



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Milana Procházky a soudců Mgr. Karla Černína, Ph.D., a Mgr. Jana Čížka ve věci

žalobce: **KOŤA, s.r.o.**
sídlem Příkop 843/4, 602 00 Brno
zastoupené advokátem JUDr. Filipem Mochnáčem
sídlem Květná 171/11, 603 00 Brno

proti

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 10. 2024, č. j. 8833/1.30/24-4, sp. zn. S9-2024-96

takto:

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce se podanou žalobou domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým žalovaný zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj (dále jen „inspektorát“) ze dne 20. 5. 2024, č. j. 8784/9.30/24-13 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) a napadené prvostupňové rozhodnutí potvrdil.
2. Prvostupňovým rozhodnutím shledal inspektorát žalobce vinným ze spáchání přestupku podle § 15 odst. 1 písm. a) zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kontrolní řád“), a uložil mu pokutu ve výši 50 000 Kč a povinnost uhradit náhradu nákladů řízení ve výši 1 000 Kč. Žalobce se přestupku dopustil tím, že v rozporu s § 10 odst. 2 kontrolního řádu neposkytl součinnost potřebnou pro výkon kontroly zahájené dne 6. 9. 2023. Ani na opakovanou výzvu k poskytnutí součinnosti ze dne 10. 1. 2024 (dále jen „výzva k součinnosti“) nepředložil požadované doklady ke kontrole, konkrétně kopie dokladů týkajících se sjednaných pracovněprávních vztahů 12 zaměstnanců cizí státní příslušnosti uvedených ve výzvě k součinnosti, a dále kopie dokladů o splnění informační povinnosti podle § 87 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“) týkající se 2 zaměstnanců cizí státní příslušnosti uvedených ve výzvě k součinnosti.

II. Argumentace žalobce

3. Žalobce namítá, že jednáním specifikovaným v napadeném rozhodnutí nebyly naplněny znaky přestupku podle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu, postup správních orgánů je protiprávní a vydání správních rozhodnutí je šikanózním postupem správních orgánů, který představuje reakci na to, že žalobce pozastavil poskytnutí součinnosti do doby prošetření předchozího postupu správního orgánu vůči němu.
4. Vytýkané jednání není způsobilé vyvolat neumožnění výkonu oprávnění kontrolující inspektorky. Mezi nepředložením požadovaných dokladů a nemožností vykonávat oprávnění kontrolního orgánu chybí příčinná souvislost, jelikož nedoložení dokladů nebrání kontrolu provádět.
5. Žalobce namítá, že požadované doklady nesouvisí s předmětem kontroly. Tím je plnění informační a evidenční povinnosti zaměstnavatele při zaměstnávání zaměstnanců ze zahraničí (viz správní spis - oznámení správního orgánu ze dne 4. 9. 2023, č. j. 2579/9.71/23-1). Žalobce nesouhlasí s tvrzením žalovaného, že není na žalobci, aby souvislost požadovaných dokladů s předmětem kontroly posuzoval. V opačném případě by byli žalobce i jiné kontrolované osoby vystaveni libovůli správního orgánu. Nastane-li situace, kterou žalobce objektivně vnímá jako zjevné vybočení správního orgánu ze zákonem předepsaného způsobu výkonu jeho pravomoci (jako je tomu v dané věci), nelze ho postihovat za to, že se takovému postupu brání (viz výzva k poskytnutí součinnosti).
6. Žalobce rozporuje, že inspektorátu byl ke kontrole předán podnět ze strany Úřadu práce ČR a že kontroly prováděné u žalobce probíhaly na základě informací získaných ze spolupráce s Policií ČR. (viz správní spis - přípis správního orgánu ze dne 2. 1. 2024, č. j. 25979/9.71/23-12 a Přípis žalovaného, č. j. 428/1.10/24).

7. Obsah sdělení Úřadu práce ČR nelze považovat za podnět ke kontrole na základě § 25 kontrolního řádu (viz správní spis - komunikace žalobce a Úřadu práce ČR). Dále Úřad práce ČR neupozorňoval na možné neplnění informační povinnosti ze strany žalobce, ale informoval o jeho pochybeních v minulosti. Není tedy správné tvrzení správního orgánu, že kontrola byla zahájena i z důvodu, že Úřad práce ČR informoval inspektorát o možném neplnění povinností ze strany žalobce (viz správní spis - odpověď správního orgánu ze dne 7. 3. 2024, č. j. 428/1.10/24).
8. Policejní orgán prováděl šetření ve vztahu k žalobci v roce 2016 a veškeré s tím související materiály byly skartovány. V pozdějším období již žádné další šetření nevedl ani správnímu orgánu neposkytl informace, z nichž by mělo vyplývat podezření na porušování pracovněprávních předpisů ani v tomto směru neučinil žádné podání (viz správní spis - komunikace žalobce a Police ČR).
9. Výše uvedené skutečnosti svědčí o nestandardním postupu správního orgánu vůči žalobci a správní orgán sděloval nepravdivé informace. Žalobce proto učinil opakovaný podnět k prošetření postupu správního orgánu adresovaný žalovanému a současně inspektorátu avizoval, že do doby prošetření nebude poskytovat vyžádané, s předmětem kontroly nesouvisející podklady. Žalobce výsledek prošetření do dne podání žaloby nezná.
10. § 15 odst. 1 psím. a) ani § 10 odst. 2 kontrolního řádu nedefinují lhůtu, do kdy je žalobce povinen splnit povinnosti vyplývající z těchto ustanovení. I kdyby jednání žalobce naplňovalo definiční znaky přestupku (což žalobce zpochybňuje a rozporuje), pak nemůže být trestán za nedodržení 5denní lhůty stanovené správním orgánem. Nadto žalobce avizoval, co je důvodem nepředložení požadovaných dokladů a současně kdy je případně předloží. Žalobce se nemohl dopustit přestupkového jednání, neboť zákon s nedodržením správním orgánem stanovené lhůty nespojuje naplnění znaku přestupku.
11. Předmětná kontrola zahájená na základě oznámení ze dne 4. 9. 2023 je v pořadí několikátou. To vybočuje z míry přiměřené a obvyklé.
12. Žalobce je obětí nezákonného a šikanózního postupu správních orgánů, jehož důsledkem je uložení pokuty ve značné výši, aniž by byla zvažována možnost ukládat pokutu v nižší výměře. Účelem je donutit žalobce podřídit se protiprávnímu jednání správního orgánu.
13. Ve skutečnosti k poskytnutí součinnosti nebyl řádně vyzván, tudíž nemohl porušit povinnost takovou součinnost poskytnout.

III. Argumentace žalovaného

14. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě navrhuje podanou žalobou zamítnout, jelikož vznesené námitky považuje za nedůvodné. Odkazuje na napadené rozhodnutí a argumentuje ke každému žalobnímu bodu.

IV. Posouzení věci krajským soudem

15. Žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a jedná se o žalobu přípustnou. Soud ve věci rozhodl bez nařízení jednání za splnění zákonných podmínek (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Při přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích uplatněných žalobních bodů, jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti, a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.

16. Ze právního spisu vyplynuly následující pro věc podstatné skutečnosti.
17. Inspektorát zahájil dne 6. 9. 2023 u žalobce kontrolu. Následně žalobce opakovaně vyzýval k poskytnutí součinnosti. Mimo jiné požadoval, aby mu žalobce předložil kopie dokladů týkajících se sjednaných pracovněprávních vztahů 12 zaměstnanců cizí státní příslušnosti, a dále kopie dokladů o splnění informační povinnosti podle § 87 zákona o zaměstnanosti týkající se 2 zaměstnanců cizí státní příslušnosti. Konkrétně se jednalo o výzvy k poskytnutí součinnosti zaslané žalobci dne 19. 10. 2023 (doručena téhož dne), dne 31. 10. 2023 (doručena 1. 11. 2023), dne 2. 1. 2024 (doručena téhož dne) a dne 10. 1. 2024 (doručena dne 11. 1. 2024). Součástí zaslaných výzev bylo stanovení lhůty k předložení požadovaných dokladů a poučení o následcích neuposlechnutí výzvy podle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu. Posledně uvedenou výzvou inspektorát stanovil žalobci k poskytnutí součinnosti lhůtu 5 pracovních dnů od doručení (tj. do dne 18.1. 2024).
18. Žalobce na výzvy reagoval, ale požadované doklady nepředložil. Dne 30. 10. 2023 požádal o prodloužení lhůty k poskytnutí součinnosti. Dne 28. 11. 2023 požádal o objasnění důvodu zahájení kontroly a uváděl, že jde o již čtvrtou kontrolu od roku 2016, což představuje šikanózní přístup inspektorátu. Dne 8. 1. 2024 požádal o přerušení kontroly a sdělil, že se obrátí se stížností na nadřízený správní orgán; do doby prošetření stížnosti žádal o přerušení kontroly. Dne 15. 1. 2024 inspektorátu sdělil, že již podal stížnost a že postup inspektorátu je šikanózní a v rozporu se zákonem. Dále sdělil, že doby vyřízení stížnosti nebude inspektorátu předkládat žádné doklady.
19. Žalobce do dne 18. 1. 2024 neposkytl inspektorátu požadované doklady a ani nesdělil a neprokázal, že by mu v poskytnutí součinnosti bránila vážná překážka.
20. Dne 15. 3. 2024 inspektorát zahájil přestupkové řízení, a to doručením příkazu s uložením pokuty 50 000 Kč. Žalobce podal dne 23. 3. 2024 proti příkazu odpor, čímž se příkaz zrušil a inspektorát pokračoval v přestupkovém řízení.
21. Dne 28. 3. 2024 doručil žalobce inspektorátu sdělení, ve kterém poukázal na zaměření kontroly a namítal, že požadované doklady nesouvisí s jejím předmětem. Žádal proto o objasnění důvodů k předložení požadovaných dokladů a jak tyto doklady souvisí s předmětem kontroly. Také informoval o tom, že se obrací s podnětem na prošetření postupu inspektorátu na Ministerstvo práce a sociálních věcí a že do prošetření nebude předkládat žádné doklady. Ve vyjádření doručeném inspektorátu 22. 4. 2024 uvedl, že se nedopustil přestupku podle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu. Namítal, že nenaplnil znaky tohoto přestupku a že neznemožňoval výkon kontrolního oprávnění inspektorátu. Dále uváděl, že k poskytnutí součinnosti nebyl řádně vyzván. Podle žalobce u něj inspektorát provádí značný počet kontrol, jde o čtvrtou kontrolu od listopadu 2016, což svědčí o šikanózním postupu inspektorátu. Podle žalobce mu inspektorát sděloval nepravdivé informace o podnětech a sděleních od Úřadu práce ČR a Policie ČR.
22. Inspektorát v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí reagoval na vyjádření žalobce a uvedl, že není na kontrolované osobě, aby hodnotila, které podklady souvisí s předmětem kontroly a zda jsou či nejsou relevantní k jejímu provedení. To přísluší kontrolnímu orgánu, který je povinen zjistit stav věci v rozsahu nezbytném pro dosažení účelu kontroly a případně doložit kontrolní zjištění potřebnými doklady (§ 9 písm. a) kontrolního řádu). K naplnění dané povinnosti se musí inspektor pohybovat v zákonném rámci. V daném případě byly po žalobci vyžadovány ke 12 zaměstnancům kopie sjednaného pracovněprávního vztahu, včetně případných změn a dodatků, popis pracovní činnosti.

Jedná se o inspektorátem běžně při kontrolách vyžadované pracovněprávní doklady prokazující pracovněprávní vztah zaměstnavatele na straně jedné a zaměstnance na straně druhé, nelze tak uzavřít, že by tyto doklady nesouvisely s předmětem kontroly. Dále inspektorát uvedl, že podání stížnosti či podnětu k prošetření postupu inspektorátu nepředstavuje vážnou překážku, která by obviněnému bránila ve splnění jeho povinnosti požadované doklady inspektorátu předložit. Podle inspektorátu byla naplněna společenská škodlivost jako materiální znak přestupku. Poskytnutí součinnosti při kontrole je nezbytným předpokladem pro řádnou činnost kontrolních orgánů a naplnění jejich poslání – tedy prevence a odhalování protiprávních jevů. Obcházení a neplnění povinnosti poskytnout součinnost hrubě ztěžuje provedení kontroly, což je z hlediska veřejného zájmu nežádoucí. Doklady nebyly doloženy ani ke dni vydání prvostupňového rozhodnutí. K samotnému zahájení kontroly inspektorát uvedl, že kontrola je postup zahajovaný *ex offio*. Je tedy zcela irelevantní, zda inspektorát zahájil kontrolu s přijetím podnětu či na základě informací získaných s jinými orgány veřejné správy. Inspektorát není povinen sdělovat kontrolované osobě důvody zahájení kontroly. Připustil, že ve výzvě k součinnosti ze dne 2. 1. 2024 ne zcela správně uvedl, že podnět ke kontrole byl předán Úřadem práce ČR na základě § 25 kontrolního řádu, ačkoli Úřad práce ČR zaslal inspektorátu email se zaměstnavateli, kteří měli problém s plněním informační povinnosti (nikoli tedy podnět ke kontrole). Toto nemá za následek nezákonnost dané kontroly. Inspektorát dospěl k závěru, že žalobce naplnil jak materiální, tak formální stránku daného přestupku.

23. Inspektorát při určení druhu a výměry správního trestu zohlednil § 37 správního řádu a postupoval podle § 15 odst. 2 kontrolního řádu, podle kterého je možné za přestupek podle § 15 odst. 1 písm. a) téhož zákona uložit poutu až do výše 500 000 Kč. Význam přestupkem porušeného zájmu shledal inspektorát jako podstatný. Maření výkonu kontroly není pouhým administrativním pochybením, ale přispívá ke snižování právní ochrany na úseku zaměstnanosti, pracovních vztahů, podmínek, bezpečnosti a ochrany zdraví při práci. Ke způsobu spáchání přestupku inspektorát uvedl, že žalobce dostatečně nedbal na své povinnosti stanoven závaznými předpisy. Dále ohodnotil majetkové a osobní poměry žalobce a povahu jeho činnosti. Žalobce nevyužil možnosti doložit doklady týkající se majetkových a osobních poměrů. Inspektorát tak vycházel z veřejně dostupných údajů ve Sbírce listin (účetní závěrka za rok 2022), dále ze skutečností, které mu jsou známy z úřední činnosti, z výpisu z obchodního rejstříku, z výpisu z Registru ekonomických subjektů, z výpisu z Živnostenského rejstříku a z registru plátců DPH. Inspektorát zhodnotil majetkové poměry v kontextu s porušením zákonem chráněného zájmu, se závažností přestupku (který byl vyhodnocen jako vysoce závažný a společensky nežádoucí), dále se způsobem jeho spáchání a s jeho následky a okolnostmi, za kterých byl spáchán a dospěl k závěru, že sankce ve výši 50 000 Kč je odpovídající. Pokuta naplňuje smysl a účel správního trestání, odpovídá funkci jednak preventivní jednak represivní a představuje přiměřený zásah do majetkové sféry.
24. Žalobce v odvolání argumentoval obdobně jako v řízení před inspektorátem. Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí odkázal na závěry inspektorátu, se kterými se zcela ztotožnil. Dodal, že kontrolní činnost se v dané věci podílí na prevenci možného porušování pracovněprávních předpisů, a zároveň na restrikci případného protiprávního jednání. Neposkytnutí součinnosti při kontrole maří její samotný účel i cíle. Bez trestu za případné maření kontroly by byla jakákoli práva kontrolujícího jen prázdnou kategorií a kontrola by se mohla stát neproveditelnou. V případě žalobce byla kontrola zaměřená na oblast dodržování povinností vyplývajících z předpisů upravujících pracovněprávní vztahy, tedy

na oblast, u níž je dána vysoká míra možných nežádoucích důsledků v případě porušování právních předpisů. Inspektorát požadoval zcela standardní písemnosti, které jsou v rámci předmětu kontroly schopny prokázat nezbytné skutečnosti pro posouzení dodržování povinností zaměstnavatele v rámci pracovněprávních vztahů a na ně navazujících povinností, do kterých je nutno zahrnout i zaměstnávání cizinců. Neposkytnutí součinnosti je závažným porušením právních předpisů a ze strany žalobce brání tomu, aby mohly být zjištěny konkrétní skutečnosti vztahující se k předmětu kontroly, následkem čehož nemůže být naplněn smysl a účel kontroly. Neposkytnutím součinnosti žalobce zmařil účel i cíl kontroly – zjistit veškeré dostupné skutečnosti týkající se předmětu kontroly a zjistit skutečný stav věci. Žalobce se zároveň mohl vyhýbat případnému postihu za porušení zákonných předpisů v pracovněprávních vztazích, které by mohly být při kontrole zjištěny, a které jsou citelnější než samotná sankce za neposkytnutí součinnosti při kontrole. Ani podaná stížnost nebrání v pokračování kontroly. Stížnost byla vyřízena žalovaným dne 7. 3. 2024 přípisem č. j. 428/1.10/24 tak, že žalovaný shledal, že inspektorát postupoval při kontrole standardně a v souladu se zákonem.

25. K výši uložené pokuty žalovaný doplnil, že závažnost přestupku je dána tím, že je znemožněn výkon kontroly mj. v rámci boje státu proti nedodržování stanovených povinností pracovněprávních vztahů a zaměstnanosti, tj. v oblasti, které zákonodárce přikládá značný význam, jak je patrné z horní sazby pokuty, kterou je možné za neplnění příslušných povinností uložit. Žalovaný dále zohlednil údaje z rozvahy ke dni 31. 12. 2023, založené do Sbírky listin. Neshledal žádné skutečnosti, ze kterých by vyplývalo, že uložená pokuta ve výši 50 000 Kč může mít pro podnikání žalobce likvidační účinek. Sankce je přiměřená okolnostem daného případu, dosahuje 10% maximální zákonné sazby. Žalovaný zdůraznil preventivní funkci pokuty, neboť vyhýbáním se předložení požadovaných podkladů může být zcela zmařen účel kontroly a mohlo by dojít k zastírání nežádoucích jevů při zaměstnávání fyzických osob.
26. Součástí správního spisu je vyřízení stížnosti ze dne 7. 3. 2024, č. j. 428/1.10/24, ve kterém žalovaný uvádí, že u žalobce byly provedeny pouze dvě kontroly, a to v roce 2016 a 2020, nikoli v roce 2019. Jedná se tedy o 3. kontrolu v průběhu 8 let. U kontrol provedených v letech 2016 a 2020 oblastní inspektorát konstatoval porušení zákona o zaměstnanosti či zákoníku práce. Nejčastěji byla zjištěna porušení zákonných ustanovení v oblasti pracovní doby, mzdových podmínek zaměstnanců, povinností při skončení pracovního poměru či oblasti neplnění informační povinnosti při zaměstnávání cizinců. Kontroly probíhaly na základě informací získaných ze spolupráce s Policií ČR a Úřadem práce ČR
27. Předmětem sporu mezi účastníky řízení je, zda uložení pokuty žalobci za přestupek neposkytnutí součinnosti inspektorátu ve smyslu ustanovení § 10 odst. 2 kontrolního řádu bylo v souladu se zákonem.
28. Podle § 2 kontrolního řádu kontrolní orgán při kontrole zjišťuje, jak kontrolovaná osoba plní povinnosti, které jí vyplývají z jiných právních předpisů nebo které jí byly uloženy na základě těchto předpisů.
29. Podle § 5 odst. 1 kontrolního řádu kontrolní orgán zahajuje kontrolu z moci úřední.
30. Podle § 8 písm. c) kontrolního řádu, kontrolující je v souvislosti s výkonem kontroly dále oprávněn požadovat poskytnutí údajů, dokumentů a věcí vztahujících se k předmětu kontroly nebo k činnosti kontrolované osoby (dále jen „podklady“); v odůvodněných případech může kontrolující zajišťovat originální podklady.

31. Podle § 10 odst. 1 kontrolního řádu kontrolovaná osoba je oprávněna a) požadovat po kontrolujícím předložení pověření ke kontrole a dalšího dokumentu, který dokládá, že se jedná o osobu uvedenou v pověření ke kontrole, b) namítat podjatost kontrolujícího nebo přízvané osoby, c) seznámit se s obsahem protokolu o kontrole, d) podávat námitky proti kontrolním zjištěním uvedeným v protokolu o kontrole.
32. Podle § 10 odst. 2 kontrolního řádu kontrolovaná osoba je povinna vytvořit podmínky pro výkon kontroly, umožnit kontrolujícímu výkon jeho oprávnění stanovených tímto zákonem a poskytovat k tomu potřebnou součinnost a podat ve lhůtě určené kontrolujícím písemnou zprávu o odstranění nebo prevenci nedostatků zjištěných kontrolou, pokud o to kontrolující požádá.
33. Podle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že jako kontrolovaná osoba nesplní některou z povinností podle § 10 odst. 2.
34. Podle § 15 odst. 2 kontrolního řádu lze za přestupek podle odstavce 1 písm. a) uložit pokutu do 500 000 Kč a za přestupek podle odstavce 1 písm. b) lze uložit pokutu do 200 000 Kč.
35. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 6. 2018, č. j. 1As 84/2018-33, dovodil, že ukládání pokut za neposkytnutí součinnosti má povahu obdobnou pořádkové pokutě, vztahuje se k určité kontrole, v rámci níž je prostřednictvím sankčního mechanismu vynucováno splnění povinnosti součinnosti se správním orgánem tak, aby mohl být smysl a účel kontroly naplněn.
36. Krajský soud konstatuje, že žalobní námitky jsou z podstatné části opakováním argumentace předestřené žalobcem již v jeho vyjádřeních v řízení o přestupku a v odvolání. Soud se ztotožnil s výše shrnutými závěry správních rozhodnutí, které jsou dostatečné a přesvědčivě odůvodněné, a v podrobnostech na ně odkazuje.
37. Žalobce namítal, že nepředložení požadovaných dokladů nezabránilo inspektorátu provádět kontrolu a že mezi nedoložením dokladů a nemožností vykonávat oprávnění kontrolního orgánu chybí příčinná souvislost.
38. K tomu krajský soud uvádí, že daná argumentace nemůže obstát. Žalobci nebyla uložena pokuta za to, že by zmařil provedení kontroly jako celku, ale za to, že ani k opakované výzvě nepředložil inspektorátu požadované dokumenty a porušil tak zákonnou povinnost poskytnout potřebnou součinnost kontrolnímu orgánu. Povinnost součinnosti je samostatnou a nezávislou povinností kontrolované osoby; její porušení zakládá odpovědnost bez ohledu na to, zda by kontrola mohla být v určitém rozsahu provedena i bez předložených dokladů.
39. Pokud by krajský soud akceptoval konstrukci žalobce, podle níž by se kontrolovaná osoba mohla zbavit odpovědnosti za neposkytnutí součinnosti pouhým tvrzením, že nepředložení dokladů neovlivní možnost provádění kontroly, vedlo by to k faktickému vyprázdnění zákonem stanovené povinnosti poskytovat součinnost. Kontrolní postupy by se staly závislými na jednostranném posouzení kontrolované osoby, která by mohla selektivně určovat, jaké dokumenty poskytne a jaké nikoli, a přitom by se dovolávala toho, že kontrola může probíhat i bez nich. Takový výklad by popřel účel kontrolní činnosti a znemožnil by efektivní výkon veřejné správy.
40. Žalobce dále namítal, že jednáním specifikovaným v napadeném rozhodnutí nebyly naplněny znaky přestupku podle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu.

41. Porušení povinnosti poskytnout potřebnou součinnost podle § 10 odst. 2 kontrolního řádu je zákonem výslovně označeno jako přestupek [§ 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu]. Tím zákonodárce dává najevo, že takové jednání považuje za společensky škodlivé. Přestupkem je podle zákona o odpovědnosti za přestupky protiprávní čin, který je společensky škodlivý a současně naplňuje znaky stanovené zákonem. Aby tedy odpovědnost vznikla, musí být splněny jak formální, tak materiální znaky přestupku.
42. Krajský soud připouští, že mohou existovat výjimečné situace, kdy jednání sice naplní formální znaky přestupku, ale vzhledem ke konkrétním okolnostem neohrozí žádný chráněný zájem, a materiální znak tak naplněn není. O takový případ zde však nejde.
43. Žalobce opakovaně a bezdůvodně odmítal předložit požadované dokumenty a svévolně rozhodoval o tom, co je či není pro kontrolu relevantní. Tím porušil povinnost poskytovat součinnost a ohrozil řádný průběh a výkon kontroly. Jak krajský soud konstatoval výše, pokud by obdobně postupovaly i jiné kontrolované subjekty, kontrolní mechanismy by ztratily účinnost. Krajský soud neshledal žádné okolnosti, které by vylučovaly naplnění materiálního znaku přestupku.
44. Dále žalobce namítal, že inspektorát požadoval dokumenty mimo rámec předmětu kontroly, a proto žalobce nebyl povinen je předložit. Z toho dovozuje, že neposkytnutí součinnosti nebylo protiprávní, protože šlo o obranu proti údajně nezákonnému postupu inspektorátu.
45. Podle § 8 písm. c) kontrolního řádu je kontrolní orgán oprávněn vyžadovat nejen podklady přímo související s předmětem kontroly, ale také podklady vztahující se k činnosti kontrolované osoby.
46. Kontrolovaný subjekt nemůže sám určovat, které dokumenty jsou pro kontrolu relevantní. Takový přístup by vedl k tomu, že by kontrolovaná osoba mohla selektivně poskytovat pouze ty podklady, které sama považuje za vhodné, a tím fakticky omezovat rozsah kontroly. To by bylo v rozporu s účelem kontrolního řádu a znemožnilo by efektivní výkon kontrolní činnosti. Právě proto zákon svěřuje posouzení potřebnosti jednotlivých podkladů kontrolnímu orgánu, nikoli kontrolované osobě, a stanoví povinnost součinnosti jako objektivní povinnost.
47. Obdobně se vyjádřil také Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 8. 2022, č. j. 6 As 182/2020-43: *„Kontrolovaná osoba není oprávněna rozhodovat o tom, které skutečnosti má kontrolní orgán zjišťovat, jaké podklady k tomu vyžadovat nebo rozhodovat o tom, že některý z podkladů vyžadovaných dle § 8 písm. c) kontrolního řádu může být nahrazen podkladem jiným. Kontrolovaná osoba nemůže svou vůlí relevantně modifikovat či nahrazovat kontrolovaným orgánem projevené vrchnostenské oprávnění. Kontrolovaná osoba ani není oprávněna rozhodovat o tom, v který moment je skutkový stav kontrolním orgánem zjištěn pro účely kontroly v dostatečném rozsahu a jaký rozsah podkladů je dostačující. Procesní odpovědnost za zjištění stavu věci v rozsahu nezbytném pro dosažení účelu kontroly a doložení kontrolních zjištění potřebnými podklady ve smyslu § 9 písm. a) kontrolního řádu nese kontrolní orgán a právě za tím účelem mu zákon svěřuje procesní oprávnění.“*
48. Zákonným limitem uvedeného oprávnění kontrolního orgánu je pouze zjevný excés, tedy situace, kdy by bylo na první pohled patrné, že požadované dokumenty nemají žádnou souvislost ani s předmětem kontroly, ani s činností kontrolované osoby. Jen v takovém

případě by kontrolní orgán jednal mimo zákonné meze (srov. výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 182/2020-43).

49. Krajský soud se neztotožnil s námitkou žalobce, že požadované podklady neměly vztah k vymezenému předmětu kontroly, kterým bylo dodržování pracovněprávních předpisů, zejména plnění informační a evidenční povinnosti při zaměstnávání cizinců. Požadované dokumenty se podle krajského soudu k tomuto předmětu kontroly i k činnosti žalobce jako zaměstnavatele vztahovaly. Při porovnání konkrétních požadavků inspektorátu s vymezeným předmětem kontroly soud neshledal, že by inspektorát překročil meze oprávnění podle § 8 písm. c) kontrolního řádu nebo že by jeho postup vykazoval znaky zjevného excesu.
50. Žalobce přitom nijak nekonkretizoval, proč by jednotlivé požadované dokumenty neměly mít vztah k předmětu kontroly. Nepředložil žádné objektivní důvody, které by takovou nesouvislost dokládaly. Pouhý subjektivní nesouhlas kontrolované osoby s požadavkem kontrolního orgánu nemůže založit právo požadované podklady neposkytnout ani zprostit kontrolovanou osobu zákonné povinnosti součinnosti.
51. Žalobce dále zpochybňoval důvody, na jejichž základě byla kontrola zahájena, namítal, že správní orgán vůči němu postupoval nestandardně a nepravdivě informoval o podnětech, které měly kontrolu iniciovat.
52. Krajský soud zdůrazňuje, že předmětem řízení je přestupek spočívající v neposkytnutí součinnosti. Pro vznik odpovědnosti za přestupek je rozhodné, že kontrola byla zahájena správním orgánem věcně příslušným, probíhala v mezích zákonných oprávnění, žalobce byl řádně vyzván k předložení podkladů a tyto podklady nepředložil. Žalobce přitom ani netvrdí, že by inspektorát nebyl k provedení kontroly věcně příslušný nebo že by kontrola probíhala mimo rámec jeho zákonné působnosti; nezákonnost kontroly v tomto smyslu tedy nenamítá. Za této situace je nadbytečné zabývat se podrobněji tím, jaké informace správní orgány žalobci o důvodech zahájení kontroly v průběhu správního řízení sdělily.
53. Ani případné nepřesnosti či neúplnosti v následné komunikaci správních orgánů o tom, jaké informace měly před zahájením kontroly k dispozici, nemohou mít vliv na zákonnost kontroly ani na povinnost kontrolované osoby poskytovat součinnost. Zákonnost zahájení kontroly není podmíněna existencí konkrétního podnětu ani jeho obsahem či aktuálností. Kontrolní řád neomezuje oprávnění kontrolního orgánu zahájit kontrolu pouze základě informací poskytnutých jiným orgánem veřejné moci. Kontrolní orgán zahajuje kontrolu z moci úřední (§ 5 odst. 1 kontrolního řádu).
54. Z toho vyplývá, že námitky žalobce směřující k tomu, zda Úřad práce ČR poskytl podnět ke kontrole, zda šlo o podnět podle § 25 kontrolního řádu, či zda Policie ČR poskytla inspektorátu relevantní informace, nejsou způsobilé zpochybnit zákonnost zahájení kontroly ani zákonnost výzvy k poskytnutí součinnosti. Kontrola i výzva by byly legitimní i tehdy, pokud by žádný podnět neexistoval nebo pokud by informace poskytnuté jinými orgány nebyly aktuální. Tyto skutečnosti proto nemají pro posouzení věci právní význam.
55. Kontrolní řád současně neukládá kontrolnímu orgánu povinnost v oznámení o zahájení kontroly sdělovat kontrolované osobě, z jakého konkrétního podnětu či informace byla kontrola zahájena. Zákonnost kontroly se posuzuje podle toho, zda kontrolní orgán jedná v mezích své věcné působnosti a zda uplatňuje svá oprávnění způsobem stanoveným zákonem, nikoli podle toho, jaké informace sdělil kontrolované osobě o důvodech zahájení

kontroly v průběhu správního řízení. Za situace, kdy žalobce nezpochybně samotnou příslušnost inspektorátu ani rámec jeho působnosti, nemůže mít tato námitka žádný vliv na posouzení jeho odpovědnosti za přestupek.

56. Žalobce dále namítal, že § 10 odst. 2 ani § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu nestanoví lhůtu, ve které je kontrolovaná osoba povinna splnit povinnost poskytnout součinnost, a dovozuje z toho, že nemůže být sankcionován za nedodržení lhůty stanovené správním orgánem. Podle žalobce zákon s nedodržením takto stanovené lhůty nespojuje naplnění znaku přestupku, a proto se nemohl dopustit protiprávního jednání.
57. Tato námitka není důvodná. Stanovení lhůty ve výzvě kontrolního orgánu k předložení dokladů je typickým faktickým úkonem kontrolního orgánu, který je nezbytnou součástí výkonu kontrolní činnosti. Kontrolní orgán činí při kontrole řadu faktických úkonů, jejichž cílem je opatřit podklady a posoudit, zda kontrolovaná osoba jedná v souladu s právními předpisy; mezi tyto úkony patří i požadavek na předložení dokladů v určité lhůtě. Tento požadavek je svou povahou neformálním úkonem, který není rozhodnutím ani jiným úkonem, na nějž by se vztahovala procesní úprava správního řádu. Nejvyšší správní soud v této souvislosti zdůraznil, že v řadě případů je zcela legitimní požadavek kontrolního orgánu na okamžité předložení dokladů na místě, a že obtížně lze předpokládat, aby takový požadavek byl vydáván formou usnesení podléhajícího odvolání, které by mělo odkladný účinek; takový postup by vedl k paralyzování kontroly, jejímž účelem je rychlé a efektivní zjištění skutečností. Ve všech případech, kdy kontrolní orgán požaduje předložení dokladů, musí časově určit, kdy mají být doklady předloženy. Lhůta může být stanovena jako okamžitá, nebo může být poskytnuta lhůta delší (v řádu hodin, dnů či týdnů). Vždy však jde o časové určení doby, v níž je kontrolovaná osoba povinna požadované doklady předložit. Stanovení lhůty je tedy nezbytnou součástí samotného požadavku na předložení dokladů.
58. Z uvedeného plyne, že stanovení lhůty není uložením nové povinnosti nad rámec zákona, ale konkretizací zákonné povinnosti součinnosti podle § 10 odst. 2 kontrolního řádu. Lhůta stanovená kontrolním orgánem je nezbytným prvkem kontrolního procesu a současně vymezuje okamžik, kdy je zřejmé, že kontrolovaná osoba nesplnila povinnost poskytnout součinnost podle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu.
59. Žalobce byl řádně vyzván k předložení konkrétních podkladů a byla mu stanovena přiměřená lhůta. Podklady nepředložil nikoli z objektivních důvodů, ale proto, že se rozhodl součinnost neposkytnout do doby, než bude prošetřen postup správního orgánu. Takový postup však kontrolní řád nepřipouští a nemůže mít vliv na posouzení odpovědnosti za přestupek. Podání stížnosti či podnětu proti postupu kontrolního orgánu nemá odkladný účinek a nemůže odůvodnit neplnění zákonné povinnosti součinnosti. Nadto stížnost žalobce na postup inspektorátu žalovaný posoudil jako nedůvodnou (viz vyřízení stížnosti ze dne 7. 3. 2024, č. j. 428/1.10/24).
60. Žalobce dále namítal, že kontrola zahájená dne 4. 9. 2023 je již několikátou kontrolou, přičemž poukazoval na kontroly provedené v letech 2016, 2019 a 2020. Podle jeho názoru taková četnost vybočuje z míry přiměřené a obvyklé.
61. Tato námitka není důvodná. Kontrolní řád nestanoví žádné omezení, které by bránilo provedení více kontrol u téže kontrolované osoby, pokud to vyžaduje výkon zákonné působnosti kontrolního orgánu. Kontrola není sankcí ani zásahem, jehož četnost by byla zákonem limitována; jde o nástroj dohledu nad dodržováním právních předpisů, který může

být prováděn opakovaně, zejména pokud kontrolní orgán získá nové informace nasvědčující možnému porušení povinností nebo pokud je třeba ověřit aktuální stav.

