



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Jaroslava Škopka a soudců JUDr. Ondřeje Szalonnáse a Mgr. Jaroslavy Křivánkové ve věci

žalobkyně: **WOODPACK Bohemia s. r. o.**, IČ 29112320, Tylova 1/57, 301 00 Plzeň,
zastoupené Mgr. Gustavem Valenzem, advokátem, Božkovská 397/15, 326 00 Plzeň,

proti
žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, IČ 75046952, Kolářská 451/13, 746 01 Opava,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 11. 2023, č.j. 5403/1.30/23-4,

takto:

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

Odůvodnění:

[I] Předmět řízení

1. Rozhodnutím Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj (dále jen „správní orgán I. stupně“ nebo „oblastní inspektorát“) ze dne 27. 3. 2023, č.j. 22450/6.30/21-

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

16 (dále jen „prvoinstanční rozhodnutí“), byla žalobkyně uznána vinnou ze spáchání přestupku podle § 140 odst. 1 písm. g) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), kterého se dopustila tím, že minimálně dne 23. 1. 2020 jako zaměstnavatelka bez vydaného povolení zastřené zprostředkovala zaměstnání, tj. pronajímala pracovní sílu – v rozhodnutí 6 jmenovaných zaměstnanců jiné právnické nebo fyzické osobě (společnosti DM Dřevovýroba MF, a.s., Holoubkov 97), aniž byly dodrženy podmínky pro zprostředkování zaměstnání podle § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti. Tím žalobkyně porušila § 14 odst. 3 zákona o zaměstnanosti (výrok I.); přestupkové řízení pro podezření ze spáchání téhož přestupku, kterého se žalobkyně měla dopustit v době minimálně od 1. 1. 2019 do 22. 1. 2020, bylo zastaveno (výrok II.); za spáchaný přestupek byl žalobkyni podle § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti uložen správní trest pokuty ve výši 300 000 Kč, kterou je povinna uhradit do 30 dnů ode dne nabytí právní moci rozhodnutí (výrok III.); žalobkyni byla dále uložena povinnost uhradit náklady přestupkového řízení ve výši 1 000 Kč, rovněž se splatností 30 dnů ode dne nabytí právní moci rozhodnutí (výrok IV.).

2. K odvolání žalobkyně byly rozhodnutím žalovaného ze dne 6. 11. 2023, č.j. 5403/1.30/23-4 (dále jen „napadené rozhodnutí“), podle § 90 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), dílčím způsobem změněny výroky I. a III. prvoinstančního rozhodnutí tak, že bylo upřesněno, že žalobkyně porušila § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti, ve znění účinném do 30. 6. 2023, a správní trest pokuty jí byl uložen podle § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti, ve znění účinném do 30. 6. 2023. Ve zbytku byly výroky I., III. a IV. prvoinstančního rozhodnutí potvrzeny.
3. Žalobkyně se žalobou ze dne 11. 12. 2023, Krajskému soudu v Plzni (dále jen „soud“) doručenou téhož dne, domáhala zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení.
4. Kontrolní činnost na úseku zaměstnanosti a dodržování pracovně právních předpisů jsou mimo jiné upraveny zákonem o zaměstnanosti. Správní řízení upravuje správní řád. Řízení o přestupcích upravuje zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.

[III] Žaloba

5. Žalobkyně v části II. žaloby uvedla, že považuje napadené rozhodnutí za nesprávné a nezákonné a v řízení, které vydání napadeného rozhodnutí předcházelo, byla porušena její práva takovým způsobem, že to mělo za následek nezákonné rozhodnutí. Žalovaný tím v rozporu s hmotným právem negativně zasáhl do právní sféry žalobkyně.
6. Žalobkyně namítala, že napadené rozhodnutí je nezákonné, protože prvoinstanční i napadené rozhodnutí bylo založeno na nedostatečně zjištěném skutkovém stavu. Skutková zjištění správních orgánů jsou založena na zápisech se zaměstnanci, aniž by však byly všechny zápisy podepsány a bylo na nich vyznačeno poučení o následcích výpovědi.
7. Žalobkyně dále měla za to, žalovaný při obstarávání důkazů postupoval v rozporu se zákonem, podle kterého pokud by mohlo dojít k bezprostřednímu ohrožení života nebo zdraví inspektora, může být kontrola vykonána jen za doprovodu fyzické osoby, kterou k tomu pověřila kontrolovaná osoba. Inspektoři se však v průběhu kontroly pohybovali

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

svévolně a mimo jakoukoliv kontrolu v prostorách haly, kde probíhala výroba a řezání materiálů.

8. Žalobkyně označila napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť v odvolání namítala výše uvedené vady záznamů, tedy stěžejních důkazů, avšak žalovaný se s těmito námitkami nijak nevypořádal. Napadené rozhodnutí je tudíž nezákonné kvůli nepřezkoumatelnosti.
9. V neposlední řadě měla žalobkyně za to, že uložená pokuta je nepřiměřeně vysoká.

[III] Vyjádření žalovaného k žalobě

10. Žalovaný se k žalobě vyjádřil v podání ze dne 31. 1. 2024, v němž k námitce ohledně nedostatečně zjištěného skutkového stavu věci uvedl, že s ní nesouhlasí. Všechny záznamy o zjištěných skutečnostech, které obsahují výpovědi zaměstnanců, na základě kterých správní orgán I. stupně rozhodl, obsahují i podpis osoby, která dané informace poskytla. Žalobkyně ovšem nijak nespécifikovala, jaké „poučení o následcích výpovědi“ osoby, která dané informace poskytovala, měla na mysli, když neodkázala na žádné ustanovení právních předpisů.
11. Nutno dále zmínit, že zaměstnanci podávající informace nebyli v postavení svědka, nýbrž v postavení povinné osoby, na kterou se vztahují jiná práva a povinnosti, a to zakotvená v § 10 odst. 3 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o kontrole“), o kterých, jak vyplývá z předmětných záznamů, daní zaměstnanci jednoznačně poučeni byli.
12. Stran druhé námitky, v níž žalobkyně brojila proti průběhu provedené kontroly, žalovaný uvedl, že žalobkyně nijak blíže nespécifikovala, jaké „bezprostřední ohrožení života nebo zdraví“ inspektorům provádějícím kontrolu mělo hrozit. Toto žalobní tvrzení je tak zcela nepodložené. Průběh výkonu kontroly na kontrolovaném pracovišti byl poměrně podrobně popsán v protokolu o kontrole. Z tohoto popisu vyplývá, že se inspektoři při příchodu na kontrolované pracoviště řádně legitimovali a sdělili důvod své návštěvy; bylo tedy na žalobkyni, aby inspektorům poskytla řádnou součinnost, včetně informování a zajištění bezpečného pohybu na kontrolovaném pracovišti (jestliže tam nějaké ohrožení hrozilo). Na str. 3 protokolu o kontrole je v popisu průběhu kontroly mj. uvedeno: *„Následně byla požádána, aby se do kanceláře dostavila osoba, která by inspektory provedla pracovními prostory. Po chvíli se dostavil do kanceláře muž, který předložil OP č. X na jméno S. P. (...), který uvedl, že je zaměstnán na pozici mistra a inspektory provede pracovištěm.“* Žalobkynina námitka je rovněž neurčitá, neboť jednak neuvedla, proč by se kontrolující inspektoři nesměli pohybovat sami, a jednak ani neuvedla, kdy přesně se měli samotní inspektoři po pracovišti pohybovat, zda před nebo po zahájení kontroly. Nadto žalovaný odkázal na § 7 zákona o kontrole, který vstup do prostor inspektorům umožňuje.
13. Ve třetím žalobním bodu žalobkyně označila napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť žalovaný se neměl vypořádat s námitkou vad záznamů. K této námitce žalovaný vznesl zásadní výhradu, neboť není pravdou, že by žalobkyně v odvolání namítala vady záznamů, jak je z obsahu a textu žalobkynina odvolání zřejmé. S nevznesenými

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

námitkami se tak žalovaný ve svém rozhodnutí logicky nemohl vypořádat. Žalovaný zastával názor, že napadené i prvoinstanční rozhodnutí jsou zcela přezkoumatelná.

14. Žalovaný nesouhlasil ani s námitkou nepřiměřeně vysoké pokuty, kdy odkázal na odůvodnění obou rozhodnutí, v nichž se rozhodující správní orgány s výší uložené pokuty a způsobem jejího vyměření dostatečně vypořádaly a řádně ji odůvodnily. S ohledem na výše uvedené skutečnosti žalovaný navrhl, aby soud předmětnou žalobu zamítl.

