

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Jana Rutsche v právní věci žalobkyně: **MONTO, s.r.o.**, se sídlem Rudolfovská 53, České Budějovice, zastoupené JUDr. Vojtěchem Filipem, advokátem se sídlem Čéčova 11, České Budějovice, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 6. 2009, čj. 2009/33198-424, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 1. 2011, č. j. 10 Ca 265/2009 – 71,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala kasační stížnost proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 1. 2011, č. j. 10 Ca 265/2009 – 71 (dále jen „napadený rozsudek“), kterým Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) zamítl stěžovatelčinu žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 6. 2009, čj. 2009/33198-424 (dále jen „rozhodnutí žalovaného“), jímž žalovaný zamítl její odvolání proti rozhodnutí Úřadu práce v Písku ze dne 26. 2. 2009, čj. PIA-2009/892-5, (dále jen „rozhodnutí úřadu práce“) a rozhodnutí úřadu práce potvrdil. Rozhodnutím úřadu práce *byla stěžovatelce podle § 140 odst. 4 písm. b) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti uložena pokuta ve výši 1 500 000 Kč za správní delikt podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, kterého se dopustila tím, že umožnila fyzickým osobám, občanům Socialistické republiky Vietnam uvedeným v příloze tohoto rozhodnutí od ledna 2008 do listopadu 2008 výkon nelegální práce spočívající jednak v tom, že tyto fyzické osoby pro něho vykonávaly práci vždy po část uvedeného období bez pracovněprávního vztahu nebo jiné smlouvy, a dále pak také ve stejném období vykonávaly*

práce bez platného povolení k zaměstnání, i když bylo toto povolení k zaměstnání vyžadováno. Současně uložil stěžovatelce povinnosti nahradit náklady řízení ve výši 1000 Kč.

V odůvodnění rozhodnutí úřad práce uvedl, že vycházel ze znění zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, účinného do 31. 12. 2008, podle kterého bylo nelegální prací, pokud fyzická osoba vykonávala práci pro zaměstnavatele jak bez pracovněprávního vztahu nebo jiné smlouvy tak bez pracovního povolení, jak tomu bylo podle úřadu práce v uvedené věci, což ostatně sama stěžovatelka připustila. Práci pro stěžovatelku vykonávali cizinci uvedení v příloze rozhodnutí jménem a příjmením, osobním číslem a datem narození a uvedením období, po něž vykonávali nelegální práci, a to s rozdělením podle jednotlivých společností, k nimž byli přiděleni. Úřad práce uvedl, že se stěžovatelka nemohla vyvinit z odpovědnosti ani odkazem na poskytování informací příslušným složkám Policie ČR, ani zúžením odpovědnosti na jednoho zaměstnance. Pokud šlo o režim vyřizování žádostí o potřebná povolení k zaměstnání, nebyl příliš obtížný, stěžovatelka měla povinnost předkládat doklady pouze v minimálním rozsahu, úřad práce pak ve všech případech rozhodoval bez zbytečného odkladu, zpravidla do 15 dnů od doručení žádostí.

Úřad práce při rozhodování o výši pokuty vzal v úvahu na jedné straně to, že stěžovatelka s úřadem práce v celém průběhu správního řízení spolupracovala, a na druhé straně přihlédl k četnosti případů, délce porušování právních povinností, jakož i k tomu, že stěžovatelka upřednostnila své majetkové zájmy na úkor právních povinností. Protiprávní postup, který činila takřka celý rok a byl zastaven až na zásah správního orgánu jí přinesl značný profit, jen za nelegální práci ve vymezených obdobích fakturovala částky na hranici 7 mil. Kč, celkem pak přibližně 32 mil. Kč v kontrolovaném období. Od 1. 1. 2009 může být toto jednání postiženo pokutou až do výš 5 mil. Kč, tuto úpravu však úřad práce neaplikoval vzhledem k zásadě zákazu retroaktivity k tíži pachatele, neboť vycházel ze znění zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán, jelikož je pro žalobce příznivější. Stěžovatelce proto uložil pokutu ve výši ¾ zákonného rozpětí. Dodal, že částka nevybočuje ani s ohledem na její roční obrat a na částky fakturované za práce uvedených cizinců. Pokuta by ji proto neměla rozhodujícím způsobem poškodit.

Proti tomuto rozhodnutí úřadu práce podala stěžovatelka odvolání, v němž namítla, že jí byla uložena pokuta v nepřiměřené výši. Uvedla, že sice spáchala správní delikt, neboť umožnila cizincům výkon práce bez povolení k zaměstnání, avšak jen z toho důvodu, že nebyla schopna dostatečně rychle opatřit potřebné povolení k zaměstnání, což podle jejího názoru není natolik nebezpečné jednání, aby jí byla uložena sankce ve ¾ zákonem stanovené sazby, zvláště když s úřadem práce plně spolupracovala. Zároveň popsala motivy, které ji vedly k protiprávnímu jednání a dodala, že za uvedený správní delikt nebyla v minulosti postižena. Dále se ohradila proti výši pokuty s tím, že její výše je pro stěžovatelku likvidační.

