanou kontrolu probíhající za přítomnosti bývalé ministryně Jany Maláčové a jejího poradce Matěje Stropnického. Není zde totiž žádná souvislost navrženého důkazu s jediným řádně uplatněným žalobním bodem – tvrzenou nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí.
31. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Nestanoví-li zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobkyně ve věci úspěch neměla, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný, který byl ve věci naopak plně úspěšný, náhradu nákladů řízení nepožadoval. Ze spisu je navíc patrné, že mu nevznikly žádné náklady řízení nad rámec její běžné úřední činnosti. Proto soud žalovanému náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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.

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

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

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, 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 24. října 2024

Lenka Bursíková v. r.
předsedkyně senátu