[IV] Replika

15. Žalobkyně podala k vyjádření žalovaného repliku, kde k námitce nedostatečně zjištěného skutkového stavu dodala, že žalovaný, resp. správní orgán I. stupně, uzavřel, že žalobkyně měla bez povolení zastřené zprostředkovat zaměstnání osobám R. S., Z. D., P. K., N. S., T. P.. Z listin založených ve správním spisu např. nijak nevyplývá, že by paní P. měla přidělovánu práci zaměstnancem jiného zaměstnavatele. Na údajných záznamech pánů P. a S. chybí jejich podpis. Takové listiny tedy nemohou prokázat, co jmenovaní tvrdili, dokonce nemohou potvrdit ani to, zda byli přítomni kontrole. K osobě paní S. správní orgán zjistil pouze to, že se nacházela v pronajaté hale, nezjistil však žádné informace k její osobě, které by prokazovaly, že jí práci přiděluje zaměstnanec jiného zaměstnavatele. Závěry a úvahy správního orgánu tedy nejsou podloženy řádnými důkazy, a nemohou tedy být považovány za zákonné.
16. Ohledně námitky stran průběhu kontroly žalobkyně doplnila, že v hale, kde probíhala svévolně kontrola kontrolory oblastního inspektorátu, se provádí výroba dřevěných obalů o rozměrech až 3x3x10 metrů. Do haly se zaváží dřevěné trámy o délce několika metrů a další materiál vysokozdvížným vozíkem. Pokud by tedy žalobkyně měla splnit povinnost tvrzenou žalovaným, pak by musela v podstatě zastavit provoz. Žalobkyně nemohla zajistit kontrolorům bezpečný pohyb na místě kontroly, neboť to by kontroloři museli nejdříve sdělit, že chtějí provádět kontrolu na konkrétním místě, a ne do haly, ve které proběhla kontrola, následně ještě několikrát bez asistence a vědomí žalobkyně vstoupit za účelem provádění dalších úkonů.
17. Žalobkyně nesouhlasila ani s výší pokuty, neboť výše pokuty je výše zisku žalobkyně za celé tři roky. To je dle jejího názoru výše neúměrná i v případě, že by se jednalo o úmyslnou činnost, což žalobkyně zcela jednoznačně popřela.
18. Celý zisk společnosti se převádí do fondu, ze kterého se vyplácí benefity zaměstnancům. To znamená, že udělením pokuty všichni zaměstnanci přijdou o benefity na tři roky. Žalobkyně opětovně poukázala na to, že se jednalo o její tzv. kmenové zaměstnance, jejichž práce pro zákazníky společnosti, nikoliv pro odběratele pracovní síly, kolem roku 2020 žalobkyni vytvářela obrat kolem 30 milionů korun ročně.
19. Pokud žalovaný odkazoval na obrat žalobkyně, pak ten vůbec nevypovídá o jakýchkoliv majetkových poměrech jakékoliv společnost. Společnost může mít obrat i v miliardách korun a přitom mít velmi špatné finanční zdraví. Žalobkyně se snaží podnikat i v nelehké hospodářské situaci s vyrovnaným rozpočtem a být v plusových číslech, generovat alespoň nějaký zisk.
20. Žalobkyně považovala za nutné zmínit i to, že ani majetek uvedený v rozvaze není podstatný pro uváděné majetkové poměry, protože skladové zásoby se nemusí prodat, pohledávky

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

nemusí dlužník uhradit, ale pasiva - závazky a úvěry musí společnost zaplatit vždy. Vzhledem k tomu, že aktiva se vždy musí rovnat s pasivy, znamená to, že proti majetku a pohledávkám stojí vždy závazky. Jinak řečeno, společnost má sice majetek, skladové zásoby a pohledávky, ale zároveň proti nim stojí závazky k obchodním partnerům, zaměstnancům, státu a úvěry k bankám. Pro posouzení skutečných majetkových poměrů žalobkyně je nejdůležitější vlastní jmění společnosti, které jediné by zůstalo společnosti, pokud by se v plné výši vyrovnala všechna aktiva i pasiva. U žalobkyně přitom vlastní jmění společnosti dosáhlo v roce 2019 – 745 000 Kč, v roce 2020 – 550 000 Kč, v roce 2021 – 461 000 Kč, v roce 2022 – 347 000 Kč, v roce 2023 – 258 000 Kč.

21. Úhradou vyměřené pokuty se žalobkyně dostala do záporného vlastního jmění a za méně příznivých okolností by musela na sebe podat návrh na prohlášení úpadku. Tím by přišlo 20 zaměstnanců o zaměstnání a svůj stálý příjem.
22. Žalobkyně opětovně uvedla, že pokuta přesahující vlastní jmění společnosti je vždy nepřiměřeně vysoká. V daném případě navíc po zohlednění údajných výpovědí zaměstnanců (když v rozhodnutí byli zahrnuti i zaměstnanci, kteří jednoznačně uvedli, že pracují samostatně, a nijak nevyplývalo, že by pracovali pro někoho jiného než pro svého zaměstnavatele), nelze mít za to, že výše pokuty byla stanovena tak, aby odpovídala zjištěnému protiprávnímu jednání a zároveň neměla likvidační charakter.

[V] Posouzení věci soudem

23. Řízení ve správním soudnictví je upraveno zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“ nebo „soudní řád správní“).
24. Podle § 75 odst. 1 soudního řádu správního, soud při přezkoumání rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.
25. Podle § 75 odst. 2 soudního řádu správního věty první, soud přezkoumá napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů.
26. Soud rozhodl o věci v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s., neboť s tím oba účastníci sporu souhlasili.
27. Žaloba není důvodná.
28. Žalobkyni byla prvoinstančním rozhodnutím uložena pokuta ve výši 300 000 Kč za přestupek, kdy minimálně dne 23. 1. 2020 jako zaměstnavatelka bez vydaného povolení zastřeně zprostředkovala zaměstnání, tj. pronajímala pracovní sílu – v rozhodnutí 6 jmenovaných zaměstnanců jiné právnické nebo fyzické osobě (společnosti DM Dřevovýroba MF, a.s., Holoubkov 97), aniž byly dodrženy podmínky pro zprostředkování zaměstnání podle § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti. Tím žalobkyně porušila § 14 odst. 3 zákona o zaměstnanosti.
29. Podle § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti, právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba se přestupku dopustí tím, že zastřeně zprostředkovává zaměstnání podle § 5 písm. g) nebo výkon zastřeného zprostředkování zaměstnání umožní.
30. Podle § 5 písm. g) zákona o zaměstnanosti se pro účely tohoto zákona rozumí zastřeným zprostředkováním zaměstnání činnost právnické osoby nebo fyzické osoby, spočívající v

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

pronájmu pracovní síly jiné právnické osobě nebo fyzické osobě, aniž by byly dodrženy podmínky pro zprostředkování zaměstnání podle § 14 odst. 1 písm. b).

31. Podle § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti se zprostředkováním zaměstnání rozumí zaměstnávání fyzických osob za účelem výkonu jejich práce pro uživatele, kterým se rozumí jiná právnická nebo fyzická osoba, která práci přiděluje a dohlíží na její provedení (dále jen "uživatel"),
32. Podle § 14 odst. 3 zákona o zaměstnanosti, zaměstnání zprostředkovávají za podmínek stanovených tímto zákonem a) krajské pobočky Úřadu práce, b) právnické nebo fyzické osoby, pokud mají povolení k příslušné formě zprostředkování zaměstnání (dále jen „agentury práce“).
33. Podle § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti za přestupek lze uložit pokutu do 10 000 000 Kč, jde-li o přestupek podle odstavce 1 písm. c), e) nebo g), nejméně však ve výši 50 000 Kč.
34. Žalobkyně předně namítala nedostatečně zjištěný skutkový stav, který spatřovala v tom, že správní orgány vycházely ze „zápisů se zaměstnanci“, aniž by byly všechny zápisy podepsány a bylo na nich vyznačeno poučení o následcích výpovědi. V replice k tomuto doplnila, že podpisy chybí v případě pana P. a pana S., pročež listiny nemohou prokázat, co jmenovaní tvrdili, dokonce nemohou prokázat ani to, zda byli přítomni kontrole.
35. Ze správního spisu bylo zjištěno, že zde nejsou žádné dokumenty označené jako „zápis se zaměstnancem“, nicméně se zde nachází sedm dokumentů označených jako „záznam o zjištěných skutečnostech“. Všechny tyto dokumenty s jedinou výjimkou (viz níže) jsou podepsány povinnými osobami, které jsou v nich uvedené a které poskytovaly v rámci kontroly svoji součinnost. Podpis na záznamu o zjištěných skutečnostech přitom připojil i žalobkyní zmíněný pan R. S., a to v rubrice „*Informace poskytnuty na pracovišti, Vztah ke kontrolované osobě*“, kde vlastnoručně napsal své příjmení.
36. Jediný povinnou osobou nepodepsaný záznam se týká (i) žalobkyní namítaného pana P. P.. Tento záznam však ve vztahu k panu P. neobsahuje žádné jeho konkrétní sdělení nad rámec zjištění totožnosti jmenovaného (jméno a příjmení, datum narození, adresa, číslo OP/CD), označení pracoviště (Holoubkov) a vztahu ke kontrolované osobě (prac. smlouva), které by býval měl pan P. stvrdit svým podpisem. Tento záznam toliko reflektuje splnění povinnosti podle § 132 zákona o zaměstnanosti, dle kterého *fyzická osoba, která se zdržuje na pracovišti kontrolované osoby a koná práci, v daném případě pan P., je povinna orgánu kontroly, v daném případě inspektoru Ing. P. E., prokázat svou totožnost občanským průkazem nebo cestovním dokladem, přičemž záznam je podepsán inspektorem Ing. P. E., podpisu pana P. nebylo třeba. Pokud jde o samotnou přítomnost pana P. na pracovišti, tu žalobkyně v žalobě věrohodně nezpochybnila. Pro úplnost soud konstatuje, že na rubové straně téhož záznamu jsou uvedeny údaje k panu P. K., jenž záznam rovněž nepodepsal, nicméně i pro něj platí totéž, co soud uvedl k panu P..*
37. Stran namítané absence „*poučení o následcích výpovědi*“, lze souhlasit s žalovaným, že není patrné, jakého konkrétního „*poučení o následcích výpovědi*“ se dle žalobkyně zaměstnancům nedostalo. Zaměstnanci ve věci vystupovali v postavení nikoliv svědka, ale tzv. povinné osoby, kteroužto se rozumí od kontrolované osoby odlišná osoba, která kontrolované osobě dodává nebo dodala zboží nebo ho od ní odebrala či odebírá, koná nebo konala pro ni práce,

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

anebo jí poskytuje nebo poskytovala služby nebo její služby využívala či využívá, případně se na této činnosti podílí nebo podílela [§ 5 odst. 2 písm. a) kontrolního řádu]. Kontrolující je přitom oprávněn v souvislosti s výkonem kontroly vyžadovat od povinné osoby součinnost potřebnou k výkonu kontroly (§ 8 kontrolního řádu) a povinná osoba je povinna kontrolujícímu takovou součinnost poskytnout, nelze-li tuto součinnost zajistit prostřednictvím kontrolované osoby (§ 10 odst. 3 kontrolního řádu). Poučení o povinnostech povinné osoby je součástí všech „záznamů o zjištěných skutečnostech“.

38. S ohledem na výše uvedené shledal soud tuto žalobní námitku nedůvodnou.
39. Žalobkyně dále v replice k namítanému nedostatečně zjištěnému skutkovému stavu doplnila, že z listin ze správního spisu nijak nevyplývá, že by paní P. měla přidělovánu práci zaměstnancem jiného zaměstnavatele a že k osobě paní S. správní orgán zjistil pouze to, že se nacházela v pronajaté hale, nezjistil však žádné informace k její osobě, které by prokazovaly, že jí práci přiděluje zaměstnanec jiného zaměstnavatele. K tomu soud konstatuje následující.
40. Jak je uvedeno výše, podle § 75 odst. 2 věta první s. ř. s. soud přezkoumá v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí. Podle § 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s., rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body může jen ve lhůtě pro podání žaloby.
41. Podle § 72 odst. 1 s. ř. s., žalobu lze podat do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou.
42. V rozsudku ze dne 24. 8. 2010, č.j. 4 As 3/2008-78, publ. pod č. 2162/2011 Sb. NSS, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu uvedl, že za žalobní bod je nutné považovat „(..) každé vyjádření žalobce, z něhož by i jen v nejhrubších obrysech lze dovodit, že napadené správní rozhodnutí z určitého důvodu považuje za nezákonné. Jinými slovy, náležitost žaloby dle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. je splněna, pokud jsou z tvrzení žalobce seznatelné skutkové děje a okolnosti individuálně odlišitelné od jiných ve vztahu ke konkrétnímu případu žalobce, jež žalobce považoval za relevantní k jím tvrzené domnělé nezákonnosti správního rozhodnutí; právní důvody nezákonnosti (či nicotnosti) napadeného správního rozhodnutí pak musí být tvrzeny alespoň tak, aby soud při aplikaci obecného pravidla, že soud zná právo, mohl dostatečně vymezit, kterým směrem, tj. ve vztahu k jakým právním předpisům bude směřovat jeho přezkum.“.
43. V rozsudku ze dne 14. 3. 2018, č.j. 1 As 106/2017-31, pak Nejvyšší správní soud konstatoval, že „žalobní bod je vždy spojením skutkových a právních důvodů, které mohou navzájem vytvářet různé kombinace. V řízení před správním soudem nelze postupovat tak, že žalobce v žalobě vznese pár obecných právních námitek (rozhodnutí je nesprávné - nezákonné, nebylo prokázáno deliktní jednání) – a teprve v dalších podáních formuluje konkrétní skutkové a právní argumenty. Jakkoli v dané věci byl jediným podkladem rozhodnutí o deliktech žalobce protokol o kontrole, nelze pominout, že rozhodnutím stěžovatelky byla uložena pokuta za spáchání dvou deliktů, jejichž skutková podstata vychází z rozdílného omisivního jednání žalobce. Soud má za to, že míra abstrakce tvrzení uplatněného žalobcem v žalobě podané dne 5. 1. 2015 byla natolik vysoká, aby umožnila nekonkrétní žalobní bod v rámci řízení před správním soudem následně doplňovat libovolným množstvím dalších skutečností, což v určitém rozsahu žalobce také učinil (tvrzení o poučení spotřebitele o možnosti výměny zboží kdykoli, označení zboží různým způsobem). Vysoká míra obecnosti a univerzálnosti tvrzení o „neprovedení důkazů a jejich nesprávného vyhodnocení“

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

brání tomu, aby soud obecné tvrzení žaloby považoval za tzv. zárodek žalobního bodu, který lze rozvinout i po lhůtě k podání žaloby. V posuzované věci nejsou skutkové nebo právní okolnosti deliktčního jednání žalobce nebo postupu žalované takové povahy, aby doplnění žaloby bylo výhradně upřesněním původně obecně vymezeného rozsahu soudního přezkumu (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2011, č.j. 1 AfS 37/2011-68). (...) Žalobní námitka o neprokázání skutkového stavu bez specifikace konkrétních skutečností nebo popření určitých závěrů správního orgánu nebo podkladů správního rozhodnutí, vyžaduje po soudu, aby provedl konkrétní zhodnocení úvah správního orgánu o skutkovém zjištění, zda provedené důkazy v souladu s § 3 správního řádu prokazují skutkový stav bez důvodných pochybností. Tímto by však soud v posuzované věci nabrazil tvrzení žalobce a popřel roli nezávislého arbitra. Žalobou obecně vymezená námitka neprokázání skutkového stavu je pouhou parafrází zákonných důvodů v nejobecnější rovině a neobsahuje žádné, byť alespoň stručné skutkové výtky nebo právní argumenty (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 3. 2015, č.j. 6 AfS 3/2015-29 a tam uplatněné žalobní tvrzení, že napadené rozhodnutí žalované se zakládají „na podstatných vadách řízení, jsou v rozporu se skutkovým stavem, v důsledku čehož došlo ke stanovení daně v nesprávné výši“).

44. Na základě výše uvedeného lze uvést, že žalobní námitka o nedostatečně zjištěném skutkovém stavu není sama o sobě pro svoji nepřipustnou obecnost ani tzv. zárodkem žalobního bodu, který lze rozvinout i po lhůtě k podání žaloby. Žalobkyně v žalobě námitku nedostatečně zjištěného skutkového stavu rozvedla jen o výtky stran absence podpisů a „poučení o následcích výpovědi“ na „zápisech se zaměstnanci“ a pouze potud se jednalo o akceptovatelný žalobní bod, který bylo možno později ještě doplnit v replice. Další v replice uplatněná tvrzení týkající se paní P. a paní S. již skutkově mířily zcela jiným směrem a jednalo se tedy o námitky nově (prvně) uplatněné. Jelikož rozšířit žalobu o další žalobní body lze jen ve lhůtě pro podání žaloby, tj. v daném případě do dvou měsíců od doručení napadeného rozhodnutí žalobkyni, jednalo se současně o žalobní námitky opožděné, neboť napadené rozhodnutí bylo žalobkyni doručeno dne 10. 11. 2023, žalobní lhůta uplynula dnem 10. 1. 2024 a replika byla soudu doručena až dne 20. 9. 2024. Z pohledu opožděně uplatněných žalobních bodů není soud oprávněn, tím méně povinen napadené rozhodnutí přezkoumat.
45. Konečně, pokud jde o v replice doplněné tvrzení, že závěry a úvahy správního orgánu nejsou podloženy řádnými důkazy a nemohou tedy být považovány za zákonné, je soud též s ohledem na výše uvedené nucen konstatovat, že tato tvrzení jsou natolik obecná a univerzální, že je nelze za žalobní bod vůbec považovat a jakkoli se jimi zaobírat.
46. Žalobkyně dále namítala, že důkazy byly obstarány v rozporu se zákonem, neboť inspektoři se v prostorách haly, kde probíhala výroba, řezání materiálů, pohybovali v průběhu kontroly svévolně a mimo jakoukoli kontrolu, čímž byl porušen žalobkyní blíže neoznačený zákon, podle kterého pokud by mohlo dojít k bezprostřednímu ohrožení života nebo zdraví inspektora, může být kontrola vykonávána jen za doprovodu fyzické osoby, kterou k tomu pověřila kontrolovaná osoba.
47. V replice k tomuto žalobkyně doplnila, že v hale, kde probíhala svévolně kontrola, se provádí výroba dřevěných obalů o rozměrech až 3x3x10 metrů, vysokozdvížným vozíkem se tam zaváží dřevěné trámy o délce několika metrů a další materiál. Pokud by měla žalobkyně splnit povinnost tvrzenou žalovaným, musela by v podstatě zastavit provoz. Bezpečný pohyb kontrolorům nemohla žalobkyně zajistit též proto, že by kontroloři museli

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

nejdříve sdělit, že chtějí provádět kontrolu na konkrétním místě, a ne do haly následně ještě několikrát bez asistentce a vědomí žalobkyně vstoupit.

48. Byť tak žalobkyně výslovně neuvedla, je zřejmé, že její argumentace směřuje k § 7 odst. 1 písm. a) část věty za středníkem zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o inspekci práce“).
49. Podle § 7 odst. 1 písm. a) zákona o inspekci práce, inspektor je oprávněn vykonávat kontrolu podle tohoto zákona, je-li při jejím zahájení přítomen člen statutárního orgánu kontrolované osoby, zástupce kontrolované osoby, zaměstnanec kontrolované osoby, spolupracující rodinný příslušník nebo jiná fyzická osoba, která vykonává nebo zabezpečuje činnost, která je předmětem činnosti kontrolované osoby; na místech, na kterých by mohlo dojít k bezprostřednímu ohrožení života nebo zdraví inspektora, může být kontrola vykonána jen za doprovodu fyzické osoby pověřené k tomu kontrolovanou osobou.
50. Krajský soud v Ostravě v rozsudku ze dne 22. 1. 2014, č.j. 38 Ad 16/2010-127, k citovanému ustanovení uvedl, že *„přítomnost zástupce kontrolované osoby se tak váže jen k zahájení kontroly a následně k bezprostřednímu ohrožení života nebo zdraví inspektora. Jednak není z žaloby zřejmé, v čem mělo spočívat „bezprostřední“ ohrožení inspektora, ale i kdyby tomu tak bylo, je třeba poznamenat, že ustanovení o tom, že kontrola může být vykonána jen za doprovodu fyzické osoby pověřené k tomu kontrolovanou osobou, je z povahy věci stanovena v zájmu zajištění osobní bezpečnosti inspektora orgánu inspekce práce na rizikových pracovištích. Porušení citovaného ustanovení tak nemůže mít vliv na správnost kontrolních zjištění provedených inspektorem.“*. Nejvyšší správní soud pak v rozsudku ze dne 27. 8. 2014, č.j. 3 Ads 42/2014-34, jímž zamítl kasační stížnost proti shora označenému rozsudku Krajského soudu v Ostravě, ohledně § 7 odst. 1 písm. a) části věty za středníkem zákona o inspekci práce doplnil (ve shodě se závěry Krajského soudu v Ostravě), že *„toto pravidlo sleduje ochranu života a zdraví inspektora, nikoliv ochranu procesních práv kontrolované osoby. K ochraně procesních práv kontrolované osoby slouží jiné instituty upravené zákonem o státní kontrole, jako je povinnost kontrolních pracovníků seznámit kontrolovanou osobu s obsahem protokolu a předat jí stejnopis protokolu (ust. § 16 odst. 1 zákona o statutní kontrole) a zejména právo kontrolované osoby uplatnit námitky proti obsahu kontrolního protokolu (ust. § 17 zákona o státní kontrole). Důkazy pořízené inspektory při kontrole tak nelze považovat podle názoru Nejvyššího správního soudu za nezákonné.“*. Zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole byl sice nahrazen kontrolním řádem, nicméně kontrolní řád v § 10 obsahuje obdobné instituty, na jaké odkazoval ve svém rozsudku Nejvyšší správní soud, pročez jsou závěry Nejvyššího správního soudu aplikovatelné i za stávající právní úpravy.
51. I kdyby tedy žalobkyně doložila, že v hale, kde probíhala kontrola, byli inspektoři v bezprostředním ohrožení života a zdraví (z tvrzení o velikosti výrobků a zaváženého materiálu toto bez dalšího rozhodně nevyplývá), nemělo by případné porušení § 7 odst. 1 písm. a) část věty za středníkem zákona o inspekci práce vliv na správnost kontrolních zjištění provedených inspektory a jimi pořízené důkazy by nebyly nezákonné.
52. Soud tedy neshledal důvodnou ani tuto námitku.
53. Žalobkyně dále namítala nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů, která měla spočívat v tom, že žalovaný nijak nevypořádal její odvolací námitky stran *„výše uvedených vad záznamů“*.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

54. Těmito „výše uvedenými vadami záznamů“ měla být dle žaloby absence podpisů a „poučení o následcích výpovědi“ na „záznamech o zjištěných skutečnostech“. Soud ze správního spisu zjistil, že odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí žádné odvolací námitky tohoto charakteru vůbec neobsahovalo. Žalovaný proto nemohl pochybit, pokud neexistující odvolací námitky nevypořádal. I tato žalobní námitka je tedy nedůvodná.
55. Žalobkyně v neposlední řadě v žalobě namítala, že uložená pokuta je „nepřiměřeně vysoká“. Nic více k tomu v žalobě neuvedla, žádnou skutkovou ani právní argumentaci podporující její závěr o nepřiměřené výši pokuty žalobkyně v žalobě neuplatnila.
56. Soudní moderaci trestu (§ 78 odst. 2 s. ř. s.) přitom žalobkyně nepožadovala. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 11. 2023, č.j. 10 As 168/2023-52, „v takovém případě prostor pro zohlednění přiměřenosti sankce podle § 78 odst. 1 s.ř.s. přichází v úvahu jen tehdy, pokud by vytýkaná nepřiměřenost dosahovala kvality nezákonnosti: správní orgán by musel vybočit ze zákonných mezí, nelogicky vyhodnotit hlediska pro uložení pokuty, přehlédnout některá zákonná hlediska či uložit likvidační pokutu.“
57. Z judikatury Nejvyššího správního soudu dále vyplývá, že „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“ (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 4. 2021, č.j. 4 Ads 55/2021-16, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2019, č.j. 1 As 63/2019-33).
58. Žádné takové námitky však žalobkyně v žalobě nevznesla. Teprve až v replice doplnila důvody, pro které „nesouhlasí s výší pokuty“. Jelikož zcela obecnou, po skutkové ani právní stránce nijak nespecifikovanou, žalobní námitku o nepřiměřeně vysoké pokutě opět nelze považovat za tzv. zárodek žalobního bodu, který by bylo možno rozvinout i po žalobní lhůtě, je v replice uplatněná argumentace stran výše uložené pokuty opožděná, soud k ní nemůže přihlížet a napadené rozhodnutí z tohoto pohledu přezkoumat (v podrobnostech viz výše).
59. Lze tedy shrnout, že žaloba byla, pokud jde o včas uplatněné žalobní námitky, nedůvodná, a proto ji soud podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl. Pokud jde o opožděně uplatněné žalobní námitky, těmi se soud zabývat nemohl.

[VI] Náklady řízení

60. Žalovaný správní orgán, který měl ve věci plný úspěch, má podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem proti žalobkyni, která ve věci úspěch neměla. Žalovanému správnímu orgánu žádné specifické náklady soudního řízení nevznikly, a proto bylo rozhodnuto, že na náhradu nákladů řízení nemá žádný z účastníků právo.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

Plzeň dne 28. 2. 2025

Mgr. Jaroslav Škopek v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.