



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 30. 12. 2020, č. j. 30 A 155/2018 - 122,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost proti výroku II. rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 12. 2020, č. j. 30 A 155/2018 - 122, **s e o d m í t á .**
- II. Kasační stížnost proti výrokům I. a III. rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 12. 2020, č. j. 30 A 155/2018 - 122, **s e z a m í t á .**
- III. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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, a správního deliktu podle § 25 odst. 1 písm. a) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekcii práce, ve znění pozdějších předpisů. Podstata správních 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 orgánu prvního stupně.

[3] Krajský soud v Plzni rozsudkem ze dne 27. 2. 2020, č. j. 30 A 155/2018 - 76, zamítl žalobu proti uvedenému 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.

[5] Nejvyšší správní soud však rozsudkem ze dne 11. 11. 2020, č. j. 4 Ads 124/2020 - 42, uvedený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Ve zrušujícím rozsudku Nejvyšší správní soud dovodil, že sankce za tři správní delikty na úseku zaměstnanosti není likvidační a správní orgán prvního stupně i žalovaný při jejím ukládání 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 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Zároveň však Nejvyšší správní soud nesouhlasil se závěrem krajského soudu, 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. 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).

[6] V důsledku nesprávné právní úvahy o nemožnosti moderace při uložení sankce správním orgánem v zákonných mezích však již krajský soud podle zrušujícího rozsudku Nejvyššího

pokračování

správního soudu neposuzoval, zda pokuta stanovená žalobkyni 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 žalobkyně 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 žalobkyně 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 žalobkyni za nezákonnou či likvidační, nelze vyloučit, že její výše očividně neodpovídá zejména majetkovým poměrům a možnostem žalobkyně.

[7] Nejvyšší správní soud tedy ve zrušujícím rozsudku uzavřel, že krajský soud 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. Krajský soud proto zavázal, aby se v dalším řízení s touto otázkou v uvedených intencích náležitě vypořádal, neboť teprve až po takto důkladném zhodnocení uložené sankce bude moci posoudit, zda přichází v úvahu její moderace postupem podle § 78 odst. 2 s. ř. s.

[8] V návaznosti na tento zrušující rozsudek krajský soud sdělil účastníkům, že v dalším řízení se bude zabývat namítanou zjevnou nepřiměřeností výše pokuty uložené žalobkyni a vyzval ji i žalovaného k případnému doplnění jejich argumentace k uvedené otázce. Na tuto výzvu žádný z účastníků nereagoval.

[9] Následně krajský soud rozsudkem ze dne 30. 12. 2020, č. j. 30 A 155/2018 - 122, snížil pokutu uloženou žalobkyni shora uvedeným rozhodnutím správního orgánu prvního stupně ve spojení s rozhodnutím žalovaného na částku 90.000 Kč (výrok I.), ve zbytku žalobu zamítl (výrok II.) a žádnému z účastníků nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení (výrok III.).

[10] V odůvodnění tohoto rozsudku krajský soud k otázce svého moderačního oprávnění nejprve shrnul relevantní judikaturu a již Nejvyšším správním soudem zmíněné skutečnosti vyplývající z účetní závěrky žalobkyně ke konci roku 2016.

[11] Dále krajský soud uvedl, že z výkazu zisku a ztrát žalobkyně ke dni 31. 12. 2017 vyplývá, že kromě čistého obrátu ve výši 6.743.000 Kč činily celkové náklady za toto účetní období 6.395.000 Kč, a žalobkyně tak v roce 2017 hospodařila se ziskem 348.000 Kč. Z rozvahy žalobkyně ke konci roku 2017 jsou dále zřejmá nejenom její celková aktiva ve výši 2.368.000 Kč, nýbrž i její celková pasiva ve výši 1.924.000 Kč. Z dokladů ke dni 31. 12. 2018 vyplývá, že kromě čistého obrátu ve výši 5.080.000 Kč činily celkové náklady za toto účetní období 6.271.000 Kč, a žalobkyně tak v roce 2018 hospodařila se ztrátou 1.191.000 Kč. Ke konci roku 2018 jsou dále zřejmá nejenom její celková aktiva ve výši 2.451.000 Kč, nýbrž i její celková pasiva ve výši 1.296.000 Kč. Z dokladů ke dni 31. 12. 2019 vyplývá, že kromě čistého obrátu ve výši 5.167.000 Kč činily celkové náklady za toto účetní období 6.254.000 Kč, a žalobkyně tak v roce 2019 hospodařila se ztrátou 1.087.000 Kč. Ke konci roku 2019 jsou dále zřejmá nejenom její celková aktiva ve výši 2.494.000 Kč, nýbrž i její celková pasiva ve výši 806.000 Kč. Ztrátové hospodaření žalobkyně v letech 2018 a 2019 bylo způsobeno zejména nákupem nového zařízení do provozovny, opravami provozovny a částečně omezením činnosti kvůli rekonstrukci před provozovnou. Současně žalobkyně ke konci roku 2019 neeviduje pohledávky a závazky po lhůtě splatnosti z obchodního styku a nemá po splatnosti žádné závazky na sociálním a zdravotním pojištění.

[12] Podle krajského soudu tak ani pro roky 2017 až 2019 nelze důvodně předpokládat, že si žalobkyně vytvořila dostatek finančních prostředků pro bezproblémovou úhradu pokuty ve výši 210.000 Kč. Její výše tudíž očividně neodpovídá zejména majetkovým poměrům a možnostem žalobkyně, v důsledku čehož je v rozporu s obecnou představou o adekvátnosti a spravedlnosti sankce. Oproti správním orgánům, s jejichž dalšími úvahami při stanovení výše pokuty se jinak ztotožnil, proto krajský soud více zohlednil majetkové poměry a možnosti žalobkyně a přihlédl i k tomu, že od zahájení správního řízení do nového soudního rozhodnutí uplynulo tři roky a devět měsíců. Za této situace podle § 78 odst. 2 s. ř. s. žalobkyni trest za správní delikty snížil z částky 210.000 Kč na částku 90.000 Kč, tj. z 10,5 % na 4,5 % maximální zákonné výměry sankce za správní delikt nejprísněji postižitelný. Takto uložená výše pokuty respektuje podle krajského soudu principy zákonnosti a individualizace trestu, splňuje jeho účel a odpovídá také požadavku žalobkyně, která byla připravena akceptovat odpovídající sankci, nikoli však v řádu statisíců korun. Krajský soud nicméně doplnil, že ještě nižší výše trestu by již byla v rozporu s imperativem, podle něhož v rámci využití moderačního práva nemůže pokuta za správní delikt ztratit cokoliv ze své účinnosti.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[13] Proti tomuto rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včasnou kasační stížnost. V ní namítla, že výše sankce je také závislá na velikosti, respektive síle subjektu, jemuž je uložena. Nejsilnější společnost v České republice tak bude mít poměr výše pokuty k jejímu obratu a majetku podstatně menší než stěžovatelka, a to i v případě uložení pokuty v nejvyšší možné výměře. Krajský soud tedy zcela opomněl, že sankci je třeba vážit individuálně s přihlédnutím k poměrům dotčeného subjektu. Stěžovatelka podniká v oboru pohostinství, který je v současnosti v podstatě bez příjmů a závislý na kompenzacích státu, jež nemohou pokrýt ani nezbytné náklady. V současné době je na hranici svého úpadku a zaplacení sankce ve výši 90.000 Kč znamená její ekonomickou likvidaci. Stěžovatelka je přitom přesvědčena, že soud byl při rozhodování o výši pokuty povinen zohlednit její aktuální ekonomickou situaci, i když rozhodoval o pokutě za jednání z doby před pandemickou krizí. Krajský soud však nevyhodnotil situaci stěžovatelky správně, neboť ta nemůže výkon napadeného rozsudku ekonomicky ustát.

[14] S ohledem na tyto skutečnosti stěžovatelka navrhla zrušení rozsudku krajského soudu a vrácení věci tomuto soudu k dalšímu řízení.

[15] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na své podání učiněné v předchozím řízení před Nejvyšším správním soudem a obsah napadeného rozsudku. Dále uvedl, že kasační stížnost směřuje výhradně proti uložené pokutě, a proto je nepřípustná ve vztahu k výroková II. a III. rozsudku krajského soudu. Ten se v novém žalobním řízení zcela řídil závazným právním názorem vysloveným ve zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu a podrobně se zabýval přiměřeností uložené pokuty, přičemž kromě dalších kritérií zohlednil také majetkové poměry stěžovatelky. Jakékoliv jejich porovnávání kupříkladu s obratem jiných subjektů by bylo v rozporu s individuálním charakterem sankce, jehož se stěžovatelka dovolává. Krajský soud se zabýval i možnými likvidačními účinky pokuty, nicméně bez patřičné konkretizace žalobních bodů nemohl tuto otázku náležitě posoudit. V kasační stížnosti tato argumentace byla vznesena, avšak stěžovatelka tak učinila pozdě a opět jen v obecné rovině bez doložení důkazů, v jaké situaci se skutečně nachází, když na jednu stranu tvrdí, že je zcela bez příjmů, na druhou stranu však zmiňuje kompenzace od státu. Omezení v oboru pohostinství je aktuální objektivní stav, který však nutně nemusí vést podnikatelský subjekt na hranici úpadku. Navíc nelze upřednostnit poměry stěžovatelky na úkor ostatních kritérií při ukládání sankce za správní

pokračování

delikty. Kromě toho v případě nepříznivých dopadů uložené sankce na hospodaření stěžovatelky existuje možnost požádat celní úřad o zaplacení pokuty ve splátkách, případně o posečkání její platby. Konečně žalovaný uvedl, že se kasační stížnost neopírá o žádný důvod uvedený v § 103 s. ř. s.

[16] S ohledem na tyto skutečnosti navrhl žalovaný zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení kasační stížnosti

[17] Z ustanovení § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. vyplývá, že kasační stížnost proti rozhodnutí soudu vydanému znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem, je nepřipustná, ledaže je kasační stížností namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu. Jestliže tedy stěžovatelka v kasační stížnosti napadla také výrok II. rozsudku krajského soudu o zamítnutí zbytku žaloby, který se vztahuje jen k otázkám již řešeným ve zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu, je zapotřebí v této části kasační stížnost odmítnout pro její nepřipustnost podle § 104 odst. 3 písm. a) a § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Ostatně stěžovatelka v uvedeném směru v této kasační stížnosti nic nenamítala. V ní totiž brojila výhradně proti způsobu posouzení otázky, kterou byl krajský soud povinen řešit na základě závazného právního názoru Nejvyššího správního soudu vysloveného ve zrušujícím rozsudku. Výsledkem tohoto posouzení je výrok I. napadeného rozsudku, jímž krajský soud snížil pokutu uloženou stěžovatelce rozhodnutími správních orgánů na částku 90.000 Kč. Kasační stížnost je tedy přípustná jen rozsahu výroku I. rozsudku krajského soudu a na něho navazujícího výroku III. o nákladech řízení.

[18] Nejvyšší správní soud proto přezkoumal tyto výroky napadeného rozsudku 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 přihlídnout z úřední povinnosti. Stěžovatelka sice v kasační stížnosti výslovně neodkázala na žádný důvod kasační stížnosti, nicméně její kasační námitka odpovídá ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., podle něhož *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.*

[19] Stěžovatelka v kasační stížnosti namítla nezákonnost napadeného rozsudku ohledně výše pokuty, kterou jí uložil krajský soud v částce 90.000 Kč poté, co shledal podmínky pro využití svého moderačního oprávnění zakotveného v ustanovení § 78 odst. 2 s. ř. s., podle něhož *rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odstavce 1, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokačováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě.*

[20] Již ve zrušujícím rozsudku Nejvyšší správní soud zdůraznil, že stanovení výše pokuty za správní delikt je výsledkem správního uvážení, jehož zákonnost je soudem přezkoumatelná jen v omezeném rozsahu vymezeném v § 78 odst. 1 věta 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. Není tedy v pravomoci správního soudu, aby standardně vstupoval do role správního orgánu a pokládal na místo správní diskrece uvážení soudcovské, tedy například aby sám rozhodoval, jaká sankce (co do druhu a výše) by měla být uložena. Jedinou výjimkou je právě ustanovení § 78

odst. 2 s. ř. s., jehož aplikace je odůvodněna zjevně nepřiměřenou výší pokuty, byť uložené v rámci zákona. Užitím moderačního práva správní soud především fakticky aprobuje zákonost napadeného správního rozhodnutí (v rámci hledisek vymezených žalobními body); v opačném případě je užití moderace vyloučeno a náprava může být zjednána pouze zrušením (části) takového rozhodnutí pro jeho nezákonnost. Tím, že soud trest sníží nebo od něj upustí, nezpochybňuje závěr správního orgánu o tom, že žalobce porušil zákon a dopustil se správního deliktu, nýbrž nahrazuje jeho správní úvahu svou vlastní úvahou (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2005, č. j. 1 As 30/2004 - 82).

[21] Uvedená hlediska přitom nutně determinují i rozsah přezkumu rozsudku, jímž bylo užito moderační právo, Nejvyšším správním soudem, který v rámci řízení o kasační stížnosti nemá obdobné oprávnění jako krajský soud a sám již jeho úvahu o výši pokuty nahradit nemůže. Ve vztahu k diskreci krajského soudu je tak oprávněn hodnotit opět jen to, zda prvoinstanční správní soud nepřekročil zákonem stanovené meze tohoto uvážení, nevybočil z nich nebo volné uvážení nezneužil, či zda je jeho úvaha přezkoumatelná a logicky nerozporná (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2013, č. j. 2 As 130/2012 - 20).

[22] Podle § 75 odst. 1 s. ř. s. sice soud při přezkoumání rozhodnutí vychází ze skutkového stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, nicméně při rozhodování o sankci za správní delikt postupem podle § 78 odst. 2 téhož zákona je oprávněn zohlednit i skutečnosti, které nastaly teprve po skončení příslušného správního řízení. