



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Michala Jantoše a soudkyň Mgr. Barbory Berkové a JUDr. Markéty Fialové ve věci

žalobkyně: **S. B. D. s.r.o., IČO X**
sídlem S. n. 331, X H.
zastoupená advokátem Mgr. Vítězslavem Zdeňkem
sídlem Mlýnská 938/4, 779 00 Olomouc

proti
žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**
sídlem Křížová 25/1292, 150 00 Praha

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 9. 10. 2024, č. j. 10000/7764892/24/351/NR
ve věci přestupku,

takto:

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

Odůvodnění:

A. Vymezení věci a obsahu podání

- Územní správa sociálního zabezpečení pro Moravskoslezský a Olomoucký kraj, Okresní správa sociálního zabezpečení Přerov (dále jen „správní orgán I. stupně“) rozhodnutím ze dne 24. 7. 2024, č. j. 48010/064415/24/010/Be uznala žalobkyni vinnou ze spáchání celkem 17 přestupků upravených v § 54 odst. 3 písm. j) zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o provádění sociálního zabezpečení“), kterých se měla dopustit tím, že jako zaměstnavatel v zákonem stanovené lhůtě nepředložila evidenční listy důchodového pojištění (ELDP) za celkem 17

zaměstnanců (blíže viz výrok rozhodnutí správního orgánu I. stupně). Za tyto přestupky jí uložil pokutu ve výši 17 000 Kč a povinnost nahradit náklady správního řízení. Žalobkyně proti tomuto rozhodnutí brojila odvoláním, které žalovaná napadeným rozhodnutím zamítla.

2. Žalobkyně se nyní domáhá zrušení napadeného rozhodnutí a namítá, že:

- a) v řízení předložila plnou moc její zástupkyně, té správní orgán nedoručil poučení o procesních právech, v důsledku čehož nebyla žalobkyně poučena o možnosti nahlédnout do spisu a žádat o nařízení ústního jednání, na kterém mohla vznést námitky jako nyní v žalobě. Ty v důsledku toho mohla vznést až v odvolacím řízení.
- b) žalovaná odůvodnila jen velmi obecně, jak jednání žalobkyně ohrozilo plnění úkolů žalované. Odůvodnění materiální stránky přestupku je paušální, netýká se případu žalobkyně a je proto nedostatečné. V této věci materiální stránka přestupku chybí, protože nedošlo k žádnému škodlivému následku. Žalobkyně sama svou povinnost dodatečně splnila, dříve než došlo k zahájení kontroly. Proto by měl být aplikován institut účinné lítosti upravený v § 33 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „TrZ“).
- c) výše pokuty je nepřiměřená, protože v obdobných případech ukládá správní orgán I. stupně pokuty nižší, tím došlo k porušení § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Žalobkyně poukázala na to, že v její věci jsou zásadní skutečnosti: první porušení zákona, 17 nepředložených ELDP, prodlení v rozmezí od 9 do 11 měsíců, zaslány bez předchozí výzvy, pokuta 17 000 Kč. V případě rozhodnutí OSSZ Olomouc (před sloučením OSSZ) ze dne 5. 11. 2019, č. j. 48006/107715/19/010/PP se jednalo o první porušení zákona, 96 nepředložených ELDP, zpoždění v rozsahu 2 měsíců až 2 let, předloženy v průběhu kontroly, pokuta 25 000 Kč. V případě rozhodnutí OSSZ Olomouc ze dne 3. 9. 2019, č. j. 48006/85876/19/010/PP se jednalo o první porušení zákona, 107 nepředložených ELDP, prodlení 1 měsíc až 2 roky, předloženy v průběhu kontroly, pokuta 25 000 Kč. V jiných případech, které jsou závažnější, tak byly uloženy pokuty jen o málo vyšší než v případě žalobkyně. Rozhodnutí správního orgánu I. stupně je stran pokuty nepřezkoumatelné, protože neobsahuje úvahy týkající se povahy a závažnosti přestupku.

3. Žalovaná ve svém vyjádření navrhla žalobu zamítnout a uvedla, že v rozhodnutí odůvodnila společenskou škodlivost jednání žalobkyně. Domněnka žalobkyně, že pokud nedošlo k zániku zaměstnavatele, sporu mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem či k potížím při stanovování výše důchodu, nemohlo jednání žalobkyně negativně ovlivnit činnost žalované, je mylná. Lhůta pro splnění zákonem stanovených povinností se musí dodržet bez ohledu na to, kdy budou zaslány údaje využity. To totiž může nastat kdykoliv. Institut účinné lítosti se vztahuje na zánik trestní odpovědnosti a pouze ve vztahu k taxativně uvedeným trestným činům. Analogická aplikace na přestupky není možná. K výši pokuty se žalovaná vyjádřila v napadeném rozhodnutí. Žalovaná dále uvedla, že v roce 2019 měla každá OSSZ jinak nastavená pravidla pro správní trestání. Dle žalované nelze vycházet jen z počtu neodevzdaných ELDP a aritmeticky stanovit pokutu na jeden ELDP. Při ukládání sankce se zohledňuje více kritérií. Správní orgán I. stupně zohlednil, že žalobkyně sama napravila závadný stav. K namítané vadě řízení žalovaná uvedla, že poučení o procesních právech ze dne 9. 7. 2024, jehož součástí je poučení dle § 36 správního řádu a také dle § 80 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „přestupkový zákon“), bylo žalobkyni doručeno dne 10. 7. 2024. Plnou moc k zastupování I. H. žalobkyně

nepředložila. Bylo doloženo pouhé sdělení k zastupování, které nemělo požadované náležitosti.

4. V replice žalobkyně znovu zdůraznila, že žádný konkrétní škodlivý následek její jednání nemělo. Institut účinné lítosti by se měl analogicky aplikovat u posuzování materiální stránky přestupku, a tedy i vzniku škodlivého následku. Odstranění škodlivého následku přestupku, v tomto případě dobrovolné doložení ELDP, způsobuje, že společenská škodlivost přestupku chybí. Dle žalobkyně je nerozhodné, že v jí odkazovaných rozhodnutích ukládala pokutu OSSZ Olomouc. Úředníci budou pořád stejní. Právní nástupce je vázán praxí právního předchůdce. Navíc nadřízený orgán byl vždy společný. Vzhledem k argumentaci žalované o rozdílných kritériích žalobkyně navrhl, aby si soud žalobkyni označená rozhodnutí vyžádal a provedl je k důkazu, aby bylo možné posoudit, zda žalovaná postupovala dle § 2 odst. 4 správního řádu a uložila pokutu v přiměřené výši. Závěrem žalobkyně uvedla, že si není vědoma, že by jí bylo poučení ze dne 9. 7. 2024 doručeno, rozhodně nebylo doručeno její zástupkyni. Žalobkyně spoléhala na to, že právě zástupkyně za ní bude v řízení jednat. Plná moc, kterou zástupkyni udělila, byla zcela dostačující. Pokud ne, měla být vyzvána k odstranění vad. Doručením poučení žalobkyni nemělo dle § 34 odst. 2 správního řádu vliv na běh lhůt k uplatnění procesních práv.

B. Posouzení věci krajským soudem

5. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů dle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalované (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). V souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. rozhodl soud bez jednání.

K procesním námitkám

6. V rámci této námítky je předně nutné odpovědět na otázku, zda je sdělení žalobkyně obsažené v odporu ze dne 25. 6. 2024 řádnou plnou mocí.
7. Podle § 33 odst. 1 správního řádu platí, že *účastník si může zvolit zmocněnce. Zmocnění k zastoupení se prokazuje písemnou plnou mocí. Plnou moc lze udělit i ústně do protokolu. V téže věci může mít účastník současně pouze jednoho zmocněnce.* Odst. 2 dále stanoví, že *zmocnění může být uděleno a) k určitému úkonu, skupině úkonů nebo pro určitou část řízení, b) pro celé řízení, c) pro neurčitý počet řízení s určitým předmětem, která budou zahájena v určené době nebo bez omezení v budoucnu; podpis na plné moci musí být v tomto případě vždy úředně ověřen a plná moc musí být do zahájení řízení uložena u věcně příslušného správního orgánu, popřípadě udělena do protokolu, nebo d) v jiném rozsahu na základě zvláštního zákona.*
8. Podle § 34 odst. 2 správního řádu platí, že *s výjimkou případů, kdy má zastoupený něco v řízení osobně vykonat, doručují se písemnosti pouze zástupci. Doručení zastoupenému nemá účinky pro běh lhůt, nestanoví-li zákon jinak.* Odst. 3 téhož ustanovení stanoví, že *v pochybnostech o rozsahu zastoupení platí, že zástupce je oprávněn vystupovat jménem zastoupeného v celém řízení.*
9. Žalobkyně v podání ze dne 25. 6. 2024, kterým podala odpor vůči příkazu ze dne 17. 6. 2024, uvedla: *Dále sdělujeme, že si k našemu zastupování v řízení volíme zmocněnce – I. H., nar. X, bytem X.*
10. Krajský soud nesouhlasí s žalovanou, že by se nejednalo o řádnou plnou moc. Povahou podobných plných mocí se zabýval rozšířený senát NSS, který v rozsudku ze dne 26. 3. 2024,

č. j. 2 As 103/2023-47, č. 4599/2024 Sb. NSS dospěl k závěru, že písemná plná moc předkládaná účastníkem řízení k prokázání zmocnění k zastoupení podle § 33 odst. 1 správního řádu nemusí být vyhotovena na samostatné listině a nemusí být opatřena přijetím (akceptační doložkou) ze strany zmocněnce či podpisem zmocněnce. Pokud účastník řízení předloží plnou moc jako součást podání a bez podpisu zmocněnce, nemůže to samo o sobě založit pochybnosti správního orgánu o zastoupení a není to důvodem k tomu, aby účastníka řízení či jeho zmocněnce vyzval k odstranění vad plné moci (odkázat lze zejména na odst. 40 zmíněného rozsudku, kde je uvedeno, že z hlediska náležitostí plné moci ob stojí i formulace *Pro další řízení jsem si zvolil coby svého zástupce advokáta Mgr. K. F., zapsaného v matrice ČAK pod č.: X* která je velmi podobná té, kterou užila žalobkyně v nynější věci).

11. Výše citované sdělení žalobkyně tedy představuje plnou moc ve smyslu § 33 správního řádu. Krajský soud nesouhlasí s tím, že by byl sporný rozsah zmocnění. Žalobkyně plnou moc učinila součástí odporu v přestupkovém řízení a uvedla, že si k *zastupování v řízení* volí zmocněnkyni. Z ničeho nevyplývá, že by měla být plná moc jakkoliv omezena co do rozsahu zastoupení. Proto i při zohlednění pravidla upraveného v § 34 odst. 3 správního řádu bylo namístě považovat plnou moc udělenou pro celé řízení ve smyslu § 33 odst. 2 písm. b) správního řádu. Pokud snad měl správní orgán I. stupně pochybnosti o rozsahu zmocnění, měl konkrétní výzvou vyzvat žalobkyni k odstranění pochybností o rozsahu zastoupení. To však neudělal, když v poučení ze dne 9. 7. 2024 žalobkyni toliko vyzval k předložení plné moci. Tu však žalobkyně předkládat nemusela a o případných vadách plné moci ze dne 25. 6. 2024 se správní orgán I. stupně nezmínil.
12. Správní orgán I. stupně tedy postupoval nezákonně, pokud poučení ze dne 9. 7. 2024, ve kterém je skutečně uvedena výzva k seznámení s podklady a také poučení dle § 80 odst. 2 přestupkového zákona, doručil toliko žalobkyni do její datové schránky. Ta si jej sice dne 10. 7. 2024 vyzvedla, ale žalobkyni musí soud přisvědčit v tom, že mohla důvěřovat tomu, že správní orgán I. stupně bude doručovat písemnosti její zmocněnkyni a že právě ta bude hájit v řízení práva žalobkyně. Správní orgán I. stupně tedy zatížil řízení procesní vadou.
13. Zrušit rozhodnutí pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. je třeba tehdy, je-li rozumně představitelné, a to i jen jako jedna z více variant toho, k čemu všemu mohlo uvedené porušení ve spojení s dalším navazujícím vývojem řízení vést, že obsah rozhodnutí o věci samé by byl v důsledku tohoto porušení jiný, a navíc nejen jiný, ale současně i nezákonný, než pokud by k porušení nedošlo (srov. rozsudek NSS ze dne 22. 3. 2017, č. j. 2 As 322/2016-39 nebo též § 75 odst. 3 s. ř. s.). Není totiž důvod rušit rozhodnutí v situaci, kdy je zřejmé, že správní orgán by po odstranění vytýkané vady vydal v dalším řízení rozhodnutí v zásadě shodné (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 1. 2011, č. j. 2 As 80/2010-49). Je to přitom žalobce, kdo je povinen tvrdit a prokázat, jak mohla vada ovlivnit výsledek správního řízení a v čem tedy spatřuje nezákonnost napadeného rozhodnutí (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 6. 2011, č. j. 8 As 28/2011-78).
14. Žalobkyně předně namítala, že nebyla poučena (resp. její zmocněnkyně) o možnosti seznámit se s podklady před vydáním rozhodnutí správního orgánu I. stupně.
15. Podle § 36 odst. 3 věta první správního řádu platí, že *nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal.*

16. Smyslem citovaného ustanovení je zajistit, aby měl účastník možnost seznámit se se všemi podklady, které byly při rozhodování v jeho věci užity, a vyjádřit se k nim. Žalobkyně nijak konkrétně neuvedla, jak se porušení předmětného ustanovení dotklo jejich práv, navzdory tomu, že je to žalobce, kdo je povinen tvrdit a prokázat, jak se nerespektování § 36 odst. 3 správního řádu konkrétně dotklo jeho práv (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 6. 2011, č. j. 8 As 28/2011-78). Pro úspěšnost dané námitky je nezbytné, aby žalobce upřesnil podklady, jež neměl k dispozici, a zejména uvedl, jakým způsobem takové pochybení správního orgánu mohlo ovlivnit vydané meritorní rozhodnutí. Taková tvrzení však v žalobě absentují.
17. Ze správního spisu vyplývá, že podkladem pro rozhodnutí správního orgánu I. stupně byl toliko protokol o kontrole ze dne 13. 3. 2024, který však byl žalobkyni detailně znám, protože jí byl doručen dne 18. 3. 2024 v rámci kontroly. Podkladem pro rozhodnutí správního orgánu I. stupně tedy nebyl žádný podklad, o kterém by žalobkyně nevěděla. Skutkový stav je navíc mezi účastníky nesporný. Soud neshledal, že by snad pochybení správního orgánu I. stupně mohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí. V tomto ohledu důvodná námitka žalobkyně není.
18. Dále žalobkyně namítá, že nebyla řádně poučena o možnosti žádat o nařízení ústního jednání.
19. Podle § 80 odst. 1 přestupkového zákona platí, že *správní orgán může nařídit ústní jednání. Odst. 2 stanoví, že *správní orgán nařídí ústní jednání na požádání obviněného, je-li to nezbytné k uplatnění jeho práv; jinak návrh zamítne usnesením, které se oznamuje pouze obviněnému. O právu žádat nařízení ústního jednání musí být obviněný poučen. Správní orgán nařídí ústní jednání i bez požádání obviněného, je-li to nezbytné pro zjištění stavu věci. Správní orgán prvního stupně nařídí ústní jednání i bez požádání obviněného, je-li obviněným mladistvý.**
20. V důsledku nesprávného doručení poučení ze dne 9. 7. 2024 žalobkyně (resp. její zmocněnkyně) skutečně nebyla poučena o možnosti žádat o nařízení ústního jednání. To dle žalobkyně zapříčinilo, že své námitky, které se obsahově shodovaly s těmi uvedenými v žalobě, mohla přednést až v odvolání.
21. V rámci řízení o přestupku není obecně nutné nařizovat ústní jednání, a to s výjimkou případů, kdy se jedná o řízení vůči mladistvému pachateli nebo je-li to nezbytné ke zjištění stavu věci. Za předpokladu, že je splněna jedna z uvedených podmínek, správní orgán musí ústní jednání nařídit, a to i bez výslovného návrhu obviněného z přestupku. Naproti tomu pokud obviněný požádá o nařízení ústního jednání, musí správní orgán zvážit, zda je to nezbytné k uplatnění jeho práv. V tomto ohledu správní orgán disponuje určitou mírou uvážení, a to zejména v kontextu návrhů na provedení dalších důkazů. Povinnost nařídit ústního jednání vzniká až poté, co správní orgán tuto nezbytnost uzná. Správní orgán proto musí zvažovat, jaké důkazní prostředky bude třeba provést, tedy zda bude možné vycházet pouze z předložených listin, podkladů od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci, resp. skutečností známých správnímu orgánu ze své úřední činnosti, které by bylo možné posoudit bez nařízení ústního jednání, nebo bude třeba provádět výslech svědků či výslech obviněného v rámci nařízeného ústního jednání.
22. Důvodová zpráva (sněmovní tisk č. 555/0, str. 195-198, Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 7. volební období, dostupné na www.psp.cz) k tomu uvádí, že právo obviněného vyjádřit se k obvinění nemusí být realizováno jen v rámci řízení na prvním stupni, ale v celém průběhu. Toto právo může být realizováno například písemným podáním, ústním podáním nebo při účasti na provádění dokazování. Mimo jiné se na toto právo váže právo

obviněného žádat nařízení ústního jednání. Pokud tedy z povahy věci bude nutné k realizaci práva obviněného na vyjádření se k věci nařídít ústní jednání (obviněný by například vyžadoval konfrontaci a takový návrh nebude nedůvodný apod.), bude muset správní orgán takovému návrhu vyhovět a ústní jednání nařídít. Ústní jednání bude i bez návrhu obviněného obligatorní, pokud bude nezbytné za účelem zjištění stavu věci (například výslechy svědků apod.). S ohledem na právo obviněného na obhajobu se tedy musí ústní jednání konat vždy, když o to obviněný požádá a ústní jednání bude nezbytné z hlediska realizace jeho základního procesního práva (o této možnosti správní orgán obviněného poučí, zpravidla v rámci oznámení o zahájení řízení). Nedůvodný návrh obviněného správní orgán zamítne usnesením, které oznámí pouze obviněnému (pouze ten se proti němu bude moci odvolat). Správní řízení včetně řízení o přestupku je však ovládáno principem nevěřejnosti a písemnosti (na rozdíl od přímosti a ústnosti soudního procesu). Obligatorní ústní jednání by v tomto ohledu představovalo výjimku, která v řadě případů nekoresponduje významu a účelu řízení.

23. Z uvedeného vyplývá, že ústní jednání na základě žádosti obviněného by mělo být nařízeno zejména v případě, kdy obviněný z přestupku uplatní důkazní návrh, který bude nutné provést u jednání. Žalobkyně netvrdí, že chtěla vznést v řízení důkazní návrh, který by bylo nutné provést u jednání. Žádný nevznesla ani v odvolání, kde navíc dle svého tvrzení veškeré námitky uplatnila. Skutečnost, že se tak stalo v písemné podobě, není rozhodné, protože správní řízení je obecně písemné. V průběhu řízení tak měla žalobkyně dostatečný prostor pro obhajobu svých práv, což je i dle § 80 odst. 2 přestupkového zákona hodnotícím kritériem v rámci úvah o nařízení ústního jednání na žádost obviněného. Otázka dvojinstančnosti zde sama o sobě není nijak relevantní, neboť zásada dvojinstančnosti neznamená, že každý závěr správního orgánu musí být přezkoumán v odvolacím řízení ani že veškeré podklady pro rozhodnutí musejí nejprve *projít* prvním stupněm, aby se jimi odvolací orgán mohl zabývat. Tato zásada znamená, že rozhodnutí orgánu prvního stupně bude *jako celek* podrobena zkoumání zákonnosti a případně také věcné správnosti. V tomto ohledu byla tato zásada naplněna i v přezkoumávaném správním řízení (srov. rozsudek NSS ze dne 18. 4. 2018, č. j. 10 As 211/2017-47, odst. 15). Ani tato část procesní námitky není důvodná.

K materiální stránce přestupku a možné aplikaci institutu účinné lítosti

24. V další námitce žalobkyně poněkud nesrozumitelně spojuje neexistenci společenské škodlivosti (materiální stránky přestupku) a možnou analogickou aplikaci institutu účinné lítosti jakožto jednoho ze způsobů zániku odpovědnosti za trestný čin. Nesrozumitelnost spatřuje krajský soud zejména v tom, že absence společenské škodlivosti (žalobkyní označovanou jako škodlivý následek) konkrétního jednání způsobuje, že takové jednání vůbec není přestupkem (viz níže), kdežto zamezení škodlivému následku je v rámci institutu účinné lítosti jednou z podmínek pro zánik odpovědnosti za trestný čin, tj. jednání které je společensky škodlivé (§ 12 odst. 2 TrZ). Krajský soud se proto vyjádří k oběma rovinám námitky zvlášť.
25. Žalovaná k materiální stránce přestupku uvedla, že řádné splnění povinnosti spočívající ve včasné předložení ELDP je základní podmínkou pro zajištění budoucích důchodových nároků pojištěnců z důvodu hmotného zajištění ve stáří, osamění či invaliditě. Při nesplnění této povinnosti nelze zajistit plnění úkolů orgány sociálního zabezpečení, zejména v případech, kdy zaměstnavatelé zaniknou před tím, než si pojištěnci uplatní nárok na důchod a může nastat problém při zajišťování podkladů pro rozhodnutí, kdy může uplynout

i doba až 50 let a po takové době je již takřka nemožné zajistit podklady. Také horní hranice pokuty ve výši 300 000 Kč hovoří o tom, že zákonodárce považuje splnění této povinnosti za důležité. Včasné odevzdávání ELDP chrání nároky zaměstnanců v případě invalidity, stáří či osamění, což lze považovat za chráněný veřejný zájem (str. 3 a 4 napadeného rozhodnutí).

26. Podle § 5 přestupkového zákona platí, že *přestupkem je společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin.*
27. Formální stránka přestupku je označení pro souhrn v zákoně uvedených znaků, které charakterizují objekt, objektivní stránku, subjekt, subjektivní stránku a protiprávnost konkrétního přestupku. Aby mohl být určitý protiprávní čin kvalifikován jako přestupek, je nutné, aby nejen vykazoval v zákoně uvedené znaky skutkové podstaty přestupku, nýbrž je současně třeba, aby se zároveň jednalo o čin společensky škodlivý (tzv. materiální stránka přestupku). Nebude-li konkrétní jednání splňovat materiální stránku přestupku (nebude se jednat o jednání společensky škodlivé), nebude možné takové jednání posoudit jako přestupek.
28. V obvyklých situacích je materiální stránka přestupku naplněna již naplněním stránky formální, a jen ve výjimečných a zvláštních situacích tomu tak být nemusí. Obecně lze totiž vycházet z toho, že jednání, jehož formální znaky jsou označeny zákonem za přestupek, *naplňuje v běžně se vyskytujících případech materiální znak přestupku, neboť porušuje či ohrožuje určitý zájem společnosti. Z tohoto závěru však nelze dovodit, že by k naplnění materiálního znaku skutkové podstaty přestupku došlo vždy, když je naplněn formální znak přestupku zaviněným jednáním fyzické osoby. Pokud se k okolnostem jednání, jež naplní formální znaky skutkové podstaty přestupku, přidruží takové další významné okolnosti, které vylučují, aby takovým jednáním byl porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti, nedojde k naplnění materiálního znaku přestupku a takové jednání potom nemůže být označeno za přestupek* (rozsudek NSS ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 As 104/2008-45, č. 2011/2010 Sb. NSS, tehdy ještě ve vztahu k zákonu č. 200/1990 Sb., o přestupcích, obdobně však i ve vztahu k přestupkovému zákonu rozsudek NSS ze dne 29. 10. 2020, č. j. 9 As 173/2020-32, body 57-58).
29. Podle § 54 odst. 3 písm. j) zákona o provádění sociálního zabezpečení platí, že *fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba se jako zaměstnavatel dopustí přestupku tím, že nevede evidenční list důchodového pojištění podle § 38, nevyhotovuje jej stanoveným způsobem nebo jej ve lhůtě stanovené v § 39 a způsobem stanoveným v § 39 nepředkládá příslušnému orgánu sociálního zabezpečení anebo nesplní povinnost uvést důvod postupu podle § 39 odst. 7 části věty první za středníkem.*
30. Krajský soud nesouhlasí s tím, že by se žalovaná nepřezkoumatelně vypořádala s otázkou existence společenské škodlivosti jednání žalobkyně. Úvahy žalované jsou srozumitelné, logické a krajský soud na ně plně odkazuje. Nelze souhlasit s žalobkyní, že by úvahy žalované byly obecné. V nyní řešené věci zřejmě nenastal žádný konkrétní poruchový následek, který by měly původ v prodlení žalobkyně s odevzdáním ELDP, proto jej ani žalovaná nemohla zmínit. To však není podstatné, protože skutková podstata přestupku upravená v citovaném § 54 odst. 3 písm. j) zákona o provádění sociálního zabezpečení nevyžaduje ke svému naplnění, aby taková porucha nastala. Jedná se o ohrožovací delikt. Ty jsou definovány tak, že k jejich dokonání postačuje pouhé ohrožení chráněného zájmu. Jejich následek spočívá ve vyvolání situace, při níž hrozí reálné nebezpečí, a chybí jen jeden

nebo několik málo aktů k tomu, aby nastala porucha, k níž vyvolaný stav směřuje. Ohrožovací následek znamená vyvolání stavu, který představuje pro objekt přestupku (tedy pro určitý zájem společnosti chráněný zákonem) hrozbu jeho poruchy neboli stav nebezpečí. Poruchový následek pak znamená již přímý zásah objektu přestupku (srov. rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2015, č. j. 8 As 50/2015-39, odst. 18).

31. Dle krajského soudu nepochybně jednání žalobkyně spočívající v pozdním předložení celkem 17 ELDP s dobou prodlení od 9 do takřka 12 měsíců nepochybně naplňuje materiální stránku přestupku.
32. Žalobkyni lze sice přisvědčit v tom, že její jednání v tomto případě nezpůsobilo žádnou poruchu, to však neznamená, že dobrovolným pozdním předložením ELDP došlo k zániku její odpovědnosti za přestupek. Institut účinné lítosti je jeden ze způsobů zániku odpovědnosti za trestný čin upravený v TrZ. Přestupkový zákon upravuje taxativně důvody zániku odpovědnosti za přestupek v § 29, avšak s institutem účinné lítosti či s obdobným institutem nepočítá. Institut účinné lítosti by bylo možné aplikovat pouze na základě analogie, ta má však své místo pouze v případě tzv. mezer v právu
33. Problematikou mezer v zákoně a dotvářením práva se NSS zabýval již v rozsudku z 31. 8. 2009, č. j. 8 As 7/2008-116, č. 1953/2009 Sb. NSS. V něm uvedl, že mezera v zákoně nastává tehdy, pokud zákonodárce nevzal v potaz hodnoty, principy, či argumenty, které jsou vlastní právnímu řádu jako celku. Lze jí rozumět rozpor s teleologickým pozadím celého právního řádu. Teleologická mezera v zákoně obecně připouští její vyplnění, a to podle charakteru mezery buď analogií, nebo teleologickou redukcí. Je také nutné rozlišovat mezi tzv. mezerou pravou a nepravou. O pravou mezeru se jedná, pokud aplikace jedné právní normy logicky předpokládá jinou právní normu, která však chybí a bez jejíhož doplnění je dané ustanovení neaplikovatelné (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS z 12. 3. 2013, č. j. 1 As 21/2010-65, č. 2838/2013 Sb. NSS). Obsahem nepravé mezery je neúplnost psaného práva ve srovnání s explicitní úpravou obdobných případů, tj. neúplnost z pohledu principu rovnosti anebo z pohledu obecných právních principů (srov. nálezy Ústavního soudu z 12. 3. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 83/06). V neposlední řadě je taktéž nutno rozlišovat mezi mezerou vědomou a nevědomou. O vědomou mezeru se jedná, je-li právní úprava zákonodárcem koncipována s vědomím teleologického rozporu. Uvedené lze proto shrnout tak, že mezerou v zákoně, kterou lze řešit cestou dotváření práva, se rozumí protiplánová neúplnost zákona (srov. též rozsudek NSS ze dne 15. 3. 2023, č. j. 9 As 193/2022-35, č. 4468/2023 Sb. NSS).
34. Krajský soud však neshledal, že by v případě zániku odpovědnosti za přestupek taková mezera v právu existovala. Ani žalobkyně žádnou konkrétnější argumentaci nenamítá opak. Podstata námitky žalobkyně tkví v tom, že NSS v jiných případech analogicky aplikoval instituty z trestního práva (např. rekognici), proto by se tak mělo stát i v případě účinné lítosti. To však samo o sobě není důvodem pro to, aby soud analogicky tento institut aplikoval. Pravidla o zániku trestní odpovědnosti v důsledku účinné lítosti je možné aplikovat pouze v případech trestných činů výslovně stanovených v § 33 TrZ. Společným rysem těchto trestných činů je upřednostnění veřejného zájmu na zamezení či napravení škodlivých nežádoucích následků trestného činu před zájmem státu na potrestání pachatelů těchto trestných činů. Pachatelé těchto činů mají být slibem beztrestnosti motivováni k odstranění protiprávního stavu (COUFALOVÁ, B. In ŠČERBA, F. a kol. *Trestní zákoník. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2025, komentář k § 33, dostupné na beck-online.cz). Jinak řečeno zákonodárce usoudil, že v případě těchto trestných činů je následek natolik závažný, že převáží nad zájmem státu na potrestání pachatele. Skutečnost, že k tomuto závěru

zákonodárce dospěl pouze u taxativně určeného okruhu trestných činů, svědčí o tom, že nelze univerzálně spojovat dobrovolné odstranění následků protiprávního jednání (ať již trestného činu či přestupku) se zánikem odpovědnosti za toto protiprávní jednání. V případě přestupků, u kterých bude následek zpravidla méně závažný než u trestných činů, patrně zákonodárce neshledal, že by dobrovolné odstranění závažného stavu mělo být spojeno se zánikem odpovědnosti za přestupek. Proto také do přestupkového zákona podobný institut nezakotvil. Ani tuto námitku soud neshledal důvodnou.

K uložené pokutě

35. K výši uložené pokuty a k zavedené praxi žalovaná uvedla, že bylo přihlédnuto k povaze a závažnosti přestupku, která je dána zejména významem chráněného zájmu, který byl přestupkem dotčen. Současně bylo přihlédnuto k přitěžujícím okolnostem (spácháno více přestupků, dlouhá doba prodlení) a k polehčujícím okolnostem (ostatní povinnosti žalobkyně plní a sama napravila závažný stav). Celkově posoudila žalovaná situaci jako velmi rizikovou. Dodržování zásady upravené v § 2 odst. 4 správního řádu žalovaná ověřila u správního orgánu I. stupně, kdy zjistila, že má nastavena jednotná pravidla pro sankční trestání právnických osob a fyzických osob podnikajících. Žalobkyni nebyla uložena pokuty vyšší než jiným zaměstnavatelům (str. 4 a 5 napadeného rozhodnutí).
36. Podle § 54 odst. 6 písm. e) zákona o provádění sociálního zabezpečení platí, že *za přestupek lze uložit pokutu do 300 000 Kč, jde-li o přestupek podle odstavce 3 písm. e) až g), i), j) a m) nebo odstavce 4 písm. b).*
37. Podle § 2 odst. 4 správního řádu platí, že *správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.*
38. K namítané nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu I. stupně ohledně úvah o povaze a závažnosti přestupku krajský soud uvádí, že z hlediska soudního přezkumu tvoří rozhodnutí správních orgánů obou stupňů jeden celek (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003-56, č. 534/2005 Sb. NSS). Odvolací orgán může provést určité korekce a doplnění prvostupňového rozhodnutí, a právě v této vzájemné souvislosti pak správní soud věc posuzuje (rozsudek NSS ze dne 14. 3. 2013, č. j. 4 As 10/2012-48, odst. 23, 24 a 32). Z tohoto pohledu nemůže vést ke zrušení napadeného rozhodnutí námitka, dle které je rozhodnutí správního orgánu I. stupně částečně nepřezkoumatelné. Žalovaná úvahy stran povahy a závažnosti přestupku v napadením rozhodnutí popsala (viz shrnutí výše). Vůči tomu žalobkyně žádnou námitku (s výjimkou níže uvedené) nevznesla.
39. Žalobkyně sice svou námitku nazvala jako nepřiměřenost pokuty, avšak její jádro tkví v tom, že jí měla být uložena pokuta nižší, protože v mnohem závažnějších případech došlo k uložení pokuty jen o málo vyšší, čímž bylo porušeno ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu. Jinak řečeno žalobkyně namítá, že správní orgány narušily svou ustálenou praxi a porušily zásadu legitimního očekávání, což jsou instituty vyvěrající ze zmíněného ustanovení.
40. K tomu krajský soud uvádí, že podle ustálené a dlouhodobé judikatury NSS je nutné za správní praxi, která by mohla založit legitimní očekávání, považovat jednotnou a dlouhodobou činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán. Lze ji změnit, pokud je změna činěna do budoucna, dotčené subjekty mají možnost se s ní seznámit

a je řádně odůvodněna závažnými okolnostmi (srov. např. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006-132, č. 1915/2009 Sb. NSS). Dvě rozhodnutí, na které poukazuje žalobkyně, rozhodně nemohly založit ustálenou praxi, které by se žalobkyně mohla dovolávat (přiměřeně srov. také rozsudek NSS ze dne 26. 11. 2024, č. j. 7 As 63/2024-35, odst. 27).

41. Ustálenou praxi správních orgánů je navíc nutné vztáhnout vždy jen k případům, které jsou skutkově a právně shodné či velmi podobné. Aplikace této zásady proto v přestupkových řízeních nebude vyloučena, ale bude nutně omezena, protože jak správně uvedla žalovaná, při úvahách o druhu a výměře správního trestu musí správní orgán přihlédnout ke kritériím uvedeným v § 37 přestupkového zákona. Svou roli tedy může hrát povaha a závažnost přestupku, která s ohledem na skutečnosti, které ji určují (§ 38 přestupkového zákona), může být i v případě totožných přestupků jiná (např. způsobem spáchání, okolnostmi spáchání). Dále je nutné vždy přihlédnout k případným polehčujícím a přitěžujícím okolnostem, k osobě pachatele přestupku atd. Z toho vyplývá, že správní orgán při úvahách o výši a druhu správního trestu vždy zvažuje celou řadu okolností. Proto nelze mechanicky porovnat jen některé dílčí okolnosti zmíněné žalobkyní (počet neodevzdaných ELDP, doba prodlení a způsob nápravy).
42. Z těchto důvodů soud neprovedl k důkazu žalobkyní označená rozhodnutí OSSZ Olomouc.
43. Nadto je vhodné dodat, že žalobkyni byla uložena pokuta na samé spodní hranici zákonného rozmezí (cca 5,67 %). Takovou výši pokuty rozhodně nelze s ohledem na skutkové okolnosti věci (zejména doba prodlení, počet ELDP) považovat za nepřiměřenou. Je tak otázka, zda v případech, na které žalobkyně odkazuje, nebyla spíše uložena pokuta nepřiměřeně mírná. Každopádně dvě rozhodnutí nezakládají ustálenou správní praxi, které by se žalobkyně mohla dovolávat. Nadto ukládání správního trestu je vždy otázkou vysoce individuální. Ani poslední námitka proto není důvodná.

C. Závěr a náklady řízení

44. Jelikož neshledal krajský soud žalobní body důvodnými, žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
45. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., když plně procesně úspěšné žalované nevznikly podle obsahu spisu v tomto soudním řízení žádné náklady přesahující její obvyklou úřední činnost.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně.

Olomouc 16. července 2025

JUDr. Michal Jantoš v. r.
předseda senátu