



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Karla Šimky a soudců Evy Šonkové a Tomáše Kocourka v právní věci žalobkyně: **Jihočeská svačinka s. r. o.**, se sídlem Školská 660/3, Praha 1, zast. JUDr. Michalem Kellnerem, LL.M., advokátem se sídlem Havlíčkova 1043/11, Praha 1, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, Opava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 9. 2024, č. j. 12465/1.30/24-3, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 4. 3. 2025, č. j. 65 A 6/2024-81,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobkyně **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému se 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] Žalobkyně se žalobou podanou u Krajského soudu v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“) domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto její odvolání proti rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Jihočeský kraj a Vysočinu (dále jen „inspektorát práce“) ze dne 10. 7. 2024, čj. 10958/5.30/24-22 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), jímž byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 150 000 Kč. Žalobkyně se totiž měla dopustit přestupku podle § 15 odst. 1 písm. a) zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (dále jen „kontrolní řád“), neboť v rozporu s § 10 odst. 2 téhož zákona jako kontrolovaná osoba neposkytla součinnost potřebnou pro výkon kontroly vedené pod sp. zn. I5-2024-355 a zahájené 27. 2. 2024. V tento den neumožnila kontrolujícím

inspektorům oblastního inspektorátu práce vstup na pracoviště na vymezené adrese, ačkoliv k tomu byla povinna podle § 7 kontrolního řádu.

[2] Podle žalobkyně šlo o nedorozumění/nevědomost jednající osoby. Byla to první kontrola inspektorátu práce a žalobkyně neměla předchozí zkušenost. Jednatel postupoval podle svého nejlepšího vědomí a svědomí a hájil zájmy žalobkyně na zachování řádného a bezpečného provozu, jakož i přísných hygienických pravidel, jimž provoz podléhá. Zkušenosti s onemocněním COVID-19 ukázaly možné dopady na potravinářský průmysl, jelikož onemocnění a karantény omezovaly plynulost výroby. Žalobkyně měla za to, že jedná principiálně oprávněně, neboť se domnívala, že dosažení účelu kontroly může být zajištěno i jinou formou, v jiný termín. Jiné inspekce u ní prováděly kontroly a vždy jim poskytovala součinnost a dalo se s nimi dohodnout (i na termínu kontroly). Přepadovou kontrolu žalobkyně ještě nezažila a není si vědoma, že by kdy mohla zavdat podezření na porušování předpisů v oblasti pracovněprávních vztahů a zaměstnanosti.

[3] Žalobkyně dále tvrdila, že nebyla konkrétně poučena o možných následcích v podobě pokuty, zvláště tak vysoké. Kdyby byl jednatel na místě poučen, mohl lépe zvážit následky a posoudit okolnosti věci. Žádná vstřícná komunikace ze strany inspektorů však neproběhla. Poučení o možných donucovacích či sankčních prostředcích má své místo a význam, neboť to může být právě poslední prostředek, jak daný subjekt k součinnosti přimět. Jednatel žalobkyně takto poučen nebyl.

[4] Podle žalobkyně dále inspektorát práce neuvedl, v jakých případech byla za srovnatelné provinění uložena takto vysoká pokuta. Některé veřejně dostupné zprávy o pokutách dohledala; pokuty byly vždy ukládány znatelně nižší. Správní orgány jí nesdělily, že by v obdobném případě (faktický ekonomický stav, počet zaměstnanců a počet závazků, velikost společnosti, výše úvěrů, pravidelné povinné platby a splátky a za stejných skutkových okolností spáchání přestupku) byla udělena stejná nebo obdobná sankce.

[5] Žalobkyně měla pokutu za zjevně nepřiměřenou a navrhla krajskému soudu její moderaci. Uložená sankce měla být tíživá, způsobila vysoce omezit její činnost a způsobit výpadky v plnění dalších povinností žalobkyně s následky, které mohou žalobkyni postihnout i sekundárně (v případě zesplatnění ostatních dluhů).

[6] Krajský soud v záhlaví citovaným rozsudkem žalobu zamítl.

[7] Podle soudu byly motivace žalobkyně pro nevpuštění kontrolujících inspektorů na pracoviště pro naplnění skutkové podstaty přestupku nerozhodné. Kontrolujícím osobám svědčilo oprávnění vstupu na pracoviště žalobkyně podle § 7 kontrolního řádu. Tomuto oprávnění odpovídala ve smyslu § 10 odst. 2 kontrolního řádu povinnost žalobkyně umožnit kontrolujícím osobám vstup na pracoviště. Nesplněním této povinnosti naplnila skutkovou podstatu přestupku podle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu, neboť neposkytla nezbytnou součinnost k umožnění naplnění účelu kontroly. Odpovědnost za tento přestupek je objektivní, zavinění žalobkyně není třeba. Liberační důvod naplněn nebyl, neboť žalobkyně nejenže nevynaložila úsilí, aby spáchání přestupku zamezila, ale naopak aktivně jednala způsobem, kterým naplnila jeho skutkovou podstatu.

pokračování

[8] K nesplnění poučovací povinnosti krajský soud uvedl, že jednatel stěžovatelky podepsal písemné poučení, v němž bylo uvedeno, jaká oprávnění mají kontrolující osoby a jaké povinnosti kontrolovaných osob tomu odpovídají i že se jejich nesplněním mohou dopustit přestupku. Poučení o výši sankce za spáchání přestupku nepovažoval krajský soud za nezbytné pro naplnění poučovací povinnosti správního orgánu podle § 4 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb. správní řád (dále „správní řád“). S ohledem na podpis písemného poučení jednatelem žalobkyně, jímž stvrdil, že je s poučením srozuměn, i s ohledem na svědeckou výpověď jedné z kontrolujících osob, podle níž byl jednatel žalobkyně i ústně upozorněn, že při neposkytnutí součinnosti může žalobkyně dostat pokutu, shledal krajský soud poučovací povinnost inspektorátu práce splněnou.

[9] Stran zohlednění poměrů žalobkyně a přiměřenosti uložené pokuty krajský soud uvedl, že inspektorát práce přihlédl při stanovení výměry trestu k jejím majetkovým poměrům, závažnosti přestupku, způsobu jeho spáchání a jeho následkům a okolnostem, za nichž byl spáchán. S ohledem na majetkové poměry žalobkyně dospěl inspektorát práce k závěru, že uložená pokuta je přiměřená a není způsobila ohrozit její podnikatelskou činnost. Krajský soud se s hodnocením inspektorátu práce ztotožnil. Shledal, že odůvodnění uložené pokuty ob stojí a nic nenasvědčuje, že by došlo k vybočení z mezí správního uvážení při stanovení výše pokuty či že by bylo správní uvážení zneužito.

[10] Konečně krajský soud neviděl důvod moderovat výši uložené pokuty podle § 78 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), neboť nejenže neshledal pokutu zjevně nepřiměřenou, ale naopak ji zhodnotil jako vyhovující požadavkům přiměřenosti.

II. Kasační stížnost žalobkyně a vyjádření žalovaného

[11] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadá rozsudek krajského soudu kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., požaduje jej zrušit a věc vrátit k dalšímu řízení krajskému soudu.

[12] Stěžovatelka předkládá v kasační stížnosti v podstatě totožné skutečnosti jako v žalobě proti napadenému rozhodnutí žalovaného. K obsahu kasační stížnosti lze odkázat shora na body [2] až [5] tohoto rozsudku. Nad rámec obsahu žaloby stěžovatelka namítá v obecné rovině v podstatě pouze to, že se krajský soud dopustil nesprávného právního hodnocení jí nastíněných otázek a že napadený rozsudek je částečně nepřezkoumatelný.

[13] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry krajského soudu a odkázal na odůvodnění napadeného rozsudku, případně svého vlastního rozhodnutí.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[14] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti,

a přitom neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[15] Kasační stížnost **není důvodná** (§ 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.).

[16] Kasační stížnost se ve svém rozsahu i důvodech do značné míry shoduje se žalobou. Smyslem soudního přezkumu není opakovat již jednou vyřčené, a proto může soud v případě shody s odůvodněním žalobou napadeného rozhodnutí odkázat na konkrétní části odůvodnění krajského soudu (srov. rozsudky NSS ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005-130, č. 1350/2007 Sb. NSS, ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006-86, či ze dne 29. 5. 2013, č. j. 2 Afs 37/2012-47).

[17] Vlastní argumentační přínos spočívající v popisu důvodů, v nichž stěžovatelka spatřuje nezákonnost rozsudku krajského soudu, je omezen na obecnou proklamaci nesprávného posouzení právních otázek krajským soudem (str. 7 první odstavec) a tvrzení, že soud přezkoumatelně nevysvětlil, jak bylo uplatněno správní uvážení (str. 8 poslední odstavec).

[18] K popisu okolností, za nichž došlo k naplnění skutkové podstaty přestupku podle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu, se krajský soud vyjádřil v bodech 26 až 40 napadeného rozsudku. Nejvyšší správní soud se s ním ztotožňuje. Pokud kontrolující orgán splní podmínky vstupu na místa uvedená v § 7 kontrolního řádu, vznikne kontrolované osobě povinnost umožnit vstup podle § 10 odst. 2 kontrolního řádu. Nesplnění této povinnosti je naplněním skutkové podstaty přestupku podle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu, přičemž odpovědnost za přestupek je zde objektivní – k jejímu vzniku není třeba zavinění. Není proto rozhodné, jaké motivace měla stěžovatelka k nevpuštění kontrolujících osob na své pracoviště. K naplnění skutkové podstaty přestupku došlo samotným jednáním stěžovatelky, jímž byl i fakticky zmařen účel kontroly, jak byl vymezen v záznamu o zahájení kontroly.

[19] K naplnění poučovací povinnosti správního orgánu podle § 4 odst. 2 správního řádu se krajský soud vyjádřil v bodech 41 až 44 napadeného rozsudku. Nejvyšší správní soud se i s tímto hodnocením ztotožňuje. V poučení ze dne 27. 2. 2024, jež je součástí správního spisu, se uvádí, jaké povinnosti má kontrolovaná osoba v průběhu výkonu kontroly, i to, že jejich nesplněním se může dopustit přestupku podle § 15 odst. 1 kontrolního řádu. Jednatel stěžovatelky svým podpisem stvrdil, že byl s obsahem poučení srozuměn. Nadto ze svědecké výpovědi Bc. P. K. vyplynulo, že jednatel stěžovatelky byl poučen i o tom, že za neumožnění kontroly může být stěžovatelce uložena pokuta. Takové poučení je dostačující. Pokud bylo pro jednatele stěžovatelky podstatné znát informaci o možné výši uložené pokuty, jistě se na ni mohl dotázat či si ji dohledat. Pokud spoléhal, že výše pokuty nebude taková, aby, jeho slovy, nemuselo být přistoupeno k jejímu zahrnutí do kritického zvážení rizik, jež bral v úvahu při nevpuštění kontrolorů na pracoviště, je to zcela v souladu s jeho jednatelským oprávněním, avšak nezpůsobuje to nezákonnost postupu správního orgánu.

[20] K námitce naplnění principu materiální rovnosti, tedy trestání tak, aby nedocházelo k nedůvodným rozdílům mezi tresty jednotlivých osob, se krajský soud vyjádřil v bodech 45 až 50 napadeného rozsudku. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěry krajského

pokračování

soudu, že stěžovatelka nepředložila konkrétní argumenty, z nichž by mělo plynout, že v tomto individuálním případě došlo k porušení principu materiální rovnosti při správním trestání. Co se týče uváděných vstupních ukazatelů, které měl podle stěžovatelky vzít inspektorát práce při stanovení výše pokuty do úvahy, ty jsou v podstatě výčtem parametrů majetkových poměrů pachatele přestupku a jako takové jsou součástí individualizace správního trestu, jehož hodnocení provedl krajský soud v následující části odůvodnění napadeného rozsudku.

[21] Konečně k přiměřenosti pokuty se krajský soud vyjádřil v bodech 51 až 59 napadeného rozsudku. Uvedl, že inspektorát práce při stanovení výše pokuty přihlédl k majetkovým poměrům stěžovatelky, k závažnosti přestupku, způsobu jeho spáchání a jeho následkům a okolnostem, za nichž byl spáchán. Dále krajský soud uvedl, že možnosti zohlednění majetkových poměrů jsou u správních orgánů omezené s ohledem na informace, které si jsou schopny z veřejných zdrojů opatřit, a že z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že je v zájmu pachatele přestupku doložit své majetkové poměry tak podrobně, aby bylo možno při individualizaci výše správního trestu tyto zohlednit co nej přesněji.

[22] Stěžovatelka sama v žalobě i v kasační stížnosti opakuje, že měly být zohledněny skutečnosti jako její faktický ekonomický stav, počet zaměstnanců a dalších jejích závazků, výše úvěrů, kterými je zatížena, a pravidelné povinné platby a splátky. Správní spis však žádné takové informace neobsahuje a správní orgán ani nemá bez dalšího povinnost si je obstarat. Stěžovatelka byla usnesením inspektorátu práce ze dne 19. 6. 2024, č. j. 10958/5.30/24-19, vyzvána k prokázání svých majetkových poměrů. V reakci na ně zaslala inspektorátu práce přiznání k dani z příjmů právnických osob za zdaňovací období 2023 a potvrzení o disponibilním zůstatku na bankovním účtu ke dni 20. 6. 2024 (s tím, že již dříve zaslala inspektorátu práce rozvahu za rok 2023). To byly tudíž doklady, na jejichž základě si inspektorát práce mohl společně s veřejně dostupnými informacemi učinit závěr o majetkových poměrech stěžovatelky jako jednom z vstupních parametrů pro individualizaci pokuty.

[23] Přezkum samotného správního uvážení (kam je stanovení výše pokuty tradičně řazeno) soudy je do značné míry omezen, neboť je projevem toho, že v systému dělby moci je orgánu moci výkonné umožněno zvolit na základě vlastní úvahy jedno z více možných řešení. Přezkum správního uvážení soudy se má omezit na kontrolu zákonnosti výkonu veřejné moci, nesmí její činnost nahrazovat vlastní volnou úvahou a určovat ta nejvhodnější, nejúčelnější či nejoptimálnější řešení. Úkolem soudu je přezkoumat, 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 (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2003, č. j. 5 A 139/2002-46).

[24] Podle krajského soudu inspektorát práce vzal v úvahu, že neposkytnutí součinnosti je velice závažný přestupek, neboť neumožněním vstupu inspektorů do provozovny mohly být nevratně ztraceny informace, jež mohly být zjištěny (kontrola nelegálního zaměstnávání často vyžaduje využití překvapení). Vysoká typová závažnost přestupku je patrná

i s ohledem na horní hranici sazby pokuty (500 000 Kč). Inspektorát práce zhodnotil i majetkové poměry stěžovatelky a shledal, že uložená sankce bude jistě tíživá, nikoliv však likvidační. Vycházel z ekonomických ukazatelů ohledně stěžovatelky za rok 2022 a 2023. I když skončila ve ztrátě, v roce 2023 rostla (noví zaměstnanci, pětinasobný čistý obrat, pětinasobný nárůst tržeb atd.). Inspektorát práce shledal, že uložená sankce není způsobila stěžovatelku ohrozit. Proto měl krajský soud uloženou pokutu za přiměřenou, přesněji řečeno neshledal, že by při stanovení její výše inspektorát práce vybočil z mezí správního uvážení.

[25] Pokud stěžovatelka míní, že pokuta je způsobila i ohrozit její činnost jako takovou, bylo primárně její povinností osvědčit své majetkové poměry a potenciální dopady pokuty, obzvláště pokud měla za to, pokuta pro ni může být likvidační. Ač správní orgán zjišťuje skutečnosti k individualizaci trestu z úřední činnosti, jeho možnosti jsou bez součinnosti stěžovatelky zpravidla omezeny na informace z veřejně dostupných zdrojů či známé z jeho úřední činnosti.

[26] Stěžovatelka též namítá, že krajský soud nepřezkoumatelně vysvětlil způsob, jakým bylo použito správní uvážení. K tomu ale ani nebyl povinen. Krajský soud přezkoumal, zda inspektorát práce nevybočil z mezí správního uvážení, a přezkoumatelně se vypořádal se skutkovým stavem. Shledal, že inspektorát práce přihlédl ke všem skutečnostem, které mu ke dni vydání napadeného rozhodnutí byly známy, a v jejich světle z mezí správního uvážení nevybočil. Další skutečnosti, které měl podle stěžovatelky inspektorát práce zohlednit, jsou nerelevantní (výsledek kontrol jiných orgánů, tvrzení, že ani kdyby byli kontroloři vpuštěni na pracoviště, nedošlo by ke zjištění žádného pochybení) nebo zohledněny byly (např. že šlo o první přestupek stěžovatelky na úseku inspekce práce).

IV. Závěr a náklady řízení

[27] Nedůvodnou kasační stížnost Nejvyšší správní soud zamítl podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s.

[28] Výroky o náhradě nákladů řízení se opírají o § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka, která neměla ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému nevznikly náklady nad rámec úřední činnosti.

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

V Brně dne 27. května 2025

Karel Šimka
předseda senátu

