



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň Mgr. Sylvy Šiškeové a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobkyně: **FIPER, s. r. o.**, se sídlem Halenkovice 369, zastoupené Mgr. Danielem Jankaničem, advokátem se sídlem Lazarská 11/6, Praha 2, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, Opava, ve věci žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 3. 2018, č. j. 1264/1.30/17-10, sp. zn. S9-2016-422, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 28. 5. 2020, č. j. 30 Ad 4/2018 - 78,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Oblastní inspektorát práce (dále jen „inspektorát“) zahájil u žalobkyně dne 9. 2. 2016 kontrolu podle § 5 odst. 1 písm. a) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, a podle § 125 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. Předmětem kontroly bylo dodržování pracovněprávních předpisů podle § 126 odst. 2 zákona o zaměstnanosti se zaměřením zejména na informační a evidenční povinnosti při zaměstnávání zaměstnanců ze zahraničí, kopie dokladů prokazujících existenci pracovněprávního vztahu fyzických osob, umožnění výkonu nelegální práce a zprostředkovávání zaměstnání v souladu se zákonem o zaměstnanosti. Předmětem kontroly dále bylo dodržování povinností vymezených v § 3 odst. 1 zákona o inspekci práce se zaměřením zejména na dodržování

povinností vyplývajících z právních předpisů k zajištění bezpečnosti práce, povinností na úseku agenturního zaměstnávání a povinností na úseku pracovního poměru nebo dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr.

[2] Zjištění a výsledky kontroly inspektorát shrnul v protokolu o kontrole ze dne 29. 7. 2016. Dne 12. 10. 2016 bylo žalobkyni doručeno oznámení o zahájení správního řízení. Inspektorát vydal dne 15. 11. 2016 rozhodnutí, kterým žalobkyni uložil pokutu ve výši 870 000 Kč za spáchání správních deliktů podle § 140 odst. 1 písm. b) a c) zákona o zaměstnanosti, podle § 140 odst. 2 písm. e) zákona o zaměstnanosti a podle § 33a odst. 1 zákona o inspekci práce.

[3] První rozhodnutí inspektorátu žalovaný zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Inspektorát poté opětovně rozhodl dne 5. 5. 2017; i toto rozhodnutí žalobkyně napadla odvoláním, o němž žalovaný rozhodl tak, že rozhodnutí zrušil a věc inspektorátu vrátil k novému projednání. Rozhodnutím ze dne 15. 1. 2018 inspektorát uznal žalobkyni vinnou ze spáchání správních deliktů podle § 140 odst. 1 písm. b) a c) zákona o zaměstnanosti, § 140 odst. 2 písm. e) zákona o zaměstnanosti a § 33a odst. 1 zákona o inspekci práce. Žalobkyni uložil pokutu ve výši 580 000 Kč. K odvolání žalobkyně žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím rozhodnutí inspektorátu částečně změnil ve výrokové části, ve zbývajícím rozsahu odvolání zamítl.

[4] Proti rozhodnutí žalovaného se žalobkyně bránila žalobou, kterou Krajský soud v Brně zamítl. Soud nepřisvědčil argumentaci, podle níž inspektorát nezahájil správní řízení řádně a včas. Podle soudu neuplynula jednoroční prekluzivní lhůta, kterou zákony ve znění účinném pro posuzovanou věc stanovily k zahájení řízení. Soud se neztotožnil ani s námitkou chybějící společenské škodlivosti správních deliktů, námitkou nesprávného hodnocení kritérií závažnosti jednání žalobkyně, námitkou nepřiměřené a likvidační výše uložené pokuty a námitkou tvrzeného porušení zásady zákazu dvojího přičítání.

II. Kasační stížnost žalobkyně a vyjádření žalovaného

[5] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) v kasační stížnosti uplatnila důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Podle stěžovatelky zahájil inspektorát správní řízení v rozporu se zákonem až po uplynutí prekluzivní lhůty. Inspektorát provedl kontrolu dne 9. 2. 2016; nejpozději k danému dni se tak dozvěděl o skutečích, o nichž tvrdí, že jsou správními delikty. Do vydání původního rozhodnutí, tj. do dne 5. 5. 2017, však jednoznačně nevymezil skutky (zejména pokud se jedná o jejich přesné a jednoznačné časové ohraničení), pro něž proti stěžovateli zahájil a vedl správní řízení. Z oznámení o zahájení řízení přitom musí být zřejmé, co bude jeho předmětem a o čem bude správní orgán v řízení rozhodovat. Změna skutkového vymezení stíhaného jednání v mezích již zahájeného správního řízení je nepřípustná. Rozhodování správních orgánů v oblasti správního trestání totiž musí být v rámci jednoho správního řízení o pokutě vázáno vždy k jedinému skutku, který musí být řádně a nezaměnitelně vymezen od samého začátku správního řízení.

pokračování

[6] Podle stěžovatelky nebyly skutky v řízení vymezeny dostatečně určitě a konkrétně, tedy tak, aby byly bez dalšího (zejména časově) odlišitelné od jiných skutků. K dostatečnému vymezení stíhaných jednání inspektorát přistoupil až v rozhodnutí ze dne 5. 5. 2017. Inspektorát se dozvěděl o skutcích při kontrole dne 9. 2. 2016, odpovědnost za správní delikty proto zanikla nejpozději ke dni 9. 2. 2017. Stíhané skutky však inspektorát dostatečně specifikoval až v rozhodnutí ze dne 5. 5. 2017, které stěžovatelce doručil dne 22. 5. 2017.

[7] Stěžovatelka je dokonce přesvědčena, že trestnost skutku spočívajícího v tom, že v době od 1. 1. 2015 do 22. 4. 2015 neměla sjednáno pojištění záruky pro případ svého úpadku, zanikla ještě dříve než 9. 2. 2017. Generální ředitelství Úřadu práce totiž stěžovatelce odňalo povolení k zprostředkování zaměstnání rozhodnutím, které nabylo právní moci dne 29. 9. 2015. Důvodem pro odnětí povolení byla právě skutečnost, že stěžovatelka neměla ve vymezené době sjednáno pojištění záruky pro případ úpadku. Správní orgány proto měly informaci o porušení zákonné povinnosti k dispozici dříve než 29. 9. 2015. Inspektorát však zahájil správní řízení ohledně tohoto správního deliktu až po uplynutí roční prekluzivní lhůty, dne 12. 10. 2016. Ačkoliv se jedná o lhůtu subjektivní, počátek jejího běhu nemůže být v žádném případě dán pouhým vědomím správního orgánu o porušení zákona. Podle stěžovatelky jí nemůže být kladena k tíži skutečnost, že se příslušný správní orgán rozhodl s obsahem poskytnutých informací obeznámit později, než objektivně mohl a měl. Uvedené platí tím spíše, že úřady práce i inspektoráty práce působí na totožném úseku zaměstnanosti. Nedostatečná součinnost mezi jednotlivými orgány veřejné moci nemůže být kladena k tíži adresáta veřejné správy.

[8] Prekluzivní lhůtu pro zahájení správního řízení o uložení pokuty za porušení povinnosti podle zákona o zaměstnanosti je proto podle stěžovatelky nutné počítat nejpozději od 29. 9. 2015. Od tohoto okamžiku měl inspektorát dostatek informací k tomu, aby zjistil případné pochybení. Správní řízení tak bylo zatíženo závažnou procesní vadou, což má za následek nezákonnost rozhodnutí správních orgánů i napadeného rozsudku.

[9] Podle stěžovatelky je výše pokuty zcela nepřiměřená okolnostem případu. Inspektorát i žalovaný při stanovení výše pokuty zohlednili tytéž skutečnosti jako při posouzení naplnění materiální stránky správního deliktu, což je v zásadě porušením zásady zákazu dvojího přičítání. Uložená pokuta nezohledňuje ani stěžovatelčiny majetkové poměry a je pro ni likvidační.

[10] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na své rozhodnutí, vyjádření k žalobě a napadený rozsudek.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Kasační stížnost je podána včas, osobou k tomu oprávněnou a míří proti rozhodnutí, proti kterému je kasační stížnost přípustná.

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Podstatou sporu je otázka, zda odpovědnost stěžovatelky za správní delikty zanikla v důsledku jednorocní prekluzivní lhůty, nebo zda inspektorát zahájil správní řízení řádně a včas. Pro účely zodpovězení této otázky je potřeba zabývat se mj. otázkou skutkového vymezení stíhaného jednání v oznámení o zahájení řízení.

[14] Podle § 141 odst. 3 zákona o zaměstnanosti, ve znění účinném do 30. 6. 2016, „odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže správní orgán o něm nezačal řízení do 1 roku ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 3 roků ode dne, kdy byl spáchán“. Obsahově totožnou úpravu obsahoval také § 36 odst. 2 zákona o inspekci práce ve znění účinném do 29. 7. 2020.

[15] Z důvodu lepší přehlednosti shrnuje Nejvyšší správní soud pro věc zásadní časové okamžiky. Dne 9. 2. 2016 provedl inspektorát kontrolu. Dne 12. 10. 2016 bylo zahájeno správní řízení. Inspektorát rozhodl poprvé dne 15. 11. 2016. Toto rozhodnutí žalovaný zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení; inspektorát poté rozhodl druhým rozhodnutím ze dne 5. 5. 2017. Podle stěžovatelky došlo k zániku její odpovědnosti dne 9. 2. 2017; inspektorát však v oznámení o zahájení řízení nevymezil dostatečně přesně a jednoznačně skutky, kvůli nimž zahájil a vedl správní řízení (správní delikty podle zákona o zaměstnanosti); tak se podle stěžovatelky stalo až v pořadí druhým rozhodnutím ze dne 5. 5. 2017.

[16] Stěžovatelka poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2011, č. j. 1 As 64/2011 - 83, který vychází ze závěrů rozsudku téhož soudu ze dne 29. 10. 2008, č. j. 9 As 42/2008 - 98. Počátek běhu subjektivní prekluzivní lhůty nemůže být dán pouhým vědomím správního orgánu, resp. jeho pracovníků o porušení zákona. Zjištění, že došlo k porušení zákona, musí být podle rozsudku č. j. 9 As 42/2008 - 98 založeno na „objektivní skutečnosti, například dni, kdy příslušný orgán rozhodl o zahájení příslušného řízení, či dni, kdy jiným dostatečným způsobem zachyceným ve správním spise vyjádřil své důvodné podezření, že došlo k porušení zákona“. Nejvyšší správní soud pro úplnost dodává, že v citovaném případě se jednalo o počátek běhu subjektivní lhůty v kontextu zákona o regulaci reklamy a výkladu pojmu „zjistit porušení zákona“, avšak jeho závěry považuje za plně přenositelné i na nyní posuzovanou věc.

[17] Vymezení skutku, pro nějž je správní řízení vedeno, musí být konkrétní. Stejně tak musí být z oznámení o zahájení řízení zřejmé, co bude jeho předmětem a o čem bude v řízení rozhodováno (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2003, č. j. 5 A 73/2002 - 34, č. 296/2004 Sb. NSS). V případě skutkového vymezení stíhaného jednání lze v průběhu řízení připustit pouze určitá upřesnění či zúžení; změně právní kvalifikace takového jednání naopak v zásadě nic nebrání (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2011, č. j. 2 Afs 91/2009 - 149). Podle posledně citovaného rozsudku je vždy nutné dbát na to, aby postihovaný skutek byl popsán „v maximální možné míře jednoznačně co do způsobu jeho spáchání, včetně určení místa a času deliktního jednání (je-li to z povahy věci možné), tedy tak, aby byla zaručena jeho distinkce od jiných jednání“ (dále viz např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73, č. 1546/2008 Sb. NSS). Mezi takto vymezeným sdělením předmětu sankčního řízení

pokračování

a popisem skutku v meritorním rozhodnutí ve věci „*musí existovat alespoň v podstatných rysech soulad*“ (shodně viz rozsudek ze dne 17. 1. 2007, č. j. 2 As 60/2006 - 53, č. 1163/2007 Sb. NSS). Platí, že „*pro posouzení, zda tento soulad existuje, nelze určit jednotné pravidlo; tuto otázku je nutno posuzovat vždy individuálně, s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem posuzované věci*“ (rozsudek č. j. 2 Afs 91/2009 - 149).

[18] Podle oznámení ze dne 11. 10. 2016 inspektorát zahájil řízení z důvodu možného spáchání správních deliktů podle § 140 odst. 1 písm. b), § 140 odst. 1 písm. c) a § 140 odst. 2 písm. e) zákona o zaměstnanosti a správního deliktu podle § 33a odst. 1 zákona o inspekci práce. Inspektorát v oznámení popsal stíhané jednání včetně jeho časové a místní specifikace a výčtu zaměstnanců stěžovatelky. Nejvyšší správní soud se ztotožnil s posouzením krajského soudu, že inspektorát v oznámení o zahájení správního řízení identifikoval předmět řízení dostatečně určitě, tedy tak, aby z něj stěžovatelce bylo zřejmé, jaké její jednání bude posuzováno. Mezi vymezením předmětu řízení v oznámení o zahájení řízení a popisem skutku v rozhodnutí ze dne 5. 5. 2017 proto podle Nejvyššího správního soudu panuje podstatný soulad. Rozhodnutí obsahuje nad rámec oznámení o zahájení řízení navíc upřesnění časových období, v nichž byli zaměstnanci dočasně přiděleni k výkonu práce na základě písemného pokynu. Na zmíněné dokumenty však nelze klást zcela totožné nároky, neboť správní orgán může v průběhu řízení popis skutku upřeshňovat, jak se stalo i v této věci (srov. zejm. bod 33 rozsudku krajského soudu).

[19] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že vymezení skutku v oznámení o zahájení řízení splňuje požadavky ustálené soudní rozhodovací praxí. K zahájení řízení proto došlo dne 12. 10. 2016 doručením oznámení o zahájení řízení stěžovatelce. Řízení o správních deliktech bylo zahájeno řádně a v mezích jednoroční subjektivní prekluzivní lhůty. Tato lhůta začala plynout od okamžiku, kdy se inspektorát dozvěděl o skutcích, v nichž spatřoval možné správní delikty, tj. ode dne provedení kontroly stěžovatelky inspektorátem práce.

[20] Rozhodujícím je „*časový okamžik vědomosti správního orgánu, příslušného k rozhodnutí o pokutě, o skutkových okolnostech deliktu v takovém rozsahu, který umožní i jejich předběžné právní zhodnocení*“ (rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 4. 1999, č. j. 6 A 14/96 - 34, podobně též usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 7 Afs 14/2011 - 115, č. 2748/2013 Sb. NSS). Je proto podstatné, kdy se o skutcích dozvěděl právě inspektorát práce jako orgán příslušný k projednávání správních deliktů právnických osob (přestupků) podle § 141 odst. 2 zákona o zaměstnanosti a podle § 35 zákona o inspekci práce. Přestože nelze opomíjet význam zásady spolupráce správních orgánů, není pravda, že inspektorát práce nezahájil řízení včas. Objektivní skutečností, s níž judikatura spojuje počátek běhu (subjektivní) prekluzivní lhůty, je kontrola konaná dne 9. 2. 2016, při níž se inspektorát zaměřil na období od 1. 1. 2015 do 9. 2. 2016. Právě při kontrole se inspektorát jako správní orgán příslušný k trestání příslušného správního deliktu dozvěděl, že v kontrolovaném období (resp. jeho části od 1. 1. do 22. 4. 2015) stěžovatelka vykonávala zprostředkování zaměstnání bez sjednaného pojištění záruky pro případ svého úpadku.

[21] K otázce nepřiměřené až likvidační povahy uložené pokuty uvádí Nejvyšší správní soud následující. Podle usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 -

133, č. 2092/2010 Sb. NSS, na něž stěžovatelka odkazuje, jsou správní orgány povinny při ukládání sankce zohlednit osobní a majetkové poměry pachatele, aby se vyhnuly uložení likvidační pokuty. Tuto úvahu podrobně provedl především inspektorát v rozhodnutí ze dne 15. 1. 2018 (viz str. 25 až 27). Povinnost zohlednit při ukládání pokuty majetkové poměry pachatele ovšem neznamená, že by správní orgány měly rezignovat na ukládání pokut ve větší výši (srov. bod 28 usnesení č. j. 1 As 9/2008 - 133, dále rozsudek ze dne 14. 8. 2014, č. j. 10 Ads 140/2014 - 58). Správní trest by měl naplňovat svůj účel mj. z hlediska individuální a generální prevence; dále plní rovněž represivní nebo signalizační funkci. Aby trest mohl účinně naplnit veškeré zamýšlené funkce, měl by být zásahem do majetkové sféry pachatele.

[22] Výše uvedené platí „bezpochyby i v případě, kdy se právnická osoba jako pachatel správního deliktu nachází dlouhodobě ve ztrátě, jelikož v opačném případě by byla za protiprávní jednání prakticky nepostihnutelná“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2017, č. j. 4 Ads 244/2016 - 36). Kasační soud se proto ztotožnil s posouzením krajského soudu, který se otázce tvrzené likvidační povahy pokuty podrobně věnoval (viz body 43 až 49 napadeného rozsudku). Logikou stěžovatelčiny argumentace by jí správní orgány nemohly uložit ani nejnížší možnou pokutu ve výši 50 000 Kč, neboť stěžovatelka za období roku 2017 vykázala ztrátu a její finanční prostředky dosahovaly částky pouze 4000 Kč z celkového objemu aktiv ve výši 1 324 000 Kč. Tímto způsobem by se stěžovatelka mohla účinně vyhnout uložení pokuty v podstatě v jakékoliv výši, což pochopitelně odporuje účelu správního trestání. Nejvyšší správní soud podotýká, že inspektorát uložil stěžovatelce pokutu ve výši 580 000 Kč. Vzhledem k zákonnému rozpětí možné výše pokuty za tyto delikty (50 000 Kč až 10 000 000 Kč) se však stále jedná o částku, která se blíží spodní hranici rozmezí. Skutečnost, že Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 5. 8. 2020 přiznal kasační stížnosti odkladný účinek, na tomto posouzení nic nemění.

[23] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitce porušení zásady zákazu dvojího přičítání. Jako přítěžující okolnost lze hodnotit rozsah stíhaného jednání nebo formu zavinění pachatele. Správní orgány žádný ze znaků skutkových podstat správních deliktů jako přítěžující okolnost nehodnotily, a proto nemohlo dojít k porušení zásady zákazu dvojího přičítání. Jak vyplývá z rozhodnutí žalovaného, správní orgány se touto námitkou řádně zabývaly, a náležitou pozornost jí věnoval také krajský soud (srov. body 40 až 42 napadeného rozsudku).

IV. Závěr a náklady řízení

[24] S ohledem na shora uvedené argumentaci Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

[25] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., neboť stěžovatelka ve věci neměla úspěch a úspěšnému žalovanému v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

pokračování

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 1. července 2021

senátu

JUDr. Karel Šimka
předseda