



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně senátu JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Ondřeje Sekvarda v právní věci žalobce: **KOŽELUHA - ČESKÝ TRUHLÁŘ s.r.o.**, se sídlem Daimlerova 1168/1, Plzeň, zastoupená JUDr. Markem Görgesem, advokátem se sídlem Žižkova 52, Plzeň, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, Opava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 6. 2017, č. j. 948/1.30/17-3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 4. 2019, č. j. 30 A 169/2017 - 50,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Rozsudkem Krajského soudu v Plzni označeným v záhlaví byla zamítnuta žaloba žalobce proti rozhodnutí žalovaného, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj ze dne 12. 1. 2017, č. j. 20078/6.30/16 - 9 (dále jen „rozhodnutí správního orgánu prvního stupně“), kterým byla žalobci podle § 140 odst. 4 písm. a) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném do 30. 6. 2017 (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), uložena pokuta ve výši 16 000 Kč za správní delikt podle § 140 odst. 2 písm. b) zákona o zaměstnanosti, kterého se dopustil tím, že nezaměstnával osoby se zdravotním postižením

ve výši povinného podílu osob na celkovém počtu zaměstnanců, stanoveného ustanovením § 81 odst. 1 věta druhá zákona o zaměstnanosti, a tuto povinnost deklaroval plnit odvodem do státního rozpočtu dle ustanovení § 81 odst. 2 písm. c) citovaného zákona, přičemž nedodržel zákonný termín uvedený v ustanovení § 82 odst. 2 citovaného zákona (tedy 15. 2. 2016) a platbu odvodu za rok 2015 do státního rozpočtu provedl až dne 10. 3. 2016, tedy 24 dnů po zákonném termínu. Dále se dopustil správního deliktu podle § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti tím, že do 15. února následujícího roku písemně neohlásil krajské pobočce Úřadu práce České republiky plnění povinného podílu zaměstnávání osob se zdravotním postižením, včetně způsobu plnění za rok 2015. Žalobce nedodržel zákonný termín a písemné ohlášení plnění povinného podílu osob se zdravotním postižením na celkovém počtu zaměstnanců předložil Úřadu práce České republiky dne 11. 3. 2016, tedy 25 dnů po zákonném termínu. Porušil tím ustanovení § 83 věty první zákona o zaměstnanosti. Dále mu byla uložena povinnost nahradit náklady řízení. Žalovaný se ztotožnil se závěry správního orgánu prvního stupně, když oba správní delikty byly prokázány. Dle jeho názoru nebylo možné vzít do úvahy dobrovolné zaplacení povinného podílu ze strany žalobce jako formu účinné lítosti, ale pouze jako polehčující okolnost; nebylo na místě posoudit jako polehčující okolnost pouze nedbalostní zavinění. Jako polehčující okolnost byla zohledněna dosavadní bezúhonnost žalobce. Závažnost deliktů pak byla vyjádřena především zákonným rozpětím možné pokuty a výši odvodu, který byl žalobce povinen zaplatit, stejně jako ohrožením zájmu státu na uplatnění osob se zdravotním postižením na trhu práce i ziskem neoprávněné výhody na straně žalobce oproti jiným subjektům na trhu. Vyšší pokuta pak byla odůvodněna délkou trvání protiprávního stavu. Vzhledem k majetkové situaci žalobce pokuta nebyla likvidační.

II. Rozhodnutí krajského soudu

[2] Krajský soud napadeným rozsudkem žalobu zamítl, neboť správní orgány obou stupňů dospěly ke správným závěrům. S ohledem na to, že nepanoval spor o to, zda se žalobce správních deliktů dopustil, ale pouze o výši pokuty, soud se zabýval pouze uloženou pokutou. Forma zavinění dle soudu nehraje při posouzení vzniku odpovědnosti či druhu sankce a její výše u správního deliktu roli, proto ji správně nehodnotily ani správní orgány. Rovněž správně nepřihlížely k dobrovolnému uhrazení povinného plnění jako k účinné lítosti, pouze jako k polehčující okolnosti, neboť účinná lítost nemá v oblasti správního trestání místo. Pokuta byla uložena v přiměřené výši, když správní orgány postupovaly v mezích správního uvážení, respektující zákonná kritéria – při dolní hranici sazby ve výši 1,6 % její maximální možné výše. Nebylo na místě srovnávání s institutem daňového práva. Dosavadní bezúhonnost zohlednily správní orgány jako polehčující okolnost, byť stručným konstatováním.

III. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[3] V kasační stížnosti proti shora specifikovanému rozsudku žalobce (dále jen „stěžovatel“) uvedl, že je nepřezkoumatelný, neboť se nijak nevypořádal s nepřezkoumatelností rozhodnutí správních orgánů v otázce posouzení bezúhonnosti stěžovatele v dřívějších fázích řízení [§ 103 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „s. ř. s.“], přičemž rozhodnutí správních

pokračování

orgánů se vyznačuje nedostatečným a nesrozumitelným odůvodněním rozhodujících okolností [§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.]. Pouhý odkaz na rozhodnutí správního orgánu prvního stupně není řádným odůvodněním; to měl soud napravit.

[4] Dále stěžovatel namítl, že uložená pokuta je nepřiměřená a tedy nezákonná, neboť neodpovídá závažnosti skutku [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Nebylo nijak zohledněno doznání stěžovatele či dobrovolné dodatečné splnění porušené povinnosti. Prodlení při splnění povinnosti bylo krátké a šlo pouze o relativně nižší částku. Výše pokuty je pak 112 % částky, s níž byl stěžovatel v prodlení, resp. 1715 % roční sazby při zohlednění denní výše pokuty. Správní soud nezvažil možnost moderace výše pokuty, k níž jinak byly dány podmínky, neboť tato neodpovídá všem okolnostem, jež je třeba vzít v úvahu pro její stanovení.

[5] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na napadený rozsudek, s nímž se ztotožnil.

IV. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti. Konstatoval, že stěžovatel je osobou oprávněnou k jejímu podání (§ 102 s. ř. s.), kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[7] Důvodnost kasační stížnosti Nejvyšší správní soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), přičemž žádnou takovou vadu neshledal.

[8] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, jež je úzce spojena s námitkou vad řízení před správními orgány obou stupňů spočívajících v nesrozumitelnosti jejich rozhodnutí [IV./A; § 103 odst. 1 písm. d) a b) s. ř. s.] a dále námitkou nezákonnosti v podobě nesprávného posouzení právní otázky soudem [IV./B; § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

IV./A

[9] K tomu, aby bylo možné posoudit napadené rozhodnutí soudu, je třeba, aby bylo přezkoumatelné. Při posuzování nepřezkoumatelnosti soud zkoumá, zda z odůvodnění napadeného rozhodnutí vyplývá vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Ústavní soud v nálezu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08 (publ. pod č. 225/2008 ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. 51), konstatoval, že „soudy jsou povinny své rozhodnutí řádně odůvodnit; jsou povinny též vysvětlit, proč se určitou námitkou účastníka řízení nezabývaly (např. proto, že nebyla uplatněna v zákonem stanovené lhůtě). Pokud tak nepostupují, porušují právo na spravedlivý proces garantované čl. 36 odst. 1 Listiny“. Dále např. z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, (publikovaný jako ostatní rozhodnutí zdejšího soudu na www.nssoud.cz), plyne že „není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní

argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci z hlediska účastníka řízení klíčovou, na níž je postaven základ jeho žaloby“. V rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, (publ. pod č. 134/2004 Sb. NSS), Nejvyšší správní soud konstatoval, že „nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody. Za takové vady lze považovat případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny“.

[10] Stejná kritéria jako právě uvedená platí i pro přezkum rozhodnutí správního orgánu. Pokud takové rozhodnutí obsahuje nedostatky, díky nimž z něho nelze zjistit, jaká skutková zjištění učinil a o jaká opřel svoje rozhodnutí, případně jsou tato zjištění rozporná, jedná se i zde o rozhodnutí nepřezkoumatelné. V tomto směru je na místě zmínit závěry usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 74 (publ. pod č. 1566/2008 Sb. NSS), že „z rozhodnutí odvolacího správního orgánu musí vyplývat nejen to, jak tento správní orgán naložil s odvolacími důvody, ale musí z něj i dostatečně srozumitelně vyplývat skutkový a právní závěr, na jehož základě bylo přezkoumávané rozhodnutí vydáno. Odvolací správní orgán je tedy povinen ve svém rozhodnutí objasnit rozhodující skutkové okolnosti projednávané věci a vymezit právní rámec (právní normy), v jehož mezích byl skutkový stav posuzován, a teprve po té je povinen řádně se vypořádat s odvolacími námitkami“.

[11] Jak napadený rozsudek krajského soudu, tak i rozhodnutí správních orgánů obou stupňů shora naznačeným kritériím přezkoumatelnosti dostály, protože je námitka spočívající ve vadách řízení a nepřezkoumatelnosti nedůvodná.

[12] Krajský soud se otázkou zohlednění bezúhonnosti správními orgány osobou stupňů zabýval, když uvedl, že se sice žalovaný k dané otázce nevyjádřil, učinil tak však správní orgán prvního stupně. Ten ji dle svého rozhodnutí vzal jako okolnost polehčující, když ke sdělení stěžovatele, že se jednalo o ojedinělé pochybení, uvedl (str. 4), že k tomu přihlédl, neboť „v opačném případě by byla pokuta vyšší“. Jakkoli tedy nezaznělo slovní spojení polehčující okolnost, tento charakter zjevně dosavadní bezúhonnost měla, úvaha o dopadu uvedené okolnosti na výši pokuty je též zřejmá. Stran absence podrobně popsání myšlenky o téže otázce odvolacím orgánem pak lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu z 27. 2. 2013, č. j. 6 Ads 134/2012 - 47, podle něhož tvoří řízení před správními orgány jeden celek. Odvolací orgán se tedy sice konkrétně k námitce stěžovatele nevyjádřil, na druhou stranu ale odkázal v podrobnostech na odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně (konkrétně na již zmíněnou str. 4 rozhodnutí). Není nezbytně nutné, aby odvolací orgán dopodrobna vypořádal všechny námitky, které se objevily v rámci řízení v prvním stupni, za situace, kdy je z rozhodnutí patrné jeho ztotožnění se s takovými závěry (k tomu lze analogicky odkázat na závěry platné pro rozhodnutí soudu dle rozsudku Nejvyššího správního soudu z 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005 - 130, publ. pod č. 1350/2007 Sb. NSS). Vadou by bylo, kdyby z rozhodnutí nebylo patrné, že se jimi vůbec zabýval, a zároveň by mezery v odůvodnění nebyly vyplněny argumenty

pokračování

rozhodnutím správního orgánu prvního stupně (rozsudek Nejvyššího správního soudu z 31. 10. 2014, č. j. 6 As 161/2013 – 25). Tak tomu ale v projednávané věci není a soud na to správně poukázal. Správní orgány se rovněž zabývaly všemi kritérii, jež jsou pro stanovení výše pokuty rozhodná, jak plyne z rozsudku Nejvyššího správního soudu z 31. 3. 2004, č. j. 5 A 154/2002 (publ. pod č. 773/2006 Sb. NSS).

[13] Dále v rámci uvedené námítky stěžovatel poukazoval na to, že správní orgány se srozumitelně a uceleně nezabývaly okolnostmi rozhodnými pro výši uložené pokuty, přičemž soud tuto vadu opět nenapravil. Námitka není důvodná.

[14] Stěžovatel si odporuje, pokud na jednu stranu uvádí, že správní orgány, resp. soud přehledně a srozumitelně neshrnuje svoje úvahy vedoucí k uložení pokuty ve stanovené výši, na druhou stranu mu to ale nebrání, aby dříve v žalobě a nyní v kasační stížnosti konkrétně s argumentací soudu i správních orgánů obou stupňů polemizoval. Je tedy zřejmé, že stěžovatel velice dobře ví, které okolnosti byly vzaty v úvahu a jaký charakter jim byl příslušnými orgány přiznán (v intencích rozsudku Nejvyššího správního soudu z 27. 3. 2008, č. j. 4 As 51/2007 – 68), pouze nesouhlasil s hodnocením takových okolností. To je patrné zejména z textu žaloby proti rozhodnutí odvolacího orgánu, v níž snáší konkrétní námitky proti výši uložené pokuty a ani náznakem se nezmiňuje o tom, že by pro něj bylo rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost či nedostatek důvodů. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že napadený rozsudek se zabýval všemi žalobcem vznesenými a rozporovanými skutečnostmi – zaviněním, dobrovolným odstraněním následku, bezúhonností i dosavadní činností stěžovatele. Ten pak nesouhlasil především s výší pokuty, nikoli s tím, že by nevěděl, jakým způsobem byla jeho obrana správními orgány posouzena. Odkázat lze na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu z 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016 – 123 (publ. pod č. 3668/2018 Sb. NSS), podle něhož *„aplikace tohoto kasačního důvodu připadá v úvahu výjimečně, není-li z odůvodnění rozhodnutí krajského soudu vůbec patrné, jak soud hodnotil podstatné důvody či skutečnosti uplatněné v rámci žalobních bodů. Naopak nelze považovat za nepřezkoumatelné takové rozhodnutí krajského soudu, z jehož odůvodnění lze (byť i zohledněním celkového kontextu důvodů uvedených v odůvodnění) seznat, jaký názor krajský soud zaujal vůči důležitým skutkovým a právním otázkám podstatným pro rozhodnutí projednávané věci.“* Takový názor krajského soudu je z napadeného rozhodnutí patrný a rozhodnutí tak není nesrozumitelné. Stejně tak správní orgány se všemi žalobou vznesenými námitkami stěžovatele vypořádaly v předchozích fázích řízení sice stručnějším přesto však přehledným a srozumitelným způsobem.

IV./B

[15] Kasační důvod spočívající v nesprávném posouzení právní otázky stěžovatel spatřoval v uložení pokuty v nepřiměřené výši nezohledňující všechny okolnosti případu. Námitka je nedůvodná.

[16] Rozhodnutí o uložení sankce za správní delikt musí odpovídat hlediskům obsaženým v § 141 odst. 2 věta první zákona o zaměstnanosti ve znění účinném v době spáchání správního deliktu. Podle něho *„při určení výše pokuty právnické osobě se přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k*

okolnostem, za nichž byl spáchán.“ Z uvedeného výčtu je zřejmé, čím se musí správní orgán zabývat, aby bylo možné posléze jeho závěry přezkoumat. Úvahy správního orgánu se musí pohybovat v rámci zákonných mantinelů pro ukládání pokuty, jeho hodnocení kritérií pro uložení pokuty nesmí postrádat logiku, musí posoudit všechna zákonná kritéria, a uložená pokuta nesmí být likvidační (rozsudek Nejvyššího správního soudu z 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012 – 36, publ. pod č. 2671/2012 Sb. NSS). Teprve tehdy, když posouzení provedené správními orgány neodpovídá naznačeným požadavkům, je prostor pro soud nepřiměřenost uložené pokuty zohlednit. K takovému případu však v projednávané věci prostor není.

[17] Již shora pod bodem [14] Nejvyšší správní soud konstatoval, že se správní orgány obou stupňů, byť stručněji, vypořádaly se všemi otázkami, jež jsou povinny vzít do úvahy pro účely uložení pokuty a stanovení její výše. Vyjádřily se rovněž jasným a srozumitelným způsobem ke všem skutečnostem, v nichž stěžovatel shledával relevanci a možný vliv na rozhodnutí o výši pokuty. Následně stejné skutečnosti posoudil k žalobním námitkám i soud, který svoje závěry podepřel i judikatorně. Tyto úvahy dle Nejvyššího správního soudu respektují zákonem stanovená kritéria rozhodná pro uložení pokuty v konkrétní výši, když byl zohledněn jak způsob spáchání správního deliktu, tak i jeho následky v podobě ohrožení důležitého zájmu (typová závažnost deliktu daná rozpětím zákonné sazby pokuty) i délku tohoto ohrožení (zohlednění individuálních okolností případu), dobrovolné odstranění následku i dosavadní bezúhonnost stěžovatele a jeho prospěšnou činnost. Zcela správně se zabývaly též majetkovou situací stěžovatele, aby uložená pokuta nebyla likvidačního charakteru, přestože zákon takové hledisko nestanoví (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu z 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008, publ. pod č. 2092/2010 Sb. NSS), přičemž vliv majetkové situace na výši pokuty je pak vyložen rozhodnutími správních orgánů i soudem logickým a rozumným způsobem. K tomu je třeba podotknout, že pokuta má být uložena v takové výši, aby jednak nebyla likvidační, na druhou stranu musí pachatele „bolet“, aby se pro příště obdobného jednání vyvaroval – musí být slovy rozsudku Městského soudu v Praze z 16. 11. 2004, č. j. 10 Ca 250/2003 – 48 (publ. pod č. 560/2005 Sb. NSS), nikoli zanedbatelná a mít v sobě i složku represivní. Jen tak bude naplněno hledisko prevence. Nejvyšší správní soud v rozsudku z 3. 6. 2015, č. j. 6 As 266/2014 – 41, shledal jako přiměřenou pokutu ve výši 100 000 Kč, která v podnikatelském prostředí obecně nepředstavuje částku, která by měla likvidační charakter ve významu vzniku platební neschopnosti či nutnosti ukončit podnikatelskou činnost. Ve srovnání s uvedenou částkou pak nelze nyní uloženou pokutu hodnotit jako nepřiměřenou.

[18] Namítl-li stěžovatel krajským soudem opomenutou možnost moderace uložené pokuty, přehlédl, že podle § 78 odst. 2 s. ř. s. musí být tento postup soudu navržen, v opačném případě moderace nepřichází v úvahu (též Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 651). Stěžovatel moderaci uložené pokuty v žalobě nenavrl a neučinil tak ani v pozdějších fázích řízení o žalobě v rozsahu žalobních námitek (rozsudek Nejvyššího správního soudu z 30. 11. 2005, č. j. 1 As 30/2004 – 82), nemůže tedy nyní toto opomenutí dohánět v řízení o kasační stížnosti (rozsudek Nejvyššího správního soudu z 19. 12. 2013, č. j. 2 As 130/2012 – 20, publ. pod č. 2992/2014 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud by dle posledně citovaného rozsudku v řízení o kasační stížnosti mohl posoudit pouze to, „zda soud I. stupně nepřekročil

pokračování

zákonem stanovené meze tohoto uvážení (při moderaci), nevybočil z nich nebo volné uvážení nezneužil, či zda je jeho úvaha přezkoumatelná a logicky nerozporná“.

V. Závěr

[19] S ohledem na shora uvedenou argumentaci Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná a zamítl ji (§ 110 odst. 1 s. ř. s. *in fine*).

[20] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto ve shodě s ustanovením § 120 s. ř. s. ve spojení § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobce ve věci neměl úspěch, žalovanému jako úspěšnému účastníku řízení pak žádné náklady nevznikly.

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

V Brně dne 20. února 2020

Došková
senátu

JUDr. Miluše
předsedkyně