



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: **P. N.,**
sídlem X, X
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 12. 12. 2018, č.j. 5983/1.30/18-4

takto:

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

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalobce se domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 12. 2018, č.j. 5983/1.30/18-4, kterým bylo podle § 90 odst. 5 správního řádu zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj ze dne 16. 7. 2018, č.j. 18577/6.30/17-26 (dále jen „*prvoinstanční rozhodnutí*“), jímž byl žalobce uznán vinným ze spáchání:
 - 1) přestupku dle § 140 odst. 2 písm. d) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*zákon o zaměstnanosti*“), kterého se dopustil tím, že neměl jako zaměstnavatel v době kontroly dne 25. 4. 2017 v místě pracoviště na Americké ulici v Plzni (dále jen „*pracoviště*“) kopie dokladů prokazujících existenci pracovněprávního vztahu zaměstnance pana R. D., čímž porušil ustanovení § 136 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, a
 - 2) přestupku dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, kterého se dopustil tím, že umožnil panu S. M. provádět dne 24. a 25. 4. 2017 osobně, jménem a dle pokynů žalobce úklidové práce ve Veleslavínově ulici v Plzni, aniž by s ním měl uzavřenu pracovní smlouvu nebo některou z dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr, tedy umožnil uvedenému výkon závislé práce mimo základní pracovněprávní vztah, čímž porušil ustanovení § 3 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*zákoník práce*“).
2. Za spáchané přestupky byl žalobci v souladu s § 35 písm. b) a § 41 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*přestupkový zákon*“), a dle § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti uložen úhrnný správní trest pokuty ve výši 80 000 Kč, a dále povinnost uhradit paušální částku nákladů správního řízení ve výši 1 000 Kč.

Žaloba

3. Žalobce v žalobě uvedl, že nepopírá svá dílčí pochybení, avšak zásadně nesouhlasí se způsobem vyhodnocení svého deliktního jednání, a zejména s uloženou sankcí, neboť se domnívá, že správní orgány při stanovení její výše nepostupovaly s rozvahou.
4. Žalobce se dále vyjádřil k jednotlivým přestupkům obsaženým ve výroku I. prvoinstančního rozhodnutí. K prvnímu přestupku, totiž že v místě pracoviště neměl kopie dokladů prokazujících existenci pracovněprávního vztahu svého zaměstnance, žalobce uvedl, že se ke svému pochybení doznal, tj. připustil, že příslušné pracovněprávní dokumenty na pracovišti neměl. V tomto směru se správní orgán doznáním v rámci své úvahy o výši sankce zabýval pouze okrajově. Toto pochybení je navíc pochopitelné, jedná se o pracovníka, který je neustále v terénu, tj. pracuje venku a provádí velice jednoduché práce. Žalobce v rámci správního řízení uváděl, že se snaží stanovenou povinnost u zaměstnanců kontrolovat, nicméně s ohledem na střídání pracovního oděvu a sníženou kvalifikaci se mu to vždy nepodaří. Žalobce své pochybení vnímá jako omluvitelné a pochopitelné. Konečně sám pan D. se v rámci své výpovědi k tomuto vyjádřil, stejně jako jeho nadřízený, tj. potvrdil, že o této své povinnosti byl zpraven.
5. Spáchání druhého přestupku pak bylo vyloučeno výpovědí samotného S. M., který jednoznačně uvedl, že dne 24. 4. 2017 uzavřel dohodu o provedení práce. Tato výpověď byla pak v rámci správního řízení označena za nevěrohodnou, byť se jedná o výpověď osoby nezávislé na žalobci. Tato výpověď je sice v rozporu s tvrzeními S. M. a žalobce v rámci prováděné kontroly, nicméně bylo v rámci správního řízení jednoznačně vysvětleno, že v průběhu kontroly byly osoby dotazovány na odborné termíny, kterým nerozumějí.

Konkrétně při výpovědi v rámci správního řízení bylo naprosto jasné, že svědek S. M. se v zákonných termínech neorientuje, a ani žalobci nebylo jasné, co je po něm žádáno. Neznalost zákona neomlouvá, nicméně žalobce byl již způsobem prováděné kontroly překvapen a vůbec netušil, že někdo ze státních orgánů má takovou pravomoc, aby mohl provádět takovou kontrolu. Správní orgán se pak více zabývá teoretickým rozbořem toho, co je nelegální práce a její nebezpečností než samotným rozbořem konkrétního případu.

6. Žalobce rovněž namítal, že výše sankce byla určena nepřiměřeně. Žalobce je podnikatelem – fyzickou osobou, podniká dlouhá léta a v rámci jeho činnosti se jedná o pochybení první. V rámci celého správního řízení spolupracoval a uvedl, jaké jsou jeho majetkové poměry, resp. majetkové poměry jeho závodu. Předně správní orgán, včetně odvolací instance rozhodnutí nedostatečně odůvodnil. Z odůvodnění výše sankce jako by 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. Mimo jiné sankce je uložena ve výši, která odpovídá zhruba 20 % čistého zisku fyzické osoby.
7. Při posuzování správního deliktu a oprávněnosti správního trestání je správní orgán povinen v rámci zásady materiální pravdy zjistit skutečný stav věci a zabývat se všemi aspekty, zejména přihlídnout ke způsobu jeho spáchání, následkům, k okolnostem, za jakých ke spáchání správního deliktu došlo, a k rozsahu a období prokázaného porušení pracovněprávního předpisu. U prvního skutku se dle žalobce jedná o omluvitelnou „drobnost“, která v rovině materiální škody nemá žádný následek. Okolnosti jsou zjevné, jednalo se o pracovníka nekvalifikovaného, který byl poučen a tím, že pracuje venku, je zapomenutí lidsky zcela jistě pochopitelné. Navíc bylo prokázáno pochybení jediné, tj. jde o jakýsi exces. U druhého skutku se správní orgán vůbec nezabýval tím, že existuje i eventualita ústně uzavřené dohody o provedení práce, která nelegální práci jako takovou vylučuje. Konečně ze všech důkazů a skutkových okolností jasně vyplývá, že podmínky mezi stranami byly jasně domluveny. V každém případě se jedná o práci po dobu dvou dnů, okolnosti zapojení S. M. do pracovních činností jistě nesvědčí o zneužívání a širokém rozšíření nelegální práce a následky jsou naprosto minimální. Správní orgán se společenskou nebezpečností zaobírá v obou instancích zcela teoreticky a neaplikuje zákon na konkrétní případ. Výši sankce odůvodňuje více méně obecnými frázemi a judikátem. U druhého skutku je navíc třeba zdůraznit, že pokud žalovaný označí řádně provedený výslech svědka za nevěrohodný, což je obecné tvrzení, a dá přednost důkazům provedeným při kontrole, pak provádění svědeckých výpovědí v rámci správního řízení zcela postrádá významu, protože správní orgán vždy může říci, že důkazy slyšením svědků při kontrole mají větší váhu a sílu. Takový postup je však nepřijatelný a odporuje spravedlivé správě.
8. S ohledem na shora uvedené žalobce navrhl, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, anebo aby soud využil moderačního práva a výši uložené pokuty určil v přiměřené výši.

Vyjádření žalovaného

9. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že žalobce k prvnímu skutku v podstatě zopakoval svou argumentaci uvedenou v odvolání. Zároveň sdělil, že povinnost dle § 136 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, kterou porušil žalobce a nikoliv jeho zaměstnanec, je jedním z důležitých nástrojů potírání nelegální práce. Pokud by zaměstnavatelé neměli tuto povinnost, mohli by, často úspěšně, dodatečně vytvářet doklady prokazující existenci

pracovněprávního vztahu a paralyzovat tak potírání nelegální práce. Společenská škodlivost tohoto jednání žalobce vyplývá z intenzity naplnění znaků daného přestupku. V daném konkrétním případě sice žalobce uložil R. D. povinnost nosit u sebe při výkonu práce kopii dokladu o existenci pracovněprávního vztahu a občas mu tuto povinnost i připomínal, ale protože z výpovědi svědka M. Z. vyplynulo, že žalobce plnění této povinnosti uložené uvedenému zaměstnanci nekontroloval, nesnižuje toto nesplnění povinnosti R. D. společenskou škodlivost jednání žalobce natolik, aby se nejednalo o přestupek, a není také liberačním důvodem ve smyslu § 21 přestupkového zákona. Pokud žalobce věděl o nespolehlivosti daného zaměstnance, měl přijmout potřebná opatření (např. kontrolní nebo organizační povahy), aby své povinnosti dle § 136 odst. 1 zákona o zaměstnanosti dostál.

10. I k druhému skutku žalobce zopakoval své námitky ke skutkovým a právním závěrům oblastního inspektorátu práce (zejména námitku spočívající v tom, že dle žalobce byla nesprávně posouzena výpověď svědka S. M. z přestupkového řízení). Žalobce pak nově v žalobě namítl, že se správní orgán vůbec nezabýval tím, že existuje i eventualita ústně uzavřené dohody o provedení práce, která by nelegální práci vylučovala, když podle žalobce ze všech důkazů a skutkových okolností má vyplývat, že podmínky mezi stranami byly jasně domluveny. Toto „eventuální“ tvrzení žalobce je tvrzením novým, které mohl a měl žalobce uvést již v řízení před správním orgánem I. stupně, což neučinil, a neuvedl jej ani v rámci odvolacího řízení. Oblastní inspektorát práce došel na základě volného hodnocení v řízení provedených důkazů k závěru, že se v daném případě jednalo u S. M. o výkon nelegální práce bez uzavřeného pracovněprávního vztahu, jehož výkon žalobce v daném období umožnil. Eventualita ústně uzavřené dohody o provedení práce, kterou nově nabízí žalobce (včetně tvrzení, že žalobce a pan M. již byli na všem dohodnuti), není podpořena žádným z provedených důkazů a podkladů rozhodnutí a je ve zjevném rozporu nejen s písemným vyjádřením samotného žalobce ze dne 12. 5. 2017 (viz záznam o ústním jednání ze dne 12. 5. 2017), ale i v rozporu se záznamy o skutečnostech zjištěných při kontrole (S. M. uvedl, že na penězích není dohodnut, M. Z. uvedl, že pan M. pracuje na zkoušku) a konečně i s kontrolními zjištěními v protokolu o kontrole, proti nimž žalobce nepodal žádné námitky.
11. Pokud jde o žalobcem namítanou nesprávnost výroku o správním trestu, žalovaný uvedl, že se správní orgány zabíraly ve svých rozhodnutích všemi zákonnými kritérii, která je nutno vzít v potaz, včetně způsobu spáchání přestupků a jejich následků, okolností, za jakých ke spáchání přestupků došlo, a rozsahu a období prokazaného porušení pracovněprávního předpisu, a to také v dalších částech odůvodnění, kde jsou tyto skutečnosti rozebírány v souvislosti s úvahami oblastního inspektorátu práce o společenské škodlivosti přestupků. Žalovaný potom posuzoval výši sankce a kritéria pro její stanovení na stranách 6 až 8 napadeného rozhodnutí. Žalobce sice považuje uloženou pokutu za nepřiměřeně vysokou, avšak zcela opomíjí skutečnost, že dle § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti činí spodní hranice pro uložení správního trestu pokuty částku 50 000 Kč a že její horní hranice činí podle stejného ustanovení 10 000 000 Kč. Pokutu ve výši 80 000 Kč, tedy pokutu při samé spodní hranici této sazby, považuje žalovaný za zcela přiměřenou. Tato pokuta zjevně nemá, s ohledem na zjištěnou majetkovou situaci žalobce (včetně výše jeho příjmů z podnikatelské činnosti), likvidační povahu, je přiměřená poměrům žalobce (včetně jeho příjmů) a bude mít na žalobce nejen represivní, ale i kýžený výchovný účinek, když nelze přehlédnout, že spáchané přestupky se týkaly dvou ze šesti osob zjištěných při dané kontrole na pracovišti žalobce. Žalovaný také odmítl námitku

žalobce, že by jeho úmyslem bylo získat pokutou od žalobce maximum finančních prostředků, když ukládaná pokuta není příjmem oblastního inspektorátu práce ani žalovaného.

12. S ohledem na uvedené žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.

Jednání před soudem

13. Při jednání před soudem konaném dne 1. 4. 2021 účastníci řízení setrvali na svých argumentacích obsažených v žalobě a ve vyjádření žalovaného k ní. V podrobnostech se odkazuje na zvukový a zvukový a obrazový záznam o jednání, které jsou nedílnou součástí soudního spisu.

Posouzení věci krajským soudem

14. Soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.).
15. Žaloba není důvodná.
16. Soud předesílá, že v mezidobí od provedené kontroly do zahájení přestupkového řízení nabyl dne 1. 7. 2017 účinnosti přestupkový zákon. Z přechodných ustanovení, konkrétně z § 112 odst. 1 přestupkového zákona plyne, že *na přestupky a dosavadní jiné správní delikty, s výjimkou disciplinárních deliktů, se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona hledí jako na přestupky podle tohoto zákona. Odpovědnost za přestupky a dosavadní jiné správní delikty, s výjimkou disciplinárních deliktů, se posoudí podle dosavadních zákonů, pokud k jednání zakládajícímu odpovědnost došlo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona; podle tohoto zákona se posoudí jen tehdy, jestliže to je pro pachatele příznivější.* Správní orgán I. stupně na stranách 10 a 11 svého rozhodnutí vyložil, z jakého důvodu postupoval podle pozdější úpravy. Soud se s jeho závěry ztotožňuje, proto na tomto místě odkazuje na příslušnou část prvoinstančního rozhodnutí, když by pouze opakoval již vyslovené závěry.
17. Ustanovení § 140 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti stanoví, že *právnícká osoba nebo podnikající fyzická osoba se dále dopustí přestupku tím, že jako zaměstnavatel nemá v místě pracoviště kopie dokladů prokazujících existenci pracovněprávního vztahu podle § 136 odst. 1 nebo 2.*
18. Dle § 136 odst. 1 zákona o zaměstnanosti *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.*
19. Ustanovení § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti říká, že *právnícká osoba nebo podnikající fyzická osoba se přestupku dopustí tím, že umožní výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 1 nebo 2.*
20. Podle § 5 písm. e) bodu 1 zákona o zaměstnanosti se pro účely tohoto zákona rozumí *nelegální práci závislá práce vykonávaná fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah.*
21. Dle § 3 zákoníku práce *závislá práce může být vykonávána výlučně v základním pracovněprávním vztahu, není-li upravena zvláštními právními předpisy. Základními pracovněprávními vztahy jsou pracovní poměr a právní vztahy založené dohodami o pracích konaných mimo pracovní poměr.*
22. Podle § 77 odst. 1 části věty před středníkem zákoníku práce *dohoda o provedení práce a*

dohoda o pracovní činnosti musí být uzavřena písemně.

23. Stran prvního přestupku žalobce uvedl, že se k tomuto pochybení doznal, navíc se jedná o pochybení pochopitelné, když jde o terénního pracovníka, a ačkoli se snaží stanovenou povinnost u zaměstnanců kontrolovat, s ohledem na střídání pracovního oděvu a sníženou kvalifikaci se mu to vždy nepodaří. Žalobce své pochybení proto vnímal jako omluvitelné a pochopitelné. Soud se ztotožňuje s argumentací správního orgánu I. stupně, který zdůraznil, že povinnost dle § 136 odst. 1 zákona o zaměstnanosti je jedním z důležitých nástrojů potírání nelegální práce. Pokud by zaměstnavatelé tuto povinnost neměli, mohli by, a často úspěšně, dodatečně vytvářet doklady prokazující existenci pracovněprávního vztahu a paralyzovat tak potírání nelegální práce. Společenská škodlivost takového jednání pak plyne z intenzity naplnění znaků daného přestupku. Ačkoli žalobce uvedl, že své zaměstnance poučil o povinnosti nosit u sebe při výkonu práce kopii dokladu o existenci pracovněprávního vztahu, z provedeného dokazování vyplynulo, že tuto povinnost nekontroloval, neučinil žádná vhodná opatření k zajištění dodržování této povinnosti. Nesplnění povinnosti mít u sebe doklad o existenci pracovněprávního vztahu, kterou žalobce jako zaměstnavatel uložil svému zaměstnanci, proto nesnižuje společenskou škodlivost jednání natolik, aby se nejednalo o přestupek, ani není liberačním důvodem dle § 21 přestupkového zákona. Žalobce dále namítal, že se správní orgán doznáním zabýval při stanovení výše sankce pouze okrajově. Ani s tímto tvrzením soud nesouhlasí, když správní orgán I. vyhodnotil tuto skutečnost jako polehčující okolnost.
24. Žalobce namítal, že spáchání druhého přestupku bylo následně vyloučeno výpovědí samotného S. M., která však byla označena za nevěrohodnou. V rámci správního řízení bylo dle žalobce vysvětleno, že v průběhu kontroly byly osoby dotazovány na odborné termíny, kterým nerozumějí. Správní orgán se též vůbec nezabýval tím, že existuje i eventualita ústně uzavřené dohody o provedení práce, která nelegální práci jako takovou vylučuje. K argumentaci žalobce stran druhého přestupku soud nejprve uvádí, že ustanovení § 77 odst. 1 části věty před středníkem zákoníku práce jasně stanoví, že *dohoda o provedení práce a dohoda o pracovní činnosti musí být uzavřena písemně*. Totéž platí i pro pracovní smlouvu. Ačkoli lze tento nedostatek formy dodatečně zhojit, nemá to vliv na spáchání přestupku podle zákona o zaměstnanosti. Ke stejným závěrům dospěla i komentářová literatura (srov. např. HŮRKA, Petr a kol. *Zákoník práce: komentář*. 6. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020, kde je rovněž upozornění, že: „V případě, že dohoda nebude uzavřena v písemné formě, může orgán inspekce práce uložit zaměstnavateli pokutu až do výše 10 milionů Kč.“). Eventualita ústně uzavřené dohody o provedení práce proto není pro posouzení spáchání přestupku relevantní. Soud se neztotožnil ani s argumentací žalobce, že spáchání druhého přestupku bylo vyloučeno výpovědí pana M.. Ve svých vyjádřeních v den kontroly (25. 4. 2017) žalobce i S. M. shodně uvedli, že spolu nemají uzavřený žádný pracovněprávní vztah, pan M. provádí druhým dnem práci jen „na zkoušku“, a pokud se osvědčí, bude s ním uzavřena dohoda o provedení práce, kterou datuje zpětně k datu počátku výkonu práce. Totéž potvrdil i další zaměstnanec žalobce, pan M. Z.. Žalobce sice následně vypověděl, že se v odborných termínech neorientuje, kontrolou byl vyveden z míry, a domníval se, že se inspektorka ptá na to, zda je s panem M. uzavřena pracovní smlouva, avšak toto tvrzení nezpochybňuje pravdivost a věrohodnost vyjádření dotazovaných osob (žalobce, S.M. a M. Z.) přímo při kontrole, kteří svými vyjádřeními podali ucelený a sourodý obraz skutkového stavu věci, jak odpovídá výroku prvoinstančního rozhodnutí. Ani výpověď S. M. ze dne 18. 4. 2018 závěry správního orgánu nezpochybňuje, když uvedl: „Já už nevím, nepamatuji se, jak to

všechno bylo, vždyt' je už rok 2018. Ale jsem si jistý, že nejdříve byl podpis dohody o provedení práce a teprve pak jsem šel pracovat.“ Žalobce správnímu orgánu později doložil dohodu o provedení práce uzavřenou s panem M., která byla datovaná dne 1. 4. 2017. Žalobce přitom ve výpovědi ze dne 18. 1. 2018 uvedl, že dohoda o provedení práce byla s panem M. uzavřena dne 24. 4. 2017. Ačkoli žalobce tvrdil, že nesprávné uvedení data 1. 4. 2017 bylo způsobeno administrativním pochybením vzniklým při kopírování textu dohody z předchozích návrhů, opět tato skutečnost snižuje věrohodnost předloženého dokumentu. Správní orgány obou stupňů zdůvodnily, proč se přiklonily k závěru, že byl spáchán přestupek vymezený pod bodem 2 výroku I. prvoinstančního rozhodnutí. Důkazy je třeba hodnotit jednotlivě i ve vzájemných souvislostech. Správní orgán I. stupně na straně 9 prvoinstančního rozhodnutí podrobně vyložil, v čem spatřoval nevěrohodnost výpovědí pořízených v průběhu přestupkového řízení. Soud se s takovým hodnocením ztotožňuje a v podrobnostech odkazuje právě na příslušnou pasáž prvoinstančního rozhodnutí.

25. Žalobce rovněž nesouhlasil s výší uložené pokuty. K tomu soud uvádí, že správní orgán má při ukládání pokut zákonem ponechanou možnost zvolit na základě skutkových okolností případu možné řešení, čili je zde prostor pro správní uvážení. Každé takové správní uvážení neboli diskreční oprávnění však má své hranice. Ty vyplývají zejména z právní normy, v níž je diskreční oprávnění zakotveno. Soud pak správní uvážení správního orgánu přezkoumává pouze do té míry, zda nevybočilo z těchto zákonných mezí, je výsledkem logického usuzování, zda podklady pro rozhodnutí samé, ze kterých se též vyvozuje výše pokuty, byly zjištěny v dostatečném rozsahu a řádným procesním postupem.
26. Otázkou míry přezkumu správního uvážení se zabýval Ústavní soud ve svém usnesení ze dne 27. 9. 2000, sp. zn. II. ÚS 156/2000, kde zdůraznil, že *„současná právní úprava podrobuje soudnímu přezkumu po stránce jejich zákonnosti ta rozhodnutí správních orgánů, která správní orgán vydal na základě zákonem povolené volné úvahy (správního uvážení). U těchto správních rozhodnutí přezkoumává soud pouze, zda nevybočila z mezí a hledisek stanovených zákonem [§ 245 odst. 2 občanského soudního řádu (dále jen "o. s. ř.")]. Současně není povinností přezkumného soudu nahradit použité správní uvážení svým vlastním. Součástí přezkoumání soudu je i posouzení, zda správní uvážení je logickým vyústěním řádného hodnocení skutkových zjištění. Pokud byly výše uvedené podmínky splněny, soud nemůže ze stejných skutkových zjištění vyvodit jiné závěry.*“
27. Na tyto závěry pak navázal Nejvyšší správní soud v několika svých rozhodnutích, např. v rozsudku ze dne 18. 12. 2003, č.j. 5 A 139/2002-46, ve kterém vyslovil, že *„úkol soudu není nahradit správní orgán v jeho odborné dozorové kompetenci ani nahradit správní uvážení uvážením soudním, ale naopak posoudit, zda se správní orgán v napadeném rozhodnutí dostatečně vypořádal se zjištěným skutkovým stavem, resp. zda řádně a úplně zjistil skutkový stav, a zda tam, kde se jeho rozhodnutí opíralo o správní uvážení, nedošlo k vybočení z mezí a hledisek stanovených zákonem.*“, dále pak v rozsudku ze dne 19. 12. 2013, č.j. 2 As 130/2012-20: *„Pokud jde o samotnou věcnou stránku užití moderace, je třeba uvést, že ukládání pokut za správní delikty se děje ve sféře volného správního uvážení (diskrečního oprávnění) správního orgánu, tedy v zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, respektive volit některé z více možných řešení, které zákon dovoluje. Na rozdíl od posuzování otázek zákonnosti, jimiž se soud musí při posuzování věci k žalobní námitce zabývat, je oblast správní diskrece soudní kontrole prakticky uzavřena. Podrobit správní uvážení soudnímu přezkoumání při hodnocení zákonnosti rozhodnutí lze jen potud, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení, vybočil-li z nich, nebo pokud volné*

uvážení zneužil; soud je oprávněn též posoudit, zda správním orgánem ustanovený rozhodný skutkový stav věci byl opatřen zákonným způsobem, případně zda není v logickém rozporu s výstupy provedené diskrece. Není však v pravomoci správního soudu, aby standardně vstupoval do role správního orgánu a pokládal na místo správní diskrece uvážení soudcovské, tedy například aby sám rozhodoval, jaká sankce (co do druhu a výše) by měla být uložena. Jedinou výjimkou je již citované ustanovení § 78 odst. 2 s. ř. s., jehož aplikace je odůvodněna zjevně nepřiměřenou výší pokuty (byť uložené v rámci zákona). Užitím moderačního práva soud především fakticky aprobejuje zákonnost napadeného správního rozhodnutí (v rámci hledisek vymezených žalobními body); v opačném případě je užití moderace vyloučeno a náprava může být zjednána pouze zrušením takového rozhodnutí (jeho části) pro jeho nezákonnost. Tím, že soud trest sníží nebo od něj upustí, nezpochybňuje závěr správního orgánu o tom, že žalobce porušil zákon a dopustil se správního deliktu, nýbrž nabrazuje jeho správní úvahu úvahou vlastní (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2005, č. j. 1 As 30/2004 - 82).“

28. Dle § 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.
29. Určitý návod pro postup soudů při přezkumu správního uvážení je obsažen v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, č.j. 1 Afs 1/2012-36: „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 (blíže 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). ... Hodnocení konkrétních skutkových okolností projednávaného případu a uložení přiměřeného trestu je imanentní součástí správního uvážení, do něhož správní soud není oprávněn v rámci soudního přezkumu aktivně zasahovat. Jak již bylo shora popsáno, případný zásah soudu do volného správního uvážení podle § 78 odst. 2 s. ř. s. a zmírnění uložené sankce je výjimečný; nastává pouze v případě, že žalobce takový

postup navrhne a současně výše uložené pokuty výrazně vybočuje z hlediska přiměřenosti, tedy je zjevně nepřiměřená.“

30. V tomto konkrétním případě soud shrnuje, že prvoinstanční orgán vyměřil žalobci pokutu ve výši 80 000 Kč, tedy 0,8 % nejvyššího možného zákonného rozpětí pro uložení sankce za spáchaný přestupek. Podle absorpční zásady byla pokuta uložena za nejzávažnější spáchaný přestupek, tj. za přestupek dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti. V souladu s § 140 odst. 4 písm. f) téhož zákona lze za tento přestupek uložit pokutu až do výše 10 000 000 Kč, nejméně však ve výši 50 000 Kč. Pokuta byla uložena při spodní hranici zákonné sazby. Žalovaný svým rozhodnutím tuto výši pokuty potvrdil. O zákonnosti vyměřené pokuty tedy není pochyb.
31. Pokud jde o individualizaci vyměřené pokuty, ani zde soud neshledal žádné pochybení. Správní orgány při rozhodování o výši pokuty přihlédly k závažnosti spáchaných přestupků, ke způsobu jejich spáchání, následkům a okolnostem, za nichž byly spáchány, a rovněž k poměrům žalobce, které byly zjištěny z jeho výpovědi a jím předložených kopií daňových přiznání k dani z příjmů za rok 2015 a 2016. Správní orgán I. stupně uvedl, jaké polehčující a přitěžující okolnosti vzal při rozhodování o výši uložené sankce v úvahu. V neprospěch žalobce bylo hodnoceno, že žalobce spáchal celkem dva přestupky. Za polehčující okolnost bylo považováno to, že žalobce při provádění kontroly spolupracoval, že se k jednání pod bodem 1 výroku I. prvoinstančního rozhodnutí doznal, a dále že dosud nebyl uznán vinným z přestupku či správního deliktu na úseku zaměstnanosti.
32. Soud vzhledem k uvedenému uzavírá, že v tomto případě je pokuta ve výši 80 000 Kč uložena v zákonné výši, odráží protiprávní jednání žalobce, je přiměřená jeho poměrům i okolnostem spáchání přestupků, plní tedy preventivní i represivní funkci.
33. Uložená pokuta ve výši 80 000 Kč se sice může žalobci jevit jako částka vysoká, nicméně s ohledem na výše uvedené ji nelze považovat zjevně nepřiměřenou.
34. V rozsudku ze dne 19. 4. 2012, č.j. 7 As 22/2012-23, Nejvyšší správní soud vyslovil, že *„Smyslem a účelem moderaace (§ 78 odst. 2 s. ř. s.) 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.“*
35. V rozsudku ze dne 21. 8. 2003, č.j. 6 A 96/2000-62, publ. pod č. 225/2004 Sb. NSS, pak Nejvyšší správní soud vyslovil, že *„O zjevně nepřiměřenou výši sankce (§ 78 odst. 2 s. ř. s.) nejde v případě, kdy pokuta byla uložena těsně nad spodní hranicí zákonného rozmezí.“*
36. V daném případě byla žalobci uložena pokuta ve výši 80 000 Kč, když za vážnější z obou přestupků bylo možno uložit pokutu v rozpětí od 50 000 Kč do 10 000 000 Kč. Pro srovnání: Ve druhém z uvedených rozsudků reagoval Nejvyšší správní soud na situaci, kdy byla účastníku řízení uložena pokuta ve výši 190 000 Kč, když za jím spáchaný správní delikt bylo možno uložit pokutu až do výše 5 000 000 Kč.
37. Vzhledem k výše uvedenému není možné žalobci uloženou pokutu ve vztahu ke spáchaným přestupkům považovat za zjevně nepřiměřenou, neboť nelze dojít k tomu, že by zjevně neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce, a nutno mít na zřeteli, že byla uložena těsně nad spodní hranicí zákonného rozmezí. Soud tedy uzavírá, že se v daném případě nejednalo o sankci zjevně nepřiměřenou, podmínky pro

moderaci uložené sankce soudem nebyly splněny, a soud proto k moderaci nepřistoupil.

Rozhodnutí soudu

38. Jelikož žaloba nebyla shledána důvodnou, soud ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

Náklady řízení

39. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. by měl právo na náhradu nákladů řízení žalovaný, když měl ve věci plný úspěch. Jelikož žalovaný nárok na náhradu těchto nákladů neuplatnil, rozhodl soud, 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 1. dubna 2021

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