Žalovaný v záhlaví napadeného rozhodnutí uvedl, že na základě odvolání stěžovatelky proti rozhodnutí úřadu práce, jímž byl stěžovatelce *„podle § 140 odst. 4 písm. b) [od 1. 1. 2009 § 140 odst. 4 písm. e)] zákona o zaměstnanosti, ve znění předpisů účinných do 31. 12. 2008 uložena pokuta ve výši 1 500 000 Kč za správní delikt podle § 140 odst. 1 písm. c) [od 1. 1. 2009 totožné ustanovení] zákona o zaměstnanosti, kterého se dopustil tím, že umožnil fyzickým osobám, občanům Socialistické republiky Vietnam, jmenovitě:* (Následuje seznam

cizinců vykonávajících práci u příslušných uživatelů shodný s přílohou rozhodnutí úřadu práce-pozn. NSS), *a to od ledna 2008 do listopadu 2008 (u každého cizince specifikováno výše) výkon nelegální práce spočívající jednak v tom, že tyto fyzické osoby pro odvolatele vykonávaly práci vždy po část uvedeného období bez uzavřeného pracovněprávního vztahu nebo jiné smlouvy, a dále pak ve stejném časovém období vykonávaly bez platného povolení k zaměstnání, i když bylo toto povolení k zaměstnání vyžadováno*" a uložena povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1000 Kč; *rozhodl takto : podle § 90 odst. 5 správního řádu se odvolání zamítá a výše uvedené rozhodnutí se potvrzuje*.

V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný připomněl, že nesporný skutkový stav posuzoval podle zákona o zaměstnanosti ve znění do 31. 12. 2008, tedy v době, kdy byl správní delikt spáchán. V této souvislosti podotkl, že právní úprava účinná od 1. 1. 2009 tento správní delikt přejímá a pouze zvyšuje výši sankce. K výši pokuty uvedl, že umožnění výkonu nelegální práce je závažným porušením zákona o zaměstnanosti, protože fyzická osoba, které je umožněn výkon práce, nemá zajištěnu důslednou právní ochranu jako zaměstnanec, který pracuje v pracovněprávním vztahu, obzvláště jedná-li se o cizího státního příslušníka. Rovněž tento správní delikt nepříznivě působí na rovnováhu a na základní cíle trhu práce. Společenská nebezpečnost správního deliktu je proto podle žalovaného vysoká. Za podstatné žalovaný rovněž shledal, že stěžovatelka umožnila výkon nelegální práce v kontrolovaném období velmi velkému počtu cizích státních příslušníků (197 osob), a to po velmi dlouhé časové období (po celý rok 2008) a že se správního deliktu dopustila úmyslně. Dále přihlédl k tomu, že je agenturou práce, tedy osobou, která by obzvláště měla být seznámena s právními předpisy, když nadto působí na trhu již více než 10 let. Ve prospěch stěžovatelky naopak hodnotil okolnost, že se jednalo o první zjištěné pochybení a že po celou dobu kontroly i v průběhu správního řízení řádně spolupracovala s úřadem práce a poskytovala mu náležitou součinnost. Žalovaný proto dospěl k závěru, že pokuta je přiměřená, neboť odpovídá jak rozsahu provinění, formě zavinění, společenské nebezpečnosti správního deliktu, tak i poměrům stěžovatelky. Zároveň shledal, že pokuta ve výši 1,5 mil. Kč. pro ni nemá likvidační charakter, neboť měla obrat ve výši 50 až 60 mil. Kč. Dodal, že výše pokuty musí mít jak represivní funkci, jejímž účelem je potrestat pachatelku správního deliktu za velmi závažný, rozsáhlý a úmyslný delikt, tak i preventivní funkci, která má pachatelce zabránit v opakovaném nedodržování právních předpisů. Z těchto důvodů shledal odvolání stěžovatelky jako nedůvodné.

V žalobě a jejím doplnění proti rozhodnutí žalovaného se stěžovatelka ohradila jednak proti výši uložené pokuty ze shodných důvodů jako v odvolání a jednak proti tomu, že citace výroku rozhodnutí úřadu práce napadeného odvoláním se v záhlaví rozhodnutí žalovaného zcela neshoduje s výrokem rozhodnutí úřadu práce. Žalovaný totiž v záhlaví svého rozhodnutí citoval rozhodnutí úřadu práce tak, že jej doplnil o údaj, že bylo rozhodováno podle znění účinného do 31. 12. 2008 a že nyní tuto skutkovou podstatu upravuje jiné ustanovení a dále o údaje z přílohy rozhodnutí úřadu práce, tj. o specifikaci uživatelů, u nichž měla být nelegální práce vykonávána a o jmenovitou specifikaci jednotlivých zaměstnanců, kteří měli vykonávat nelegální práci po konkrétní dobu. Podle stěžovatelky totiž takový postup žalovaného jednoznačně svědčí o tom, že měl v úmyslu popis skutku upřesnit, resp. změnit. Za této situace učinil žalovaný své rozhodnutí vnitřně rozporné, neboť potvrdil rozhodnutí v jiném znění, než v jakém bylo fakticky vydáno.

Městský soud shledal, že stěžovatelčina námitka, že žalovaný potvrdil rozhodnutí úřadu práce v jiném znění, než v jakém bylo fakticky vydáno, není důvodná. Městský soud zdůraznil, že správní řád nestanovuje povinnost, aby ve výroku rozhodnutí o odvolání, jímž se prvostupňové rozhodnutí potvrzuje, byl doslovně citován výrok prvostupňového rozhodnutí. Postačí, je-li uveden obsah tohoto výroku takovým způsobem, aby bylo zřejmé, o jakém předmětu řízení odvolací správní orgán rozhoduje. Přeformuluje-li tedy odvolací správní orgán částečně výrok rozhodnutí správního orgánu prvého stupně, tj. jinými slovy vyjádří totéž, není z tohoto důvodu rozhodnutí o odvolání stiženo vadou. Tak tomu bylo podle městského soudu i v daném případě, když žalovaný v záhlaví svého rozhodnutí obsah rozhodnutí úřadu práce pouze jinak naformuloval, když údaje obsažené v příloze rozhodnutí úřadu práce včlenil přímo do popisu skutku. Tento závěr se vztahuje jak k jmenovité specifikaci jednotlivých zaměstnanců, kteří měli vykonávat nelegální práci, tak k době, po kterou tak měli činit a také ke konkrétním uživatelům, pro něž měla být práce vykonávána. Všechny tyto okolnosti jsou zcela shodně uvedeny v příloze rozhodnutí úřadu práce. Podle městského soudu je ze znění výroku rozhodnutí žalovaného „*podle § 90 odst. 5 správního řádu se odvolání zamítá a výše uvedené rozhodnutí se potvrzuje*“ zcela nepochybné, jakým způsobem žalovaný rozhodl o rozhodnutí úřadu práce. Městský soud proto dále posuzoval, zda výše uvedená formulace výroku rozhodnutí úřadu práce obstojí ve světle stěžovatelčiných námitek. Shledal, že správní orgány při svém rozhodování zohlednily právní úpravu účinnou v době spáchání správního deliktu, jelikož byla pro stěžovatelku příznivější než právní úprava účinná v době rozhodování. Stěžovatelčino jednání bylo postižitelné jak podle právní úpravy účinné v době spáchání správního deliktu, tak v době rozhodování správních orgánů. Je tedy zřejmé, že stěžovatelka nebyla na svých právech zkrácena. Otázka, jakým způsobem tuto skutečnost správní orgány vyjádřily ve výroku rozhodnutí, není rozhodná, neboť v daném případě neměla tato okolnost žádný negativní dopad do stěžovatelčina hmotného postavení. Zároveň jí bylo v průběhu celého správního řízení zřejmé, pro jaký správní delikt je řízení vedeno a v jaké je zákonné rozmezí pro ukládanou sankci. Podle něj odkaz na přílohu rozhodnutí obsažený v jeho výroku není v rozporu s tím, že popis skutku má být uveden ve výroku rozhodnutí. Dodal, že absence výslovného uvedení, že „příloha je nedílnou součástí výroku tohoto rozhodnutí“ nezpůsobuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí. Opačný přístup by byl podle městského soudu přehnaně formalistický a pokud by mělo být jen z tohoto důvodu napadené rozhodnutí zrušeno, jednalo by se o naprostý formalismus, nikoli o poskytnutí ochrany žalobcovým veřejným subjektivním právům, jež je účelem soudního přezkumu napadeného rozhodnutí. Z těchto důvodů městský soud žalobu zamítl.

Proti rozsudku městského soudu podala stěžovatelka kasační stížnost jednak z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), neboť městský soud nesprávně posoudil rozhodnutí úřadu práce i žalovaného, když jej neshledal nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost, a jednak v ní namítla, že městský soud nesprávně posoudil její návrh podle § 78 odst. 2 s. ř. s. na snížení pokuty uložené ve zjevně nepřiměřené výši.

Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí spatřovala stěžovatelka v tom, že v záhlaví výroku rozhodnutí žalovaného byl uveden výrok rozhodnutí úřadu práce doplněný jednak o údaj, že bylo rozhodováno podle znění účinného do 31. 12. 2008 a že nyní tuto skutkovou podstatu upravuje jiné ustanovení, a jednak že do popisu skutku byly

doplněny skutečnosti (jména zaměstnanců, doba po kterou vykonávali práci a specifikace uživatele, pro něhož tuto práci vykonávali), které byly v rozhodnutí úřadu práce uvedeny v jeho příloze, na niž rozhodnutí úřadu práce pouze odkazovalo. Podle stěžovatelky to způsobilo vnitřní rozpornost rozhodnutí žalovaného, neboť žalovaný tak údajně potvrdil prvostupňové rozhodnutí v jiném (upřesněném) znění, než v jakém jej úřad práce vydal.

Stěžovatelka rovněž považovala rozhodnutí úřadu práce za nepřezkoumatelné, neboť v jeho popisu skutku bylo pouze uvedeno, že jména zaměstnanců, doba po kterou vykonávali práci a specifikace uživatele, pro něhož práci vykonávali, jsou uvedeny v příloze tohoto rozhodnutí, aniž by v rozhodnutí úřadu práce bylo výslovně uvedeno, že příslušná příloha je nedílnou součástí tohoto rozhodnutí, přestože pouze výrok rozhodnutí je závazným. Současně se ohradila proti tomu, že v popisu skutku je pouze vymezena doba, po kterou delikt páchala stěžovatelka, nikoli však doba, po kterou cizinci konali pro stěžovatelku nelegální práci. Ta je uvedena pouze v příloze rozhodnutí. Městskému soudu v této souvislosti vytkla, že se touto skutečností vůbec nezabýval. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí úřadu práce je dána také tím, že účinnost a platnost ustanovení, podle něhož byla uložena pokuta, nebyla uvedena v popisu skutku, ale pouze v jeho odůvodnění. Protože v současné době je již příslušné ustanovení v jiném znění, byla podle stěžovatelky pokuta uložena na základě nesprávného ustanovení zákona. Protože městský soud pro tyto vytýkané vady rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí úřadu práce nezrušil, je napadený rozsudek nezákonný ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Nadto stěžovatelka namítla, že městský soud jí měl za situace, kdy neshledal žalobu důvodnou, snížit uloženou pokutu. Ve shodě se svými odvolacími i žalobními námitkami uvedla, že sice spáchala správní delikt, neboť umožnila cizincům výkon práce bez povolení k zaměstnání, avšak jen z toho důvodu, že uvedeným cizincům nebyla schopna dostatečně rychle opatřit potřebné povolení k zaměstnání. To je podle jejího názoru méně závažné jednání, než umožnění výkonu nelegální práce s úmyslem, aby cizinec práci vykonával trvale bez povolení k zaměstnání. Připomněla, že rovněž plně spolupracovala s úřadem práce. Byla-li jí za této situace uložena pokuta ve výši ¾ zákonem stanovené sazby, pak nebylo její jednání odlišeno od jednání organizovaných zločineckých skupin. Zdůraznila, že úřadu práce je známo, že se neúspěšně pokoušela provádět nábor pracovníků v písecké regionu, což vyústilo v situaci, kdy pracovní místa začala obsazovat vietnamskými občany, přestože neměli potřebné pracovní povolení. Zároveň se jim pokoušela zajistit pracovní povolení, avšak oni jí neposkytovali potřebnou součinnost. Namítla také, že nebyly vzaty v úvahu její majetkové poměry, když podle jejího názoru je výše uložené pokuty pro ni likvidační. Při jejím ukládání totiž nelze vycházet z obratu společnosti, ale z jejího zisku. Dodala, že sice za provedené práce fakturovala 7 mil. Kč, avšak na této práci se nepodíleli pouze její „nelegální pracovníci“. Z tohoto důvodu navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek městského soudu.

Žalovaný v písemném vyjádření ke kasační stížnosti předně odmítl výtky proti výši uložené pokuty s tím, že stěžovatelka jednala v přímém úmyslu, počet osob, jimž umožnila vykonávat nelegální práci byl historicky nejvyšší, a to při velmi dlouhém časovém rozsahu, přičemž výše pokuty již jen s ohledem na výši faktury za provedenou práci nemůže být likvidační. Skutečnost, že stěžovatelka není organizovanou kriminální skupinou je přitom podle ní s ohledem na osahaní aspekty věci zcela marginálním kritériem. Byla-li za této

situace uložena pokuta ve výši ¾ zákonné sazby, byl ponechán dostatek „manévrovacího prostoru“ pro případné vyšší postihy závažnějších deliktů.

K výhradám stěžovatelky proti formulaci výroku napadeného rozhodnutí uvedl, že nebylo nijak změněno ustanovení, podle nějž byla uložena pokuta, ale pouze do závorky za citované ustanovení bylo doplněno současné ustanovení, podle nějž stěžovatelčino jednání protiprávní i v současné době. V odůvodnění obou rozhodnutí je přitom náležitě vyloženo, z jakých důvodů bylo rozhodováno podle znění účinného v době spáchání deliktu. Podle žalovaného se tak nejedná o žádnou změnu prvostupňového rozhodnutí. Rovněž okolnost, že žalovaný přímo přepsal přílohu prvostupňového rozhodnutí do svého napadeného rozhodnutí nelze považovat za obsahovou změnu popisu skutku. Podle jeho názoru změna formy citace výroku rozhodnutí nemohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí o odvolání. Rovněž podotkl, že se městský soud na str. 8 svého rozsudku náležitě vypořádal s námitkou stěžovatelky týkající se závaznosti přílohy a považuje tuto námitku za přepjatě formalistickou. Z těchto důvodů navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudkem zamítl.

Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů; zkoumal při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud uvádí, že stížnostní důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. je dán tehdy, když soud při svém rozhodování aplikoval na posuzovanou věc jiný právní předpis, než měl správně použít, a pro toto pochybení je výrok soudu v rozporu s příslušným ustanovením toho kterého právního předpisu, nebo tehdy, když byl soudem sice aplikován správný právní předpis, avšak nebyl správně vyložen. O nesprávné posouzení právní otázky může jít také tehdy, pokud by byl vyvozen nesprávný právní závěr z jinak správně zjištěného skutkového stavu věci, nebo je sice učiněn správný právní závěr, ale v odůvodnění rozhodnutí je nesprávně prezentován.

Důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. je dán tehdy, když v řízení před správním orgánem došlo k vadě řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu. Tak je tomu tehdy, pokud skutková podstata je se spisy v rozporu, pokud skutkový materiál, jinak dostačující k učinění správného skutkového závěru, vedl k jiným skutkovým závěrům, než jaký učinil rozhodující orgán. Skutková podstata dále nemá oporu ve spisech, chybí-li ve spisech skutkový materiál pro skutkový závěr učiněný rozhodujícím orgánem, přičemž tento materiál je nedostačující k učinění správného skutkového závěru. Za druhé je tento důvod dán tehdy, když při zjišťování skutkové podstaty byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost a pro tuto vytýkanou vadu měl soud napadané rozhodnutí zrušit. K této situaci Nejvyšší správní soud uvádí, že intenzita porušení řízení před správním orgánem musí být v přímé souvislosti s následnou nezákonností jeho rozhodnutí. Třetí možnost pokrytá citovaným ustanovením § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. se týká nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost. Nejvyšší správní soud uvádí, že jeho možný dopad je třeba posuzovat vždy ve spojení se zněním konkrétního rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud shledal, že stěžovatelčiny výhrady proti rozsudku městského soudu směřovaly do třech klíčových oblastí. První z nich je způsob formulace výrokové části rozhodnutí žalovaného, kterému stěžovatelka vytýká, že v něm uvedený popis skutku není zcela totožné s popisem skutku uvedeným ve výroku rozhodnutí úřadu práce. Druhou je otázka náležitého popisu skutku obsaženého ve výroku rozhodnutí. Třetí okruh námitek se týká toho, zda městský soud nepochybil, když shledal, že stěžovatelce nebyla za uvedený delikt uložena pokuta ve zjevně nepřiměřené výši.

K první otázce týkající se formulace popisu skutku ve výrokové části rozhodnutí žalovaného Nejvyšší správní soud uvádí, že podle § 68 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř.“) *rozhodnutí obsahuje výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků.* Odstavec 2 poté stanoví, že ***ve výrokové části se uvede řešení otázky, která je předmětem řízení,*** *právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, a označení účastníků podle § 27 odst. 1. Účastníci, kteří jsou fyzickými osobami, se označují údaji umožňujícími jejich identifikaci (§ 18 odst. 2); účastníci, kteří jsou právnickými osobami, se označují názvem a sídlem. Ve výrokové části se uvede lhůta ke splnění ukládané povinnosti, popřípadě též jiné údaje potřebné k jejímu řádnému splnění a výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání (§ 85 odst. 2).* ***Výroková část rozhodnutí může obsahovat jeden nebo více výroků****; výrok může obsahovat vedlejší ustanovení.*

Nejvyšší správní soud v této souvislosti považuje za nezbytné zdůraznit, že výrokovou část správního rozhodnutí nelze ztotožňovat s výrokem rozhodnutí. Ve výrokové části je označen orgán, který jako věcně příslušný ve věci rozhodl; poté jsou v ní označeni účastníci řízení podle § 27 odst. 1 s. ř., kterým správní rozhodnutí zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti nebo o nichž, se prohlašuje, že práva nebo povinnosti mají nebo nemají, a jejich zástupců; poté je v ní uvedena vlastní právní otázka, která je předmětem řízení (např. uložení pokuty za protiprávní jednání /jak tomu bylo ostatně v tomto případě/ nebo zamítnutí žádosti o určitou dávku či nepřiznání nároku); dále jsou uvedena příslušná ustanovení právních předpisů, na jejichž základě bylo vydáno rozhodnutí a samozřejmě samotný výrok rozhodnutí. Právě samotný výrok rozhodnutí náležitě vyjadřuje, jakým způsobem příslušný správní orgán rozhodl o předmětu řízení. Výrok rozhodnutí musí být přitom jasný, srozumitelný, přesný a určitý, neboť pouze ten (na rozdíl od ostatních částí správního aktu, jako je označení orgánu, který rozhodl, návětí, odůvodnění, poučení) v sobě nese autoritativní úpravu práv a povinností. Je tedy třeba odlišit „výrok“ jako nejdůležitější součást správního aktu (většinou i vhodně graficky oddělený, zpravidla mezi slovy „rozhodl takto“ a „odůvodnění“) od „výrokové části rozhodnutí“, která vyjadřuje, jakým způsobem bylo rozhodnuto v dané věci a nabude-li právní moci představuje překážku věci rozhodnuté a v případě nepravomocného rozhodnutí překážku litispendence a umožňuje řádné právo na obhajobu (obdobně viz rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 5. 1998, sp. zn. 6 A 168/1995).

Ve výrokové části rozhodnutí ve smyslu § 68 odst. 2 s. ř. jsou tedy uvedeny jak výše zmíněné údaje (označení orgánu, který ve věci rozhodoval, označení účastníků řízení a příslušná ustanovení právních předpisů, na jejichž základě bylo vydáno rozhodnutí), které se obecně nazývají záhlavím či návětím rozhodnutí, tak samotný výrok, příp. výroky rozsudku. Přitom každý z těchto údajů má různou relevanci a v návaznosti na to, jsou na ně kladeny různé požadavky na pregnantnost jeho vyjádření. Zatímco na samotný výrok (výroky) či na označení účastníků řízení jsou kladena velmi přísná měřítka, tak u jiných

údajů obsažených ve výrokové části rozhodnutí (resp. v jeho záhlaví či návětí) tomu tak již není. Určitá nepřesnost či opomenutí některých údajů ve výrokové části (např. opomenutí nebo vada v odkazu na příslušné ustanovení právního předpisu či při vymezení předmětu řízení) nemá sama o sobě vliv na zákonnost rozhodnutí, pokud jinak bylo vydáno v mezích zákonem stanovené kompetence a zákonem stanoveným způsobem a obsahovalo by ostatní podstatné náležitosti rozhodnutí. Zrušení rozhodnutí jen z tohoto důvodu by totiž bylo přepjatým formalismem (srov. VEDRAL, J. Správní řád. Komentář. Praha: Bova Polygon, 2006. s. 401-405).

V dané věci stěžovatelka namítá, že ve výrokové části rozhodnutí žalovaného nebyl citován výrok rozhodnutí úřadu práce zcela shodně, resp. byl doplněn o výše uvedené skutečnosti. Taková okolnost však podle Nejvyššího správního soudu zjevně nejen, že nemá vliv na zákonnost rozhodnutí, ale není ani vadou řízení. Žalovaný totiž ve výrokové části svého rozhodnutí, resp. v jeho záhlaví, poté, co uvedl, že jako odvolací orgán podle § 89 odst. 1 s. ř. je věcně příslušný orgán rozhodnout o odvolání stěžovatelky, kterou náležitě specifikoval, proti rozhodnutí úřadu práce (orgánu prvního stupně), které náležitě specifikoval nejen číslem jednacím a dnem jeho vydání, ale i tím, že uvedl celý popis skutku uvedený ve výroku rozhodnutí úřadu práce, včetně údajů z jeho přílohy. Tím však pouze velmi podrobně uvedl ve výrokové části svého rozhodnutí řešení otázky, která byla předmětem řízení u správního orgánu prvního stupně, jak předvídá § 68 odst. 2 s. ř. Nejvyšší správní soud již výše vyložil, že některé údaje uvedené v záhlaví čili návětí rozhodnutí, byť jsou součástí výrokové části rozhodnutí, nemusí být formulovány zcela precizně, aniž by to způsobovalo vadu řízení. Tak se ostatně zcela pravidelně děje, když jako dostačující je stručné vymezení otázky, která je předmětem řízení, například dovětkem, že specifikovaným rozhodnutím byla stěžovatelce za její protiprávní jednání uložena pokuta, aniž by bylo nezbytně nutné toto jednání blíže specifikovat. V žádném případě přitom není nezbytné, aby otázka, která je předmětem řízení, byla uvedena tak, že by obsahovala zcela doslovný přepis popisu skutku uvedeného ve výroku prvostupňového rozhodnutí. V případě, že se totiž odvolání zamítá podle § 90 odst. 5 s. ř. (o čemž v uvedené věci zcela jasně svědčí výrok rozhodnutí – graficky oddělený, uvedený mezi slovy „rozhodl takto“ a „odůvodnění“ - *podle § 90 odst. 5 správního řádu se odvolání zamítá a výše uvedené rozhodnutí se potvrzuje*) je totiž popis skutku obsažen ve výroku prvostupňového rozhodnutí (v tomto případě v rozhodnutí úřadu práce) a zamítnutím odvolání nabývá právní moci. Vyjádřil-li tedy žalovaný ve výrokové části řešení otázky, která je předmětem řízení, jinak než citací popisu skutku a zároveň ji velmi přesně popsal, není takový postup vadou řízení. Nejedná se totiž o změnu popisu skutku a změnu prvostupňového rozhodnutí podle § 90 odst. 1 písm. c) s. ř., který by vylučoval postup podle § 90 odst. 5 s. ř. Nejvyšší správní soud proto shledal tuto stěžovatelčinu námitku nedůvodnou.

Další skupina stěžovatelčiných výhrad směřuje proti tomu, že některé údaje (soupis 197 cizinců, kteří každý po určitou dobu vykonávali práci pro různé uživatele stěžovatelky) jsou pouze v příloze rozhodnutí, na něž je v popisu skutku obsaženém ve výroku rozhodnutí pouze odkazováno, aniž by v něm zároveň bylo uvedeno, že příloha je nedílnou součástí rozhodnutí. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že v souladu s právním názorem vyjádřeným v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73) je třeba, aby popis skutku uvedený ve výroku obsahoval ty skutkové okolnosti, které jsou právně významné z hlediska naplnění jednotlivých znaků

skutkové podstaty správního deliktu, který je předmětem řízení, tj. za nějž byla v dané věci uložena podle § 140 odst. 4 písm. b) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném do 31. 12. 2008, pokuta v zákonné výši. Skutková podstata uvedená v § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném do 31. 12. 2008, spočívala v tom, že právnická osoba umožní fyzické osobě nebo cizinci výkon nelegální práce, kterou se ve smyslu § 5 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném do 31. 12. 2008, rozumí výkon práce pro právnickou osobu cizincem buď mimo pracovněprávní vztah nebo jiné smlouvy, anebo bez vydaného povolení k zaměstnání nebo v rozporu s ním, je-li vyžadováno. Popis skutku přitom musí obsahovat tyto zákonné znaky skutkové podstaty jiného správního deliktu uvedeného v citovaném ustanovení, a to natolik zřetelně a srozumitelně, aby z tohoto popisu mohl nejen účastník řízení, ale i soud jednoznačně identifikovat, o jaký skutek se jednalo. Účelem popisu skutku, který musí být obsažen ve výroku rozhodnutí o správním deliktu, je tedy identifikace protiprávního jednání delikventa, které naplnilo skutkovou podstatu deliktu vymezenou v zákoně (viz k tomu obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2005, č. j. 2 As 44/2004 - 62, přístupný na www.nssoud.cz). Míra podrobnosti, s níž skutek popsán, je samozřejmě záležitostí uvážení správního orgánu, avšak musí se jednat alespoň o natolik podrobný popis, aby byly naplněny požadavky jednoznačné identifikace skutku a srozumitelnosti tak, aby v popisu skutku byly uvedeny veškeré jeho zákonné znaky příslušné skutkové podstaty, a aby již z výroku napadeného rozhodnutí vyplývalo, jakým jednáním byl předmětný deliktu spáchán. Nejvyšší správní soud zde připomíná svůj závěr uvedený v odůvodnění citovaného usnesení rozšířeného senátu, že „*...řádně formulovaný výrok, v něm na prvním místě konkrétní popis skutku je nezastupitelnou částí rozhodnutí; toliko z něj lze zjistit, zda a jaká povinnost byla porušena a jaká opatření či sankce byla uložena*“. Pro detailní popis, resp. konkretizaci všech 197 cizinců, kteří vykonávali nelegální práce, včetně uvedení doby, po kterou tak činili a uživatele, u nichž tak práci bez povolení vykonávali, který je nezbytný, aby byl v rozhodnutí uveden, však není nezbytné, aby tyto skutečnosti byly obsaženy přímo v popisu skutku uvedeného ve výroku rozhodnutí. Ve výroku rozhodnutí by tedy měl být popis skutku vyjádřen především srozumitelně, a to i ve významově zhuštěné formě tak, aby z dikce popisu skutku obsaženého ve výroku rozhodnutí bylo zřetelné podřazení těchto skutkových okolností pod formální znaky deliktu uvedené v zákoně. Je totiž zřejmé, že právě uvedení takových skutečností by mohlo mnohdy znesnadnit srozumitelnost a přehlednost výroku rozhodnutí. Pro uvedení těchto podrobných a obsáhlých údajů je místo v odůvodnění rozhodnutí, případně v příloze rozhodnutí, což přispívá k lepší srozumitelnosti rozhodnutí i rámcovému vymezení skutkového děje. Uvedení všech cizinců vykonávajících nelegální práci po blíže vymezenou dobu pro jednotlivé uživatele stěžovatelky v příloze rozhodnutí, na niž je v jeho výroku odkazováno a která tak byla učiněna součástí rozhodnutí, je naprosto dostatečné a vyhovuje požadavkům kladeným na popis skutku. Je tedy nutné odmítnout názor stěžovatelky, že i tyto okolnosti musí být obsaženy přímo ve výroku rozhodnutí (shodně též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, č. j. 4 As 7/2009 - 66).

Skutečnost, že ve výroku rozhodnutí bylo odkázáno na přílohu, aniž by současně bylo uvedeno, že tato příloha je nedílnou součástí rozhodnutí, je podle názoru Nejvyššího správního soudu sice jistý formulační nedostatek, který ale nijak nezpůsobuje nezákonnost či nepřezkoumatelnost. Odkazuje-li výrok rozhodnutí výslovně na přílohu, v němž jsou uvedeny další skutečnosti popisující skutek, pak je příloha součástí výroku rozhodnutí

z podstaty věci, nezávisle na případném vyjádření této skutečnosti. Samozřejmě však z popisu skutku uvedeného ve výroku musí být patrné, že tyto skutečnosti jsou uvedeny v příloze, tj. ve výroku rozhodnutí musí být učiněn odkaz na jeho přílohu, neboť jen výrok v sobě nese autoritativní úpravu práv a povinností a obsahuje vlastní řešení dané otázky (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 8. 2009, č. j.1 As 55/2009 - 152). Opačný názor by podle Nejvyššího správního soudu vedl k přehnaně formalistickému postupu, který nevede k ochraně veřejných subjektivní práv, na což správně poukázal městský soud.

Tvrzení stěžovatelky, že se městský soud s touto otázkou a otázkou časového vymezení skutku vůbec nezabýval se nezakládá na pravdě, neboť městský soud se těmto otázkám podrobně věnoval na straně 7 a 8 odůvodnění svého rozsudku. V této souvislosti Nejvyšší správní soud zcela v souladu s městským soudem opětovně zdůrazňuje, že popis skutku uvedený přímo ve výroku rozhodnutí jednoznačně vymezuje dobu páchání správního deliktu stěžovatelky *od ledna 2008 do listopadu 2008*, je to totiž stěžovatelka, kdo delikt páchala a doba výkonu nelegální práce cizinců je okolností, která tento závěr dosvědčuje.

