



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Jaroslavy Skoumalové a soudců Mgr. Petra Sedláka, Ph.D. a JUDr. Václava Štencla, MA v právní věci

žalobce: **HIGHFIVE, s.r.o.**, IČ 29371775
sídlem Lanžhotská 3448/2, 690 02 Břeclav
zastoupený advokátem Mgr. Ing. Jiřím Horou
sídlem Moravské náměstí 15, 602 00 Brno

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

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 4. 2018, č. j. 8549/1.30/17-3,
sp. zn. S9-2017-278

takto:

- I. Žaloba **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobce se žalobou ze dne 15. 6. 2018 doručenou zdejšímu soudu téhož dne domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 4. 2018, č. j. 8549/1.30/17-3, sp. zn. S9-2017-278 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj (dále jen „prvostupňový orgán“) ze dne 27. 9. 2017, vypraveno dne 30. 10. 2017, č. j. 19772/9.30/17-8, sp. zn. S9-2017-278 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), jímž prvostupňový orgán uznal žalobce vinným ze spáchání celkově 5 protiprávních jednání.
2. Konkrétně se měl žalobce dopustit spáchání:
 - přestupku dle § 140 odst. 2 písm. e) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném do 28. 7. 2017 (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), jehož se žalobce dopustil tím, že neměl dne 24. 1. 2017 v místě pracoviště společnosti LINDEN, kopie dokladů prokazujících existenci pracovněprávního vztahu (dohod o provedení práce) u 4 zaměstnanců, kteří toho dne vykonávali na pracovišti pro žalobce závislou práci, čímž byl porušen § 136 odst. 1 zákona o zaměstnanosti;
 - přestupku dle § 140 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti, jehož se žalobce jako agentura dopustil tím, že v období (dle přílohy č. 1 prvostupňového rozhodnutí), zprostředkoval zaměstnání dočasným přidělením k výkonu práce u společnosti LINDEN, zaměstnancům, konkretizovaným v příloze č. 1 prvostupňového rozhodnutí, a to na základě dohod o provedení práce, čímž byl při zprostředkování zaměstnání porušen § 66 zákona o zaměstnanosti;
 - správního deliktu [ve vazbě na § 112 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nový přestupkový zákon“)] dle § 25 odst. 1 písm. a) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění účinném do 28. 7. 2017 (dále jen „zákon o inspekci práce“), jehož se žalobce dopustil tím, že:
 - a) porušil povinnost při vzniku pracovního poměru, když v pracovní smlouvě zaměstnankyně paní Z. M., ze dne 31. 5. 2016, sjednal konkurenční doložku, aniž by tato obsahovala závazek žalobce jako zaměstnavatele, že zaměstnanci poskytnou přiměřené peněžité vyrovnání, nejméně ve výši jedné poloviny průměrného měsíčního výdělku, za každý měsíc plnění závazku, čímž byl porušen § 310 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“)
 - b) porušil povinnost při vzniku dohod o provedení práce, když v dohodách o provedení práce zaměstnanců, konkretizovaných v příloze č. 1 prvostupňového rozhodnutí, sjednal ujednání: „V případě potvrzení účastní na brigádě je pracovník povinen na danou zakázku nastoupit. Pokud ze závažných důvodů nenastoupí, je povinnost omluvit se alespoň 12 hodin dopředu, jinak bude strhnuta částka 500 Kč z výplaty za způsobené náklady.“, kterým požadoval peněžní postih za porušení povinnosti vyplývající ze základního pracovněprávního vztahu, čímž byl porušen § 346b odst. 1 zákoníku práce;

- správního deliktu (ve vazbě na § 112 odst. 1 nového přestupkového zákona) dle § 25 odst. 1 písm. c) zákona o inspekci práce, jehož se žalobce dopustil tím, že nezajistil, aby jeho zaměstnanci v kalendářním roce nepřekročili zákoníkem práce stanovený rozsah práce konané na základě dohod o provedení práce (konkrétně u 10 zaměstnanců), tedy v kalendářním roce 2016 překročili 300 hodin práce, čímž byl porušen § 75 zákoníku práce;
 - správního deliktu (ve vazbě na § 112 odst. 1 nového přestupkového zákona) dle § 33a odst. 1 zákona o inspekci práce, jehož se žalobce dopustil tím, že v období, konkretizovaném v příloze č. 1 prvostupňového rozhodnutí zprostředkovával zaměstnání dočasným přidělením k výkonu práce u společnosti LINDEN, zaměstnancům, konkretizovaným v příloze č. 1 prvostupňového rozhodnutí, bez písemných pokynů, čímž byl porušen § 309 odst. 2 zákoníku práce.
3. S ohledem na přijetí nového přestupkového zákona, který terminologicky sjednotil pojmy „přestupek“ a „správní delikt“ soud nadále používá pouze pojem „přestupek“.
 4. Za uvedené přestupky byla žalobci uložena pokuta dle § 140 odst. 4 písm. b) zákona o zaměstnanosti ve výši 1 240 000 Kč a povinnost uhradit náhradu nákladů řízení v paušální částce ve výši 1 000 Kč.

