



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobce: **M&K Unit s.r.o.**, IČO 02666651
sídlem Raisova 1718/16, 301 00 Plzeň
zastoupený advokátem Mgr. Marianem Francem
sídlem Škroupova 10, 301 00 Plzeň

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 5. 2018, č.j. 8194/1.30/17-5

takto:

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

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Oblastní inspektorát práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj (dále též jen „*oblastní inspektorát práce*“) dne 10. 10. 2017 pod č.j. 4948/6.30/17-33 výrokem I. rozhodl, že žalobce:

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

- 1) spáchal správní delikt podle § 140 odst. 2 písm. e) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném do 30. 6. 2017 (dále též jen „*zákon o zaměstnanosti*“), tím, že neměl dne 24. 11. 2016 v místě pracoviště restaurace „Spolkový dům“ v Přesticích kopie dokladů prokazujících existenci pracovněprávního vztahu pěti vyjmenovaných fyzických osob, čímž žalobce porušil ustanovení § 136 odst. 1 zákona o zaměstnanosti;
 - 2) spáchal správní delikt podle § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti tím, že písemně neinformoval nejpozději v den nástupu k výkonu práce příslušnou krajskou pobočku Úřadu práce České republiky o nástupu do zaměstnání občana EU M. K., který na základě dohody o provedení práce uzavřené dne 12. 9. 2016 vykonával činnost číšníka na pracovišti restaurace „Spolkový dům“ v Přesticích, kdy uvedená povinnost nebyla splněna ani do dne 10. 1. 2017, čímž žalobce porušil ustanovení § 87 odst. 1 věty první zákona o zaměstnanosti;
 - 3) spáchal správní delikt podle § 25 odst. 1 písm. a) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „*zákon o inspekci práce*“), tím, že v dohodě o provedení práce uzavřené se čtyřmi vyjmenovanými zaměstnanci neuvedl dobu, na kterou se dohoda uzavírá, čímž žalobce jako zaměstnavatel nesplnil povinnost uloženou mu ustanovením § 75 zákoníku práce.
2. Výrokem **II.** oblastní inspektorát práce rozhodl, že za spáchané správní delikty se žalobci ukládá pokuta na základě absorpce v souladu s § 25 odst. 2 písm. a) zákona o inspekci práce ve výši 210 000 Kč.
 3. Výrokem **III.** oblastní inspektorát práce rozhodl, že žalobce je povinen podle § 79 odst. 5 správního řádu a podle § 6 odst. 1 vyhlášky č 520/2005 Sb. uhradit paušální částku nákladů správního řízení ve výši 1 000 Kč.
 4. Proti tomuto rozhodnutí správního orgánu prvního stupně se žalobce odvolal.
 5. Rozhodnutím ze dne 25. 5. 2018, č.j. 8194/1.30/17-5, Státní úřad inspekce práce odvolání žalobce zamítl a odvoláním napadené rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj ze dne 10. 10. 2017, č.j. 4948/6.30/17-33, potvrdil.

Žaloba

6. Žalobce předně uvedl, že nepopírá svá dílčí pochybení. To ostatně sám přiznal již v průběhu dosavadního řízení. Avšak zásadně brojí proti způsobu vyhodnocení svého deliktního jednání jak OIP, tak SÚIP, a zejména proti uložené sankci, neboť se domnívá, že správní orgány při stanovení její výše nepostupovaly s rozvahou, tedy důkladně a důsledně. Nedostatečnost aplikace institutu správního uvážení dostatečně dokladují sama jejich naříkaná rozhodnutí.
7. K výroku *I./1)* žalobce uvedl, že se ke svému pochybení doznal, tj. připustil, že příslušné pracovněprávní dokumenty na pracovišti neměl. Správní orgán se vůbec tímto doznáním v rámci své úvahy o výši sankce nezabýval. Výše sankce byla určena likvidačně. Správní orgány rozhodnutí odůvodnily nedostatečně a částečně nepřezkoumatelně. Z příslušné části rozhodnutí je patrné, že odůvodňuje sankci 120 000 Kč, taková výše je však rozporu s rozhodnutím. Navíc pokud je úvaha správního orgánu taková, že za takový správní delikt lze určit sankci ve výši 10 % všech aktiv společnosti, pak si žalobce nedokáže představit disproporci u ostatních subjektů. Z dat, která sám správní orgán cituje, jednoznačně vyplývá, že uložení sankce ve výši 210 000 Kč je pro společnost již zatížením na hranici ekonomické likvidace. Z celého spisu je patrné, že pochybení žalobce není takového rázu,

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

aby stanovenou sankci jakkoliv bylo způsobilé opodstatnit. Je pravdou, že žalobce byl již v minulosti trestán, nicméně pouze jedenkrát a to v roce 2015. Z odůvodnění rozhodnutí jakoby byla patrná naprostá rezignace na výchovný účel trestu a bylo z něho pouze cítit to, že z žalobce je třeba pokutou dostat maximum finančních prostředků. Je tudíž zřejmé, že na straně správních orgánů došlo k naprosté rezignaci na účel zákona jako takového.

8. K výroku I./2) žalobce poukazuje na účel ustanovení § 87 odst. 1 zákona o zaměstnanosti. Z toho dovozuje, že formálně zákon porušen byl, avšak škodlivost jednání pro společnost je jen malého stupně. Protiprávní jednání ovšem může být kvalifikováno jako správní delikt jen tehdy, je-li vedle jeho formálních znaků naplněna i materiální stránka deliktu. Jednání tedy musí vykazovat určitou míru společenské nebezpečnosti. V daném případě je stupeň společenské nebezpečnosti malý a chybí i jasné odůvodnění, který hmatatelný a nikoli jen formálně deklarovaný veřejný zájem byl opožděným splněním informační povinnosti zmařen či zásadně ohrožen. Naprosto nesmyslná je i argumentace žalovaného na str. 9 napadeného rozhodnutí, neboť nevyplnění informačních karet a jejich nezaslání úřadu práce nemá vůbec žádnou vazbu na plánování a tvorbu státního rozpočtu v oblasti politiky zaměstnanosti. Jak u tohoto, tak i u dalších dvou pochybení správní orgány pouze konstatovaly, že jednání žalobce naplňuje materiální stránku správního deliktu, avšak ani jednou se nevypořádaly s konkrétním určením stupně škodlivosti. Žalobce má za to, že jeho pochybení sice obsahuje určitou škodlivost jednání pro společnost v míře nikoliv nepatrné, ale v míře malé. Žalobce si je vědom svého pochybení, poučil se z něj a byl připraven přijmout i odpovídající sankci v přiměřené výši, avšak nikoliv v řádu statisíců, neboť tím je zásadně ohrožena i jeho možnost pokračování v podnikatelské činnosti. Z kontextu napadených rozhodnutí a výše uložené sankce je naprosto zřejmé, že žalovaný u všech deliktů nedůvodně hodnotil nebezpečnost jednání žalobce jako mimořádně vysokou. Žalobce se domnívá, že ačkoliv žalovaný prostým přípisem (a nikoliv usnesením) ze dne 13. 9. 2017, č.j. 4948/6.30/17-29, změnil kvalifikaci z umožnění výkonu nelegální práce (kde je stanovena horní hranice sankce 20x vyšší než za porušení § 136 zákona o zaměstnanosti), ve skutečnosti hodnotil výkon nelegální práce pod zástěrkou projednání neuvedení doby účinnosti v dohodách o provedení práce, přičemž ani u jednoho zaměstnance nebylo dosaženo doby překračující 1 rok, takže nikterak nebyla dotčena jeho práva a zcela zde absentuje nějaký následek.
9. K výroku I./3) žalobce uvedl, že se jedná o formální nedostatek dohod. Žalobce zadal své účetní firmě vyhotovení těchto dohod, která toto i se zmíněnou chybou provedla. Žalobce tímto nesledoval žádný nepoctivý záměr a nedostatek nebyl způsobilý způsobit neplatnost, či kohokoliv poškodit.

Vyjádření žalovaného k žalobě

10. K žalobě se žalovaný vyjádřil tak, že ze správního spisu nevyplývá, že by se žalobce ke svému pochybení doznal (viz zejména str. 4 prvoinstančního rozhodnutí). Žalobce byl v průběhu správního řízení upozorněn na možnost doložení svých osobních a majetkových poměrů. Pokud tedy žalobce nedoložil své majetkové poměry, byl správní orgán povinen postupovat dle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu.
11. K nepřezkoumatelnosti výše sankce, kterou žalobce odvíjí od uvedení částky 120 000 Kč v odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí, žalovaný konstatuje, že se jedná o chybu v psaní, když na str. 13 prvoinstančního rozhodnutí stejně jako ve výroku tohoto rozhodnutí je uvedena částka 210 000 Kč, přičemž uvedenému odpovídá i v odůvodnění uvedené procentuální vyjádření ze zákonem stanovené maximální výše sankce za

nejpřísněji postižitelný delikt dle zásady absorpce, z níž je částka odvíjena.

12. Ze str. 13 prvoinstančního rozhodnutí vyplývá, že sankce nebyla ukládána za účelem likvidace žalobce, když byla stanovena odhadem, přičemž bylo právě jen na žalobci, aby doložil oblastnímu inspektorátu práce své osobní a majetkové poměry. Pakliže by měla být pravdivá úvaha žalobce, že se jej správní orgán snaží uloženou pokutou ekonomicky zlikvidovat, tak by tato úvaha měla reálný základ, když by žalobci byla uložena pokuta v maximu horní hranice nejprísněji postižitelného deliktního jednání podle § 25 odst. 2 písm. a) zákona o inspekci práce, tedy ve výši 2 000 000 Kč. Žalovaný se tak nemůže ztotožnit s tvrzením žalobce, že správní orgány rezignovaly na výchovný účel trestu, byť právě naopak se výši sankce a její přiměřenosti žalovaný zaobíral na str. 14 a 15 napadeného rozhodnutí. Na str. 15 napadeného rozhodnutí je konstatováno, že uložená pokuta nevybočuje z rozhodovací praxe správního orgánu, přičemž obdobně konstatoval i Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 18. 1. 2018, č.j. 4 Ads 176/2017-26, že v případech recidivního jednání bývá naprosto obvyklé, že sankce se udává ve výši 10 %.
13. K námitce týkající se účelu ustanovení § 87 odst. 1 zákona o zaměstnanosti žalovaný odkazuje na str. 11 a 12 napadeného rozhodnutí a na str. 11 prvoinstančního rozhodnutí. Rovněž v souvislosti s nesplněním informační povinnosti žalobce vzal oblastní inspektorát práce v potaz polehčující okolnost, že žalobce nad tímto porušením právní povinnosti projevil lítost (viz str. 12 prvoinstančního rozhodnutí). Žalovaný se neztotožňuje s tvrzením žalobce, že by správní delikty byly hodnoceny v nebezpečnosti jako mimořádně vysoké. Jak při ukládání výše sankce postupoval, oblastní inspektorát práce uvedl na str. 11 a 12 prvoinstančního rozhodnutí. K tomu, že oblastní inspektorát práce změnil kvalifikaci skutku prostým připsím, nikoli formou usnesení, žalovaný konstatuje, že takovýto akt je řazen mezi tzv. jiné správní akty. Není tak vhodné, aby při tomto správním rozhodování bylo rozhodováno formou usnesení. Ke způsobu spáchání správního deliktu podle § 75 zákoníku práce žalovaný doplňuje, že odpovědnost za tento správní delikt je objektivní, tedy pro rozhodnutí o tom, zda se správní delikt stal či nikoliv, nejsou rozhodné skutečnosti, důvody ani pohnutky delikventa, které k porušení zákona a spáchání správního deliktu vedly (viz str. 12 a 13 napadeného rozhodnutí). Právě tohoto jednání se žalobce již v minulosti dopustil.

Posouzení věci krajským soudem

14. Účastníci řízení souhlasili s rozhodnutím soudu o věci samé bez jednání: žalobce podle § 51 odst. 1 věty druhé s. ř. s. a žalovaný podle § 51 odst. 1 věty první s. ř. s.
15. Žalobce se domáhal toho, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení nebo aby využil svého moderačního práva a výši uložené pokuty určil v přiměřené výši.
16. Soud přezkoumal napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.).
17. Žaloba není důvodná.
18. Ve správním trestání jde o odpovědnost a v případě shledání odpovědnosti zpravidla o sankci (trest).
19. Žalobce uvedl, že nepopírá svá dílčí pochybení. Jinak řečeno, přiznává, 1) že neměl dne 24. 11. 2016 v místě pracoviště restaurace „Spolkový dům“ v Přesticích kopie dokladů prokazujících existenci pracovněprávního vztahu pěti vyjmenovaných fyzických osob, 2) že písemně neinformoval nejpozději v den nástupu k výkonu práce příslušnou krajskou

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

pobočku Úřadu práce České republiky o nástupu do zaměstnání občana EU M. K., který na základě dohody o provedení práce uzavřené dne 12. 9. 2016 vykonával činnost číšníka na pracovišti restaurace „Spolkový dům“ v Přesticích, a 3) že v dohodě o provedení práce uzavřené se čtyřmi vyjmenovanými zaměstnanci neuvedl dobu, na kterou se dohoda uzavírá.

20. Podle § 140 odst. 2 písm. e) zákona o zaměstnanosti *„Právnícká osoba nebo podnikající fyzická osoba se dále dopustí správního deliktu tím, že jako zaměstnavatel nemá v místě pracoviště kopie dokladů prokazujících existenci pracovněprávního vztahu podle § 136 odst. 1 nebo 2.“*
21. Ustanovení § 136 odst. 1 zákona o zaměstnanosti stanovuje: *„Právnícká nebo fyzická osoba je jako zaměstnavatel povinna mít v místě pracoviště kopie dokladů prokazujících existenci pracovněprávního vztahu. Splnění povinnosti podle věty první se nevyžaduje, splnil-li zaměstnavatel povinnost oznámit okresní správě sociálního zabezpečení den nástupu zaměstnance do zaměstnání, které mu založilo účast na nemocenském pojištění podle zákona o nemocenském pojištění.“*
22. Podle § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti *„Právnícká osoba nebo podnikající fyzická osoba se správního deliktu dopustí tím, že nesplní oznamovací povinnost podle tohoto zákona nebo nevede evidenci v tomto zákoně stanovenou.“*
23. Ustanovení § 87 zákona o zaměstnanosti stanovuje: *„Nastoupí-li do zaměstnání občan Evropské unie, jeho rodinný příslušník (§ 3 odst. 2), rodinný příslušník občana České republiky uvedený v § 3 odst. 3, cizinec uvedený v § 98 písm. a) až e) a j) až r), u kterého se nevyžaduje povolení k zaměstnání, nebo cizinec, u kterého se vyžaduje povolení k zaměstnání, zaměstnanecká karta nebo modrá karta, jsou zaměstnavatel nebo právnícká nebo fyzická osoba, která uzavřela smlouvu se zahraničním zaměstnavatelem, na jejímž základě byly tyto osoby vyslány na území České republiky k plnění úkolů vyplývajících z této smlouvy, povinni o této skutečnosti písemně informovat příslušnou krajskou pobočku Úřadu práce, a to nejpozději v den nástupu těchto osob k výkonu práce. Obdobná povinnost se vztahuje na případy, kdy za trvání zaměstnání nastane skutečnost, na jejímž základě již cizinec povolení k zaměstnání, zaměstnaneckou kartu nebo modrou kartu nepotřebuje, s tím, že tato informační povinnost musí být splněna nejpozději do 10 kalendářních dnů ode dne, kdy nastala skutečnost, na jejímž základě se povolení k zaměstnání, zaměstnanecká karta nebo modrá karta nevyžaduje.“*
24. Podle § 25 odst. 1 písm. a) zákona o inspekci práce *„Právnícká osoba se dopustí správního deliktu na úseku pracovního poměru nebo dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr tím, že poruší stanovené povinnosti při vzniku, změnách, skončení pracovního poměru, dohody o provedení práce nebo dohody o pracovní činnosti.“*
25. Ustanovení § 75 zákoníku práce stanovuje: *„Rozsah práce, na který se dohoda o provedení práce uzavírá, nesmí být větší než 300 hodin v kalendářním roce. Do rozsahu práce se započítává také doba práce konaná zaměstnancem pro zaměstnavatele v témže kalendářním roce na základě jiné dohody o provedení práce. V dohodě o provedení práce musí být uvedena doba, na kterou se tato dohoda uzavírá.“*
26. K materiálnímu znaku zaujal Nejvyšší správní soud tento názor: *„Lze obecně vycházet z toho, že jednání, jehož formální znaky jsou označeny zákonem za přestupek, naplňuje v běžně se vyskytujících případech materiální znak přestupku, neboť porušuje či ohrožuje určitý zájem společnosti. Z tohoto závěru však nelze dovodit, že by k naplnění materiálního znaku skutkové podstaty přestupku došlo vždy, když je naplněn formální znak přestupku zaviněným jednáním fyzické osoby. Pokud se k okolnostem jednání, jež naplní formální znaky skutkové podstaty*

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

přestupku, přidruží takové další významné okolnosti, které vylučují, aby takovým jednáním byl porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti, nedojde k naplnění materiálního znaku přestupku a takové jednání potom nemůže být označeno za přestupek.“ (rozsudek ze dne 14. 12. 2009, č.j. 5 As 104/2008-45, rozsudek ze dne 6. 1. 2012, č.j. 5 As 106/2011-77, a rozsudek ze dne 27. 9. 2012, č.j. 1 As 118/2012-23).

27. Citovaný právní názor se, jak vidno, týká přestupků (podle právní úpravy účinné do 30. 6. 2017), není zde však racionálního důvodu, proč by nemohl být *per analogiam* vztažen také na ostatní správní delikty (podle právní úpravy účinné do 30. 6. 2017).
28. V naznačeném ohledu je tedy nutno při správním trestání rozlišovat dvě skutečnosti: tak významné okolnosti, které vylučují, aby určitým jednáním byl porušen nebo ohrožen zájem společnosti, a takové další okolnosti, které „jen“ snižují závažnost správního deliktu (zejména způsob jeho spáchání a jeho následky). Jejich rozdílné právní důsledky jsou pak nabíledni: vyjeví-li se – vcelku výjimečně – prvé z těchto okolností, nemůže být shledána odpovědnost za správní delikt, zatímco zjistí-li se – relativně často – některé z druhé skupiny okolností, je k tomu třeba přihlídnout toliko při určení výše sankce (trestu).
29. Jelikož v přezkoumávané věci nebyly zjištěny „tak významné okolnosti, které vylučují, aby určitým jednáním byl porušen nebo ohrožen zájem společnosti“, správní orgány nepochybily, jestliže posoudily skutek pod bodem 1) jako správní delikt podle § 140 odst. 2 písm. e) zákona o zaměstnanosti, skutek pod bodem 2) jako správní delikt podle § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti a skutek pod bodem 3) jako správní delikt podle § 25 odst. 1 písm. a) zákona o inspekci práce.
30. Ke správnímu deliktu č. 2 soud doplňuje, že cílem právní úpravy informační povinnosti stíhající zaměstnavatele cizinců, resp. občanů EU je získání přehledu, aby mohl úřad práce plnit svoji úlohu v regulaci zaměstnávání těchto osob. Jestliže moc zákonodárná přijme určitou právní úpravu, soudu stejně jako správním orgánům (jejichž činnost je vymezena zákony) zásadně nepřísluší posuzovat, zda jde o právní úpravu potřebnou nebo nadbytečnou anebo méně důležitou.
31. Ke správnímu deliktu č. 3 soud doplňuje, že pro naplnění jeho skutkové podstaty není rozhodné, zda k nesplnění povinnosti uložené ustanovením § 75 zákoníku práce došlo jednáním žalobce nebo jeho účetní.
32. K problematice odpovědnosti za předmětné správní delikty soud dále odkazuje na napadené rozhodnutí a na rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, které mu předcházelo.
33. Žalobce brojí proti uložené sankci, neboť podle jeho názoru správní orgány při stanovení její výše nepostupovaly s rozvahou, tedy důkladně a důsledně.
34. Za správní delikt podle § 25 odst. 1 písm. a) lze podle § 25 odst. 2 písm. a) zákona o inspekci práce uložit pokutu až do výše 2 000 000 Kč.
35. K výši pokuty oblastní inspektorát práce v prvoinstančním rozhodnutí uvedl, že považuje za závažné neplnění povinností vyplývajících z § 136 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, za méně závažné (nikoliv bagatelní) včasné nesplnění informační povinností vyplývajících z § 37 odst. 1 zákona o zaměstnanosti a za závažné neuvedení doby, na kterou se dohoda o provedení práce uzavírá. Pokuta je ukládána za nejzávažnější spáchaný správní delikt. V souvislosti s absorpční zásadou je na ostatní spáchané správní delikty pohlíženo jako na přítěžující okolnosti. Správní orgán považuje za přítěžující okolnost, že účastník řízení se již jednou dopustil správního deliktu dle § 25 odst. 1 písm. a) zákona o inspekci práce.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

Účastník řízení se takto dopustil recidivního jednání, když s ohledem na počet provinění se nejedná o pouhé nahodilé či neúmyslné opakované pochybení. Účastník řízení se přiznal a projevil lítost nad porušením informační povinnosti, na což správní orgán pohlíží jako na polehčující okolnost. Účastník řízení přes výzvu nedoložil správnímu orgánu finanční a majetkové poměry. Ze zjištěné účetní uzávěrky je zřejmé, že jeho výsledek hospodaření k datu 31. 12. 2016 činil - 269 000 Kč, když v předchozím období jeho ztráta činila - 147 000 Kč. Jeho obrat ovšem k 31. 12. 2016 činí 3 497 000 Kč. Aktiva účastníka řízení převyšují výši sankce, když jsou vyčísleny na 2 002 000 Kč. Ke svému postupu se správní orgán dovolává usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č.j. 1 As 9/2008-133. Aby bylo možné označit ukládanou pokutu za likvidační, musela by tato dle judikatury Nejvyššího správního soudu být nepřiměřená osobním a majetkovým poměrům pachatele deliktu do té míry, že je způsobilá mu sama o sobě přivodit platební neschopnost či ho donutit ukončit podnikatelskou činnost, nebo se v důsledku takové pokuty může stát na dlouhou dobu v podstatě jediným smyslem jeho podnikatelské činnosti splácení této pokuty a zároveň je zde reálné riziko, že se pachatel, případně i jeho rodina na základě této pokuty dostanou do existenčních potíží.

36. Žalovaný k výši pokuty v napadeném rozhodnutí uvedl, že při určení její výše je správní orgán povinen přihlídnout k povaze a závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán, jakož i k osobním a majetkovým poměrům delikventa, což oblastní inspektorát práce řádně učinil. Účastník řízení byl oblastním inspektorátem práce upozorněn na možnost doložení svých osobních a majetkových poměrů, když ani do dne vydání tohoto rozhodnutí tak neučinil. Oblastní inspektorát práce proto postupoval dle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č.j. 1 As 9/2008-133, a za účelem zjištění majetkových poměrů účastníka řízení nahlédl do veřejně přístupných rejstříků. Na str. 12 až 13 odvoláním napadeného rozhodnutí oblastní inspektorát práce dostačujícím způsobem uvedl, k jakým skutečnostem (polehčujícím a přitěžujícím) při ukládání výše sankce přihlédl a k jakým závěrům došel. Odvolací orgán doplňuje, že snaha o nápravu, popř. lítost účastníka řízení jej nemůže zbavit odpovědnosti za spáchané správní delikty, a ačkoli tuto skutečnost nelze vnímat jako výrazně polehčující (viz rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě ze dne 27. 12. 2012, č.j. 38 Ad 16/2011-77), odvolacímu orgánu nezbyvá než se s postupem a závěry oblastního inspektorátu práce zcela ztotožnit. Odvolací orgán přezkoumal výši sankce a neshledal její nepřiměřenost. Odvolací orgán má za to, že uložená částka odpovídá okolnostem daného případu, reflektuje majetkové poměry účastníka řízení a naplňuje smysl a účel správního trestání, tj. v daném případě odpovídá jak funkci preventivní, tedy že se účastník řízení napříště bude snažit vyvarovat porušování zákona, ale i funkci represivní, tj. že sankce za protiprávní jednání s sebou musí nést přiměřený zásah i do majetkové sféry účastníka řízení, aby tento byl veden k důslednějším dodržování všech zákonných norem, kterými je vázán. Dříve uložená pokuta za spáchání téhož správního deliktu účastníkovi řízení nesplnila svou preventivní funkci, a proto oblastní inspektorát práce zcela správně přistoupil k uložení pokuty, jež bude mít sílu odradit účastníka řízení od dalšího nezákonného jednání a bude mimo jiné věnovat větší péči dodržování povinnosti na úseku pracovního poměru nebo dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr. Uložená pokuta nikterak nevybočuje z rozhodovací praxe správního orgánu a nelze mluvit o její zjevné nepřiměřenosti vzhledem ke všem okolnostem případu, a to i s ohledem na to, že se pohybuje pouze ve výši 10,5 % zákonem umožněné sazby. K výši pokuty odvolací orgán uzavírá, že při jejím uložení byla zohledněna veškerá zákonná kritéria důležitá pro její výši, která byla řádně odůvodněna, a při správním uvážení nebylo

vybočeno z mezí zákona.

37. K výši pokuty uplatnil žalobce řadu námitek.
38. Na námitku, že nedostatečnost aplikace institutu správního uvážení dostatečně dokladují sama naříkaná rozhodnutí, nelze věcně reagovat. Námitka, že správní orgán se vůbec doznáním žalobce v rámci své úvahy o výši sankce nezabýval, je v rozporu s obsahem prvoinstančního rozhodnutí (i napadeného rozhodnutí). U námitek, že pokud je úvaha správního orgánu taková, že za takový správní delikt lze určit sankci ve výši 10 % všech aktiv společnosti, pak si žalobce nedokáže představit disproporci u ostatních subjektů, není dovoditelné, jak by měla tato skutečnost dopadat do právní sféry žalobce. Na rozdíl od žalobce nedošel soud k tomu, že by z odůvodnění rozhodnutí byla patrná naprostá rezignace na výchovný účel trestu a bylo z něho pouze cítit to, že z žalobce je třeba pokutou dostat maximum finančních prostředků. Námitka, že žalovaný u všech deliktů nedůvodně hodnotil nebezpečnost jednání žalobce jako mimořádně vysokou, je v rozporu s obsahem napadeného rozhodnutí (a prvoinstančního rozhodnutí).
39. K výši pokuty soud dále konstatuje, že ve výroku II. prvoinstančního rozhodnutí je uvedeno: „*Za spáchané správní delikty se výše uvedenému účastníku řízení ukládá pokuta na základě absorpce v souladu s ust. § 25 odst. 2 písm. a) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve výši 210 000,00 Kč (slovy: Dvě stě deset tisíc korun českých).*“ V odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí se na str. 13 uvádí: „*Podle názoru oblastního inspektorátu práce je pokuta ve výši 210.000,- Kč dána při spodní hranici zákonného rozmezí, když tvoří pouhých 10,5 % maximální zákonné sazby sankce za delikt nejprůšněji postižitelný.*“ (odst. 1) a „*Správní orgán na základě těchto údajů dospěl k závěru, že pokuta ve výši 120 000,- Kč sama o sobě nezpůsobí likvidaci podnikání účastníka řízení, jestliže se finanční ukazatele hospodaření účastníka řízení pohybují v rádech milionů Kč a jestliže jeho likvidaci nepůsobí každoroční ztráta v minimální výši téměř 150 000 Kč.*“ (odst. 4). Lze dodat, že (opravným) usnesením ze dne 19. 7. 2018, č.j. 4948/6.30/17-39, oblastní inspektorát práce rozhodl, že „***Text v Rozhodnutí č.j. 4948/6.30/17-33 ze dne 10. 10. 2018, str. 13 odstavec 1*** „... že pokuta ve výši 120 000,- Kč sama o sobě nezpůsobí likvidaci podnikání účastníka řízení ...“ ***se mění na následující text:*** „... že pokuta ve výši 210 000,- Kč sama o sobě nezpůsobí likvidaci podnikání účastníka řízení ...“.“ V odůvodnění tohoto usnesení se praví, že z předchozího textu i výroku je zřejmé, že se jedná o zřejmou nesprávnost v psaní, když v předchozím obsahu i výroku se správní orgán opakovaně zmiňoval o sankci ve výši 210 000 Kč. Tato zřejmá nesprávnost nemá na meritum věci a výši uložené pokuty vliv. S tím se soud ztotožňuje, byť opravným usnesením měl být na str. 13 opraven odstavec 4 a nikoli odstavec 1.
40. Žalobce rovněž namítal, že výše sankce byla určena likvidačně.
41. Ze správního spisu soud zjistil, že žalobce v řízení před správním orgánem prvního stupně své osobní a majetkové poměry nedoložil. Správní orgán prvního stupně se eventuálním likvidačním charakterem pokuty zabýval na str. 12 až 14 prvoinstančního rozhodnutí. V odvolání proti tomuto rozhodnutí žalobce na dopad uložené sankce na několika místech toliko naráží. Odvolací správní orgán se eventuálním likvidačním charakterem pokuty zabýval na str. 14 a 15 napadeného rozhodnutí.
42. V žalobních bodech žalobce uvedl: „Účastník řízení zcela logicky napadá, že výše sankce byla určena likvidačně. ... Z dat, která sám správní orgán cituje, jednoznačně vyplývá, že uložení sankce ve výši 210.000,- Kč je pro společnost již zatížením na hranici ekonomické likvidace. ... Žalobce si je vědom svého pochybení, poučil se z něj a byl připraven přijmout i odpovídající sankci v přiměřené výši. Ale nikoliv v řádu statisíců, neboť tím je zásadně

ohrožena i jeho možnost pokračování v podnikatelské činnosti.“

43. K tomu soud uvádí, že „*Správní soudnictví je ovládáno zásadou dispoziční a koncentrační; od žalobce, který vymezuje hranice soudního přezkumu, se tedy oprávněně žádá procesní zodpovědnost. Soud za něj nesmí nabrazovat jeho projev vůle a vyhledávat na jeho místě vady napadeného správního aktu. Proto také, jak výše uvedeno, musí vymezení žalobního bodu - a setrvání na těchto mezích i v dalších fázích řízení - garantovat zásadu rovnosti účastníků řízení; stanoví tak i žalovanému meze jeho obrany, tedy to, k čemu se má vyjádřit a k čemu má předložit protiargumenty. Jestliže žalobní bod těmto požadavkům vyhovuje, je projednání způsobilý v té míře obecnosti, v níž je formulován, a případně - v mezích této formulace - v průběhu řízení dále doplněn. K tomu je ale třeba dodat, že míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod - byť i vyhovující - obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není naprosto na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobceva advokáta.*“ (rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č.j. 4 As 3/2008-78, publ. pod č. 2162/2011 Sb. NSS).
44. Při výše citované úrovni argumentace, jíž se v daném případě poukazuje na likvidační účinky uložené pokuty, nezbyvá zdejšímu soud než uzavřít, že tuto otázku nelze na základě žalobních bodů posoudit, aniž by byla patřičně konkretizována, tj. doplněna o skutečné argumenty a/nebo skutečnosti, které ji podporují.
45. Pokud by soud napadené rozhodnutí nezrušil a věc nevrátil žalovanému k dalšímu řízení, žalobce navrhl, aby soud využil svého moderačního práva a výši uložené pokuty určil v přiměřené výši.
46. K tomu soud konstatuje, že podle § 78 odst. 2 s. ř. s. „*Rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odstavce 1, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě.*“
47. K aplikaci uvedeného ustanovení se tedy vyžaduje, aby byly současně splněny tyto podmínky: 1) jde o rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s., a to ve 2) věcech správního trestání, 3) jímž se za správní delikt žalobci ukládá trest, 4) který je ve zjevně nepřiměřené výši, 5) vůči čemuž žalobce brojí žalobou, 6) ve které žalobce výslovně navrhne využití moderačního práva, přičemž taková žaloba musí být 7) věcně projednatelná a současně 8) je nedůvodná. Pro využití moderačního práva 9) soud musí být s to vyjít ze skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, který ale lze dokazováním soudu, nikoliv však v zásadních směrech, doplnit.
48. K podstatě moderačního oprávnění soudu zaujal Nejvyšší správní soud např. tento názor: „*Slovo „lze“ použité v § 78 odst. 2 s. ř. s. je ve spojení s obecným skutkovým důvodem moderace, považujícím za nežádoucí trest uložený ve zjevně nepřiměřené výši, avšak jinak plně odpovídající zákonným kritériím pro ukládání sankcí stanoveným v příslušném zvláštním zákoně, zmocněním pro soud, aby v souladu s rozhodovací praxí, která se případně ohledně moderace v určitých oblastech správního trestání v rozhodovací praxi správních soudů vytvořila, moderoval sankci, je-li zjevně nepřiměřená. Zároveň je ale zmocněním k moderační nepřistoupit, i když sankce je zjevně nepřiměřená, jsou-li k tomu v konkrétním případě zvláštní*

důvody, a tedy se v konkrétním případě odchýlit od stálé rozhodovací praxe soudů, vytvořila-li se“ (rozsudek ze dne 19. 4. 2012, č.j. 7 As 22/2012-23, publ. pod č. 2672/2012 Sb. NSS).

49. U moderačního oprávnění soudu bývá nejspornějším splnění podmínky, že trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši. K této otázce se Nejvyšší správní soud vyjádřil zejména takto: *„Ukládání trestu je založeno na dvou základních principech – principu zákonnosti trestu a individualizace trestu. Uložení pokuty v mezích zákonných podmínek je součástí posouzení zákonnosti přezkoumávaného správního rozhodnutí (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). Z předchozí judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá závěr, že správní orgán se při ukládání trestu (tj. v tomto případě pokuty) musí výslovně zabývat všemi kritérii, která zákon stanovuje. V případě, že některé z kritérií stanovených zákonem není pro posouzení věci relevantní, má správní orgán povinnost se s takovým kritériem alespoň stručně vypořádat a odůvodnit jeho nepodstatnost (bližze srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2007, č. j. 8 As 17/2006 - 78, www.nssoud.cz). Soudní řád správní ovšem i za situace, kdy správní orgán zákonné meze nepřekročil a výši pokuty řádně zdůvodnil, dává soudu zvláštní oprávnění moderovat výši pokuty (§ 78 odst. 2 s. ř. s.). V rámci moderačního práva soud zkoumá, zda nedošlo k excesu při individualizaci trestu, tedy zda a jak bylo přihlédnuto ke všem specifikům konkrétního případu a zda byl v rámci zákonné trestní sankce vybrán pro pachatele takový druh trestu a v té výměře, která splní účel trestu a není zjevně nepřiměřená. Mezi 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. Při posuzování konkrétní závažnosti správního deliktu není hlavním kritériem skutková podstata deliktu, nýbrž především intenzita skutkových okolností, s jakou došlo k porušení právem chráněných hodnot a zájmů v konkrétním případě (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2010, č. j. 7 As 71/2010 - 97, publikovaný pod č. 2209/2011 Sb. NSS, www.nssoud.cz). V posuzovaném případě byl krajský soud oprávněn hodnotit námitku žalobkyně týkající se nepřiměřenosti výše uložené sankce pouze z hlediska zákonnosti. Z judikatury Nejvyššího správního soudu přitom vyplývá, že při posuzování zákonnosti uložené sankce správní soud k žalobní námitce přezkoumá, zda správní orgán při stanovení výše sankce 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, ale rovněž, zda uložená pokuta není likvidační [...]. Při hodnocení zákonnosti uložené sankce správními soudy není dán soudu prostor pro změnu a nahrazení správního uvážení uvážením soudním, tedy ani prostor pro hodnocení prosté přiměřenosti uložené sankce. Přiměřenost by při posuzování zákonnosti uložené sankce měla význam jediné tehdy, pokud by se správní orgán dopustil některé výše popsané nezákonnosti, v jejímž důsledku by výše uložené sankce neobstála, a byla by takříkajíc nepřiměřená okolnostem projednávaného případu. Používání výrazu „přiměřenost uložené pokuty“ v této souvislosti je však do jisté míry nepřesné, neboť soudní řád správní umožňuje správnímu soudu zohlednit hledisko přiměřenosti jen v rámci posuzování individualizace trestu, tj. v situaci, kdy je správní soud podle § 78 odst. 2 s. ř. s. na návrh žalobce nadán pravomocí nahradit správní uvážení a výši uložené sankce moderovat a zároveň je správním orgánem uložená sankce zjevně nepřiměřená. Ani v takovém případě ale pro zásah do správního uvážení soudem nepostačí běžná nepřiměřenost, ale je nutné, aby nepřiměřenost dosáhla kvalitativně vyšší míry a byla zjevně nepřiměřená.“ (rozsudek ze dne 3. 4. 2012, č.j. 1 Afs 1/2012-36, publ. pod č. 2671/2012 Sb. NSS).*
50. V daném případě byl žalobce uznán odpovědným za správní delikty podle § 140 odst. 2 písm. e) zákona o zaměstnanosti, podle § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti a podle § 25 odst. 1 písm. a) zákona o inspekci práce. V souladu se zásadou absorpční byla Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

žalobci uložena sankce podle ustanovení vztahujícího se na správní delikt nejprísněji postižitelný (trestný). Za takový správní bylo možno podle § 25 odst. 2 písm. a) zákona o inspekci práce uložit pokutu až do výše 2 000 000 Kč. Při určování výše pokuty správní orgány přihlížely k povaze a závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán, jakož i k osobním a majetkovým poměrům pachatele. V naříkaných rozhodnutích je uvedeno, porušení kterých povinností je považováno za závažné a kterých za méně závažné (nikoliv však bagatelní). Z naříkaných rozhodnutí je patrné, které okolnosti jsou pokládány za přitěžující a které za polehčující. V návaznosti na poskytnutou míru součinnosti se správní orgány v souladu se závěry Nejvyššího správního soudu vypořádaly s eventuelními likvidačními účinky uložené pokuty. Zejména s odkazem na recidivu a větší počet spáchaných skutků odvolací správní orgán objasnil, proč bylo přistoupeno k uložení pokuty, jež bude mít sílu odradit žalobce od dalšího nezákonného jednání a bude mimo jiné věnovat větší péči dodržování povinnosti na úseku pracovního poměru nebo dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr. Uvedl také, že uložená pokuta nikterak nevybočuje z rozhodovací praxe správního orgánu. Žalobci uložená pokuta přitom představuje 10,5 % maximální možné výše.

51. Soud je – při splnění ostatních podmínek – oprávněn trest za správní delikt snížit ne tehdy, byl-li uložen v nepřiměřené výši, nýbrž toliko tehdy, byl-li uložen ve **zjevně** nepřiměřené výši. V přezkoumávané věci však nebylo zjištěno, že by nepřiměřenost dosáhla kvalitativně vyšší míry a byla zjevně nepřiměřená, tj. zejména že by správní orgán vybočil ze zákonných mantinelů při ukládání pokuty, jeho hodnocení kritérií pro uložení pokuty by postrádalo logiku, správní orgán by nevzal do úvahy všechna zákonná kritéria, uložená pokuta by byla likvidační apod. V daném případě tak nebyla splněna zásadní z kumulativních podmínek pro aplikaci moderačního oprávnění soudu ve smyslu § 78 odst. 2 s. ř. s.
52. Ze správního spisu soud zjistil, že oblastní inspektorát práce dne 24. 3. 2017 pod č.j. 4948/6.30/17-3 oznámil žalobci zahájení správního řízení o správním deliktu 1) A) až C), správním deliktu 2) a správním deliktu 3). Dne 13. 9. 2017 pod č.j. 4948/6.30/17-29 oblastní inspektorát práce oznámil žalobci změnu kvalifikace nedostatku a vyzval jej k seznámení s podklady rozhodnutí. Správní orgán změnil specifikaci skutku popsaného v oznámení o zahájení správního řízení pod bodem 1) B) a C) tak, že účastník řízení je podezřelý ze spáchání správního deliktu podle § 140 odst. 2 písm. e) zákona o zaměstnanosti. Tato změna kvalifikace skutku vyplývá z poznatků správního orgánu získaných během vedeného správního řízení.
53. K tomu soud konstatuje, že obsahové náležitosti oznámení o zahájení řízení jsou upraveny v § 46 odst. 1 správního řádu. Pro sankční řízení tyto náležitosti upřesnil Nejvyšší správní soud takto: „*I. Předmět řízení musí být v oznámení o zahájení řízení identifikován dostatečně určitě tak, aby účastníkovi řízení bylo zřejmé, jaké jeho jednání bude posuzováno, a aby bylo zaručeno jeho právo účinně se v daném řízení hájit. II. Správní orgán může v průběhu řízení zahájeného z moci úřední upřesnit jeho předmět, nedojde-li tímto úkonem k žádné procesní újmě na straně účastníků řízení. Upřesněním předmětu řízení nesmí dojít k jeho zásadnímu rozšíření nebo změně oproti jeho vymezení v oznámení o zahájení správního řízení. Správní orgán musí s upřesněním předmětu řízení řádně seznámit účastníky řízení a musí jim dát možnost se k němu vyjádřit.*“ (rozsudek ze dne 31. 3. 2010, č.j. 1 Afs 58/2009-541, publ. pod č. 2119/2010 Sb. NSS). V daném případě žalobce byl se změnou kvalifikace skutku řádně seznámen a dostal možnost se k němu vyjádřit. Ve správním trestání není pro oznámení o zahájení

řízení stanovena forma usnesení; ani v případě, že v průběhu řízení správní orgán změnil právní kvalifikaci skutku, nevydává usnesení, nýbrž o tom účastníka řízení toliko vyrozumí (pro řízení zahajovaná po 30. 6. 2017 srov. § 78 odst. 4 větu druhou zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich).

Rozhodnutí soudu

- 54. Jelikož žaloba nebyla shledána důvodnou, soud ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
- 55. Z důvodů výše uvedených soud nevyhověl ani návrhu žalobce na snížení trestu uloženého za správní delikty.

Náklady řízení

- 56. Jelikož žalovaný, který měl ve věci plný úspěch, nárok na náhradu nákladů řízení neuplatnil, bylo rozhodnuto, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 6, 657 40 Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Plzeň 27. února 2020

JUDr. PhDr. Petr Kuchynka, Ph.D. v.r.
předseda senátu