62. Samotná skutečnost, že u žalobce byly dle jeho nedoloženého tvrzení v minulosti provedeny tři kontroly, přičemž poslední z nich proběhla téměř tři roky před zahájením nynější kontroly, nesvědčí o nepřiměřenosti či šikanóznosti postupu správního orgánu. Kontroly byly provedeny v časovém odstupu a žalobce ani neuvádí, jaké skutečnosti byly jejich předmětem a jaké závěry z provedených kontrol vyplynuly. Současně ani netvrdí, že by některá z předchozích kontrol byla shledána nezákonnou. Pro posouzení odpovědnosti za přestupek spočívající v neposkytnutí součinnosti je rozhodné, zda byla konkrétní kontrola zahájena věcně příslušným orgánem a probíhala v mezích zákonných oprávnění. Tyto skutečnosti žalobce nezpochybňuje. Tvrzená četnost předchozích kontrol proto nemůže mít vliv na posouzení zákonnosti nynější kontroly ani na závěr o tom, že žalobce nesplnil povinnost poskytnout součinnost.
63. Na argumentaci žalobce o nadměrném počtu kontrol reagoval správní orgán ve výše zmíněném vyřízení stížnosti ze dne 7. 3. 2024, č. j. 428/1.10/24, ze kterého vyplývá, že u žalobce byly v minulosti provedeny pouze dvě kontroly, a to v letech 2016 a 2020, nikoli v roce 2019, jak tvrdí žalobce, a jedná se tedy o třetí kontrolu v průběhu osmi let. Dále je ve vyřízení stížnosti uvedeno, že u obou předchozích kontrol inspektorát konstatoval porušení právních předpisů, zejména v oblasti pracovní doby, mzdových podmínek, povinností při skončení pracovního poměru či informační povinnosti při zaměstnávání cizinců.
64. Skutečnost, že v minulosti byla u žalobce opakovaně zjištěna porušení zákona, může odůvodňovat potřebu následné kontroly k ověření, zda k nápravě skutečně došlo. Provádění kontrol v takovém časovém odstupu a za situace, kdy předchozí kontroly odhalily porušení právních předpisů, nelze považovat za nepřiměřené či šikanózní. Subjektivní pocit žalobce, že počet kontrol je „nadměrný“, nemá právní význam a nemůže zpochybnit jeho povinnost poskytnout součinnost.
65. Žalobce namítal, že je obětí nezákonného a šikanózního postupu správních orgánů, jehož důsledkem je uložení pokuty ve značné výši, aniž by správní orgán zvažoval možnost uložit pokutu v nižší výměře. Tvrdí, že účelem postupu správních orgánů je donutit jej podřídit se protiprávnímu jednání.
66. Tato námitka není důvodná. Ze správního spisu nevyplývá nic, co by svědčilo o šikanózním či svévolném postupu správních orgánů. Jak krajský soud konstatoval již výše, kontrola byla zahájena věcně příslušným orgánem, v mezích jeho zákonných oprávnění a za účelem ověření dodržování právních předpisů. Samotná skutečnost, že inspektorát v rámci kontroly vyžadoval splnění zákonné povinnosti součinnosti a následně sankcionoval její nesplnění, nemůže být považována za šikanózní jednání.
67. Správní orgány dále dostatečně jasně odůvodnily, jakými úvahami se při ukládání pokuty ve výši 50 000 Kč řídily. Mimo jiné zdůraznily, že považují jednání žalobce s ohledem na porušení veřejného zájmu na ochraně fyzických osob i dalších subjektů působících na trhu práce. Zohlednily rovněž ekonomickou situaci žalobce, jak vyplývá z odůvodnění rozhodnutí.
68. S ohledem na skutečnost, že za přestupek uvedený v § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu bylo možné uložit žalobci pokutu až ve výši 500 000 Kč, uložená výše pokuty 50 000 Kč

představuje dolní hranici zákonné sazby (10 %), nejedná se v tomto případě o sankci nepřiměřenou.

69. Sankce byla žalobci uložena ve výši odpovídající závažnosti přestupku i okolnostem případu. Žalobce neprokázal, že by uložená pokuta byla likvidační nebo že by správní orgán při jejím stanovení vybočil z mezí správního uvážení.
70. Soud může zasahovat do výše uložené sankce pouze v souladu s § 78 odst. 2 s. ř. s., tedy tehdy, je-li zjevně nepřiměřená a navrhne-li takový postup žalobce. Žalobce však takový postup nenavrhoval a soud neshledal pokutu jako nepřiměřenou (natož zjevně nepřiměřenou).
71. Soud v této souvislosti zdůrazňuje, že není jeho úlohou hledat ideální výši pokuty. Je primárně v působnosti správního orgánu, aby sankci s ohledem na veškeré rozhodující okolnosti uložil v rámci zákonných mantinelů. Krajský soud neshledal, že by správní orgány z těchto mantinelů vybočily.
72. Již správní orgány v odůvodnění svých rozhodnutí správně uvedly, že pokuta plní i funkci generální prevence, také musí představovat znatelný postih majetkové sféry delikventa a musí obsahovat i represivní složku. Pokud by tomu tak nebylo, postrádala by pokuta svůj účel.

V. Závěr a náklady řízení

73. Krajský soud na základě všech výše uvedených skutečností a úvah neshledal žalobu důvodnou, proto ji postupem podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
74. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., dle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu těch nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který úspěch ve věci neměl. Žalobce před soudem neuspěl (soud žalobu zamítl jako nedůvodnou), proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu by jinak – jakožto úspěšnému účastníkovi řízení – právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, s ohledem na judikaturu Nejvyššího správního soudu mu je však nelze přiznat, neboť nepřesahují rámec jeho běžné úřední činnosti.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 23. 4. 2026

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu