



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. Pokuta uložená žalobci rozhodnutím Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj ze dne 10. 10. 2017, č.j. 4948/6.30/17-33, ve spojení s rozhodnutím Státního úřadu inspekce práce ze dne 25. 5. 2018, č.j. 8194/1.30/17-5, se snižuje na částku 90 000 Kč.
- II. Ve zbytku se žaloba zamítá.
- III. 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:
 2. 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;
 3. 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;
 4. 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.
5. 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.
6. 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.
7. Proti tomuto rozhodnutí správního orgánu prvního stupně se žalobce odvolal.
8. 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.
9. Proti tomuto rozhodnutí odvolacího správního orgánu podal žalobce žalobu: domáhal se 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.
10. Rozsudkem ze dne 27. 2. 2020, č.j. 30A 155/2018-76, Krajský soud v Plzni, žalobu proti rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 25. 5. 2018, č.j. 8194/1.30/17-5, zamítl. Soud přitom nevyhověl ani návrhu žalobce na snížení trestu uloženého za správní delikty.
11. Proti tomuto rozsudku podal žalobce kasační stížnost.
12. Rozsudkem ze dne 11. 11. 2020, č.j. 4 Ads 124/2020-42, Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 2. 2020, č.j. 30A 155/2018-76, zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žaloba

13. 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.

14. 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, aby stanovenou sankci jakkoliv bylo způsobil 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.
15. 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.
16. 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 způsobitelný způsobit neplatnost, či kohokoliv poškodit.

Vyjádření žalovaného k žalobě

17. 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.
18. 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 nejprísněji postižitelný delikt dle zásady absorpce, z níž je částka odvíjena.
19. 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 %.
20. 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 přípisem, 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

21. 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.
22. Ve svém zrušovacím rozsudku ze dne 11. 11. 2020, č.j. 4 Ads 124/2020-42, Nejvyšší správní soud uvedl, že rozsudek krajského soudu obsahuje rozhodné důvody pro v něm učiněné závěry, tudíž je přezkoumatelný a důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. nebyl naplněn. Právní otázku, zda je výrok o trestu zákonný ve smyslu § 78 odst. 1 věty druhé s. ř. s., posoudil krajský soud správně a v tomto směru není naplněn důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Naproti tomu právní otázku týkající se moderačního oprávnění podle § 78 odst. 2 s. ř. s. posoudil krajský soud nesprávně, když se v dané věci odmítl zabývat namítanou zjevnou nepřiměřeností sankce kvůli nepřekročení mezí správního uvážení při jejím ukládání a kvůli její nelikvidační povaze. V tomto ohledu je důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. naplněn.
23. K jiným otázkám, než je aplikace moderačního oprávnění soudu, tedy zdejší soud opakuje posouzení věci ze svého původního rozsudku ze dne 27. 2. 2020, č.j. 30A 155/2018-76.
24. Ve správním trestání jde o odpovědnost a v případě shledání odpovědnosti zpravidla o sankci (trest).
25. 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 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.
26. 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.“
27. 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.“
28. 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.“
29. 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.“

30. Podle § 25 odst. 1 písm. a) zákona o inspekci práce „Právnická 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.“
31. 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.“
32. 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 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).
33. 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).
34. 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).
35. 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.
36. 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.

37. 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.
38. K problematice odpovědnosti za předmětné správní delikty soud dále odkazuje na napadené rozhodnutí a na rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, které mu předcházelo.
39. Žalobce brojí proti uložené sankci, neboť podle jeho názoru správní orgány při stanovení její výše nepostupovaly s rozvahou, tedy důkladně a důsledně.
40. 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.
41. 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 přitěžující okolnosti. Správní orgán považuje za přitěžující okolnost, že účastník řízení se již jednou dopustil správního deliktu dle § 25 odst. 1 písm. a) zákona o inspekci práce. 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 obrát 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.
42. 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 důslednějšímu 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.

43. K výši pokuty uplatnil žalobce řadu námitek.
44. 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 námitky, že pokud je úvaha správního orgánu taková, že za takový správní delikt lze určit sankci ve výši 10 % všech aktiv společností, 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.
45. 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 nejprísnejši 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 řádech 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 znatelné, 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.

46. Žalobce rovněž namítal, že výše sankce byla určena likvidačně.
47. 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.
48. 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.“
49. 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 nahrazovat 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 těmito 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 žalobcova 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).
50. Při výše citované úrovni argumentace, již 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.

51. 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 popsaneho 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.
52. 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).
53. V dalším se odkazuje na body 15 až 29 zrušovacího rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2020, č.j. 4 Ads 124/2020-42.
54. V otázce moderačního oprávnění je zdejší soud vázán právním názorem vysloveným ve zrušovacím rozsudku ze dne 11. 11. 2020, č.j. 4 Ads 124/2020-42, v němž Nejvyšší správní soud zejména uvedl: [30] (...) *Krajský soud podle tohoto ustanovení [= § 78 odst. 2 s. ř. s.] může při uložení trestu ve zjevně nepřiměřené výši od něho upustit nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, pokud nejsou důvody pro zrušení rozhodnutí podle § 78 odst. 1 s. ř. s., a to i ve vztahu k výroku o trestu. Z toho vyplývá, že jestliže správní orgán při stanovení výše sankce nezohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, jeho úvahy o výši pokuty nejsou racionální, ucelené, koherentní a v souladu se zásadami logiky, vybočil z mezí správního uvážení nebo je zneužil anebo uložil likvidační sankci, je jeho výrok o trestu nezákonný ve smyslu § 78 odst. 1 věty druhé s. ř. s. a v takovém případě má správní soud žalobou napadené rozhodnutí zrušit a nezabývat se již návrhem na moderační trest za správní delikt. Nicméně i trest pohybující se v zákonném rozmezí, odpovídající všem zásadám pro jeho ukládání, zohledňující kritéria potřebná pro jeho individualizaci a nemající likvidační povahu nemusí zjevně odpovídat obecné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce. Proto krajský soud může podle § 78 odst. 2 s. ř. s. upustit od trestu nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, pokud byl uložen zjevně v nepřiměřené výši, i když se jinak jedná o sankci zákonnou a nelikvidační (srov. kupř. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012 - 36, a ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012 - 23). [31] V důsledku nesprávné právní úvahy o nesplnění základní*

podmínky pro moderaci spočívající v uložení sankce správním orgánem v zákonných mezích však již krajský soud neposuzoval, zda pokuta stanovená stěžovatelce ve výši 210.000 Kč není zjevně nepřiměřená. Přitom z výkazu zisku a ztrát ke dni 31. 12. 2016, z něhož vycházely i správní orgány, vyplývá, že kromě čistého obrátu ve výši 3.497.000 Kč činily celkové náklady za toto účetní období 3.766.000 Kč a stěžovatelka tak v roce 2016 hospodařila se ztrátou 269.000 Kč, když i v předchozím roce vykázala pasivní výsledek hospodaření ve výši 147.000 Kč. Z rozvahy společnosti ke konci roku 2016 jsou dále zřejmá nejenom její celková aktiva ve výši 2.002.000 Kč, nýbrž i její celková pasiva ve stejné částce. Navíc stěžovatelka začala podnikat až na počátku roku 2014 a nelze tak důvodně předpokládat, že si vytvořila dostatek finančních prostředků pro bezproblémovou úhradu pokuty ve výši 210.000 Kč. I když tedy ze zmíněných důvodů není možné považovat sankci uloženou stěžovatelce za nezákonnou či likvidační, nelze vyloučit, že její výše očividně neodpovídá zejména majetkovým poměrům a možnostem stěžovatelky.

55. K ustanovení § 78 odst. 2 s. ř. s. odborná literatura upřesňuje: „Konstrukci využití tzv. moderačního práva soudu tvoří následující podmínky: 1) jde o rozhodnutí podle § 65 odst. 1 SŘS, 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 soud, nikoliv však v zásadních směrech, doplnit. Tyto podmínky musí být splněny současně.“ (Lukáš Potěšil a kol.: Soudní řád správní. Komentář. 1. vyd. Praha: Leges 2014, str. 728 – 729).
56. K podmínce, že trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, zaujal Nejvyšší správní soud především tyto názory: „Přiměřenost či nepřiměřenost uložené správní sankce v podobě peněžité pokuty je pak nutno hodnotit ve vztahu k podmínkám, které jsou pro úvahu o výši pokuty primárně stanoveny zákonem a dále pak zejména zohledněním majetkových poměrů pachatele, i když zákon toto kritérium přímo nestanovil (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2006, č. j. 2 As 33/2006 - 102, dostupný na www.nssoud.cz). Moderační právo upravené v ustanovení § 78 odst. 2 s. ř. s. má proto místo pouze tam, kde je postih za spáchaný správní delikt zjevně nepřiměřený, jak již konstatoval ve svém rozhodnutí Městský soud v Praze ze dne 16. 11. 2004, č. j. 10 Ca 250/2003 - 48, publikovaném pod č. 560/2005 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.“ (rozsudek ze dne 21. 8. 2008, č.j. 7 As 16/2008-80, publ. pod č. 1719/2008 Sb. NSS), „I. Správní orgán ukládající pokutu za jiný správní delikt je povinen přihlédnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter, a to i v případech, kdy příslušný zákon osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí. II. Správní 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.“ (usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 4. 2010, č.j. 1 As 9/2008-133, publ. pod č. 2092/2010 Sb. NSS), „Moderační právo má místo pouze tam, kde je postih za spáchaný správní delikt zjevně nepřiměřený (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 11. 2004, č. j. 10 Ca 250/2003 - 48, publikovaný pod č. 560/2005 Sb. NSS). Nejvyšší správní

soud dále konstatuje, že ukládání trestu je založeno na dvou základních principech – principu zákonnosti trestu a individualizace trestu. Soud v rámci moderačního práva 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.“ (rozsudek ze dne 30. 9. 2010, č.j. 7 As 71/2010-97, publ. pod č. 2209/2011 Sb. NSS) a „Smyslem a účelem moderace totiž není hledání „ideální“ výše sankce soudem místo správního orgánu, ale její korekce v případech, že by sankce, pohybující se nejen v zákonném rozmezí a odpovídající i všem zásadám pro její ukládání a zohledňující kritéria potřebná pro její individualizaci, zjevně neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce.“ (rozsudek ze dne 19. 4. 2012, č.j. 7 As 22/2012-23, publ. pod č. 2672/2012 Sb. NSS).

57. V odborné literatuře lze pak nalézt tyto názory: „Soud je dále k moderačnímu zásahu oprávněn pouze tehdy, je-li uložená sankce zjevně nepřiměřená. Musí jít tedy o vyšší intenzitu nesprávnosti uložené výše sankce než prostá nepřiměřenost. [...] Bližší kritéria pro vymezení „nadlimitní“ intenzity nepřiměřenosti však soudní praxe nepodává. Jasně však bylo konstatováno, že za rozhodná pro úvahu soudu o splnění podmínek pro jeho moderační zásah lze považovat kritéria vztahující se k osobě pachatele, zejména pak jeho majetkové poměry.“ (Luboš Jemelka a kol.: Soudní řád správní. Komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck 2013, str. 649) a „Je sporné, zda hodnotit a zvažovat vedle osobních a majetkových poměrů i další skutečnosti, jako je například délka řízení. Inspiraci lze najít v nálezu Ústavního soudu ze dne 31. 3. 2005, sp. zn. I. ÚS 554/04, kdy prvek délky řízení může mít vliv i na výši udíleného trestu, a to díky principu proporcionality. Je ovšem třeba zdůraznit, že judikatura v žádném případě nepřipouští, že by v rámci využití moderačního práva měla (zejména) pokuta za správní delikt ztratit cokoli ze své účinnosti. Výše sankce za protiprávní jednání musí mít preventivní i represivní charakter. Lze uzavřít, že správní orgány i soudy při ukládání sankcí v oblasti správního trestání by měly přihlédnout ke stejným kritériím a k okolnostem, které jsou dány k okamžiku jejich rozhodnutí. Pro soud to znamená prolomení zásady v § 75 odst. 1 SŘS ohledně vázanosti skutkovým a právním stavem k okamžiku rozhodnutí správního orgánu [...]. Je ovšem stejně tak pravdou, že k povaze moderace by se lépe hodilo přihlédnutí k okolnostem a skutečnostem ke dni podání žaloby, respektive uplatnění návrhu na moderaci.“ Lukáš Potěšil a kol.: Soudní řád správní. Komentář. 1. vyd. Praha: Leges 2014, str. 734).
58. 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 žalobci uložena sankce podle ustanovení vztahujícího se na správní delikt nejpřísněji 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 přihlédly 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 eventuálními 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.

59. Ve zrušovacím rozsudku došel Nejvyšší správní soud k tomu, že uložený trest se pohybuje v zákonném rozmezí, odpovídá všem zásadám pro jeho ukládání, zohledňuje kritéria potřebná pro jeho individualizaci a nemá likvidační povahu, avšak nemusí zjevně odpovídat obecné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce, neboť nelze vyloučit, že její výše očividně neodpovídá zejména majetkovým poměrům a možnostem žalobce.
60. Dne 1. 12. 2020 pod č.j. 30A 155/2018-116 zdejší soud sdělil účastníkům řízení, že v dalším řízení bude podle § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právním názorem vysloveným ve zrušovacím rozsudku Nejvyššího správního soudu a v jeho intencích se náležitě vypořádá s namítanou zjevnou nepřiměřeností výše pokuty uložené žalobci za tři správní delikty. Teprve po takto důkladném zhodnocení uložené sankce bude soud moci posoudit, zda přichází v úvahu její moderace postupem podle § 78 odst. 2 s. ř. s. (blíže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2020, č.j. 4 Ads 124/2020-42). Je tedy zřejmé, co pouze bude předmětem další přezkumné činnosti soudu. Jestliže účastníci řízení chtějí k uvedené otázce něco doplnit, mohli tak učinit v písemném podání do tří týdnů od obdržení tohoto sdělení. Žalobce byl poučen, že může doplnit již v žalobě uplatněný žalobní bod, nemůže však žalobu rozšířit o další žalobní bod (srov. § 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s.).
61. Na tento přípis žádný z účastníků řízení nereagoval: žalobce neupřesnil svou námitku zásadního ohrožení možnosti pokračování v podnikatelské činnosti a žalovaný neupřesnil své tvrzení o nevybočení uložené pokuty z rozhodovací praxe správního orgánu.
62. Soud tedy rekapituluje, že z výkazu zisku a ztrát žalobce ke dni 31. 12. 2016 vyplývá, že kromě čistého obrátu ve výši 3 497 000 Kč činily celkové náklady za toto účetní období 3 766 000 Kč a žalobce tak v roce 2016 hospodařil se ztrátou 269 000 Kč, když i v předchozím roce vykázal pasivní výsledek hospodaření ve výši 147 000 Kč. Z rozvahy žalobce ke konci roku 2016 jsou dále zřejmá nejenom jeho celková aktiva ve výši 2 002 000 Kč, nýbrž i jeho celková pasiva ve stejné částce.
63. Nato soud připojuje, že z výkazu zisku a ztrát žalobce ke dni 31. 12. 2017 vyplývá, že kromě čistého obrátu ve výši 6 743 000 Kč činily celkové náklady za toto účetní období 6 395 000 Kč a žalobce tak v roce 2017 hospodařil se ziskem 348 000 Kč. Z rozvahy žalobce ke konci roku 2017 jsou dále zřejmá nejenom jeho celková aktiva ve výši 2 368 000 Kč, nýbrž i jeho celková pasiva ve výši 1 924 000 Kč. Z dokladů ke dni 31. 12. 2018 vyplývá, že kromě čistého obrátu ve výši 5 080 000 Kč činily celkové náklady za toto účetní období 6 271 000 Kč a žalobce tak v roce 2018 hospodařil se ztrátou 1 191 000 Kč; ke konci roku 2018 jsou dále zřejmá nejenom jeho celková aktiva ve výši 2 451 000 Kč, nýbrž i jeho celková pasiva ve výši 1 296 000 Kč. Z dokladů ke dni 31. 12. 2019 vyplývá, že kromě čistého obrátu ve výši 5 167 000 Kč činily celkové náklady za toto účetní období 6 254 000 Kč a žalobce tak v roce 2019 hospodařil se ztrátou 1 087 000 Kč; ke konci roku 2019 jsou dále zřejmá nejenom jeho celková aktiva ve výši 2 494 000 Kč, nýbrž i jeho celková pasiva ve výši 806 000 Kč. Ztrátové hospodaření žalobce v roce 2018 a 2019 bylo způsobeno zejména nákupem nového zařízení do provozovny, opravami provozovny a částečně omezením provozu kvůli rekonstrukci před provozovnou. Současně žalobce ke konci roku

2019 neeviduje pohledávky a závazky po lhůtě splatnosti z obchodního styku a nemá po splatnosti žádné závazky na sociální a zdravotní pojištění.

64. Lze tak shrnout, že ani pro léta 2017 až 2019 nelze důvodně předpokládat, že si žalobce vytvořil dostatek finančních prostředků pro bezproblémovou úhradu pokuty ve výši 210 000 Kč. Uložená pokuta tudíž očividně neodpovídá zejména majetkovým poměrům a možnostem žalobce, v důsledku čehož zjevně neodpovídá obecné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce.
65. Ve shodě se správními orgány soud konstatuje, že při určení výše pokuty je příslušný orgán povinen přihlédnout 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. Pokuta je ukládána za spáchaný správní delikt na úseku pracovního poměru nebo dohod o provedení prací konaných mimo pracovní poměr v souvislosti s určením doby, na kterou jsou dohody ve výroku uvedených zaměstnanců uzavřeny, na základě absorpční zásady, za nejzávažnější spáchaný správní delikt. V souvislosti s absorpční zásadou je na ostatní spáchané správní delikty pohlíženo jako na přítěžující okolnosti. Správní orgány v prvoinstančním a napadeném rozhodnutí dostačujícím způsobem vyložily, k jakým skutečnostem (polehčujícím a přítěžujícím) při ukládání výše sankce přihlédly a k jakým závěrům došly. Ke snaze o nápravu, popř. lítosti pachatele se přihlíží jako k polehčující okolnosti, nemůže jej to však zbavit odpovědnosti za spáchané správní delikty. Soud kvituje úsilí správních orgánů naplnit smysl a účel správního trestání, tj. jak funkci preventivní, tedy že se žalobce napříště bude snažit vyvarovat porušování zákona, tak i funkci represivní, tj. že sankce za protiprávní jednání s sebou musí nést přiměřený zásah i do majetkové sféry pachatele, aby tento byl veden k důslednějšímu dodržování všech zákonných norem, kterými je vázán. Žalobci přítěžuje recidiva i spáchání tří správních deliktů. Dříve uložená pokuta za spáchání téhož správního deliktu nesplnila svou preventivní funkci, a proto se zcela správně musí přistoupit k uložení pokuty, jež bude mít sílu odradit žalobce od dalšího nezákonného jednání a přimět jej k větší péči ohledně dodržování povinnosti na úseku pracovního poměru nebo dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr.
66. Oproti správním orgánům však soud více zohlednil majetkové poměry a možnosti žalobce a přihlédl i k tomu, že od zahájení správního řízení do nového rozhodnutí soudu uplynulo tři a třičtvrtě roku. Vzhledem k uvedenému soud podle § 78 odst. 2 s. ř. s. žalobci trest za správní delikt snížil z 210 000 Kč na 90 000 Kč, tj. z 10,5 % na 4,5 % maximální zákonné sazby sankce za delikt nejpřísněji postižitelný. Soud má za to, že tato výše pokuty respektuje oba základní principy ukládání trestů – princip zákonnosti trestu a princip individualizace trestu. Soud tak korigoval exces správního orgánu při individualizaci trestu, kdy zejména v důsledku určitého podcenění majetkových poměrů a možností žalobce došlo k nikoli optimálnímu přihlédnutí ke všem specifikům konkrétního případu a v rámci zákonné trestní sankce vybrání pro pachatele takové výměry trestu, která splní účel trestu a není zjevně nepřiměřená.
67. Ještě nižší výše trestu by však podle názoru soudu byla již v rozporu s imperativem judikatury, která v žádném případě nepřipouští, že by v rámci využití moderačního práva měla pokuta za správní delikt ztratit cokoliv ze své účinnosti. „*Je zřejmé, že trest, aby splnil svůj účel, musí „bolet“.*“ (Lukáš Potěšil a kol.: Soudní řád správní. Komentář. 1. vyd. Praha: Leges 2014,, str. 730).
68. Soud připomíná i poučení poskytnuté správními orgány o možnosti požádat příslušný

celní úřad o placení ve splátkách, případně o posečkání s platbou, neboť pokuty vybírá a vymáhá tento úřad.

69. Lze dodat, že po snížení soudem splňuje uložená pokuta i požadavek žalobce, že „byl připraven přijmout i odpovídající sankci v přiměřené výši, avšak nikoliv v řádu statisíců“.

Rozhodnutí soudu

70. 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.
71. Soud se neztotožnil s tím, že tu jsou důvody pro zrušení rozhodnutí podle § 78 odst. 1 s. ř. s., avšak došel k tomu, že trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, a proto jej podle § 78 odst. 2 s. ř. s. snížil v mezích zákonem dovolených.
72. Ve zbytku soud žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

Náklady řízení

73. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. 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. Měl-li úspěch jen částečný, přizná mu soud právo na náhradu poměrné části nákladů.
74. K částečnému úspěchu se odborná literatura vyjádřila takto: „Částečný úspěch navrhovatele nastává tehdy, jestliže soud vyhověl větší části požadavků obsažených v petitu návrhu nebo těm významnějším z nich (např. zrušil-li dvě ze tří žalobou napadených rozhodnutí). Pokud většině požadavků navrhovatele nebo těm významnějším nebylo vyhověno, jedná se o částečný úspěch odpůrce. [...] Při částečném úspěchu musí soud určit vzájemný poměr úspěchu a neúspěchu obou stran sporu a tento poměr poté promítnout do výše nákladů jednotlivých účastníků řízení. Je-li poměr úspěchu a neúspěchu obou účastníků řízení shodný, soud rozhodne, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení; v takovém případě každý z účastníků ponese své náklady sám (např. domáhal-li se žalobce zrušení dvou srovnatelně významných rozhodnutí žalovaného a soud zrušil pouze jedno z nich a ve vztahu ke druhému žalobu zamítl). Pokud se míra úspěchu účastníků řízení liší (např. žalobce se svým žalobním návrhem ze $\frac{3}{4}$ uspěl a z $\frac{1}{4}$ nikoliv), soud při rozhodování o nákladech řízení odečte zjištěný rozsah neúspěchu od úspěchu ($\frac{3}{4}$ minus $\frac{1}{4}$ = $\frac{1}{2}$) a výsledkem vynásobí náklady řízení uplatňované úspěšným účastníkem řízení; v daném případě by měl žalobce vůči žalovanému nárok na náhradu $\frac{1}{2}$ svých důvodně vynaložených nákladů a žalovaný by své náklady nesl sám.“ (Lukáš Potěšil a kol.: Soudní řád správní. Komentář. 1. vyd. Praha: Leges 2014, str. 513 - 514).
75. K návrhům žalobce ve věcech správního trestání se odborná literatura vyslovila takto: „Žalobce v žalobě může podat výlučně návrh na uplatnění moderačního práva soudu, nebo jej uplatnit jako eventuální petit pro případ nedůvodnosti žaloby. Jde o odraz dispoziční zásady správního soudnictví (srov. § 5 SŘS). [...] Je na žalobci, zda zvolí výlučně klasický petit na zrušení rozhodnutí a vrácení věci správnímu orgánu k dalšímu řízení, zda se bude domáhat toliko moderace trestu nebo zda spojí obě možnosti v eventuálním petitu. Napadá-li žalobce závěr správního orgánu o výši trestu, nemusí to vést ke zrušení rozhodnutí, jestliže si to žalobce nežádá. Je totiž zcela v dispozici žalobce, zda pro takto tvrzené pochybení bude žádat zrušení rozhodnutí, nebo zda bude usilovat toliko o

moderaci trestu. Je třeba podotknout, že návrh na využití moderačního práva musí být uveden výslovně. Neskrývá se totiž pod návrhem na zrušení rozhodnutí z důvodu jeho nezákonnosti. Rozhodnutí, kterým byl uložen zjevně nepřiměřený trest, může být buď zrušeno jako celek, nebo může být toliko nahrazen jeho výrok o trestu vlastním výrokem soudu.“ (Lukáš Potěšil a kol.: Soudní řád správní. Komentář. 1. vyd. Praha: Leges 2014, str. 731 - 732).

76. Na základě uvedeného je třeba přistupovat i k otázce náhrady nákladů řízení. Rozhodující je tu ovšem úspěch podle nového rozhodnutí krajského soudu. V daném případě žalobce „spojil obě možnosti v eventuálním petitu“. Ve vztahu k § 78 odst. 1 s. ř. s. byla žaloba shledána nedůvodnou. Naproti tomu soud přistoupil k moderaci trestu podle § 78 odst. 2 s. ř. s. Žalovaný měl úspěch v tom rozsahu, že napadené rozhodnutí nebylo posouzeno jako nezákonné nebo procesně vadné. Žalobce měl úspěch v tom rozsahu, že trest jemu uložený byl posouzen jako zjevně nepřiměřený a byl proto snížen. Úspěch žalovaného je přinejmenším poloviční. Dalo by se dovodit, že zřejmě je i větší než jen poloviční, protože návrh na zrušení rozhodnutí a vrácení věci správnímu orgánu k dalšímu řízení je významnější než návrh na uplatnění moderačního práva soudu. V přezkoumávané věci se však nejedná o praktický problém, protože žalovaný o přiznání náhrady nákladů řízení neusiloval. Jelikož tedy poměr úspěchu a neúspěchu obou účastníků předmětného řízení je přinejmenším shodný, soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (tj. původního řízení před krajským soudem, řízení před kasačním soudem a dalšího řízení před krajským soudem).

Poučení:

Proti výroku tohoto rozsudku, jímž se snižuje trest za správní delikt, 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.

Proti výroku tohoto rozsudku, jímž se ve zbytku žaloba zamítá, je kasační stížnost nepřipustná; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

Jen proti výroku o nákladech řízení nebo proti důvodům rozhodnutí soudu je kasační stížnost nepřipustná.

Plzeň 30. prosince 2020

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