



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Marie Kocourkové a soudkyň JUDr. Magdaleny Ježkové a Mgr. Heleny Konečné ve věci žalobkyně: **H & S, spol. s r. o.**, se sídlem Jičín, pod Čeřovkou 995, zast. JUDr. Danielelem Novotným, Ph.D., společníkem Advokátní kanceláře Novotný & Partners, s. r. o., se sídlem Jičín, Valdštejnovo nám. 76, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Opava, Kolářská 13, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. listopadu 2014, č. j. 4380/1.30/14-1, **t a k t o :**

- I. **Žaloba s e z a m í t á .**
- II. **Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í

Rozhodnutím ze dne 3. 11. 2014, č. j. 4380/1.30/14-1, žalovaný k odvolání žalobkyně změnil rozhodnutí Oblastního inspektorátu pro Královéhradecký kraj a Pardubický kraj (dále jen „oblastní inspektorát“) ze dne 24. 7. 2014, č. j. 3930/8.30/14/14.3, a to tak, že snížil uloženou pokutu z částky 250.000 Kč na částku 95.000 Kč. V ostatním jeho rozhodnutí potvrdil.

V odůvodnění svého rozhodnutí žalovaný konstatoval, že dne 23. 5. 2013 v 9.45 hod byli na pracovišti žalobkyně, stavbě na parcele č. 179 v k. ú. Šárovcova Lhota, identifikováni K. Č., nar. X a L. S., nar. X, kteří prováděli zednické práce (obsahu míchačky a přidávání materiálu), tedy vykonávali nelegální práce ve smyslu ust. § 5 písm. e) zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce v platném znění (dále jen „zákoník práce“). Tím se žalobkyně dopustila správního deliktu dle § 140 odst. 1

písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti v platném znění (dále jen „zákon o zaměstnanosti“).

Žalobkyně rozhodnutí žalovaného napadla žalobou, které krajský soud svým rozsudkem ze dne 22. 12. 2015, č. j. 31 Ad 21/2014-38, vyhověl, napadené rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Dospěl k závěru, že v daném případě se s ohledem na skutkový stav popsany v rozhodnutí žalovaného nejednalo o výkon závislé práce ve smyslu § 2 odst. 1 zákoníku práce a nemohlo tedy dojít k naplnění § 5 písm. e) bodu 1 zákona o zaměstnanosti. Krajský soud vzal za nesporné, že v den kontroly, tj. 23. 5. 2013 vykonávali pánové K. Č. a L. S. po dohodě s žalobkyní zadanou práci jako prezentaci svých dovedností. Rozsah této práce zabral asi půl dne a za tuto činnost nebyla před jejím započatím sjednána žádná odměna. Krajský soud s odkazem na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013 – 35, dovodil, že práce na zkoušku trvající pouze jeden necelý den bez dalšího nenaplnuje znak soustavnosti závislé práce a uložil žalovanému, aby v dalším řízení zvážil opatření dalších důkazů, které by mohly ovlivnit dosud zjištěný skutkový stav.

Žalovaný podal proti citovanému rozhodnutí krajského soudu kasační stížnost a Nejvyšší správní soud ho svým rozsudkem ze dne 7. 4. 2016, č. j. 4 Ads 27/2016-40, zrušil a věc se závazným právním názorem vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Poukázal na rozsudky ze dne 10. 7. 2014, č. j. 3 Ads 101/2013-28, ze dne 8. 8. 2013, č. j. 4 Ads 36/2013-38 a ze dne 2. 12. 2014, č. j. 6 Ads 80/2013-45, v nichž se Nejvyšší správní soud zabýval prací „na zkoušku“ a dospěl k závěru, že i v těchto případech se jednalo o umožnění výkonu nelegální práce. Zjištěné skutkové okolnosti posuzované věci srovnával a hodnotil i ve vztahu k závěrům Nejvyššího správního soudu vysloveným v jeho rozsudku ze dne 30. 7. 2014, č. j. 111/2013-31.

Uzavřel, že *„krajský soud při hodnocení nyní projednávaného případu nepřihlédl ke všem rozhodným skutkovým okolnostem, vyplývajícím ze spisu správního orgánu, a vyvodil z výše citované judikatury Nejvyššího správního soudu nesprávný závěr. Podle kontrolních zjištění dne 23. 5. 2013 měli pan K. Č. i pan L. S. skutečně v den kontroly pracovat pro žalobce první den „na zkoušku“. Společník žalobce J. S. však do záznamu o poskytnutí informací provedeného v rámci kontroly uvedl, že dohoda o provedení práce bude s uvedenými sepsána „do konce týdne“. Již tato okolnost sama o sobě vyvrací pozdější obranu žalobce, že se v posuzovaném případě skutečně mělo jednat o práci na zkoušku v délce (necelého) jednoho dne. Jaroslav Sobota nadto při kontrole inspektorům sdělil, že uvedení pracovníci měli pracovat v den kontroly od 6:30 do 15:00, tedy v rozsahu běžné osmihodinové pracovní doby. Uvedený rozsah dle názoru Nejvyššího správního soudu překračuje dobu potřebnou k demonstrování pracovních schopností obsluhy míchačky a přidavače materiálu. Oba pracovníci navíc vykonávali standardní práci na prováděné stavbě, tj. realizovali běžnou činnost zaměstnavatele vyplývající z jeho závazků dle smlouvy o dílo ze dne 29. 3. 2013 uzavřené s firmou Progles s. r. o. jako objednatel.“*

Dále uvedl, že v „rozsudku ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013 – 35, Nejvyšší správní soud konstatoval, že znak soustavnosti je třeba aplikovat uvážlivě. Inspekční kontrola totiž může odhalit jen činnosti prováděné v době kontroly samotné. Na základě dalších skutečností je tak možné učinit závěr o naplnění znaku

soustavnosti vykonávané práce i tehdy, když se tato soustavou stát teprve měla, a to například v situaci, kdy jde teprve o první den práce „na zkoušku“. V posuzované věci je z kontrolních zjištění a dalších důkazů zřejmé, že práce byla sjednána v dlouhodobějším rozsahu a k tvrzení o krátké prezentaci dovedností, na níž záviselo uzavření dohody o provedení práce, přistoupil žalobce až následně v reakci na kontrolu. Nejvyšší správní soud rovněž nemohl přehlédnout, že oproti případu posuzovanému v rozsudku ze dne 30. 7. 2014, č. j. 3 Ads 111/2013 – 31, se argumentace žalobce v průběhu kontroly podstatným způsobem měnila, když žalobce v žádosti o přezkoumání kontrolního protokolu a námitkám proti němu uváděl, že pracovníci byli přivoláni k řešení havarijní situace, přičemž absence pracovní smlouvy měla být pouhým administrativním pochybením. Za těchto okolností je třeba považovat tvrzení žalobce, že se jednalo pouze o jednoduchou a krátkou prezentaci dovedností potenciálních zaměstnanců, za nevěrohodné.

Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že český právní řád nezná institut práce „na zkoušku“ mimo pracovněprávní vztah. K ověření schopností zaměstnanců právní řád předpokládá institut zkušební doby (§ 35 zákoníku práce), popř. uzavření pracovněprávního vztahu některou z dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr. Prezentaci pracovních dovedností za účelem budoucího uzavření pracovněprávního vztahu lze akceptovat pouze například v rámci výběrového řízení, musí se však jednat o jasně vymezenou a časově omezenou zkoušku, jejímž cílem je právě jen zjištění pracovních schopností uchazeče o zaměstnání, nikoli zajištění běžné činnosti zaměstnavatele. V posuzovaném případě tomu tak však nebylo. Pánové K. Č. a L. S. vykonávali v den kontroly dne 23. 5. 2013 osobně práci na pracovišti, která byla součástí běžné činnosti žalobce, a podle jeho pokynů, přičemž vztah podřízenosti pracovníků byl založen příslibem budoucího zaměstnání a případně také finanční odměny. Z okolností případů je zřejmé, že ačkoliv ke kontrole došlo první den spolupráce, tato spolupráce měla mít dlouhodobější charakter. Nejvyšší správní soud k tomu dodává, že to, že výkon práce obou pracovníků bez uzavřené písemné pracovní smlouvy byl zjištěn pouze po krátkou dobu, jakož i to, že žalobce své pochybení obratem napravil a dohodu o provedení práce s pracovníky bezodkladně uzavřel, může být ovšem zohledněno při úvaze o výši uložené pokuty.“

Nejvyšší správní soud uzavřel, že „má s ohledem na výše uvedené za prokázané, že pracovní činnost pana K. Č. a pana L. S. naplňovala znak soustavnosti závislé práce dle § 2 odst. 1 zákoníku práce.“ Z tohoto závěru, kterým je ve smyslu ust. § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán, krajský soud vycházel, a protože není sporu o tom, že výše definovanou závislou práci vykonávali pan K. Č. a pan L. S. mimo pracovněprávní vztah (viz ust. § 5 písm. e) bod 1 zákona o zaměstnanosti) se žalobkyně dopustila správního deliktu dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti.

Krajský soud se s ohledem na shora uvedené závěry Nejvyššího správního soudu dále již zabýval jen námitkami směřujícími proti výši uložené pokuty. Musel, ve shodě se závěry vyslovenými ve zrušeném rozhodnutí, opětovně konstatovat, že žalovaný se v odůvodnění svého rozhodnutí zabýval obsáhle i výši uložené pokuty. Především poukázal na znění ust. § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti ve znění platném ke dni rozhodování prvoinstančního orgánu, podle kterého pokuta za správní delikt dle ust. § 140 odst. 1 písm. c) téhož zákona činila nejméně 250.000 Kč. Žalovaný citoval také nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 9. 2014, sp. zn. Pl.ÚS 52/13,

kterým bylo zmíněné ustanovení zrušeno ke dni 20. 10. 2014, tedy ke dni rozhodování žalovaného nebyla spodní hranice zákonné sazby stanovena. Za tohoto stavu se žalovaný řídil čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, který stanoví, že pozdější znění zákona se použije, je-li to pro pachatele příznivější. Tento princip uplatnil i v posuzovaném deliktním řízení správním. Dále žalovaný citoval ust. § 141 odst. 2 zákona o zaměstnanosti. Co se týče odůvodnění závažnosti správního deliktu, odkázal na str. 9 a 10 prvoinstančního rozhodnutí. Zdůraznil, že skutečnost, že žalobkyně odstranila vytýkaná pochybení, neznamená, že ke spáchání správního deliktu nedošlo. K tomu citoval rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 27. 12. 2012, č. j. 38 Ad 16/2011-77.

Žalovaný reagoval i na odvolací námitku poukazující na celosvětovou ekonomickou krizi a situaci ve stavebnictví. Připomněl, že žalobkyně nedoložila svoje majetkové poměry, ač k tomu byla prvostupňovým správním orgánem dne 7. 5. 2014 vyzvána, a nedoložila je ani v řízení odvolacím. V souladu se závěry Nejvyššího správního soudu, vyslovenými v rozsudku ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, žalovaný vycházel při uložení pokuty z veřejně dostupných údajů. Z výkazu zisku a ztrát ke dni 31. 12. 2011 zjistil, že žalobkyně dosáhla hospodářského výsledku před zdaněním mínus 50.000 Kč, a ke dni 31. 12. 2012 5.000 Kč. Objem jeho výkonů za rok 2011 činil 7.449.000 Kč a za rok 2012 6.696.000 Kč. Za rok 2011 dosáhla aktiva žalobkyně výše 4.775.000 Kč a za rok 2012 3.230.000 Kč. Tato zjištění zhodnotil a uzavřel, že i když žalobkyně nehopodáří se ziskem, nemá ani výrazné ztráty. K namítané ekonomické krizi uvedl, že postihla všechna hospodářská odvětví, proto se této okolnosti nelze dovolávat a požadovat uložení pouze symbolické pokuty, když navíc ekonomické ukazatele nasvědčují tomu, že krize již pominula. Podle žalovaného není možné, aby se žalobkyně vyhnula pokutě jen proto, že její podnikání není v době uložení pokuty výdělečné. Odkázal v této souvislosti na rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 27. 11. 2012, č. j. 38 Ad 16/2010-74, a citoval z něho.

S ohledem na shora uvedený nález Ústavního soudu žalovaný, jak v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, přistoupil ke snížení výše uložené pokuty a za polehčující okolnost, oproti prvoinstančnímu správnímu orgánu, vzal skutečnost, že žalobkyně závadový stav odstranila, když po provedené kontrole s dotýcnými fyzickými osobami uzavřela pracovní poměr. Ve vyšší míře přihlédl k majetkovým poměrům žalobkyně. Snížená pokuta ve výši 95.000 Kč představuje dle žalovaného v přepočtu necelé jedno procento horní hranice zákonné sazby a naplňuje rovnoměrně jak funkci preventivní, tak i funkci represivní. Dle žalovaného nic nenasvědčuje tomu, že by měla pro žalobkyni likvidační charakter.

Pro úplnost pak žalovaný uvedl, že pokud dospěje správní orgán k závěru, že došlo ke spáchání správního deliktu, nemá jinou možnost než pokutu uložit. Možností upuštění od uložení pokuty „v režimu“ zákona o inspekci práce se v minulosti zabýval i Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 1. 2. 2012, č. j. 3 Ads 53/2011-68, z něhož žalovaný opět citoval.

Žalobkyně uloženou sankci označila za nepřiměřeně vysokou, a to zejména vzhledem k závažnosti posuzovaného skutku, dále k délce trvání pochybení i k následnému okamžitému zhojení protiprávního stavu. Připustila, že žalovaný oproti původnímu rozhodnutí zohlednil některé polehčující okolnosti, pokuta je však i nadále stanovena v přemrštěné výši. Žalobkyně v žádném případě nezamýšlela

zaměstnávat pana Č. a pana S. nelegálně, od počátku bylo stanoveno, že dojde k písemnému potvrzení dohody či pracovní smlouvy hned poté, co dotyční prokážou svou způsobilost. Údajná nelegální práce trvala pouze desítky minut, tedy zanedbatelný časový úsek, a jednalo se též pouze o dvě osoby. S oběma byla následně uzavřena řádná smlouva, jak měla žalobkyně od počátku v úmyslu. Krátký čas, kdy absentovalo písemné ujednání, jistě neměl a ani nemohl mít nepříznivé následky ani pro jednoho z pracovníků, a to ani v rovině ekonomické ani v rovině sociální. Oba navíc byli znalí poměrů na pracovištích obdobných pracovišti žalobkyně, jeden z nich měl dokonce živnostenské oprávnění v tomto oboru.

Dále žalobkyně namítala, že ačkoli žalovaný při určování výše pokuty přihlédl k jejím majetkovým poměrům, údaje, které použil, následně nesprávně interpretoval. Skutečnost, že žalobkyně hospodařila se ztrátou, žalovaný v odůvodnění bagatelizoval. Z objemu výkonů, kterých dosahovala, nelze vyvodit jednoznačný závěr o jejích poměrech. Naprosto irrelevantní jsou též úvahy, že ekonomické ukazatele nyní nasvědčují tomu, že ekonomická krize již pominula. K tomu citoval nálezn Ústavního soudu Pl. ÚS 3/02 ze dne 13. 8. 2002, v němž se vyjadřoval k riziku „likvidačního“ účinku nepřiměřeně vysoké pokuty.

Žalobkyně ohledně pokuty v žalobě navrhovala, aby krajský soud upustil od uloženého trestu za správní delikt nebo jej snížil v mezích zákonem dovolených.

Krajský soud se ve svém rozsudku zrušeném Nejvyšším správním soudem k výši uložené sankce, s ohledem na závěry vedoucí ke zrušení napadeného rozhodnutí žalovaného, vyjádřil jen na okraj. Stručně uvedl, že *„pokud jde o výši uložené pokuty, nemůže žalovanému vytýkat, že by neshromáždil dostatek důkazů o majetkových poměrech žalobkyně, ani že by opomněl zvážit všechny rozhodné okolnosti. Přesto se zcela neztotožňuje s tím, že uložená pokuta ve výši 95.000 Kč, která představuje v přepočtu necelé jedno procento horní hranice zákonné sazby, je dostatečným argumentem pro závěr, že je zvolena tak, že splňuje rovnoměrně jak funkci preventivní, tak i funkci represivní.“* Krajský soud očekával, že žalovaný při svém dalším rozhodování svůj závěr o vyváženosti obou funkcí uložené sankce podpoří i dalšími argumenty. Nicméně žalovaný se již, s ohledem na zrušující rozsudek Nejvyššího správního soudu, dále touto otázkou nezabýval a krajský soud proto musel v tomto novém řízení hodnotit i správnost zvolené výše z pohledu shromážděných podkladů a argumentace použité v odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaného i jemu předcházejícího rozhodnutí oblastního inspektorátu.

Mezi účastníky není sporu o tom, že se žalobkyně dopustila správního deliktu dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti a dle jeho § 140 odst. 4 písm. f/ (ve znění platném ke dni rozhodování oblastního inspektorátu) jí byla uložena pokuta ve výši 250.000 Kč, tedy na dolní hranici zákonné sazby. Nálezem ze dne 9. 9. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 52/13 byla tato spodní hranice zrušena a nálezn byl publikován dne 20. 10. 2014. Žalovaný s odkazem na čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod aplikoval zákon o zaměstnanosti ve znění po vyhlášení tohoto nálezu, kdy spodní hranice zákonného rozpětí nebyla stanovena a horní činila 10.000.000 Kč. Tomuto postupu krajský soud nemůže nic vytýkat, neboť je zcela v souladu i s judikaturou Nejvyššího správního soudu.

Výše pokuty za správní delikt se podle zákona o zaměstnanosti řídí jeho ust. § 141 odst. 2, který stanoví, že *„Při určení výše pokuty právnické osobě se přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán. Při určení výše pokuty za přestupek podle § 139 odst. 1 písm. f) nebo za správní delikt podle § 140 odst. 1 písm. e) se přihlédne i k výši částek, které je právnická nebo fyzická osoba povinna uhradit podle § 141b odst. 1 písm. b).“*

Pokud jde o závažnost spáchaného deliktu, žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí odkázal na stranu 9 a 10 rozhodnutí oblastního inspektorátu, kde tento prvoinstanční orgán uvedl, že ji shledává v tom, že výkon nelegální práce ovlivňuje fungování pracovního trhu (šedá zóna), jeho důsledkem je i únik z daňového systému, neodvádění pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na politiku nezaměstnanosti, případně krácení odvodu zdravotního pojištění. Důsledkem je také krácení práv osoby, která vykonává práci mimo pracovněprávní poměr, protože nepožívá stejné právní ochrany jako zaměstnanec. Podle oblastního inspektorátu vychází způsob spáchání správního deliktu z věcného vymezení skutku. Za přitěžující okolnost označil skutečnost, že se jednalo o dvě osoby, polehčující okolnost shledal v tom, že závislá práce bez uzavření pracovněprávního vztahu trvala po krátkou dobu. Oblastní inspektorát se dotkl i následku správního deliktu, který spatřoval v porušení veřejného zájmu na ochraně pracovního trhu v ČR, když postupem žalobkyně byly poškozeny rovné podmínky na trhu práce, zaměstnavatel při takovém nezákonném postupu čerpá velké množství výhod, zbavuje se mnoha povinností a přenáší četná rizika na nelegálně zaměstnávané osoby.

K tomu žalovaný ještě dodal, že žalobkyně svoje majetkové poměry nedoložila, ačkoliv k tomu byla prvostupňovým orgánem dne 7. 5. 2014 vyzvána, a neučinila tak ani v řízení odvolacím. Zdůraznil, že aspekt majetkových poměrů není v § 141 odst. 2 zákona o zaměstnanosti zmiňován, nicméně s ohledem na závěr vyslovený v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, v němž uvedl, že *„Bude tedy záležet především na účastníku řízení, zda projeví svůj zájem na tom, aby uložená pokuta pro něj neměla likvidační důsledky, tím, že správnímu orgánu poskytne základní údaje o svých osobních a majetkových poměrech a tyto také věrohodným způsobem doloží či umožní správnímu orgánu, aby ověřil jejich pravdivost např. tím, že zbaví pro tento účel výše zmíněné orgány veřejné moci mlčenlivosti“*, vycházel při uložení pokuty z veřejně dostupných údajů, konkrétně z výkazů zisků a ztrát ke dni 31. 12. 2011 a 31. 12. 2012 a ze zjednodušené rozvahy za stejná období. Údaje z nich obsáhle citoval na straně 8 v odstavci druhém svého rozhodnutí a konstatoval, že žalobkyně nehospodář se ziskem, ale ani s výraznou ztrátou. I když připustil dopad celosvětové ekonomické krize i na stavební odvětví, ve kterém žalobkyně podniká, poukázal na to, že zasáhla všechna odvětví. Vyloučil možnost uložení pouze symbolické pokuty a uvedl, že není možné, aby se žalobkyně vyhnula pokutě za správní delikt jen proto, že není v době jejího ukládání její podnikání výdělečné. Odkázal v této souvislosti na rozsudek Krajského soud v Ostravě ze dne 27.11.2012, č.j. 38 Ad 16/2010-74, ze kterého citoval.

Za polehčující okolnost vzal skutečnost, že žalobkyně závadový stav odstranila uzavřením pracovněprávních vztahů a ve větší míře, oproti prvostupňovému správnímu orgánu, přihlédl k majetkovým poměrům žalobkyně.

Žalobkyni uložil pokutu ve výši 95.000 Kč, což představuje necelé jedno procento horní hranice zákonného rozpětí. Vyslovil názor, že pokuta ve snížené výši naplňuje rovnoměrně jak funkci preventivní, tak i funkci represivní. Podle žalovaného nic nenasvědčuje tomu, že uložená pokuta je pro žalobkyni likvidační.

Žalobkyně v žalobě, jak bylo shora podáno, označila pokutu za nepřiměřeně vysokou vzhledem k závažnosti skutku a délce jeho trvání. Připustila, že žalovaný sice přihlédl k jejím majetkovým poměrům, údaje, které použil, však následně nesprávně interpretoval. Skutečnost, že žalobkyně hospodařila se ztrátou, žalovaný v odůvodnění bagatelizoval. Tvrdila, že z objemu výkonů, kterých dosahovala, nelze vyvodit jednoznačný závěr o jejich poměrech, navíc objem výkonů v jednotkách milionů je v oboru, v němž žalobkyně podniká, spíše nižší.

K tomu krajský soud může pouze konstatovat, že žalobkyně sice ve správním řízení i v podané žalobě tvrdí, že pokuta je vzhledem k jejím poměrům neúměrná a likvidační, tato svá tvrzení však nepodpořila žádnými důkazy. Z obsahu správního spisu vyplývá, že oblastní inspektorát žalobkyni zaslal dne 7. 5. 2014 poučení, v němž mimo jiné zdůraznil, že „*V daném případě je nutno doložit majetkové poměry účastníka řízení.*“ Žalobkyně na výzvu nereagovala, nečinná zůstala i v průběhu odvolacího řízení a ani soudu nepředložila v tomto směru žádné konkrétní důkazy. Protože majetkové poměry hodnotí správní orgány ke dni rozhodování o pokutě, měla žalobkyně dostatečný prostor pro předložení takových důkazních prostředků, které by o vývoji její finanční situace dostatečně přesvědčivě vypovídaly a prokázaly oprávněnost jejích tvrzení. Oblastní inspektorát si opatřil sám dostupné podklady a z nich vycházel, neboť jiné neměl k dispozici. Jeho postup je zcela v souladu se zákonem.

Pokud žalobkyně namítala, že nelegální práce trvala pouze desítky minut, tedy zanedbatelný časový úsek, a jednalo se též pouze o dvě takto pracující osoby, je nutné připomenout, že tyto skutečnosti braly nepochybně správní orgány v úvahu. Žalovaný se o tom zmiňuje v napadeném rozhodnutí a uvádí, že oblastní inspektorát žalobkyni uložil pokutu na spodní hranici zákonné sazby stanovené tehdy platným zákonem (viz ust. § 5 písm. e) bod 1 zákona o zaměstnanosti) před nálezem ústavního soudu ze dne 9. 9. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 52/13, po vyhlášení tohoto nálezu žalovaný v souladu s čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, použil pozdější znění zákona, neboť to bylo pro žalobkyni příznivější a vycházel z toho, že zákon nestanovil spodní hranice zákonné sazby. Z tohoto pohledu je pak třeba hodnotit i závažnost skutku, za který byla pokuta uložena. Jak uvedl oblastní inspektorát ve svém rozhodnutí na str. 10, vzal skutečnost, že pracující osoby vykonávaly závislou činnost bez uzavření pracovněprávního vztahu jen po velmi krátkou dobu za polehčující okolnost, naopak skutečnost, že takto pracovaly hned dvě osoby, shledal jako okolnost přitěžující. Žalovaný pak v napadeném rozhodnutí na tyto závěry odkázal. Úvahám správních orgánů, jak byly shora popsány, nelze nic vytknout. Krajský soud pouze pokládá za nutné zdůraznit, že žalobkyně ve chvíli, kdy připustila práci uvedených osob na probíhající stavbě bez řádné pracovní smlouvy a bez řádného proškolení o bezpečnosti práce, vystavila je značnému riziku a následky z případného úrazu na ně nedůvodně přenesla. Takové jednání rozhodně nelze tolerovat ani je nelze označit za méně závažné, byť by zadaná práce trvala jen několik hodin.

Žalobkyně také kritizovala přístup žalovaného k hodnocení jejich majetkových poměrů, zejména pak jeho bagatelizaci skutečnosti, že hospodařila se ztrátou. Tvrdila, že z objemu výkonů, kterých dosahovala, nelze vyvodit jednoznačný závěr o jejich poměrech, navíc objem výkonů v jednotkách milionů je v oboru, v němž žalobkyně podniká, spíše nižší. K tomu krajský soud pokládá za nutné připomenout, jak bylo konečně konstatováno výše, že žalobkyně měla v průběhu správního řízení dostatek prostoru pro předložení podkladů, kterými by svoji majetkovou situaci mohla blíže objasnit. To však, ačkoliv k tomu byla vyzvána, neučinila. Žalovaný tak měl k dispozici pouze podklady, které se týkaly hospodaření roku 2011 a 2012. Pokud se žalobkyně odkazuje na výsledky hospodaření v roce 2011, vykázala ztrátu, jedná se o období, které pro posouzení jejich majetkových poměrů v době vydání napadeného rozhodnutí, konkrétně dne 3. 11. 2014, nebylo rozhodující. V roce 2012 již žalobkyně vykazovala zisk a výsledky roku 2013 nedoložila ani nesdělila žádné údaje, které by jejímu tvrzení korespondovaly. Proto nelze její námitku posoudit jako důvodnou.

Žalobkyně dále uvedla, že vykázaný objem výkonů je v oboru, v němž podniká spíše nižší. Neuvedla, o jaký obor se má jednat. Pokud měla na mysli stavebnictví, výslovně to neuvedla a krajský soud podotýká, že žalobkyně dle výpisu z obchodního rejstříku podniká v celé řadě zcela odlišných oborů. Ani tuto námitku, s ohledem na její neurčitost, krajský soud neshledal důvodnou.

Krajský soud je přesvědčen, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu s kritérii zákonem výslovně uvedenými pro hodnocení výše ukládané pokuty. Žalovaný přihlédl k závažnosti protiprávního jednání stěžovatele, zvážil všechny relevantní skutečnosti a současně přihlédl i k polehčujícím okolnostem, které z těchto podkladů vyplynuly. Z odůvodnění rozhodnutí obou správních orgánů je zřetelné jakými hledisky se při své volné úvaze o výši sankce řídily. Tato hlediska jsou v rozhodnutí popsána dostatečně srozumitelně a také podrobně a krajský soud na ně v plném rozsahu odkazuje. Ztotožňuje se také se závěry žalovaného i oblastního inspektorátu ohledně závažnosti správního deliktu a způsobu jeho spáchání, i s odůvodněním výše uložené pokuty, a neshledal proto žalobní námitky žalobkyně jako důvodné.

Žalobkyně v žalobě navrhla, aby krajský soud využil svého moderačního oprávnění a upustil od uloženého trestu za správní delikt nebo jej snížil v mezích zákonem dovolených.

Podle ust. § 65 odst. 3 s. ř. s. *Rozhodl-li správní orgán o uložení trestu za správní delikt, může se ten, jemuž byl takový trest uložen, žalobou domáhat též upuštění od něj nebo jeho snížení v mezích zákonem dovolených.*

Ustanovení § 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.*

V úvodu je třeba připomenout, že uložení pokuty správním orgánem se děje ve sféře jeho volného správního uvážení, kdy rozhoduje v zákonem dovolené volnosti ve vymezených hranicích a volí z daných možných řešení. Podrobit správní uvážení soudnímu přezkoumání lze jen potud, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení, vybočí z nich, nebo volné uvážení zneužije. Soud ale není oprávněn nahrazovat správní orgán a jeho oprávnění, a převzít na sebe právo sám rozhodnout o výši sankce. Jedinou výjimku připouští s. ř. s. ve shora citovaném ustanovení § 78 odst. 2 s. ř. s., jehož aplikace je odůvodněna zjevně nepřiměřenou výší pokuty, která jinak byla uložena v rámci zákona.

Krajský soud shledal napadené rozhodnutí zákonným, k návrhu žalobkyně proto zvažoval užití moderačního práva ve smyslu ust. § 78 odst. 2 s. ř. s. Především vycházel z ustálené judikatury správních soudů, konkrétně pak odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2014, č. j. 8 As 34/20013-38, kde v bodě 33 a 34 uvádí: „*Nejvyšší správní soud zdůrazňuje (stejně jako to učinil městský soud), že k moderaci pokuty je dle § 78 odst. 2 s. ř. s. možné přistoupit jedině tehdy, pokud byla uložena ve zjevně nepřiměřené výši. Pokud soud neshledá zjevnou nepřiměřenost pokuty, nemůže vstoupit do role správního orgánu a položit na místo správního uvážení uvážení soudcovské a sám rozhodnout, jaká pokuta by měla být uložena (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 6 A 96/2000 - 62).*“

Ukládání trestu je založeno na dvou základních principech – zákonnosti trestu a individualizace trestu. Tyto principy platí i pro ukládání pokuty za správní delikt. Uložení pokuty v mezích zákonných podmínek je součástí posouzení zákonnosti přezkoumávaného správního rozhodnutí (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). V rámci moderačního práva soud zkoumá, zda nedošlo k excesu při individualizaci pokuty, tedy zda a jak správní orgán přihlédl ke všem specifikům konkrétního případu a zda byla v rámci zákonem umožněného sazebního rozpětí pokuty vybrána pro pachatele správního deliktu pokuta v takové výměře, která splní účel sankce a není zjevně nepřiměřená (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 Afs 1/2012 - 36).“

Krajský soud posuzoval přiměřenost výše pokuty s ohledem na intenzitu nezákonného jednání žalobkyně, jakou v konkrétním případě porušila právem chráněné zájmy společnosti. V průběhu správního řízení zjištěné a v odůvodnění rozhodnutí popsané okolností vedly žalovaného k uložení pokuta nedosahující ani jedno procento horní hranice stanovené sazby (viz § 140 odst. 4 písm. f) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti). Jak již uvedl krajský soud shora, žalovaný dostatečně zvážil jak přitěžující tak i zejména polehčující okolnosti svědčící ve prospěch žalobkyně, vzal v úvahu i její majetkové poměry v takovém rozsahu, který žalovanému nečinnost žalobkyně umožnila. Krajský soud pak z uvedených důvodů nemohl výši pokuty hodnotit jako zjevně nepřiměřenou. Proto návrh žalobkyně na její moderaci neshledal důvodným. Nerozhodl o něm samostatným výrokem ve shodě s názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v jeho shora citovaném rozsudku 20. 10. 2014, č. j. 8 As 34/20013-38, (viz bod 18 a 19).

Krajský soud z důvodů výše uvedených posoudil žalobu jako nedůvodnou a neshledal ani podmínky pro použití moderace ve smyslu ust. § 65 odst. 3 ve spojení s ust. § 78 odst. 2 s. ř. s. Proto ji dle ust. § 70 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Podle něj 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. V řízení před krajským soudem žalobkyně úspěch neměla, žalovaný náhradu nákladů řízení nepožadoval a krajský soud ani nezjistil, že by mu nějaké náklady vznikly. Vzhledem k tomu bylo rozhodnuto o náhradě nákladů řízení tak, jak je uvedeno ve výroku II. tohoto rozsudku.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

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

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

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Hradci Králové dne 22. června 2016

Mgr. Marie Kocourková v. r.
předsedkyně senátu