



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců Mgr. Jany Brothánkové a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobce: **NATSTEF s.r.o.**, se sídlem Limuzská 2110/8, Praha, zastoupen JUDr. Marií Oswaldovou, advokátkou, se sídlem Bílkova 132/4, Praha, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, Opava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 8. 2012, č. j. 2625/1.30/12/14.3, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 21. 11. 2014, č. j. 30 A 102/2012 - 82,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na nákladech řízení o kasační stížnosti částku 4.114 Kč, k rukám zástupkyně JUDr. Marii Oswaldové, do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností žalovaný (dále též „stěžovatel“) napadá rozsudek Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) ze dne 21. 11. 2014, č. j. 30 A 102/2012 - 82 (dále jen „napadený rozsudek“), jímž krajský soud zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 8. 2012, č. j. 2625/1.30/12/14.3 (dále jen „napadené rozhodnutí“), a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Zároveň byla stěžovateli uložena povinnost zaplatit náklady řízení ve výši 21.985,10 Kč. Napadeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj se sídlem v Brně (dále jen „prvostupňový správní orgán“) ze dne 24. 5. 2012, č. j. 4144/9.30/12/14.3-RZ, kterým byla žalobci uložena pokuta ve výši 2.500.000 Kč dle ustanovení § 140 odst. 4 písm. f) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), a toto rozhodnutí potvrdil.

Žalobce se měl dopustit správního deliktu dle ustanovení § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), tím, že umožnil šesti fyzickým osobám bulharské státní příslušnosti, občanům Evropské unie, výkon nelegální práce dle § 5 písm. e) bod 1 zákona o zaměstnanosti spočívající v tom, že dne 13. 2. 2012 na stavbě Fakultní nemocnice u sv. Anny v Brně-ICRC (dále „FN u sv. Anny“), že tyto osoby vykonávaly pro žalobce závislou práci dělníka sádrokartonu, bez řádně uzavřeného základního pracovněprávního vztahu, čímž byl porušen § 3 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce (dále jen „zákoník práce“). Dále umožnil dvěma fyzickým osobám makedonské státní příslušnosti, které pobývaly na území ČR přechodně na základě Nařízení rady (ES) č. 539/2001, výkon nelegální práce dle § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti spočívající v tom, že dne 13. 2. 2012 na stavbě FN u sv. Anny tyto osoby vykonávaly pro žalobce taktéž práci dělníka sádrokartonu, bez platného povolení k zaměstnání, čímž byl porušen § 89 zákona o zaměstnanosti. Žalobce se měl nadále dopustit správního deliktu dle ustanovení § 140 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti tím, že umožnil dvěma fyzickým osobám makedonské státní příslušnosti, které pobývaly na území ČR bez oprávnění k pobytu, výkon nelegální práce dle § 5 písm. e) bod 3 zákona o zaměstnanosti spočívající v tom, že dne 13. 2. 2012 na stavbě FN u sv. Anny tyto osoby vykonávaly pro žalobce rovněž závislou práci dělníka sádrokartonu, bez platného povolení k pobytu na území ČR, čímž byl porušen § 89 zákona o zaměstnanosti.

Proti napadenému rozhodnutí žalobce brojil žalobou ke krajskému soudu. Žalobce se domáhal snížení uložené pokuty v rámci soudní moderace na přiměřenou výši, přičemž zdůraznil, že pokuta ve výši 2.500.000 Kč je nepřiměřená. Žalobce již ve svém odvolání namítal především to, že správní orgán při stanovení výše pokuty dostatečně nezhodnotil všechny předložené důkazy, především výši nákladů na platy pracovníků, zdravotní pojištění a pojistné na sociální zabezpečení. Žalovaný sice opakovaně konstatuje, že k argumentům žalobce přihlédl, popř. že je zohlednil jako polehčující okolnost, neuvádí však, jakým způsobem tyto argumenty hodnotil a vážil. Žalovaný ani základním matematickým způsobem nevyčíslil, jak dospěl k závěru, že uložená pokuta je přiměřená a odpovídající. Žalobce zdůraznil, že pro zhodnocení majetkových poměrů společnosti je v první řadě vypovídající zisk po zdanění, nikoliv obrat, který nemá přímý vliv na cash-flow společnosti a nelze z něj dovozovat platební schopnost. K tomu žalobce předložil smlouvu s Komerční bankou ze dne 9. 4. 2009 o zřízení a vedení běžného účtu s povoleným debetem a rovněž výpisy z účtu za posuzované období (tj. kalendářní roky 2010, 2011 a leden a únor 2012). Dle nich se dlouhodobě pohybuje v záporných číslech. Obdobný smluvní vztah má žalobce i s bankou Reiffeisenbank. Žalobce dále namítal, že i přestože měl správní orgán při posuzování výše pokuty k dispozici celé účetnictví, neposuzoval, zda zjištěný obrat a cash-flow celé společnosti jsou v dotčeném období ze značné části úvěrovány, a proto nelze usuzovat na platební schopnost žalobce. V návaznosti na uvedené skutečnosti žalobce odkázal na rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 - 133, náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/02 a sp. zn. Pl. ÚS 38/02, které se mimo jiné týkaly posuzování likvidačního charakteru pokuty. Na základě uvedené judikatury se žalobce domníval, že postup správních orgánů při zjištění majetkových poměrů nebyl dostatečný.

pokračování

Žalobce si byl vědom závažnosti spáchaných správních deliktů, ale odmítl uloženou pokutu ve výši 2.500.000 Kč, jelikož byl toho názoru, že jeho jednáním nevznikla žádná škoda a zákonný zájem nebyl ohrožen v takové míře, aby uložená pokuta splňovala výchovný účel správní sankce a byla považována za odpovídající a přiměřenou. V návaznosti také uvedl, že v důsledku této pokuty bude zničena majetková základna pro jeho další podnikatelskou činnost a přijde o zaměstnání přes 100 osob, jež jsou závislé na jeho fungování.

Krajský soud v Brně dospěl k závěru, že žaloba je důvodná. Soud v odůvodnění rozsudku uvedl, že pro ukládání pokuty za správní delikt platí principy zákonnosti trestu, individualizace trestu, ale také povinnost přezkoumávat majetkové poměry pachatele deliktu pro případný likvidační charakter uložené pokuty. V usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 - 133, Nejvyšší správní soud vyslovil, že likvidační pokutou rozumí sankci, která je 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 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 dostane na základě této pokuty do existenčních potíží. Nejvyšší správní soud ve zmíněném usnesení současně uvedl, že pravomoci správního orgánu ke zjišťování osobních a majetkových poměrů účastníka řízení jsou do určité míry omezené. Nelze totiž opomenout důkazní břemeno účastníka řízení, které nese i v řízení o správním deliktu, pokud jde o prokázání jeho vlastních tvrzení (§ 52 správního řádu). 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 majetkových poměrech a tyto také věrohodným způsobem doloží, v opačném případě si za určitých podmínek může správní orgán učinit jen základní představu o příjmech a majetku účastníka řízení, a to i na základě odhadu. V návaznosti na uvedenou judikaturu krajský soud provedl dokazování žalobcem předloženými důkazy, tedy pomocí výsledovky za první dva měsíce roku 2012 a výpisy z účtů, a nadále vycházel ze skutkového stavu doplněného provedeným dokazováním. V projednané věci pak soud dospěl k závěru, že správní orgán neprovedl dostatečné zjištění skutkového stavu věci - tj. majetkových poměrů žalobce. V průběhu správního řízení byla doložena rozvaha a výkaz zisku a ztráty ke dni 31. 12. 2012 a ke dni 31. 12. 2011, dále bylo doloženo daňové přiznání za roky 2010 a 2011. Z těchto podkladů vyplývá, že žalobce vykázal za rok 2010 zisk ve výši 103.000 Kč a za rok 2011 zisk 43.000 Kč. Za první dva měsíce činnosti roku 2012 dle výsledovky předložené ve správním řízení činil provozní výsledek hospodaření částku 399.000 Kč. Tento údaj je však korigován výsledovkou za měsíc leden a za měsíc únor 2012 ze dne 3. 9. 2012, provedenou k důkazu. Dle této korigované výsledovky hospodářský zisk za období měsíce ledna činil -703.731,75 Kč a za období měsíce února -391.607,21 Kč. Na základě této skutečnosti krajský soud uvedl, že uložená pokuta ve výši 2.500.000 Kč byla vyšší než zisk (za období roku 2010 takřka 25 násobně a za rok 2011 více než 58 násobně) a odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2012, č. j. 4 Ads 133/2011 - 183, v němž byla shledána jako zjevně likvidační pokuta ve výši 3 až 6 násobku zisku. Krajský soud dospěl k závěru, že zisk žalobce za rok 2011 a 2010, stejně jako ztráta za první dva měsíce roku 2012, ani nemovitý majetek či movitý majetek např. ve formě osobních či nákladních automobilů nemohou odůvodnit výši pokuty. Navíc poukázal na skutečnost, že v rozhodnutí správního orgánu

absentuje právě zmíněná úvaha, jaká konkrétní aktiva či pasiva by dle jeho názoru odůvodňovala uložení této pokuty.

Krajský soud reagoval na námitku správního orgánu k dokazování výkazem zisku a ztrát ke dni 31. 12. 2012 a 31. 12. 2013 (výsledek hospodaření před zdaněním za rok 2012 ve výši 139.000 Kč a za rok 2013 ve výši 143.000 Kč), že sice překračuje skutkový stav ke dni rozhodnutí žalovaného, nicméně i takovéto hodnoty indikují, že uložená pokuta může být pro žalobce likvidační. Ze skutečností, tak jak byly hodnoceny správními orgány, dle názoru krajského soudu plyne, že výše pokuty by pro žalobce mohla být likvidační ve smyslu definice provedené rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu.

Při posouzení celé věci krajský soud přihlédl také k nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 9. 2014, ve kterém rozhodl, že ustanovení § 140 odst. 4 písm. f) zákona zaměstnanosti se ve slovech „nejméně však ve výši 250.000 Kč“ ruší. Dle názoru krajského soudu správní orgány vycházely při určení výše pokuty i z toho, že minimální sankce činila 250.000 Kč. Ta však byla výše zmiňovaným rozhodnutím Ústavního soudu zrušena. Soudu je z úřední činnosti známo, že správní orgán v obdobných případech ukládal za zjištěné jedno pochybení spočívající v umožnění výkonu nelegální práce pro jednu osobu pokutu ve výši 250.000 Kč, tj. na spodní hranici pokuty stanovené zákonem. To by pak korespondovalo i s tím, že žalobci byla uložena pokuta ve výši 2.500.000 Kč za umožnění výkonu nelegální práce deseti osobám.

Krajský soud nevyužil svého moderačního oprávnění, neboť po zrušujícím rozhodnutí již není možné odvozovat výši pokuty od spodní hranice sazby a tím ani vycházet z dlouhodobé správní praxe. K moderaci soud nepřistoupil i proto, že nebyly v úplnosti zhodnoceny všechny skutečnosti, které by mohly ovlivnit výši pokuty.

Krajský soud zrušil napadené rozhodnutí a vrátil žalovanému věc k dalšímu řízení.

Proti napadenému rozsudku žalovaný brojí kasační stížností, podanou z důvodu nesprávného posouzení právní otázky, nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí, nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti rozhodnutí a dále z důvodu vady řízení mající vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé [tj. z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s“).]

Stěžovatel namítá, že krajský soud postupoval v rozporu s § 75 odst. 1 s. ř. s., který stanovuje, že soud při přezkoumávání rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (v daném případě ke dni 22. 8. 2012, kdy bylo rozhodnutí stěžovatele zasláno prostřednictvím veřejné datové sítě žalobci). Krajský soud přesto provedl dokazování a vycházel z listin vztahujících se k majetkovým poměrům žalobce, a to mimo jiné z výsledovky za období měsíce ledna a měsíce února 2012 (sestavené ke dni 3. 9. 2012), rozvahy ke dni 31. 12. 2012 a rozvahy ke dni 31. 12. 2013, výpisů zisku a ztráty ke dni 31. 12. 2012 a ke dni 31. 12. 2013. Stěžovatel se na základě těchto skutečností domnívá, že uvedené důkazy neměly být provedeny a důvody krajského soudu pro postup v rozporu s § 75 odst. 1 s. ř. s. nelze opodstatnit, jelikož je absolutně nemožné předvídat, jakým směrem se bude ubírat hospodaření subjektu po

pokračování

vydání správního rozhodnutí. Podle stěžovatele se jedná o vadu řízení, jež měla za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé.

Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku podle stěžovatele spočívá v tom, že krajský soud neodůvodnil, proč přihlédl k výsledovkám za období měsíce ledna 2012 a měsíce února 2012, jež byly dodány dne 3. 9. 2012, namísto k údajům, které byly předloženy ve správním řízení. Navíc stěžovatel považuje výsledovky předložené žalobcem přinejmenším za diskutabilní, jelikož nelze s jistotou tvrdit bez bližšího zkoumání účetnictví, že výsledovky odrážejí skutečný stav hospodaření žalobce. Je potřeba zmínit, že uvedené výsledovky žalobce nezakládá do sbírky listin vedené obchodním rejstříkem a tyto nejsou účetními doklady sestavenými pro příslušný finanční úřad jako součást daňového přiznání.

Podle stěžovatele trpí napadený rozsudek nepřezkoumatelností spočívající v nesrozumitelnosti rozhodnutí. Stěžovatel se domnívá, že odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu je vnitřně rozporné, jelikož krajský soud na straně jedné vytýká správním orgánům, že neprovedly dostatečné zjištění skutkového stavu věci (majetkových poměrů žalobce), na straně druhé však z tohoto stavu vychází, ba dokonce krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku blíže nespecifikuje, které jiné důkazy měly správní orgány pro dostatečné zjištění skutkového stavu provést. Naopak v odůvodnění rozsudku uvádí, že „ze skutečností, tak jak byly hodnoceny správními orgány, tedy dle názoru soudu plyne, že pokuta pro žalobce mohla být likvidační“.

Nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky stěžovatel spatřuje v pochybení krajského soudu, který došel k závěru, že správní orgán nepřihlédl k majetkovým poměrům žalobce. Stěžovatel uvádí, že při určení výše uložené pokuty vycházely správní orgány ze závažnosti správních deliktů, jichž se žalobce dopustil a připomíná, že se žalobce dopustil právě dvou správních deliktů. Stěžovatel deklaruje, že při určení výše pokuty správní orgány vycházely z listin doložených v průběhu řízení žalobcem, také mimo jiné z majetkových poměrů žalobce, přestože se nejedná o hledisko uvedené v ust. § 141 odst. 2 zákona o zaměstnanosti. Jednou z těchto listin byla výsledovka za měsíc leden a měsíc únor 2012, kterou žalobce předložil dne 19. 4. 2012. Dle doložených listin správní orgán dospěl k názoru, že žalovaný vykazuje trvale ziskovou tendenci. V případě, že by stěžovatel připustil, že údaje v předložené výsledovce byly zkreslené, je nutno zdůraznit, že žalobce na tuto možnost zkreslených údajů správní orgány neupozornil, a to ani při odvolání dne 28. 6. 2012. Správní orgány tedy neměly o pravdivosti předložených údajů pochyb. Stěžovatel nepopírá, že výše uložené pokuty přesahovala hospodářský zisk žalobce. Poukazuje-li krajský soud na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2012, č. j. 4 Ads 133/2011 - 183 (věc DAN a další), je dle stěžovatele nutno připomenout závěry Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 14. 8. 2014, č. j. 10 Ads 140/2014 - 58, který uvádí, že nelze odhlížet od specifik věci DAN a další. Závěry z věci DAN a další tedy nelze mechanicky přenášet na nyní posuzovanou věc. Za přílehlavý považuje stěžovatel i další závěr, který dle stěžovatele z rozsudku ve věci DAN vyplývá, a sice to, že není možné, aby delikvent podnikající ve ztrátě nebyl za správní delikt nikdy postižitelný. Stěžovatel dále uvádí, že výpisy z účtů nebyly žalobcem ve správním řízení doloženy a připomíná, že dle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 - 133, záleží především na účastníku řízení, zda projeví

svůj zájem na tom, aby pro něj uložená pokuta neměla likvidační důsledky, tím, že správnímu orgánu poskytne základní údaje o svých majetkových poměrech a tyto také věrohodným způsobem doloží. Pokud tak účastník řízení neučiní, bude správní orgán oprávněn vyjít pouze z údajů, které vyplynuly z dosavadního průběhu řízení, a které si správní orgán může zjistit bez součinnosti s účastníkem řízení. Dle stěžovatele správní orgány postupovaly v intencích závěrů rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ve výše uvedeném usnesení.

Stěžovatel si je vědom nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 9. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 52/13, vztahujícího se ke zrušení ust. § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti ve slovech „nejméně však ve výši 250.000 Kč“, tedy ke spodní hranici pokuty za správní delikt nelegální práce. Nicméně se domnívá, že v daném případě spodní hranice zákonného rozpětí nebránila individualizaci konkrétního případu. K tomuto stěžovatel poukazuje na výši udělené pokuty 2.500.000, která převyšuje spodní hranici zákonného rozpětí o 2.250.000 Kč, jakož i na to, že správní orgány porovnávaly výši udělené pokuty s horní hranicí zákonného rozpětí, nikoli se spodní hranicí zákonného rozpětí. Matematický výpočet krajského soudu nemá oporu v odůvodnění správních rozhodnutí a je pouhou nepodloženou spekulací krajského soudu, neboť není opřena o žádnou statistiku rozhodnutí orgánů inspekce práce.

Ze všech výše uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti zdůraznil, že před soudem opakovaně uváděl, že si je vědom závažnosti spáchaných deliktů, svoji odpovědnost za ně přijal a od počátku byl srozuměn s tím, že za spáchané delikty mu bude uložena sankce, domáhal se však snížení této sankce z důvodu nepřiměřené výše této pokuty, která by nevyhnutelně vedla k jeho likvidaci. Žalobce odmítá, že by bylo jeho cílem úmyslné „zkreslování“ účetnictví a rovněž uvedl, že za dobu svého podnikání dosud nebyl za jakýkoliv správní delikt trestán. S právním posouzením krajského soudu se žalobce ztotožňuje.

K namítané vadě řízení pro rozpor s § 75 odst. 1 s. ř. s. odkázal žalobce na rozhodnutí Ústavního soudu (na usnesení ze dne 5. 1. 2012, sp. zn. III. ÚS 2997/11), kde Ústavní soud potvrdil, že soudy přezkoumávají zákonost rozhodování orgánů veřejné správy k určitému datu, tedy podle stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, což však nebrání tomu, aby z hlediska zásad tzv. plné jurisdikce zopakovaly nebo doplnily důkazy provedené příslušným správním orgánem. Dále se domnívá, že vzhledem k zásadě volného hodnocení důkazů, pokud krajský soud dospěl k názoru, že už i účetní hodnoty ke dni rozhodnutí stěžovatele indikují, že pokuta uložená žalobkyni může být likvidační, byl postup dle ustanovení § 77 s. ř. s. racionální a účelný pro to, aby bylo možné učinit jednoznačný závěr ohledně (likvidačního) charakteru uložené pokuty, kterou žalobce ve správní žalobě napadal. Tj. nikoliv až na základě důkazů provedených při jednání krajského soudu, ale již z důkazů předložených ve správním řízení dospěl krajský soud k závěru, že správní orgán nezjistil veškeré rozhodné skutečnosti svědčící ve prospěch i neprospěch žalobce, přestože v námitkách proti rozhodnutí prvostupňového orgánu na likvidační charakter pokuty poukazoval.

pokračování

Žalobce je toho názoru, že krajský soud svůj rozsudek odůvodnil řádně a srozumitelně a navrhuje, aby Nejvyšší správní soud ponechal rozsudek krajského soudu v platnosti.

Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti nejprve hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a není na místě kasační stížnost odmítnout pro nepřipustnost. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.

Z obsahu kasační stížnosti vyplývá, že ji stěžovatel podal z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení spočívá v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní názor, popř. je sice aplikován správný právní názor, ale tento je nesprávně vyložen. Podle písm. d) téhož ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Stěžovatel tvrdí nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku spočívající v nesrozumitelnosti rozhodnutí, kdy výroky krajského soudu jsou vnitřně rozporné. Dále stěžovatel namítá nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost kasační stížností napadeného rozhodnutí je podle § 109 odst. 4 s. ř. s. důvodem, k němuž Nejvyšší správní soud přihlédne i tehdy, jestliže jej stěžovatel neuplatní v kasační stížnosti. Před samotným posouzením věci je nutné předeslat, že je-li rozhodnutí soudu nepřezkoumatelné, nelze z povahy věci přezkoumat jiné důvody, které se týkají samotného hmotně-právního posouzení kasačních námitek.

Dle stěžovatele vnitřní rozpornost napadeného rozsudku spočívá v situaci, kdy na jedné straně krajský soud vytýká správním orgánům, že neprovedly dostatečné zjištění skutkového stavu věci, tj. majetkových poměrů žalobce, na straně druhé však z tohoto stavu vychází, ba dokonce v rozsudku konstatuje, že ze skutečností, tak jak byly hodnoceny správními orgány, plyne, že pokuta by pro žalobce mohla být likvidační. Nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí poté spatřuje v absenci úvahy, proč krajský soud přihlédl k pozměněným výsledkům za období měsíce ledna a měsíce února 2012, sestavenými ke dni 3. 9. 2012, které žalobce doložil v řízení před soudem, namísto k výsledovce za daná období ke dni 28. 2. 2012, kterou doložil žalobce v průběhu správního řízení.

Nejvyšší správní soud neshledal námitky stěžovatele k nepřezkoumatelnosti rozhodnutí důvodné.

Krajský soud provedl dokazování žalobcem předloženými důkazy, na jejichž základě dospěl k závěru, že správní orgány neprovedly dostatečné zjištění skutkového stavu věci a jimi zjištěné skutečnosti by mohly vést k závěru o likvidačním charakteru uložené pokuty. Krajský soud své závěry zdůvodnil mimo jiné výší hospodářského výsledku žalobce za období roku 2010 a období roku 2011, kde je nepochybné, že uložená pokuta ve výši 2.500.000 Kč byla vyšší, než zisk (za období roku 2010 téměř 25 násobně a za rok 2011 více než 58 násobně) a v této souvislosti krajský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2012, č. j. 4 Ads 133/2011 - 183, v němž zmiňovaný soud shledal likvidační pokutu ve výši 3 až 6 násobku zisku. Dále se krajský soud zabýval výší majetku žalobce a především jeho alokací. V návaznosti na zjištěné skutečnosti požadoval po správním orgánu úvahu v tom směru, jaká konkrétní aktiva či pasiva by odůvodňovala uložení pokuty ve výši 2.500.000 Kč. Krajský soud tedy správnímu orgánu vytkl nedostatečné zjištění skutkového stavu, tj. majetkových poměrů žalobce, které by vedlo k dostatečnému odůvodnění výše uložené sankce. Dle názoru Nejvyššího správního soudu krajský soud ve svém rozhodnutí postupoval v souladu s § 77 odst. 2 s. ř. s., kdy v rámci dokazování zopakoval nebo doplnil důkazy provedené správním orgánem. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že při posuzování zákonnosti uložené sankce správní soud přezkoumá, zda správní orgán při stanovení výše sankce zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, zda jeho úvahy o výši pokuty jsou racionální, ucelené, koherentní a v souladu se zásadami logiky, ale rovněž zda uložená pokuta není likvidační (srov. např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 - 133, dostupné na www.nssoud.cz). V napadeném rozsudku nelze spatřovat vnitřní rozpor, jelikož krajský soud v celém rozsahu odůvodnění udržuje kontinuitu svého rozhodnutí, kdy vytyká správnímu orgánu nedostatečné zjištění majetkových poměrů žalobce a poukazuje na skutečnost, že mohlo dojít k likvidačnímu charakteru uložené pokuty. V závěru svého rozhodnutí krajský soud pouze podtrhuje své dosavadní tvrzení a nevyužívá svého moderačního oprávnění, právě proto, že napadené rozhodnutí ruší, jelikož nebyly zhodnoceny všechny skutečnosti, které by mohly ovlivnit výši uložené pokuty.

Taktéž se nelze ztotožnit s námitkou stěžovatele stran tvrzené nepřezkoumatelnosti rozhodnutí pro nedostatek důvodů. Krajský soud mimo jiné přihlédl k pozměněným výsledkům za období měsíce ledna a února 2012, sestaveným ke dni 3. 9. 2012, které žalobce doložil v řízení před soudem, namísto k výsledkům za období ke dni 28. 2. 2012, kterou doložil žalobce v průběhu správního řízení. Dle stěžovatele je uvedený postup v rozporu s § 75 odst. 1 s. ř. s. a domnívá se, že uvedené důkazy neměly být provedeny. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že zákon v první řadě umožňuje zopakovat důkazy provedené správním orgánem, a to i přesto, byl-li důkaz proveden správními orgány procesně správně a je přezkoumatelně dokumentován ve správním spisu, činí-li účastníci z něho vyplývající skutkové zjištění sporným. O skutkovém stavu si soud učiní úsudek na základě obsahu správního spisu, nebo pomocí dokazování dle § 77 odst. 2 s. ř. s. Krajský soud při svém rozhodování nesmí být omezen ve skutkových otázkách jen tím, co nalezl správní orgán, a to ani co do rozsahu provedených důkazů, ani jejich obsahu. Soud zcela samostatně a nezávisle hodnotí správnost a úplnost skutkových zjištění učiněných

pokračování

správním orgánem a zjistí-li přitom skutkové deficity, může reagovat jednak tím, že uloží správnímu orgánu jejich odstranění, nahrazení či doplnění, nebo tak učiní sám. Tato činnost soudu je nezbytným předpokladem pro bezvadný právní přezkum napadeného rozhodnutí, neboť jen správně a úplně zjištěný skutkový stav v řízení bez procesních vad může být podkladem pro právní posouzení věci (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2007, č. j. 1 As 32/2006 - 99). Krajský soud může také doplnit dokazování, třeba i o takové důkazy, které správní orgán nemohl mít při svém rozhodování k dispozici, neboť v době rozhodování neexistovaly, avšak i takovéto důkazy musejí vypovídat o skutkovém stavu ke dni vydání rozhodnutí ve věci dle § 75 odst. 1 s. ř. s. Lze tedy uzavřít, že i v případech, kdy soud přistoupí k vlastnímu dokazování, tedy opakuje důkazy provedené již předtím správním orgánem, nebo provede důkazy jím dosud neprovedené, hodnotí provedené důkazy v souhrnu i jednotlivě tak, aby došlo k jejich vzájemnému skloubení a provázání s důkazy provedenými a zhodnocenými správním orgánem, soud nadále vychází ze skutkového a právního stavu takto zjištěného (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2007, č. j. 1 As 32/2006 - 99). V posuzovaném případě krajský soud zopakoval dokazování pomocí žalobcem předložené výsledovky za období ke dni 28. 2. 2012 vztahující se na období měsíce ledna 2012 a období února 2012, a přestože správní orgány s jím známými skutečnostmi provedly důkaz touto výsledovkou procesně správně, na základě nových důkazů předložených krajskému soudu (výsledovky sestavené ke dni 3. 9. 2012) soud dospěl k rozdílnému závěru. Výsledovka předložená krajskému soudu sice byla sestavena až po rozhodnutí správního orgánu, tedy v době rozhodnutí správního orgánu ještě neexistovala, nicméně pouze osvědčuje skutkový stav, který tu byl v době jeho rozhodování. Vzhledem k tzv. plné jurisdikci soudního přezkumu dle § 77 odst. 2 s. ř. s. tedy v posuzovaném případě krajský soud zkoumal žalobcem předloženou výsledovku za období ke dni 28. 2. 2012 zcela racionálně, správně a zjištěné závěry mohly sloužit jako podklad pro jeho rozhodnutí. Shodného závěru pak lze dosáhnout i u provedení důkazu pomocí žalobcem předložených výpisů z účtů. Naopak pokud stěžovatel odkazuje na nezákonné rozhodnutí ve věci samé s ohledem na použití rozvahy ke dni 31. 12. 2012, rozvahy kde dni 31. 12. 2013, výpisů zisku a ztráty kde dni 31. 12. 2012 a kde dni 31. 12. 2013, lze souhlasit, že se tyto předložené důkazy nevztahují ke skutkovému stavu ke dni vydání rozhodnutí ve věci, nicméně krajský soud si byl této skutečnosti vědom, jak ostatně sám uvádí v odůvodnění napadeného rozsudku, a své rozhodnutí na nich nezakládá, pouze uvádí, že i tyto hodnoty (kdyby byly jako důkazní prostředek přípustné) indikují, že uložená pokuta může být pro žalobce likvidační.

Stěžovatel dále namítal nesprávné posouzení právní otázky krajským soudem. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že při respektování principu plné jurisdikce není vyloučeno, aby žalobce až v žalobě úspěšně namítal určité skutkové tvrzení s tím, že zásadně mění náhled na celkový skutkový stav zjištěný správními orgány, ačkoliv tuto námitku dříve správní orgány neposuzovaly, jelikož ji žalobce neuplatnil. Nejvyšší správní soud dle ustálené judikatury uvádí, že žalobce je oprávněn uplatnit v žalobě všechny důvody, pro které považuje napadené správní rozhodnutí za nezákonné, bez ohledu na skutečnost, že některé z nich neuplatnil v odvolacím řízení, ač tak učinit mohl. Oporu v protikladném názoru nelze nalézt ani v § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s., který účastníku pro formulaci žalobních bodů předepisuje určité náležitosti, nestanoví mu však žádná omezení, stejně tak nelze omezení rozsahu přezkumné činnosti soudu ohledně některých žalobních bodů dovodit z ust. 75 odst. 2 s. ř. s., a to ani při použití restriktivního výkladu (srov.

usnesení rozšířeného senátu ze dne 26. 8. 2008, č. j. 7 Afs 54/2007 - 66). Ani této námitce tedy nemohl Nejvyšší správní soud přisvědčit, přestože správní orgány měly tuto původní výsledovku předloženou samotným žalobcem z jeho pohledu za správnou. Ke shodnému závěru lze dospět také u předložených výpisů z účtů.

Ze všech uvedených důvodů Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost jako nedůvodnou a zamítl ji.

O náhradě nákladů rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1, 2 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, které mu vznikly. V řízení o kasační stížnosti vznikly žalobci náklady řízení zaplacením odměny právní zástupkyně. Odměna zástupkyně činí za jeden úkon právní služby vyjádření ke kasační stížnosti 3.100 Kč [§ 1 odst. 1, § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška“)] a náhrada hotových výdajů činí 1 x 300 Kč (§ 13 odst. 3 vyhlášky). Zástupkyně žalobce doložila, že je plátkyní daně z přidané hodnoty, a proto se podle § 57 odst. 2 s. ř. s. odměna zvyšuje o částku odpovídající této dani, která činí 21 % z částky 3.400 Kč, tj. 714 Kč. Náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti tak činí celkem 4.114 Kč. Tuto částku je stěžovatel povinen zaplatit žalobci k rukám jeho právní zástupkyně ve lhůtě třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 15. dubna 2015

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu