



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně: **M&K Unit s.r.o.**, IČ 02666651, se sídlem Raisova 1718/16, Plzeň, zast. Mgr. Marianem Francem, advokátem, se sídlem Škroupova 796/10, Plzeň, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, Opava, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 5. 2018, č. j. 8194/1.30/17-5, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 2. 2020, č. j. 30 A 155/2018 - 76,

**t a k t o :**

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 2. 2020, č. j. 30 A 155/2018 - 76, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Shrnutí předcházejícího řízení**

[1] Rozhodnutím Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 10. 10. 2017, č. j. 4948/6.30/17-33, byla žalobkyně uznána vinnou ze spáchání správních deliktů podle § 140 odst. 2 písm. e) a § 140 odst. 1 písm. d) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném do 30. 6. 2017 (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), a správního deliktu dle § 25 odst. 1 písm. a) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o inspekci práce“). Podstata deliktů spočívala v tom, že žalobkyně 1) neměla během kontroly dne 24. 11. 2016 v místě pracoviště kopie dokladů prokazujících existenci pracovněprávního vztahu pěti zaměstnanců, 2) včas neinformovala příslušnou pobočku Úřadu práce České republiky o tom, že zaměstnává slovenského občana a 3) v dohodách o provedení práce se čtyřmi zaměstnanci neuvedla dobu, na niž byly dohody uzavírány. Za tyto správní delikty byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 210.000 Kč.

[2] Žalovaný rozhodnutím ze dne 25. 5. 2018, č. j. 8194/1.30/17-5, podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil uvedené rozhodnutí správního orgán prvního stupně.

[3] Krajský soud v Plzni rozsudkem ze dne 27. 2. 2020, č. j. 30 A 155/2018 - 76, zamítl žalobu proti rozhodnutí o odvolání. Na rozdíl od žalobkyně nedospěl k závěru, že by z odůvodnění rozhodnutí správních orgánů byla patrná naprostá rezignace na výchovný účel trestu a snaha získat pokutou maximum finančních prostředků. Námitka, podle níž žalovaný u všech správních deliktů nedůvodně hodnotil nebezpečnost jednání žalobkyně jako mimořádně vysokou, je podle krajského soudu v rozporu s obsahem rozhodnutí o odvolání i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

[4] K námitce o likvidační výši sankce krajský soud uvedl, že ji nelze patřičně posoudit bez uvedení argumentace, která ji podporuje. K požadavku žalobkyně na snížení pokuty krajský soud uvedl, že může její výši snížit nikoli tehdy, byla-li uložena v nepřiměřené výši, nýbrž toliko tehdy, byla-li uložena ve zjevně nepřiměřené výši. V přezkoumávané věci přitom nebylo zjištěno, že by pokuta byla zjevně nepřiměřená, tj. zejména že by správní orgán vybočil ze zákonných mantinelů při ukládání pokuty, jeho hodnocení kritérií pro uložení pokuty by postrádalo logiku, správní orgán by nevzal do úvahy všechna zákonná kritéria, uložena pokuta by byla likvidační apod. V daném případě tak podle krajského soudu nebyla splněna jedna z kumulativních podmínek pro aplikaci moderačního oprávnění.

## II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalovaného a repliky žalobkyně

[5] Proti tomuto rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodů uvedených v ustanoveních § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[6] Stěžovatelka v kasační stížnosti namítla, že rozsudek je nepřehledný a argumentace krajského soudu je z něho jen obtížně seznatelná. Rozsudek je rozdělen do citace řady rozhodnutí a argumentů obou účastníků, nicméně souvislá úvaha v něm absentuje, respektive je skryta v jeho jednotlivých pasážích.

[7] Podle další stížnostní námítky krajský soud seznal, že nemůže přistoupit k moderaci uložené pokuty kvůli nedostatečnosti argumentace o její likvidační povaze. V této souvislosti vytkl stěžovatelce, že nepředložila dostatek údajů o své finanční situaci a náležitě neozřejmila své majetkové poměry. Finanční hospodaření a majetkovou podstatu společnosti však mohly správní orgány zjistit z účetních závěrek dostupných ve sbírce listin obchodního rejstříku. Pokud žalovaný a prvoinstanční orgán ve svých rozhodnutích citovali obrat společnosti za rok 2016 ve výši 3.497.000 Kč, pak měli z účetní závěrky zjistit i jiné údaje svědčící o jejich nákladech. Z takto volně dostupných údajů je přitom zřejmé, že sankce činí asi třetinu mzdových nákladů za zaměstnance a vzhledem k marži roku 2015 činí třetinu celého hrubého zisku společnosti. Ta navíc byla založena v roce 2014, a proto ze svých obrátů si mohla stěžovatelka vytvořit takové bohatství, aby z něho mohla sankci uhradit. Sankce tak byla uložena povrchně a bez jakéhokoliv hlubšího rozboru, přičemž krajský soud při posuzování návrhu na moderaci zcela rezignoval na vlastní úvahu a s tímto byrokratickým přístupem správních orgánů se ztotožnil.

[8] Konečně stěžovatelka namítla, že výše pokuty je likvidační a při jejím ukládání byli správní orgán prvního stupně i žalovaný vedeni nikoliv zdravým rozumem a snahou o náležité potrestání, nýbrž mstou, což krajský soud dostatečně nezhodnotil. Přitom měl rozlišit, zda je trestána fyzická osoba nebo právnická osoba typu stěžovatelky, která nemá žádný svůj osobní majetek, nýbrž jen finanční prostředky sloužící jejímu podnikání. Dále bylo povinností krajského soudu zvážit, zda výše sankce odpovídala závažnosti porušení zákona a neměla nepřiměřený dopad na podnikání společnosti. V dané věci přitom správními delikty nevznikla hmotná škoda, a proto uložena sankce by neměla stěžovatelku nutit prodávat svůj majetek sloužící k podnikání, ale toliko postihovat její zisk. Pokud by se mělo vycházet z úvahy správních orgánů o nutnosti uložení pokuty procentem z aktiv společnosti, pak u většiny právnických osob, respektive téměř u všech

pokračování

velkých korporací, by musela být každá sankce vyměřena na horní hranici sazby, což by byl nelogický a neudržitelný postup.

[9] S ohledem na tyto skutečnosti stěžovatelka navrhla zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení.

[10] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry krajského soudu a navrhl její zamítnutí. K námitkám stěžovatelky uvedl, že při stanovení výše sankce nevycházel jen z aktiv společnosti, ale přihlédl i k závažnosti spáchaných deliktů, k recidivě stěžovatelky, počtu spáchaných deliktů i počtu útoků, jimiž byly jednotlivé správní delikty spáchány. Poukázal rovněž na to, že citelný zásah do majetkové sféry stěžovatelky je předpokládaným důsledkem represivního působení trestu. Rovněž upozornil na judikaturu, podle níž při posuzování majetkové situace pachatelů nelze vycházet jen z jejich zisků, neboť by v důsledku toho mnozí z nich byly zcela nepostižitelní.

[11] V replice k tomuto vyjádření stěžovatelka uvedla, že v argumentaci žalovaného neshledává žádné logické zdůvodnění výše sankce. Má z něj naopak dojem, že žalovaný výši trestu stanovil spíše „opticky“, bez snahy pochopit její hospodaření. Výše uložené sankce je přitom naprosto mimo možnosti takto malé společnosti působící v pohostinství, neboť takřka odpovídá jejímu hrubému měsíčnímu příjmu, z něhož je zapotřebí odečíst náklady na suroviny, mzdy či nájemné.

### III. Posouzení kasační stížnosti

[12] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Stěžovatelka v kasační stížnosti označila důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[13] Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.*

[14] Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.*

[15] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval kasační námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Její důvodnost by totiž sama o sobě postačovala k zrušení rozsudku krajského soudu bez nutnosti posouzení jeho zákonnosti. Nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52) nebo v nichž zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74).

[16] V posuzované věci napadený rozsudek všechny tyto požadavky splňuje. Krajský soud se v jeho odůvodnění řádně a srozumitelně vypořádal s každou žalobní námitkou. Pokud snad krajský soud k některým námitkám pominul jejich dílčí tvrzení a převzal argumenty žalovaného, neznamená to, že pochybil. Správní soudy totiž nemají povinnost reagovat na každé tvrzení žalobce a obsáhle jej vyvracet, neboť jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace, jak se uvádí například v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013 - 19. Podstatné je, aby se soud v rozhodnutí zabýval všemi stěžejními námitkami žalobce, což může v některých případech konzumovat i vypořádání dílčích a souvisejících námitek (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013 - 33). Správní soud také může pro stručnost odkázat na část důkladného

odůvodnění rozhodnutí správního orgánu, s nímž se plně ztotožní, a nemusí proto neprakticky a zdlouhavě říkat jinými slovy totéž. Tento závěr vyslovil Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005 - 130.

[17] Nejvyšší správní soud nesouhlasí s tvrzením stěžovatelky, že rozsudek je nepřehledným způsobem roztrhán do citace řady rozhodnutí a argumentace účastníků řízení, avšak souvislá úvaha soudu v něm absentuje či je ukryta v jeho jednotlivých pasážích. Krajský soud totiž v odstavcích 1 až 9 vymezil předmět žalobního řízení a argumentaci stěžovatelky, v odstavcích 10 až 13 shrnul vyjádření žalovaného a v odstavcích 14 až 34 vyložil relevantní ustanovení právních předpisů i judikatury a zhodnotil jejich aplikaci na projednávanou věc. V následujících pasážích krajský soud vypořádal jednotlivé žalobní námitky stěžovatelky, když v odstavcích 36 až 39 se zabýval námitkou nedůslednosti a nesprávného postupu správních orgánů při stanovování výše sankce, v odstavcích 40 až 44 řešil tvrzenou likvidační povahu sankce, v odstavcích 45 až 51 se vyjádřil k možnosti snížení uložené sankce v žalobním řízení a v odstavcích 52 a 53 posoudil změnu právní kvalifikace jednání stěžovatelky v průběhu správního řízení. Vypořádání každé námitky se přitom skládalo ze stručného shrnutí skutkového stavu a závěrů správních orgánů, případné citace další relevantní judikatury a rovněž z vlastního, argumentací podpořeného, hodnocení krajského soudu. Způsob, jakým bylo koncipováno odůvodnění napadeného rozsudku, tedy považuje Nejvyšší správní soud za zcela souladný se zákonnými požadavky.

[18] Vzhledem k těmto skutečnostem lze shrnout, že rozsudek krajského soudu obsahuje rozhodné důvody pro v něm učiněné závěry, tudíž je přezkoumatelný a důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. nebyl naplněn.

[19] V dalších kasačních námitkách stěžovatelka brojila jen proti výši pokuty, kterou považovala za likvidační a uloženou bez hlubšího rozboru jejích majetkových poměrů. Dále vytkla krajskému soudu, že při posuzování návrhu na moderaci zcela rezignoval na vlastní úvahu a s byrokratickým přístupem správních orgánů při ukládání pokuty se ztotožnil.

[20] Ze správního spisu vyplývá, že stěžovatelka, jako zaměstnavatelka, byla ve správním řízení shledána vinnou následujícími třemi správními delikty na úseku zaměstnanosti:

- 1) Stěžovatelka neměla během kontroly dne 24. 11. 2016 v místě pracoviště restaurace „Spolkový dům“ v Přešticích kopie dokladů prokazujících existenci pracovněprávního vztahu pěti zaměstnanců. Tím spáchala správní delikt podle § 140 odst. 2 písm. e) zákona o zaměstnanosti.
- 2) Stěžovatelka včas neinformovala příslušnou krajskou pobočku Úřadu práce České republiky o nástupu do zaměstnání slovenského občana, který na základě dohody o provedení práce uzavřené dne 12. 9. 2016 vykonával v restauraci „Spolkový dům“ v Přešticích činnost číšníka, přičemž uvedená povinnost nebyla splněna ani do dne 10. 1. 2017. Tím stěžovatelka spáchala správní delikt podle § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti.
- 3) V dohodách o provedení práce uzavřených stěžovatelkou se čtyřmi zaměstnanci nebyla uvedena doba, na niž byly dohody uzavírány. Tím stěžovatelka spáchala správní delikt podle § 25 odst. 1 písm. a) zákona o inspekci práce.

Za tyto tři správní delikty byla stěžovatelce uložena pokuta ve výši 210.000 Kč podle § 25 odst. 2 písm. a) zákona o inspekci práce, který se vztahoval na správní delikt nejprísněji trestný. Podle tohoto ustanovení bylo možné za spáchání správního deliktu podle § 25 odst. 1 písm. a) zákona o inspekci práce uložit pokutu až do výše 2.000.000 Kč.

pokračování

[21] Stanovení výše pokuty za správní delikt je výsledkem správního uvážení, jehož zákonnost je soudem přezkoumatelná jen v omezeném rozsahu vymezeném v § 78 odst. 1 větě druhé s. ř. s. Při posuzování zákonnosti uložené sankce je tak správní soud k žalobní námitce oprávněn pouze hodnotit, zda správní orgán při stanovení její výše zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, zda jeho úvahy o výši pokuty jsou racionální, ucelené, koherentní a v souladu se zásadami logiky, zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení nebo jej nezneužil nebo zda uložená sankce není likvidační (srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 - 133, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012 - 36, nebo nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02, a ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02).

[22] Při posouzení, zda správní orgán nepřekročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo jej nezneužil, přitom nepostačuje, že sankci uložil v rámci zákonného rozpětí, nýbrž je nutné, aby vzal v úvahu hlediska pro ukládání trestů stanovená v zákoně, jakož i ta, která vyplývají z ústavních principů. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu totiž ve zmíněném usnesení ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 - 133, dovodil, že „*správní orgán ukládající pokutu za jiný správní delikt je povinen přiblížnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter, a to i v případech, kdy příslušný zákon osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí*“. K tomuto závěru vedl rozšířený senát ústavní zákaz likvidačních pokut, který dovodil Ústavní soud ve své judikatuře. Pokud totiž Ústavní soud považuje likvidační pokutu za porušení vlastnického práva delikventa garantovaného čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, musí mít již správní orgán možnost se jejího uložení vyvarovat, což není možné bez zohlednění osobních a majetkových poměrů delikventa jako ústavního korektivu pro stanovení celkové výše sankce.

[23] 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*“. Dále se v tomto judikátu uvádí, že bude „*záležet především na účastníku řízení, zda projeví svůj zájem na tom, aby uložená pokuta pro něj neměla likvidační účinky tím, že správnímu orgánu poskytne základní údaje o svých osobních a majetkových poměrech a tyto také věrohodným způsobem doloží či umožní správnímu orgánu, aby ověřil jejich pravdivost např. tím, že zbaví pro tento účel výše zmíněné orgány veřejné moci mlčenlivosti. Pokud tak účastník řízení neučiní a naopak odmítne poskytnout správnímu orgánu v tomto ohledu dostatečnou součinnost, bude správní orgán oprávněn vyjít pouze z údajů, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení a které si správní orgán může zjistit bez součinnosti s účastníky řízení (vedle katastru nemovitostí např. z obchodního rejstříku, pokud jde o subjekty v něm zapsané, nebo z výpovědí svědků znalých osobních a majetkových poměrů účastníka řízení). Nepovede-li tento postup k přesnému výsledku, může si správní orgán takto učinit také jen základní představu o příjmech a majetku účastníka řízení, a to i na základě odhadu, tedy do určité míry obdobně, jako postupuje trestní soud podle výše zmíněného ustanovení § 68 odst. 4 trestního zákoníku.*“.

[24] Na základě všech těchto kritérií posoudil Nejvyšší správní soud zákonnost správního uvážení při stanovení výše pokuty udělené v posuzované věci stěžovatelce.

[25] Z odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a jeho korekce provedené žalovaným v rozhodnutí o odvolání vyplývá, že při určování výše pokuty za uvedené tři správní delikty bylo vycházeno z ustanovení § 35 až § 44 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti



za přestupky a řízení o nich, neboť tato nová úprava ukládání správních trestů je pro pachatelku příznivější než dosavadní právní předpisy. Za polehčující okolnost přitom bylo považováno přiznání stěžovatelky a její lítost nad porušením svých povinností. Naopak za přitěžující okolnosti byly shledány spáchání tří správních deliktů týkajících se celkem pěti zaměstnanců a především recidiva správního deliktu podle § 25 odst. 1 písm. a) zákona o inspekci práce, jímž byla stěžovatelka shledána vinnou již příkazem Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj ze dne 22. 1. 2015, č. j. 701/6.30/15-3. Tímto předchozím rozhodnutím byla stěžovatelce uložena pokuta ve výši 10.000 Kč za neuvedení doby, na kterou uzavřela dohody o provedení práce se třemi zaměstnanci, přičemž horní hranice sazby správního deliktu podle § 25 odst. 1 písm. a) zákona o inspekci práce činila v době jeho spáchání oproti současnému stavu jen 300.000 Kč, jak vyplývá z odstavce druhého písmena a) téhož ustanovení, ve znění účinném do 31. 12. 2014. Stěžovatelce tak byla v minulosti uložena sankce za stejný správní delikt ve výši 3,33 % maximální zákonné sazby.

[26] Za této situace se jeví jako racionální, konzistentní a souladná se zásadami logiky úvaha obou správních orgánů, že dříve uložená pokuta za spáchání téhož protiprávního jednání nespĺnila svou preventivní funkci, je tak nutné v dané věci přistoupit k uložení sankce, jež bude mít sílu odradit pachatelku od dalšího nezákonného jednání a přimět ji k dodržování povinností na úseku zaměstnanosti s větší péčí, a proto s ohledem na všechny okolnosti případu byla stěžovatelce uložena pokuta ve výši 210.000 Kč odpovídající 10,5 % nejvyšší možné zákonné výměry, která v době vydání žalobou napadeného rozhodnutí činila 2.000.000 Kč, jak již bylo zmíněno.

[27] Dále správní orgán prvního stupně konstatoval, že stěžovatelka ani přes výzvu nedoložila své finanční a majetkové poměry, a proto vycházel z údajů uvedených v obchodním rejstříku. Z nich vyplývá, že stěžovatelka vznikla dne 27. 2. 2014 a předmětem jejího podnikání je hostinská činnost, prodej kvasného lihu, konzumního lihu a lihovin, jakož i výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona. Ze zjištěné účetní závěrky stěžovatelky pak vyplývá, že její výsledek hospodaření činil - 269.000 Kč k datu 31. 12. 2016 a v předchozím období dosáhla její ztráta výše 147.000 Kč. Obrat stěžovatelky však činil ke konci roku 3.497.000 Kč. Z těchto údajů o majetkových poměrech pachatelky správní orgán prvního stupně dovodil, že pokuta ve výši 210.000 Kč sama o sobě nezpůsobí likvidaci jejího podnikání, neboť finanční ukazatele hospodaření stěžovatelky se pohybují v řádech milionů korun, její likvidaci evidentně nezpůsobila ani každoroční ztráta v minimální výši téměř 150.000 Kč a navíc z rozvahy je zřejmé, že aktiva společnosti činí 2.002.000 Kč, a převyšují tak výši sankce. S těmito závěry se žalovaný ztotožnil a uzavřel, že uložena pokuta ve výši 210.000 Kč není nepřiměřená, neboť reflektuje majetkové poměry stěžovatelky a současně představuje adekvátní zásah do nich provedený za účelem důslednějšího dodržování příslušných právních předpisů.

[28] Oba správní orgány tedy zdůraznily, že samotná stěžovatelka neprojevila svůj zájem na tom, aby uložena pokuta pro ni neměla likvidační účinky, neboť nepředložila základní údaje o svých majetkových poměrech. Rovněž vyjádřily, že celkové příjmy společnosti za rok 2016 ve výši 3.497.000 Kč a její aktiva ve výši 2.002.000 Kč mnohonásobně převyšují uloženou pokutu ve výši 210.000 Kč, která v podstatě dosahuje výše jejich ztrát za předchozí období, jež však v minulosti pro ni neměly likvidační účinky. I přes citelnou výši uložené sankce a její patrný zásah do majetkové sféry stěžovatelky tak ve shodě se správními orgány nelze mít za to, že by přivedla pachatelce platební neschopnost, donutila ji ukončit podnikatelskou činnost nebo jejím hlavním smyslem učinila splácení sankce po neúměrně dlouhou dobu. O tom svědčí podle Nejvyššího správního soudu také skutečnost, že uložena sankce činí 10,5 % maximální možné zákonné výměry a jen 6 % celkových ročních příjmů společnosti. Majetkové poměry stěžovatelky, k nimž správní orgány obou stupňů přihlížely v souladu s uvedenou judikaturou jako k hledisku při ukládání trestu, i když nebylo v § 25 odst. 2 písm. a) zákona o inspekci práce výslovně obsaženo, tedy nesvědčí o likvidační povaze pokuty.

pokračování

[29] Lze tedy shrnout, že správní orgán prvního stupně i žalovaný při ukládání sankce za uvedené tři správní delikty na úseku zaměstnanosti nepřekročili zákonem stanovené meze správního uvážení, ani je nezneužili, a proto je výrok o trestu nutné považovat za zákonný ve smyslu § 78 odst. 1 věty druhé s. ř. s. Uvedenou právní otázkou posoudil krajský soud správně a v tomto směru není naplněn důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[30] Krajský soud však dovedl, že v důsledku uložení pokuty v zákonem stanovených mezích nebyla splněna jedna z kumulativních podmínek pro aplikaci moderačního oprávnění podle § 78 odst. 2 s. ř. s. S tímto závěrem však nelze souhlasit. Krajský soud totiž podle tohoto ustanovení může při uložení trestu ve zjevně nepřiměřené výši od něho upustit nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, pokud nejsou důvody pro zrušení rozhodnutí podle § 78 odst. 1 s. ř. s., a to i ve vztahu k výroku o trestu. Z toho vyplývá, že 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 (srov. kupř. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012 - 36, a ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012 - 23).

[31] V důsledku nesprávné právní úvahy o nesplnění základní podmínky pro moderaci spočívající v uložení sankce správním orgánem v zákonných mezích však již krajský soud neposuzoval, zda pokuta stanovená stěžovatelce ve výši 210.000 Kč není zjevně nepřiměřená. Přitom z výkazu zisku a ztrát ke dni 31. 12. 2016, z něhož vycházely i správní orgány, vyplývá, že kromě čistého obrátu ve výši 3.497.000 Kč činily celkové náklady za toto účetní období 3.766.000 Kč a stěžovatelka tak v roce 2016 hospodařila se ztrátou 269.000 Kč, když i v předchozím roce vykázala pasivní výsledek hospodaření ve výši 147.000 Kč. Z rozvahy společnosti ke konci roku 2016 jsou dále zřejmá nejenom její celková aktiva ve výši 2.002.000 Kč, nýbrž i její celková pasiva ve stejné částce. Navíc stěžovatelka začala podnikat až na počátku roku 2014 a nelze tak důvodně předpokládat, že si vytvořila dostatek finančních prostředků pro bezproblémovou úhradu pokuty ve výši 210.000 Kč. I když tedy ze zmíněných důvodů není možné považovat sankci uloženou stěžovatelce za nezákonnou či likvidační, nelze vyloučit, že její výše očividně neodpovídá zejména majetkovým poměrům a možnostem stěžovatelky.

[32] Krajský soud tedy posoudil příslušnou právní otázku nesprávně, když se v dané věci odmítl zabývat namítanou zjevnou nepřiměřeností sankce kvůli nepřekročení mezí správního uvážení při jejím ukládání a kvůli její nelikvidační povaze. V tomto ohledu je důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. naplněn.

#### IV. Závěr

[33] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 věty první před středníkem s. ř. s. napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud podle § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právním názorem vysloveným v tomto zrušovacím rozsudku a v jeho intencích se náležitě vypořádá s namítanou zjevnou nepřiměřeností výše pokuty uložené stěžovatelce za tři správní delikty. Teprve po takto

důkladném zhodnocení uložené sankce bude moci posoudit, zda přichází v úvahu její moderace postupem podle § 78 odst. 2 s. ř. s.

[34] V dalším řízení krajský soud rozhodne též o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 11. listopadu 2020

JUDr. Jiří Palla  
předseda senátu