II. Obsah žaloby

5. Žalobce ve vztahu ke všem spáchaným přestupkům poukázal na skutečnost, že jejich spáchání již v průběhu vedeného správního řízení uznával a velmi rychle po zjištění jednotlivých pochybení došlo k jejich nápravě, k čemuž by mělo být přihlédnuto při ukládání sankce.
6. Pouze k přestupku spočívajícího ve sjednání peněžního postihu za porušení povinnosti zaměstnance, které bylo sjednáno v dohodách o provedení práce, žalobce uvedl, že se v tomto případě nejedná o porušení zákoníku práce. Uvedení tohoto peněžního postihu v dohodě o provedení práce ještě neznamená, že toto ujednání bylo uplatňováno či požadováno. Z tohoto důvodu má žalobce za to, že tento přestupek nespáchal. Přesto i ujednání týkající se peněžního postihu z uzavíraných dohod o provedení práce vypustil, k čemuž by mělo být přihlédnuto při ukládání sankce.
7. Tvrzení o vytváření prostoru pro zastření závažnějších přestupků prvostupňový orgán nijak neodůvodnil a neprokázal. Žalovaný se k těmto námitkám v napadeném rozhodnutí ani nevyjádřil. Podobně se žalovaný nevyjádřil k otázce zastrašování zaměstnanců prostřednictvím sjednané konkurenční doložky.
8. Uložená sankce ve výši 1 240 000 Kč je zcela nepřiměřená, neboť je pro žalobce natolik vysoká, že může být až likvidační. Při stanovení pokuty nebylo přihlédnuto právě k neprodlené nápravě zjištěných pochybení, k jejich uznání a ke spolupráci se správními orgány. Žalovaný se ani k těmto argumentům nevyjádřil a pouze se ztotožnil s prvostupňovým orgánem. Tímto žalovaný převzal i názor o účelovém jednání, jeho pečlivé přípravě, úmyslném porušení předpisů a snaze tato porušení zastrít, jedná se však o nepodložené a neprokázané závěry, tudíž i zcela nepřezkoumatelné.
9. V případě sankce by mělo být přihlédnuto rovněž k tomu, že se jednalo o první pochybení. Primární funkcí sankce je prevenční nikoliv likvidační funkce. Zároveň byla pominuta zásada absorpce sankcí, neboť byla uložena sankce za každý jednotlivý přestupek

a následně byla jejich výše sečtena. Tomu odpovídá i její výše 1 240 000 Kč, přičemž jde o zcela nepřiměřenou výši přesahující 3/5 zákonné sazby, což nebylo správními orgány nijak zdůvodněno. Tímto správní orgány de facto zastávají názor, že standardní je uložení pokuty při horní hranici. To je však zcela nepřijatelný postup. Byť bylo spácháno více přestupků, všechny spolu souvisejí a jejich rozdělení na jednotlivé skutky je v mnoha případech spíše formální záležitostí.

III. Vyjádření žalovaného

10. Žalovaný se k žalobnímu návrhu vyjádřil podáním ze dne 23. 7. 2018. Po shrnutí skutkového stavu a žalobních námitek ve vztahu ke spáchání jednotlivých přestupků odkázal na s. 10 až 22 prvostupňového rozhodnutí, v nichž bylo spáchání přestupků podrobně odůvodněno. Žalovaný se s hodnocením prvostupňového orgánu ztotožnil a odkázal na něj na s. 6 až 9 napadeného rozhodnutí. Postupoval tak rovněž v souladu s příslušnou judikaturou správních soudů. Výměra stanovené sankce je přiměřená a koresponduje se všemi zákonnými náležitostmi. Nápravu vadného stavu a spolupráci žalobce v průběhu správního řízení nelze vnímat jako jeho dobrou vůli, ale jako povinnost. Žalovanému není jasné, z čeho žalobce dovozuje závěr o tom, že vše bylo pečlivě připravováno, žalobce úmyslně předpisy porušoval a že tato jednání se snažil zastrít. V napadeném i prvostupňovém rozhodnutí totiž takový závěr konstatován nebyl. Žalovaný se ztotožnil se závěrem, že žalobce dostatečně nedbal na své povinnosti. Dále žalovaný nesouhlasí ani se závěrem, že by nebylo přihlédnuto ke skutečnosti prvního pochybení žalobce, neboť právě toto bylo konstatováno na s. 8 napadeného rozhodnutí a s. 25 prvostupňového rozhodnutí. Preventivní a represivní složka musí být zastoupena ve výměře sankce poměrně tak, jak tomu bylo v případě výměry prvostupňového rozhodnutí. Také zásadou absorpce se žalovaný v napadeném rozhodnutí zabýval, přičemž její porušení neshledal. Výměru sankce proto považoval jako přiměřenou, nikoliv jako likvidační. Tvrzení o likvidačním následku uložené sankce žalobce v průběhu odvolacího řízení nijak nedoložil, údaje deklarující majetkové poměry doložil až jako přílohu žalobního návrhu. K tomuto však žalovaný navrhl, aby soud nepřihlížel, neboť žalobce měl tvrzení o majetkových poměrech dokládat již v průběhu správního řízení. V této souvislosti byly zjišťovány majetkové skutečnosti ze Sbírky listin ve veřejném rejstříku, nicméně v ní žalobce neměl uloženy zákonem požadované listiny, a to ani ke dni podání tohoto vyjádření.

IV. Replika žalobce

11. Na vyjádření žalovaného reagoval žalobce replikou ze dne 30. 8. 2018. Dle žalobce žalovaný často slovíčkaří, avšak věcné argumenty scházejí, přičemž za předmět sporu označil pouze výši pokuty, která mu byla uložena. Byť se žalovaný v odvolacím řízení k žalobcem uvedeným tvrzením vyjádřil, nijak se toto reálně neprojeví v konečné výši uložené pokuty. K tomu žalovaný bagatelizuje žalobcovu snahu o nápravu pochybení. Slovíčkaření se týká také úmyslnosti spáchaného jednání, žalobce přitom netvrdil, že by žalovaný jednání žalobce pokládal za úmyslné. V daném případě výrazně převažuje složka represivní nad složkou preventivní.

V. Posouzení věci krajským soudem

12. Žaloba byla podána v zákonné dvouměsíční lhůtě dle ustanovení § 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) osobou k tomu oprávněnou dle ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. a jde o žalobu přípustnou ve smyslu ustanovení § 65, § 68 a § 70 s. ř. s.
13. Krajský soud v Brně přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2, věta první, s. ř. s.), jakož i řízení předcházející jeho vydání. Při přezkoumání rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že žaloba **není důvodná**. O žalobě soud rozhodl, aniž by nařizoval jednání, za podmínek vyplývajících z ustanovení § 51 s. ř. s.
14. Žalobce na několika místech svého návrhu argumentuje tím, že se žalovaný nevyjádřil k některým jeho tvrzením. To lze přitom podřadit pod námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, kterou žalobce vztáhl také k závěrům o údajném účelovém jednání, jeho pečlivé přípravě, porušení předpisů a snaze tato porušení zastřít.
15. Soud se proto prvně zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Jedná se totiž o tak závažnou vadu, že se jí soud musí zabývat z úřední povinnosti nad rámec dalších uplatněných žalobních námitek. Je-li totiž správní rozhodnutí nepřezkoumatelné, lze jen stěží uvažovat o jeho přezkumu správním soudem, což ostatně vyplývá již z lingvistické stránky věci, kdy nepřezkoumatelné rozhodnutí prostě nelze věcně přezkoumat.
16. Ze správního spisu soud ověřil, že žalobce podal obsahově shodné odvolání s projednávaným žalobním návrhem. Žalovaný se v rámci odůvodnění napadeného rozhodnutí zabýval podstatnými tvrzeními žalobce, která následně vypořádal.
17. Především nelze přisvědčit žalobci v tom, že by žalovaný převzal názor o účelovém jednání, jeho pečlivé přípravě, porušení předpisů a snaze tato porušení zastřít, neboť takové závěry nejsou obsaženy ani v napadeném rozhodnutí, ani v prvostupňovém rozhodnutí. Obdobně obě rozhodnutí neobsahují ani tvrzení o snaze žalobce vytvářet prostor pro zastření závažnějších přestupků. Pokud žalovaný k uvedenému tvrzení v napadeném rozhodnutí explicitně nic neuvedl, je potřeba zohlednit napadené rozhodnutí a jeho odůvodnění jako celek, z něhož vyplývá závěr, že se o takové jednání žalobce nejednalo a nebylo tak potřeba se touto otázkou vůbec zabývat.
18. Žalovaný se neměl vyjádřit ani k otázce zastrašování zaměstnanců prostřednictvím sjednané konkurenční doložky. Otázkou porušení příslušných pracovněprávních předpisů z hlediska podoby ujednání konkurenční doložky se však žalovaný v napadeném rozhodnutí zabýval, když poukázal na roli zaměstnance jako slabší smluvní strany pracovněprávního vztahu, který se cítí zavázán dodržovat určité ujednání sjednané v pracovní smlouvě. Prvostupňový orgán pak konkrétně netvrdil, že by právě uvedená zaměstnankyně paní M., v jejíž pracovní smlouvě byla tato konkurenční doložka sjednána, byla žalobcem zastrašována. Pojem „zastrašoval“ použil v rámci hodnocení ujednání o finančním postihu v uzavíraných dohodách o provedení práce, přičemž z hlediska povahy takového ujednání lze jistě hovořit o možnosti tohoto ujednání zastrašovat některé zaměstnance.

19. Pokud jde o nápravu zjištěných pochybení a spolupráci se správními orgány, není pravdou, že by se žalovaný k těmto argumentům nevyjádřil. Žalovaný i prvostupňový orgán připomenuli, že se jedná o povinnosti žalobce uložené mu právními předpisy, tudíž by k nápravě muselo dojít, pokud by žalobce nadále nechtěl porušovat příslušná ustanovení. Ztotožnění se s názorem prvostupňového orgánu není chybným postupem, který by měl být žalovanému vytýkán.
20. Obecně lze konstatovat, že napadené rozhodnutí je postaveno na řádně uvedených ustanoveních zákona. Žalovaný také jasně uvedl, z jakých dokumentů (a dalších důkazních prostředků) při svém rozhodnutí vycházel. Nelze tak dospět k závěru, že by rozhodnutí žalovaného neobsahovalo zákonnou úpravu, o kterou se opírá, a neobsahovalo vypořádání některé ze vznesených námitek, či by neobsahovalo důkazy pro podporu skutečností, na kterých je postaveno, a následkem tohoto nedostatku by tak bylo nutné napadené rozhodnutí žalovaného považovat z tohoto důvodu za nepřezkoumatelné. Odůvodnění napadeného rozhodnutí není vnitřně rozporné, lze rozeznat, co je odůvodnění a co je výrok, výrok tohoto rozhodnutí není v rozporu s odůvodněním; lze z něj zjistit, jak vlastně žalovaný ve věci rozhodl a lze také seznat, jakými úvahami se žalovaný řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu a také z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci žalobce. O přezkoumatelnosti napadených rozhodnutí svědčí i ta skutečnost, že žalobce s napadeným rozhodnutím bez jakýchkoliv problémů v žalobě argumentačně polemizuje, uvádí své právní názory odlišné od názorů žalovaného a celkově mu nečiní problém napadené rozhodnutí podrobit svému „přezkumu“ jako účastníku řízení.
21. Lze proto uzavřít, že soud shledal napadené rozhodnutí plně přezkoumatelné, proto žalobcem formulované námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí nevyhověl.
22. Ze správního spisu vyplývá, že se měl žalobce dopustit celkově pěti přestupků. Dle zákona o zaměstnanosti se jednalo o dva přestupky, jejichž podstatou byla absence dohod o provedení práce v místě pracoviště dne 24. 1. 2017 a agenturní zaměstnávání prostřednictvím dohody o provedení práce; a dále tři správní delikty dle zákona o inspekci práce, přičemž první z nich spočíval ve dvou jednáních – nesplnění všech náležitostí ujednání o konkurenční doložce a ujednání peněžního postihu za porušení povinnosti zaměstnance, druhý byl představován překročením stanoveného rozsahu práce konané na základě dohod o provedení práce a konečně třetí zprostředkováním zaměstnání bez písemných pokynů.
23. Žalobce pak výslovně v žalobním návrhu uvedl, že spáchání daných přestupků uznával již v průběhu vedeného správního řízení a jednotlivá pochybení napravit, s výjimkou jednání spočívajícího v ujednání peněžního postihu za porušení povinnosti zaměstnance v dohodách o provedení práce, které dle jeho názoru nebylo porušením zákoníku práce.
24. Soud se proto dále zabýval otázkou naplnění porušení zákonných předpisů ve vztahu právě k tomuto deliktnímu jednání, neboť u zbývajících deliktních jednání žalobce, která byla shledána jako porušení právních předpisů, nejsou mezi stranami sporné skutečnosti z hlediska jejich spáchání. Žalobce ostatně v průběhu celého správního řízení a také v průběhu vedeného soudního řízení jejich spáchání přiznával.
25. Žalobce k tomuto namítá, že uvedení peněžního postihu v dohodě o provedení práce ještě neznamená, že toto ujednání bylo uplatňováno či požadováno, pročez nedošlo ke spáchání protiprávního jednání.

26. Ze správního spisu k této otázce vyplývá, že dohody o provedení práce, které žalobce uzavíral se svými zaměstnanci, obsahovaly v části dohody o provedení práce nazvané jako „Odpovědnost za způsobenou škodu“ následující ujednání: „V případě potvrzení účastní na brigádě je pracovník povinen na danou zakázku nastoupit. Pokud ze závažných důvodů nenastoupí, je povinnost omluvit se alespoň 12 hodin dopředu, jinak bude strhnuta částka 500 Kč z výplaty za způsobené náklady.“ U své zaměstnankyně paní V. F. pak uplatnil finanční postih ve výši 500 Kč, což potvrzuje příslušný výplatní pásek. Kromě skutečnosti, že žalobce uplatnil u paní F. finanční postih, správní orgány považovaly za porušení § 346b odst. 1 zákoníku práce již samotné ujednání o takovém finančním postihu, neboť se dle nich nejednalo o výjimku, kterou dané ustanovení připouští. Žalobce tak v dohodách o provedení práce sjednal sankční opatření vůči zaměstnancům v podobě finančního postihu v případě nenastoupení nebo neomluvení se v dostatečném časovém předstihu. Tímto ujednáním dle prvostupňového orgánu žalobce zastrásoval své zaměstnance finančním postihem, a zaměstnanci si tak museli být vědomi toho, že v případě porušení jejich povinnosti (nedostavení se na směnu, pozdní omluvení) po nich bude žalobcem požadován finanční postih.
27. Žalobce se v rámci správního řízení k otázce uplatnění tohoto postihu u paní F. nevyjádřil, ujednání o finančním postihu pak za protizákonné nepovažoval. Obdobně argumentoval v žalobním návrhu.
28. Podle § 346b odst. 1 zákoníku práce zaměstnavatel nesmí zaměstnanci za porušení povinnosti vyplývající mu ze základního pracovněprávního vztahu ukládat peněžní postihy ani je od něho požadovat; to se nevztahuje na škodu, za kterou zaměstnanec odpovídá.
29. Dané zákonné ustanovení zakazuje zaměstnavateli ukládat či požadovat finanční postihy za porušení povinnosti zaměstnanců vyplývajících z jejich pracovněprávního vztahu, s výjimkou náhrady škody vzniklé zaměstnavateli.
30. Pokud žalobce tvrdil, že předmětné ujednání o finančním postihu po svých zaměstnancích neuplatňoval, je takové tvrzení s ohledem na zjištění u paní F. nepravdivé. Žalobce se tudíž dopustil porušení § 346b odst. 1 zákoníku práce.
31. Současně již skutečnost, že se takové ujednání v dohodě o provedení práce objevilo, je porušením tohoto zákonného ustanovení. Část daného zákonného ustanovení za středníkem připouštějící výjimku pro případ náhrady škody, za kterou zaměstnanec svému zaměstnavateli bude odpovídat, nedopadá na případy formulované v dohodách o provedení práce, které byly žalobcem s jeho zaměstnanci uzavřeny. Jak již bylo výše uvedeno, tato formulace obsahovala povinnost omluvy v případě nemožnosti nastoupení na sjednanou zakázku ze závažných důvodů. V opačném případě by byla zaměstnanci žalobce strhnuta částka 500 Kč z výplaty za způsobené náklady. Tyto „způsobené náklady“ však nelze vnímat jako náhradu škody ve smyslu výjimky z § 346b odst. 1 zákoníku práce; naopak se jedná o zřetelné uplatňování postihu za porušení povinnosti vyplývajících zaměstnanci ze základního pracovněprávního vztahu. Soud proto nepřisvědčil tvrzení žalobce, že samotné sjednání příslušné klauzule ve smlouvě není porušením § 346b odst. 1 zákoníku práce, tj. přestupkem dle § 25 odst. 1 písm. a) zákona o inspekci práce.
32. Konečně se soud zabýval stěžejní žalobní námitkou v právě projednávané věci, která je ústředním prvkem celého žalobního návrhu, tj. otázkou přiměřenosti uložené pokuty. Jako předmět sporu je ostatně tato otázka označena samotným žalobcem v jeho replice.

33. Žalobce považuje pokutu ve výši 1 240 000 Kč za zcela nepřiměřenou, až likvidační, přesahující 3/5 zákonné sazby. Při jejím stanovení nebylo přihlédnuto k uznání a nápravě zjištěných pochybení a spolupráci se správními orgány. Naopak by mělo být přihlédnuto k tomu, že se jednalo o první pochybení, k primární funkci sankce (tou je preventivní nikoliv likvidační funkce) a souvislosti spáchaných přestupků, u nichž je jejich rozdělení na jednotlivé skutky spíše formální záležitostí. Současně byla pominuta zásada absorpce sankce, neboť byla uložena sankce za každý jednotlivý přestupek a následně byla jejich výše sečtena. Krajský soud však těmto tvrzením žalobce nemůže přisvědčit.
34. Zásada absorpce při ukládání úhrnného trestu za více spáchaných přestupků spočívá ve stanovení nejprísněji postižitelného přestupku, za který bude stanovena výše pokuty dle příslušné zákonné sazby, přičemž zbylé přestupky budou posouzeny jako přitěžující okolnosti.
35. Toto tvrzení má svůj odraz také v bohaté judikatuře správních soudů. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 9. 2005, č. j. 6 As 57/2004-54, č. 772/2006 Sb. NSS: *„ukládání úhrnné sankce za správní delikt se řídí zásadou absorpční. Její podstata tkví v absorpci sazeb (tedy přísnější trest pohlcuje mírnější). Sbíhající se delikty jsou tak postiženy pouze trestem stanoveným pro nejtěžší z nich, což při stejných sazbách pokut znamená, že správní orgán posoudí závažnost deliktu a úhrnný trest uloží podle sazby za nejzávažnější z těchto deliktů (závažnost pak nutno posuzovat především s ohledem na charakter individuálního objektu deliktu, tedy zájem, proti kterému delikt směřuje a k jehož ochraně je příslušné ustanovení především určeno)“* (pozn. potvrzení doplněno zdejší soudem; obdobně též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2013, č. j. 7 As 15/2013-56).
36. V rozsudku ze dne 11. 7. 2013, č. j. 7 As 15/2013-56, Nejvyšší správní soud dále uvedl: *„Stěžovatelka však absorpci sazeb zaměřuje s absorpcí jednotlivých sankcí. V českém správním trestání (stejně jako v trestním právu) se však zásada absorpční spočívající v absorpci sankcí neuplatní. Správní orgán poměřuje toliko sazby sankcí za jednotlivé delikty a posléze uloží pokutu za delikt nejprísněji sankcionovatelný. Neurčuje možné sankce za jednotlivé delikty s tím, že by posléze uložil jen tu nejvyšší z nich. Žalovaný tedy nebyl povinen ve svém rozhodnutí uvádět, s jakými konkrétními pokutami pracoval. Takový postup by byl naopak nesprávný.“*
37. Správní orgány v projednávané věci tomuto postupu dostaly. Za nejprísněji postižitelné považovaly deliktní jednání dle § 140 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti, za což je možné dle § 140 odst. 4 písm. b) zákona o zaměstnanosti uložit pokutu ve výši až 2 000 000 Kč. Zbylé přestupky byly posouzeny jako přitěžující okolnosti. Není pravdou, že by byla uložena pokuta za každý jednotlivý přestupek, když tato tvrzení z napadeného a prvostupňového rozhodnutí nijak nevyplývají. Prvostupňový orgán se k výši sankce vyjádřil především na s. 25 a 26 prvostupňového rozhodnutí, kde nikterak neuvedl ukládání sankcí za jednotlivá porušení zákonných předpisů. Prvostupňové rozhodnutí neobsahuje ani žádný součet sankcí uložených za jednotlivá deliktní jednání. Tvrzení žalobce týkající se zásady absorpce jsou nedůvodná. Správní orgány zásadu absorpce řádně v projednávané věci aplikovaly a uložená výše pokuty zohledňuje principy této zásady.
38. Pokud žalobce dále namítá, že uložená pokuta ve výši 1 240 000 Kč představuje 3/5 zákonné sazby, lze s tímto tvrzením souhlasit (horní hranice sazby za nejprísněji postižitelný přestupek činí uvedené 2 000 000 Kč). Toto tvrzení je však potřeba doplnit o kontext, neboť 4 z 5 spáchaných deliktních jednání mají horní hranici sazby ve výši 2 000 000 Kč. Za této situace nelze uloženou pokutu hodnotit za zcela nepřiměřenou.

Správní orgány se při jejím určení držely zákonného rozpětí možné pokuty, ze které nevybočily, přičemž ve stanovené pokutě bylo potřeba zohlednit ostatní spáchané delikt ní jednání posuzované jako přitěžující okolnosti.

39. K ukládání pokut se vyjádřil Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 13. 12. 2007, č. j. 3 As 32/2007-48, tak, že *„[u]kládání pokut za správní delikty se děje ve sféře volného správního uvážení (diskrečního práva správního orgánu), tedy zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. volit některé z více možných řešení, které zákon vymezuje. Správní orgán přitom dbá na přiměřenost sankce z hlediska jejího účelu. Pro správné a spravedlivé ukládání sankce je významné dodržování principu zákonnosti trestání a principu individualizace sankce. Zásada zákonnosti trestání spočívá v tom, že se správní orgán musí důsledně řídit pravidly pro ukládání sankcí, která jsou obsažena v obecné i zvláštní části přestupkového zákona. Zásada individualizace sankce pak ukládá, aby druh, kombinace a intenzita sankcí odpovídaly všem okolnostem a zvláštnostem konkrétního případu. Správní orgán je proto povinen zabývat se jednotlivými kritérii pro stanovení sankce, opatřit si za tím účelem potřebné důkazní prostředky, provést jimi důkazy, vyvodit z těchto důkazů skutková a právní zjištění a poté správním uvážením, nicméně při respektování smyslu a účelu zákona a v souladu s pravidly logického usuzování, dospět k rozhodnutí o druhu a výměře sankce. Vzhledem k tomu, že je nezbytné, aby správní uvážení bylo přezkoumatelné soudem a současně i srozumitelné účastníkům řízení, musí pak být tento postup objasněn v odůvodnění rozhodnutí.“* Z judikatury Nejvyššího správního soudu tak vyplývá, že při posuzování výše pokuty musí správní orgán vycházet ze základních principů zákonnosti a individualizace sankce. Dle rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2010, č. j. 7 As 71/2010-97, publ. pod č. 2209/2011 Sb. NSS, vyplývá, že *„[m]ezi hlediska individualizace trestu v dané věci patří zejména závažnost správního deliktu, význam chráněného zájmu, který byl správním deliktem dotčen, způsob spáchání správního deliktu, jeho následky a okolnosti, za nichž byl spáchán.“*
40. Projevem individualizace v projednávané věci je zhodnocení a započítání jak polehčujících, tak přitěžujících okolností, které správní orgány do napadeného a prvostupňového rozhodnutí zahrnuly. Správními orgány byly zhodnoceny skutečnosti a okolnosti projednávaného případu. Z napadeného a prvostupňového rozhodnutí vyplývá, že správní orgány posuzovaly dopad jednání žalobce a z uložené pokuty je zřejmé, že zhodnotily veškeré okolnosti daného případu.
41. Správní uvážení nemá vykazovat znaky libovůle, musí být řádně odůvodněno a výstup uplatněné diskreční pravomoci správního orgánu musí být v kontextu a ve vztahu logického vyplývání se skutkovými okolnostmi, které daný případ individualizují. To ostatně vyplývá rovněž z ustanovení § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, dle něhož správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Správní orgán má přitom povinnost přezkoumat a vyhodnotit relevanci důkazů a argumentů předložených žadatelem. Z toho plyne, že každé správní uvážení má své meze. A úkolem správního soudu je zkoumat nejen to, jestli je správní orgán nezneužil ale i to, zda meze správního uvážení nepřekročil. Správní uvážení je vždy limitováno principy vyplývajících z ústavního pořádku České republiky a v případě projednávané věci je limitováno stanovenou zákonnou hranicí. V projednávané věci takové překročení či porušení mezí správního uvážení při ukládání předmětné pokuty zdejší soud neshledal.

42. Uloženou pokutu soud nepovažuje ani s ohledem na konkrétní okolnosti případu za likvidační. Již prvostupňový orgán se v souladu s příslušnou judikaturou správních soudů zabýval otázkou možného likvidačního následku uložené pokuty. Jak vyplývá z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí, za tímto posouzením vyzval žalobce k předložení svých osobních a majetkových poměrů, avšak žalobce tyto doklady nedoložil. Prvostupňový orgán proto vycházel ze skutečností mu známých z úřední a kontrolní činnosti (údaje z obchodního rejstříku a sbírky listin, živnostenského rejstříku, registru ekonomických subjektů). Konkrétně lze poukázat na zjištěnou poslední účetní závěrku obsaženou ve sbírce listin za rok 2013, dle prvostupňového orgánu však tato neměla vypovídající hodnotu o aktuálních majetkových poměrech žalobce. Prvostupňový orgán proto vyšel rovněž z počtu zaměstnanců (až 35 na pracovním poměru a až 300 na základě dohod o provedení práce), na základě čehož musel žalobce disponovat značnými finančními prostředky pro poskytování mezd a odměn z dohod. To odpovídá i doloženým fakturám, u nichž součet fakturovaných částek přesáhl hodnotu 2 500 000 Kč. Vyměřenou pokutu ve výši 1 240 000 Kč proto prvostupňový orgán nepovažoval za likvidační v tom smyslu, že by úhrada pokuty, případně její rozdělení do splátek, bylo po dlouhou dobu jediným smyslem podnikání žalobce. Žalovaný na s. 9 napadeného rozhodnutí k výši uložené pokuty uvedl, že uložená částka odpovídá okolnostem daného případu, naplňuje smysl a účel správního trestání, považuje proto uloženou pokutu za adekvátní, neboť každá ukládaná sankce v sobě musí obsahovat přiměřený zásah do majetkové sféry delikventa, aby ho napříště motivovala k řádnému chování. Pokuta odpovídala funkci represivní i funkci preventivní, aniž by současně měla likvidační charakter.
43. Soud se s hodnocením správních orgánů ztotožnil, když tyto se patřičně zabývaly otázkou možného likvidačního efektu uložené pokuty. V rámci tohoto posouzení správní orgány postupovaly v souladu s požadavky, které na posouzení možného likvidačního efektu pokuty klade judikatura správních soudů. Například lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, podle něhož: *„[s]právní orgán vychází při zjišťování osobních a majetkových poměrů z údajů doložených samotným účastníkem řízení, případně z těch, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení či které si opatří samostatně bez součinnosti s účastníkem řízení. Nelze-li takto získat přesné informace, je správní orgán oprávněn stanovit je v nezbytném rozsahu odhadem.“*
44. Stejně tak se krajský soud ztotožnil s názorem správních orgánů ohledně hodnocení tvrzení žalobce, že nebylo přihlédnuto k uznání a nápravě zjištěných pochybení a spolupráci se správními orgány. Především je nutné poukázat na skutečnost, že je povinností žalobce, aby příslušné pracovněprávní předpisy dodržoval. Pokud tak došlo k jejich porušení, bylo na žalobci, aby tato porušení napravit a uvedl do souladu s příslušnými zákonem stanovenými povinnostmi.
45. Z odůvodnění prvostupňového i napadeného rozhodnutí vyplývá, že bylo jako k polehčující okolnosti přihlédnuto k tomu, že se jednalo o první pochybení žalobce na úseku dodržování pracovněprávních předpisů. Konkrétně lze odkázat na první odstavec na s. 25 prvostupňového rozhodnutí: *„(...)jako mírně polehčující okolnost hodnotil prvostupňový orgán to, že žalobci bylo spáchání deliktů při zprostředkování zaměstnání a na úseku pracovního poměru a dohod konaných mimo pracovní poměr prokázáno poprvé.“* Dané tvrzení žalobce tak není pravdivé.
46. Odůvodnění uložené pokuty současně obsahuje přihlédnutí k oběma základním funkcím pokuty za spáchání protiprávních jednání, tj. funkci preventivní a represivní.

V odůvodnění obou správních rozhodnutí soud neshledal, že by správní orgány jakýmkoliv způsobem sledovaly především likvidační funkci.

47. Zdejší soud proto postup prvostupňového orgánu a žalovaného při ukládání sankce shledal v souladu s principy správního trestání a zásadami správního práva.

VI. Shrnutí a náklady řízení

48. S ohledem na vše shora uvedené dospěl soud k závěru, že napadené rozhodnutí žalovaného bylo vydáno v souladu se zákonem a žalobní námitky uplatněné žalobcem nejsou důvodné. Soudu tedy nezbylo, než žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítnout.
49. Výrok o nákladech řízení má oporu v § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento 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. Žalobce v řízení úspěšný nebyl, proto mu právo na náhradu nákladů řízení nepřísluší. Žalovanému, který měl v řízení plný úspěch, však žádné náklady spojené s tímto řízením nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že žalovanému se nepřiznává náhrada nákladů řízení (viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015 č. j. 7 Afs 11/2014-47).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí 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 zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 13. května 2020

JUDr. Jaroslava Skoumalová v. r.
předsedkyně senátu