



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Lukáše Pišvejce, soudce Mgr. Alexandra Krysla a soudce Mgr. Aleše Smetanky ve věci

žalobkyně: **LUTAK STAV s. r. o.**, IČO 28223080,
sídlem Litožnická 316, 190 11 Praha 9,
zastoupená Mgr. Janou Wulkanovou, advokátkou,
sídlem U Mrázovky 2663/19, 150 00 Praha 5,

proti
žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**,
sídlem Kolářská 451/13, 746 01 Opava,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 12. 2020, č. j. 6947/1.30/20-4

takto:

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

Odůvodnění:

I.

Vymezení věci

1. Žalobkyně se žalobou ze dne 11. 2. 2021, podanou téhož dne u Krajského soudu v Plzni (dále jen „soud“), domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 12. 2020, č. j.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

6947/1.30/20-4 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), jímž bylo podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*správní řád*“) zamítnuto její odvolání proti výroku II. rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj (dále jen „*prvostupňový orgán*“ nebo „*oblastní inspektorát*“) ze dne 7. 9. 2020, č. j. 8458/6.30/20-15 (dále jen „*prvostupňové rozhodnutí*“) a tento výrok II. prvostupňového rozhodnutí byl potvrzen. Prvostupňovým rozhodnutím byla žalobkyně (i) výrokem I. uznána vinnou ze spáchání přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*zákon o zaměstnanosti*“), (ii) výrokem II. byl žalobkyni za spáchaný přestupek v souladu s § 35 písm. b) 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 správní trest pokuty ve výši 140 000 Kč a (iii) výrokem III. byla žalobkyni uložena povinnost uhradit paušální částku nákladů správního řízení ve výši 1 000 Kč.

2. Odvolání i žaloba směřovaly pouze proti výši uložené pokuty.

II. Žaloba

3. Žalobkyně v podané žalobě úvodem zopakovala průběh správního řízení a dále namítala, že uložený trest správní pokuty je nepřiměřeně vysoký, když neodpovídá jejím majetkovým a osobním poměrům. Pokuta ve výši 140 000 Kč je pro žalobkyni likvidační.
4. Žalobkyně uvedla, že uložená výše pokuty je nepřiměřeně vysoká, neboť se žalobkyně ke spáchání přestupku, jenž jí byl kladen za vinu, doznala, v průběhu řízení s orgány inspekce práce spolupracovala a předkládala vyžádané dokumenty. Žalobkyně vysvětlila důvody opomenutí, které zapříčinilo přestupek a které bylo způsobeno mylným přesvědčením žalobkyně, že všechny potřebné náležitosti k zaměstnání dotčených cizinců obstará zahraniční zaměstnavatel a že příslušné zákonné povinnosti jdou za zahraničním zaměstnavatelem. Toto řízení bylo prvním řízením vedeným orgánem inspekce práce s žalobkyní, která jinak řádně dodržuje své povinnosti a dosud jí nebyla na úseku inspekce práce uložena žádná pokuta. K popsáným skutečnostem orgány inspekce práce při uložení správního trestu pokuty sice dle odůvodnění rozhodnutí přihlíděly, ale dle názoru žalobkyně nedostatečně.
5. Další argumenty svědčící pro snížení výše a nepřiměřenost uložené pokuty pak vychází z doložených dokumentů prokazujících aktuální majetkové poměry žalobkyně. Ty žalobkyně doložila právě proto, aby správní orgán v souladu se zákonem mohl uložit pokutu přiměřenou nejen závažnosti přestupku s přihlédnutím k výše uvedeným polehčujícím okolnostem, ale i k osobním a majetkovým poměrům žalobkyně, právě aby pokuta nebyla pro společnost likvidační či velmi závažně zasahující do jejích majetkových poměrů v současném období krize podnikání způsobené celosvětovou pandemií. Žalobkyně v řízení prokázala, že v roce 2020 neprováděla žádnou ekonomickou činnost, a to v důsledku ztráty poptávky po službách v odvětví, což doložila výpisem z knihy přijatých faktur a z knihy vydaných faktur za období od 1. 1. 2020, obojí aktualizované ke dni 11. 8. 2020. Doložena byla rovněž kniha přijatých faktur za období do 1. 8. 2020. Žalobkyně nemá žádné zaměstnance, což doložila potvrzením Pražské správy sociálního zabezpečení o tom, že není ke dni 1. 9. 2020

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

registrována jako plátce pojistného na sociální zabezpečení. Pro srovnání ekonomické činnosti žalobkyně s předchozími léty pak byly správnímu orgánu doloženy účetní závěrky za léta 2018 a 2019, jenž jsou rovněž zveřejněny ve sbírce listin obchodního rejstříku. Výsledek hospodaření (rozdíl dosažených výnosů a vynaložených nákladů na podnikatelskou činnost) žalobkyně v roce 2018 dle účetní závěrky činil 17 000 Kč a v roce 2019 pak 11 000 Kč. V roce 2020 činnost žalobkyně ustala, očekáváno bylo vyrovnané hospodaření v poměru nákladů a zisku. To vše žalobkyně osvědčila i čestným prohlášením jednatele společnosti, pana V. L.. Při těchto výsledcích hospodaření a rovněž při nulové ekonomické aktivitě společnosti v roce 2020 je zřejmé, že stávající výše správního trestu pokuty by pro ni byla pravděpodobně likvidační a žalobkyně by se z ní jen velmi těžko hospodářsky vzpamatovala zvláště s ohledem na i v roce 2021 trvající pandemii, a tedy i hospodářskou krizi stejně jako útlum stavební činnosti obecně v zimním období. S ohledem na výše uvedené shledala žalobkyně vyměřenou pokutu jako nepřiměřeně přísnou.

6. Žalobkyně uzavřela, že žádá přezkum napadených rozhodnutí, neboť byla na svých právech těmito rozhodnutími zkrácena a spatřuje vadu napadených rozhodnutí v jejich nezákonnosti spočívající v nezohlednění majetkových a osobních poměrů žalobkyně při určení výše správního trestu pokuty.
7. Závěrem žalobkyně navrhla, aby soud napadené rozhodnutí zrušil, nebo od uloženého správního trestu pokuty upustil či jej snížil v mezích zákonem dovolených, a dále aby uložil žalovanému povinnost vůči žalobkyni k náhradě nákladů řízení.

III.

Vyjádření žalovaného k žalobě

8. Žalovaný ve svém vyjádření ze dne 29. 3. 2021 uvedl, že žalobkyně uplatnila shodné námitky jako ve svém odvolání, přičemž žalovaný se v napadeném rozhodnutí se všemi nyní opakovaně uvedenými námitkami žalobkyně včetně doložených dokladů vypořádal. Žalovaný proto v podrobnostech odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí.
9. Žalovaný k tomu dodal, že pokud určitým způsobem posoudil okolnosti případu, přiměřenost a likvidační charakter uložené pokuty a vypořádal v této souvislosti všechny námitky žalobkyně i předestřené důkazy, tak i když je nerefletoval dle představ žalobkyně, tedy je nezohlednil ve větší míře, než jak učinil v řízení o odvolání, nemůže tato skutečnost jít k tíži žalovaného jako vada rozhodnutí žalovaného, jeho nesprávnost či nezákonnost, neboť stanovení výše pokuty je výsledkem řádného správního uvážení, které musí vzít v potaz všechny rozhodné okolnosti případu (nikoliv jen osobní a majetkové poměry žalobkyně), což bylo žalovaným učiněno. Totéž se obdobně týká rozhodnutí oblastního inspektorátu.
10. Zcela jistě není pochyb o tom, že současně trvající pandemická situace se dotýká v podstatě všech podnikatelských subjektů a má určité ekonomické dopady. Žalovaný k tomu obecně poznamenal, že ne vždy to nutně musí být jen dopady negativní, neboť jsou odvětví, která dokonce naopak z této situace mohou vycházet lépe. Záleží také na samotných podnikatelských subjektech, jak aktivně se s negativní situací vypořádají, přičemž je také veřejně známa podpora státu, který se poskytováním různých podpůrných programů snaží postiženým subjektům dopady pandemie zmírnit. Žalobkyně v rámci správního řízení, ani nyní při podání žaloby, nepředložila žádné

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

důkazy, které by prokazovaly ztráty poptávek po službách v odvětví z důvodu pandemie koronaviru. Nulová ekonomická aktivita žalobkyně (dokládána knihou vydaných a přijatých faktur v průběhu prvostupňového řízení) vypovídá toliko o absenci podnikatelské aktivity žalobkyně, nikoliv o ztrátách poptávek za služby, natož z jakého důvodu k nim došlo.

11. Žalobkyně uvedla, že pokuta by mohla být pravděpodobně likvidační také v důsledku útlumu stavební činnosti obecně v zimním období. Žalovaný v tomto přisvědčil tvrzení žalobkyně v tom smyslu, že k útlumu stavební činnosti v tomto období dochází, nicméně právě proto, že jde o útlum obecně v zimním období očekávaný, bez ohledu na další vlivy, musela se s ním žalobkyně vypořádávat každoročně v rámci obvyklého rizika podnikání, a proto nemůže být důvodem k zohlednění za účelem moderace pokuty.
12. Žalovaný závěrem dodal, že při nepříznivých dopadech uložené pokuty na hospodaření žalobkyně ji upozornil na možnost požádat příslušný celní úřad o placení ve splátkách, případně o posečkání s platbou.
13. Žalovaný uzavřel, že na svém rozhodnutí i nadále trvá. Žalobkyni byl za přestupek dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, z jehož spáchání byla žalobkyně pravomocně uznána vinnou, uložen správní trest pokuty dle § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti v přiměřené výši, odpovídající osobním a majetkovým poměrům žalobkyně, a uložená pokuta není pro žalobkyni ve smyslu ustálené judikatury likvidační. S ohledem na uvedené žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.

IV.

Průběh řízení

14. Soud ověřil, že žaloba směřující proti napadenému rozhodnutí byla podána včas, neboť zákonná lhůta dvou měsíců byla dodržena, když napadené rozhodnutí bylo žalobkyni doručeno dne 11. 12. 2020 a předmětná žaloba byla soudu doručena dne 11. 2. 2021. Soud dále konstatuje, že žaloba byla podána osobou k tomu oprávněnou (žalobkyně byla adresátem napadeného rozhodnutí), proti žalovanému, který je pasivně legitimován (jako odvolací orgán, který vydal napadené rozhodnutí), po vyčerpání řádných opravných prostředků (proti napadenému rozhodnutí nebylo odvolání přípustné) a obsahuje všechny požadované formální náležitosti. Soud proto mohl přistoupit k věcnému přezkoumání žaloby.
15. O podané žalobě soud rozhodoval bez nařízení jednání ve smyslu ustanovení § 51 odst. 1 s. ř. s., neboť s tím žalovaný vyslovil souhlas (viz vyjádření k žalobě ze dne 29. 3. 2021, č. l. 51) a žalobkyně v soudem stanovené lhůtě soudu nesdělila, že požaduje, aby ve věci bylo nařízeno jednání.

V.

Posouzení věci soudem

16. V souladu s § 75 odst. 1 a 2 s. ř. s. soud vycházel při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů uplatněných v žalobě. Soud přezkoumal napadené rozhodnutí i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (srov. § 76 s. ř. s.).
17. Po přezkoumání skutkového a právního stavu a po prostudování obsahu předloženého

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

správního spisu soud dospěl k závěru, že žaloba **není důvodná**.

18. Ze správního spisu vyplynuly následující skutečnosti. Oblastní inspektorát zahájil u žalobkyně dne 29. 11. 2019 kontrolu, jejímž předmětem bylo dodržování pracovněprávních předpisů. Kontrola byla ukončena sepsáním protokolu o výsledku kontroly ze dne 3. 1. 2020. Dne 22. 6. 2020 zahájil oblastní inspektorát s žalobkyní přestupkové řízení oznámením (doručením) příkazu č. j. 8458/6.30/20-3, v němž byl žalobkyni uložen správní trest pokuty ve výši 160 000 Kč za spáchání přestupku dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Proti tomuto příkazu podala žalobkyně dne 29. 6. 2020 včasný odpor, jehož podáním byl uvedený příkaz zrušen a bylo pokračováno v řízení. Následně vydaným prvostupňovým rozhodnutím oblastního inspektorátu (ze dne 7. 9. 2020) byla žalobkyně uznána vinnou ze spáchání přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Žalobkyně se podle oblastního inspektorátu uvedeného přestupku dopustila tím, že umožnila výkon práce bez povolení k zaměstnání třem cizincům - ukrajinským státním příslušníkům tím, že cizinci pro ni vykonávali stavební práce na stavbě FN Plzeň, Alej svobody 80, Plzeň (montáž sádrokartonových systémů) na základě smlouvy o poskytnutí subdodávky č. 1 uzavřené mezi žalobkyní a dceřinou společností Ukrajinsko-Ruského podniku Zbaraz firma Liana ze dne 20. 12. 2019, když cizinci měli s uvedenou společností uzavřenou pracovní smlouvu. Práce vykonávali nejméně v období od 14. 1. do 25. 2. 2019, což je doloženo evidencí pracovní doby. Žalobkyně neprojednala s příslušnou krajskou pobočkou Úřadu práce počty a profese vysílaných zaměstnanců a dobu jejich vyslání (viz sdělení ÚP Plzeň ze dne 5. 12. 2019) a nepodala žádost o vydání povolení k zaměstnání pro výše uvedené cizince (viz sdělení GŘ ÚP Praha ze dne 10. 12. 2019). Žalobkyně nezajistila výše uvedeným cizincům povolení k zaměstnání. Popsaným jednáním porušila ustanovení § 95 zákona o zaměstnanosti, čímž umožnila cizincům výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti. Za spáchání přestupku uložil oblastní inspektorát žalobkyni správní trest pokuty ve výši 140 000 Kč a povinnost nahradit paušální částku náhrady nákladů řízení o přestupku ve výši 1 000 Kč. Prvostupňové rozhodnutí napadla žalobkyně odvoláním, a to pouze ve výroku II., když namítala, že uložená výše pokuty byla nepřiměřeně přísná. Žalobkyně své odvolání odůvodnila zejména tím, že se ke spáchání vytýkaného jednání doznala a vysvětlila důvody svého opomenutí, řádně s oblastním inspektorátem spolupracovala a včas předkládala vyžádané dokumenty, přičemž se jednalo o její první řízení vedené orgánem inspekce práce. Žalobkyně dále poukázala na své majetkové poměry, neexistenci zaměstnanců a výsledky hospodaření (v roce 2018 dle účetní závěrky zisk 17 000 Kč a v roce 2019 zisk 11 000 Kč) a nulovou ekonomickou aktivitu v důsledku ztráty poptávek v roce 2020, kdy je zřejmé, že stávající výše pokuty by pravděpodobně byla likvidační. Žalovaný neshledal odvolání žalobkyně důvodným a prvostupňové rozhodnutí napadeným rozhodnutím potvrdil. V rámci odůvodnění napadeného rozhodnutí se žalovaný podrobně zabýval namítanými nepřiměřenostmi a možným likvidačním charakterem uložené pokuty, přičemž uzavřel, že výše uložené pokuty naplňuje jak funkci preventivní, tak represivní, a zároveň je adekvátní a pro žalobkyni nikoli likvidační.
19. V návaznosti na výše uvedené soud v rámci vymezení předmětu sporu konstatuje, že v předmětné věci žalobkyně ve své žalobě nepopírala a nespороvala spáchání přestupku (výroky I. a III. prvostupňového rozhodnutí o spáchání přestupku a povinnosti k náhradě nákladů správního řízení žalobkyně vůbec nečinila předmětem odvolání, resp. ani soudního přezkumu). Naopak žalobkyně ve své žalobě nesouhlasila s výší

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

uložené pokuty, když namítala, že uložená pokuta je nepřiměřeně vysoká, neboť neodpovídá jejím majetkovým a osobním poměrům, a dále že je pro žalobkyni likvidační, v čemž spatřovala nezákonnost napadeného rozhodnutí. Žalobkyně se proto domáhala zrušení napadeného rozhodnutí, popř. navrhovala, aby soud využil svého moderačního práva a od uložené pokuty upustil či její výši snížil v mezích zákonem dovolených.

20. Soud ve svém posouzení otázek zákonnosti napadeného rozhodnutí a přiměřenosti uložené pokuty vyšel zejména z následující relevantní právní úpravy a soudní judikatury.
21. Podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti *právníká osoba nebo podnikající fyzická osoba se přestupku dopustí tím, že umožní výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 1 nebo 2.*
22. Podle § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti *pro účely tohoto zákona se rozumí nelegální práci práce vykonávaná cizincem v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání nebo bez tohoto povolení, je-li podle tohoto zákona vyžadováno, nebo v rozporu se zaměstnaneckou kartou, kartou vnitropodnikově převedeného zaměstnance nebo modrou kartou vydanými podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky nebo bez některé z těchto karet; to neplatí v případě výkonu jiné práce podle § 41 odst. 1 písm. c) zákoníku práce.*
23. Podle § 95 odst. 1 až 3 zákona o zaměstnanosti *(1) Povolení k zaměstnání se vyžaduje i v případě, má-li být cizinec, jehož zaměstnavatelem je zahraniční subjekt, svým zaměstnavatelem na základě smlouvy s českou právníkou nebo fyzickou osobou vyslán k výkonu práce na území České republiky k plnění úkolů vyplývajících z této smlouvy. (2) Před uzavřením smlouvy, na jejímž základě dojde k vyslání cizinců k výkonu práce na území České republiky k plnění úkolů vyplývajících z této smlouvy, je tuzemská právníká nebo fyzická osoba povinná projednat s příslušnou krajskou pobočkou Úřadu práce zejména počty a profese vysílaných zaměstnanců a dobu jejich vyslání. (3) Žádost o vydání povolení k zaměstnání pro vysílané cizince podává právníká nebo fyzická osoba, která uzavřela smlouvu se zahraničním zaměstnavatelem, na jejímž základě budou cizinci vysláni na území České republiky k plnění úkolů vyplývajících z této smlouvy. Tato osoba je odpovědná za to, že cizinci mají platná povolení k zaměstnání a oprávnění k pobytu na území České republiky po celou dobu jejich vyslání zahraničním zaměstnavatelem.*
24. Podle § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti *za přestupek lze uložit pokutu do 10 000 000 Kč, jde-li o přestupek podle odstavce 1 písm. c), e) nebo g), nejméně však ve výši 50 000 Kč.*
25. Podle § 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.*
26. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 11. 3. 2021, č. j. 4 As 304/2020 – 31 připomenul svou ustálenou judikaturu, podle které: „[...] ukládání pokut za správní delikty se děje ve sféře správního uvážení (diskrečního práva správního orgánu), tedy zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. volit některé z více možných řešení, které zákon dovoluje. Na rozdíl od posuzování otázek zákonnosti, jimiž se

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

soud musí při posuzování správní věci k žalobní námitce zabývat, podléhá oblast správní diskrece soudní kontrole pouze omezeně. Podrobit správní uvážení soudnímu přezkoumání lze jen potud, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení, vybočil-li z nich nebo uvážení zneužil. Není však v pravomoci správního soudu, aby vstoupil do role správního orgánu a položil namísto správního uvážení soudcovské uvážení a sám rozhodl, jaká pokuta by měla být uložena. To by mohl soud učinit podle § 78 odst. 2 s. ř. s. jen na návrh stěžovatele, pokud by dospěl k závěru, že pokuta byla správním orgánem uložena ve zjevně nepřiměřené výši (srov. rozsudky NSS ze dne 21. 8. 2003, č. j. 6 A 96/2000 - 62, č. 225/2004 Sb. NSS, či ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012 - 36, č. 2671/2012 Sb. NSS). Z judikatury zdejšího soudu pak dále plyne, že správní orgány se při ukládání trestu musí zabývat kritérii, která zákon stanovuje (viz např. rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2007, č. j. 8 As 17/2006 - 78). Takový postup je výrazem principu zákonnosti trestu, jenž tvoří společně s principem individualizace trestu základní pravidla, která správní orgány musí v rámci správního trestání dodržovat. Uložení pokuty v mezích zákonných podmínek je součástí posouzení zákonnosti přezkoumávaného správního rozhodnutí (§ 78 odst. 1 s. ř. s.).“

27. Již v rozsudku ze dne 18. 12. 2003, č. j. 5 A 139/2002 – 46 Nejvyšší správní soud judikoval, že „úkolom 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.“
28. Soud v dané souvislosti rovněž odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2020, č. j. 4 Ads 124/2020 – 42, v němž se kasační soud nejprve připomenul, že: „Za likvidační pokutu považuje rozšířený senát v usnesení sp. zn. 1 As 9/2008 „sankci, která je nepřiměřená osobním a majetkovým poměrům pachatele deliktu do té míry, že je způsobila mu sama o sobě přivodit platební neschopnost či ho donutit ukončit podnikatelskou činnost, nebo se v důsledku takové pokuty může stát na dlouhou dobu v podstatě jediným smyslem jeho podnikatelské činnosti splácení této pokuty a zároveň je zde reálné riziko, že se pachatel, případně i jeho rodina (jde-li o podnikající fyzickou osobu) na základě této pokuty dostanou do existenčních potíží“.“ Poté k namítané nepřiměřenosti pokuty doplnil: „[...] jestliže správní orgán při stanovení výše sankce nezohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, jeho úvahy o výši pokuty nejsou racionální, ucelené, koherentní a v souladu se zásadami logiky, vybočil z mezí správního uvážení nebo je zneužil anebo uložil likvidační sankci, je jeho výrok o trestu nezákonný ve smyslu § 78 odst. 1 věty druhé s. ř. s. a v takovém případě má správní soud žalobou napadené rozhodnutí zrušit a nezabývat se již návrhem na moderaci trestu za správní delikt. Nicméně i trest pohybující se v zákonném rozmezí, odpovídající všem zásadám pro jeho ukládání, zohledňující kritéria potřebná pro jeho individualizaci a nemající likvidační povahu nemusí zjevně odpovídat obecné představě a adekvátnosti a spravedlnosti sankce. Proto krajský soud může podle § 78 odst. 2 s. ř. s. upustit od trestu nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, pokud byl uložen zjevně v nepřiměřené výši, i když se jinak jedná o sankci zákonnou a nelikvidační.“
29. Ve vztahu k moderaci dle § 78 odst. 2 s. ř. s. Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012 – 23, judikoval, že „smyslem a účelem moderace (§ 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.“

30. V posuzovaném případě soud nejprve shrnuje hlavní úvahy správních orgánů ve vztahu k výši žalobkyni uložené pokuty. Prvostupňový orgán žalobkyni vyměřil pokutu ve výši 140 000 Kč, tedy 1,4 % nejvyšší možné zákonné sazby pro uložení sankce za předmětný spáchaný přestupek, přičemž nejnižší možná výše pokuty je 50 000 Kč. Prvostupňový orgán při stanovení výše pokuty přihlédl k tomu, že pokuta je udělena za přestupek spočívající v umožnění nelegální práce celkem třem zaměstnancům, když jako významné polehčující okolnosti hodnotil to, že žalobkyně po celou dobu správního řízení řádně spolupracovala, k činu se doznala, omluvila svou neznalost zákona a dosud jí nebyla uložena pokuta za porušení povinností na úseku zaměstnávání ze strany oblastního inspektorátu. Prvostupňový orgán tak přihlédl k povaze a závažnosti přestupku, k přitěžujícím a polehčujícím okolnostem, a dále k povaze činnosti a také ke zjištěným poměrům žalobkyně, které ve svém rozhodnutí konstatoval. Shledal, že pokuta ve výši 140 000 Kč by měla zajistit vedle své represivní funkce také funkci preventivní. Žalovaný v napadeném rozhodnutí se stanovenou výší uložené pokuty souhlasil, když ji shledal přiměřenou a nikoli likvidační. V napadeném rozhodnutí zdůraznil, že v porovnání s ostatními přestupky podle § 140 zákona o zaměstnanosti patří přestupek podle odst. 1 písm. c) mezi přestupky s možností postihu s nejvyšší horní hranicí pokuty 10 000 000 Kč, přičemž minimální spodní hranice je, na rozdíl od ostatních přestupků, stanovena, a to ve výši 50 000 Kč. Závažnost přestupku se v případě peněžitého správního trestu pokuty primárně posuzuje dle výše horní sazby pokuty, tj. nejzávažnějším ze všech přestupků je ten, za který lze uložit nejvyšší pokutu. Je tedy patrné, že žalobkyní spáchaný přestupek patří ze všech přestupků podle § 140 zákona o zaměstnanosti k těm absolutně nejzávažnějším. Žalovaný dále uvedl, že prvostupňový orgán zohlednil při stanovení výše pokuty i osobní a majetkové poměry žalobkyně, nicméně v tomto ohledu úvahu prvostupňového orgánu ještě doplnil (viz zejména str. 4 a 5 napadeného rozhodnutí). Žalovaný poukázal na to, že žalobkyně argumentovala nulovou ekonomickou aktivitou v roce 2020, nepředložila však žádné důkazy o ztrátách zakázek a také není ani zřejmé, z jakého důvodu k tvrzeným ztrátám zakázek od 1. 1. 2020 došlo, když z předloženého čestného prohlášení žalobkyně ze dne 14. 8. 2020 plyne předpoklad vyrovnaného hospodaření v poměru nákladů a zisku. Žalovaný podotkl, že obecně není možné připustit, aby došlo k situaci, kdy by špatně hospodářící subjekt mohl v podstatě beztrestně porušovat zákony, neboť by neměl zdroje na úhradu pokuty. Pokud jde o ekonomické výsledky za roky 2018 a 2019, žalovaný připomněl, že ze stejných ekonomických podkladů vyplývá, že v roce 2018 byl u žalobkyně stav peněžních prostředků v pokladně 359 000 Kč a v roce 2019 stav peněžních prostředků v pokladně 368 000 Kč. Lustrací v dostupných rejstřících bylo správními orgány zjištěno, že žalobkyně není zatížena insolvenčním řízením, vykonává podnikatelskou činnost a nemá žádné zaměstnance. S ohledem na uvedené považoval žalovaný uloženou pokutu za adekvátní, neboť každá ukládaná sankce v sobě musí obsahovat citelný zásah do majetkové sféry delikventa, aby ho napříště motivovala k řádnému chování. Výše pokuty uložené žalobkyni podle žalovaného odpovídá funkci represivní i funkci preventivní, aniž by současně měla likvidační charakter.
31. V návaznosti na právě uvedené je podle názoru soudu patrné, že správní orgány při určení výše pokuty náležitě přihlédl k povaze a závažnosti přestupku, zejména ke způsobu jeho spáchaní a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán, jakož i k osobním a majetkovým poměrům žalobkyně (které rozvedl zejména žalovaný v rámci

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

napadeného rozhodnutí, což vzhledem k principu, že prvostupňové a odvolací rozhodnutí tvoří jeden celek, nezakládá vadu předmětných správních rozhodnutí). Správní orgány v prvostupňovém i napadeném rozhodnutí dostačujícím způsobem vyložily, k jakým skutečnostem (polehčujícím a přitěžujícím) při ukládání výše sankce přihlédly a k jakým závěrům došly. Soud souhlasí se správními orgány, že uložená pokuta musí naplnit smysl a účel správního trestání, tj. jak funkci preventivní, tedy že se žalobkyně napříště bude snažit vyvarovat porušování zákona, tak i funkci represivní, tj. že sankce za protiprávní jednání s sebou musí nést i přiměřený, ovšem citelný, zásah do majetkové sféry žalobkyně, aby tato byla vedena k důslednějšímu dodržování všech zákonných norem, kterými je vázána.

32. Je tudíž zřejmé, že v projednávané věci správní orgány při uložení pokuty žalobkyni ani nepřekročily zákonem stanovené meze správního uvážení, ani z nich nevybočily, resp. své správní uvážení nezneužily. Správní orgány dostaly požadavku na zákonnost uložené sankce, stejně jako principu individualizace trestu.
33. Na základě skutečností plynoucích ze správního spisu, jakož i tvrzení samotné žalobkyně soud neshledal předmětnou pokutu ve výši 140 000 Kč jako pro žalobkyni likvidační. Soud nepochybně, že uložená pokuta může být pro žalobkyni citelným zásahem do její podnikatelské činnosti, nicméně nic nenasvědčuje tomu, že by tato pokuta sama o sobě měla žalobkyni přivodit platební neschopnost či ji donutit ukončit podnikatelskou činnost, popř. že by v důsledku takové pokuty bylo na dlouhou dobu v podstatě jediným smyslem podnikatelské činnosti žalobkyně splácení této pokuty. Jak již příznačně poukázal žalovaný, z žalobkyni ve správním řízení doložených ekonomických výsledků za roky 2018 a 2019 vyplynul nejen žalobkyni akcentový nepřilíš vysoký čistý zisk, ale též to, že v roce 2018 byl u žalobkyně stav peněžních prostředků v pokladně 359 000 Kč a v roce 2019 stav peněžních prostředků v pokladně 368 000 Kč. Dále pak z těchto ekonomických výsledků vyplývá, že žalobkyně pravidelně dosahuje ročního obrátu ve výši těsně pod hranici 1 milionu Kč (v roce 2018 obrát 974 000 Kč, v roce 2019 obrát 980 000 Kč), jakož i to, že žalobkyně neeviduje žádné dlouhodobé závazky a že evidované krátkodobé závazky jsou v řádech jednotek tisíců Kč. Současně žalobkyně neeviduje pohledávky a závazky po lhůtě splatnosti z obchodního styku a nemá po splatnosti žádné závazky na sociálním a zdravotním pojištění. Soud se navíc ztotožnil s žalovaným v tom, že žalobkyně dostatečně neprokázala, že by skutečně v roce 2020 ztratila všechny své zakázky v důsledku nástupu epidemie onemocnění COVID-19. K uvedenému je třeba doplnit, že samotná žalobkyně založila do sbírky listin obchodního rejstříku výsledky hospodaření za rok 2020, které jsou volně dostupné prostřednictvím internetu, a ze kterých vyplývá, že žalobkyně za rok 2020 vykázala tržby ve výši 950 000 Kč a výsledek hospodaření po zdanění 11 000 Kč, tudíž zcela zjevně nebyla v roce 2020 ekonomicky neaktivní, jak bylo žalobkyni tvrzeno v žalobě.
34. Z právě popsanych důvodů soud neshledal důvodnou námitku nezákonnosti uložené pokuty. Vzhledem k tomu, že v obecné rovině i zákonná pokuta může být v konkrétním případě shledána zjevně nepřiměřenou, přičemž žalobkyně nepřiměřenost uložené pokuty ve své žalobě namítala a současně i učinila návrh na moderaci pokuty soudem, soud se dále zabýval otázkou přiměřenosti uložené pokuty pro účely posouzení, zda je návrh žalobkyně na moderaci uložené pokuty důvodným.
35. Z výše citované judikatury Nejvyššího správního soudu jasně vyplývá, že oprávnění soudu k moderaci uloženého trestu (pokuty) ve smyslu § 78 odst. 2 s. ř. s. neslouží

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

k tomu, aby správní soud nahrazoval správní uvážení správního orgánu v tom směru, že by v daném případě hledal ideální výši sankce za spáchaný přestupek, ale má místo pouze tam, kde uložený trest (pokuta) zjevně neodpovídá představě o adekvátnosti a spravedlivosti sankce. Ostatně i proto citovaná zákonná úprava omezuje oprávnění soudu k moderaci pouze na případy, kdy byl trest uložen ve zjevně nepřiměřené výši.

36. Žalobkyně ve vztahu k nepřiměřenosti uložené pokuty ve své žalobě neuvedla nic podstatného nad rámec toho, co tvrdila a doložila ve správním řízení, a tudíž soud odkazuje na již výše uvedené hodnocení otázky přiměřenosti a adekvátnosti uložené pokuty, které provedly správní orgány a s nímž se soud ztotožnil. Jak již bylo soudem uvedeno výše ve vztahu k nedůvodné námitce o likvidační výši pokuty, žalobkyně prokazatelně byla v letech 2018 a 2019 ekonomicky aktivní, přičemž její roční obraty dosahovaly téměř 1 milionu Kč. Navíc i výsledky hospodaření za rok 2020, které sama žalobkyně založila do veřejně dostupné sbírky listin obchodního rejstříku, nepotvrdily tvrzení žalobkyně, že by tato v roce 2020 neprováděla žádnou ekonomickou činnost, když i za rok 2020 žalobkyně vykázala tržby ve výši 950 000 Kč a výsledek hospodaření po zdanění 11 000 Kč. Soud přihlédl také k tomu, že žalobkyně ani netvrdila, ani nedoložila stav finančních prostředků na bankovních účtech, stejně jako se nevyjádřila ke svému dalšímu případnému majetku (např. automobily, nářadí, stroje). S ohledem na dispoziční zásadu uplatňující se v řízení před správními soudy je to žalobkyně, kdo musí tvrdit a dokládat rozhodné skutečnosti, a to i ve vztahu ke svému návrhu na moderaci uložené pokuty pro namítanou její zjevnou nepřiměřenost. Soud není oprávněn za žalobkyni ani domýšlet argumenty či vybírat skutečnosti, které svědčí žalobní argumentaci, ani opatřovat důkazy na podporu jejích tvrzení. V tomto směru soud odkazuje na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 – 78, v němž se uvádí, že „*správní soudnictví je ovládáno zásadou dispoziční a koncentrační; od žalobce, který vymezuje hranice soudního přezkumu, se tedy oprávněně žádá procesní zodpovědnost. [...] míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod - byť i vyhovující - obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není naprosto na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta.*“
37. Jakkoli může být uložena pokuta ve výši 140 000 Kč citelným zásahem do podnikatelské činnosti žalobkyně, nelze ponechat stranou tu podstatnou skutečnost, že žalobkyně se dopustila přestupku, který patří v porovnání s ostatními přestupky podle § 140 zákona o zaměstnanosti mezi nejzávažnější, což je vyjádřeno určením horní hranice pokuty ve výši 10 000 000 Kč a minimální spodní hranice ve výši 50 000 Kč. Žalobkyni uložena pokuta představuje pouze 1,4 % horní hranice pokuty, která za daný přestupek mohla být uložena. Je tudíž jasné patrné, že pokuta byla žalobkyni uložena při dolní hranici sazby, což samo o sobě zásadním způsobem zpochybňuje námitku zjevné nepřiměřenosti pokuty. V dané souvislosti je třeba zdůraznit, že nelze připustit, aby v důsledku využití moderačního práva soudem ztratil trest (v posuzovaném případě pokuta) uložený za přestupek cokoliv ze své účinnosti. Výše sankce za protiprávní jednání musí mít preventivní i represivní charakter. V tomto ohledu lze odkázat i na komentářovou literaturu, podle které: „*Je zřejmé, že trest, aby splnil svůj účel, musí „bolet“.*“ (srov. Lukáš Potěšil a kol.: Soudní řád správní. Komentář. 1. vyd. Praha: Leges 2014, str. 730).

38. Soud uzavírá, že v intencích výše uvedené judikatury (a v rozsahu žalobních námitek) přezkoumal napadené rozhodnutí a dospěl k závěru, že žalovaný (shodně s prvostupňovým orgánem) náležitě přihlédl k povaze a závažnosti přestupku a zohlednil přitěžující i polehčující okolnosti, jakož i v dostatečné míře přihlédl k majetkovým poměrům žalobkyně, které vyplynuly ze správního spisu. Žalobkyni uložená pokuta respektuje oba základní principy ukládání trestů – princip zákonnosti trestu a princip individualizace trestu. Soud přitom neshledal žádný exces v úvahách správního orgánu při stanovení výše uložené pokuty, tudíž pokutu ve výši 140 000 Kč uloženou žalobkyni soud neshledal ani zjevně nepřiměřenou.
39. Soud závěrem žalobkyni připomíná i poučení poskytnuté správními orgány o možnosti požádat příslušný celní úřad o placení ve splátkách, případně o posečkání s platbou, neboť pokuty vybírá a vymáhá tento úřad.

VI.

Rozhodnutí soudu

40. Soud uzavírá, že žádnou z žalobních námitek nehledal důvodnou, a proto podanou žalobu zamítl dle § 78 odst. 7 s. ř. s.

VII.

Náklady řízení

41. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. by měl právo na náhradu nákladů řízení žalovaný, když měl ve věci plný úspěch. Žalovanému nicméně žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, a proto mu soud právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 6. dubna 2022

Mgr. Lukáš Pišvejc v.r.
předseda senátu