K námitce, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí úřadu práce je dána tím, že ustanovení, podle kterého byla uložena pokuta, nebylo v popisu skutku doplněno o údaj, ve kterém znění bylo aplikováno, Nejvyšší správní soud připomíná, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí by byla dána pouze tehdy, pokud by z rozhodnutí, resp. ani z jeho výrokové části ani z jeho odůvodnění, nebylo možné dovodit, v jakém znění byla aplikována předmětná ustanovení (srov. citované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73). Tak tomu však v uvedeném případě není, protože v odůvodnění rozhodnutí úřadu práce i žalovaného je výslovně uvedeno, že ustanovení je aplikováno ve znění platném a účinném do 31. 12. 2008, přičemž správní orgány podrobně vyložily své úvahy, které je k tomu vedly. Tento postup je také zcela v souladu s § 68 odst. 3 s. ř., podle nějž jsou v odůvodnění uvedeny důvody výroku, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s námitkami účastníků.

K námitce stěžovatelky, že soud nevyužil své moderační právo, Nejvyšší správní soud připomíná, že moderační právo přísluší soudu pouze tehdy, byl-li trest uložen ve zjevně nepřiměřené výši. Přezkoumává-li soud rozhodnutí o správním trestu, které bylo napadeno ve všech svých právních závěrech, postupuje v několika krocích. Nejprve – samozřejmě k žalobní námitce – se zabývá tím, zda se žalobce skutečně dopustil skutku, který je mu vytýkán, což v tomto případě stěžovatelka nezpochybnila. Poté zkoumá, zda stěžovatelka byla potrestána takovým druhem trestu, který stanoví zákon jak tomu bylo v této věci. A konečně pak hodnotí, zda žalovaný při zvažování konkrétní výše trestu přihlédl ke všem zákonným kritériím a zda nepřekročil meze správního uvážení. Shledá-li soud nezákonnost byť i v jediném právním závěru správního orgánu, zruší k návrhu stěžovatelky napadené správní rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud zjistil, že městský soud se zabýval moderačním návrhem na snížení pokuty, která stěžovatelce byla uložena ve třech čtvrtinách rozpětí zákonné sazby. Městský soud připomněl, že z odůvodnění rozhodnutí správních orgánů obou stupňů

vyplývá, že se výší pokuty pečlivě zabývaly a zjišťovaly všechny skutečnosti svědčící jak ve prospěch, tak v neprospěch stěžovatelky. Nejvyšší správní soud shledal, že jak městský soud tak správní orgány obou stupňů posuzovaly jak polehčující okolnosti (stěžovatelka spáchala správní delikt poprvé a při jeho projednávání plně spolupracovala jak s úřadem práce, tak i s orgány cizinecké policie) tak okolnosti svědčící v neprospěch stěžovatelky (mimořádný rozsah jejího jednání, značně dlouhou dobu, organizované a plánovité porušování citovaného ustanovení, ohrožení práv a postavení cizinců). Nejvyšší správní soud přitom podotýká, že hlavním kritériem při určování přiměřené výše pokuty není primárně skutková podstata deliktu, nýbrž intenzita skutkových okolností, s jakou došlo k porušení právem chráněných hodnot a zájmů v konkrétním případě. Přitom právě zmiňovaná intenzita jednání byla značná. Městský soud rovněž správně shledal, že právě polehčující považovaly správní orgány za okolnost, která stěžovatelku odlišují od jednání organizovaných skupin. Nejvyšší správní soud přitom dospěl k závěru, že tyto polehčující okolnosti byly vzaty v potaz při ukládání výše trestu, protože stěžovatelce nebyla navzdory rekordně velkému rozsahu protiprávního jednání a z něj plynoucího majetkového prospěchu uložena pokuta v nejvyšší možné míře. Skutečnost, že ani za výše uvedených přitěžujících okolností nebyl stěžovatelce uložena pokuta na samé horní hranici stanovené sazby svědčí jednoznačně o tom, že posoudila i polehčující okolnosti a nebyla uložena ve zjevně nepřiměřené výši. Městský soud také náležitě přezkoumal závěr správních orgánů týkající se výše uložené pokuty s ohledem na její majetkové poměry. Nejvyšší správní soud shledal, že jak správní orgány tak městský soud přesvědčivě vyložily, z jakých okolností a důvodů dospěly k závěru, že výše uložené pokuty není likvidační, byť je pro stěžovatelku citelná. Zároveň uvedly z jakých důvodů ukládaly pokutu v horní polovině sazby, když správně poukázaly na preventivní charakter výše pokuty, který je jednou z funkcí účelem správního trestání. V této souvislosti považuje Nejvyšší správní soud za vhodné upozornit, že výše pokuty není přímo odvislá od případně získaného majetkového prospěchu, byť určitý vztah mezi těmito okolnosti je zajisté dán, a to zejména v tom smyslu jak uvedl městský soud, že sankce za protiprávní jednání by neměla být nižší než prospěch z něho (blíže viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 11. 2004, č. j. 10 Ca 250/2003 – 48, publikován ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 560). I proto je nedůvodná stěžovatelčina námitka, že její zisk ve výši 7 mil. Kč nebyl vytvořen pouze v důsledku její protiprávní činnosti. Nejvyšší správní soud tedy shledal, že správní orgány přihlédly ke všem zákonným kritériím a nepřekročily meze správního uvážení při ukládání pokuty, a proto ani tato námitka stěžovatelky proti napadenému rozsudku není důvodná.

Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1, 2 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, které ji vznikly. Žalovanému správnímu orgánu, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, nelze podle § 60 odst. 2 s. ř. s. přiznat náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 11. ledna 2012

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu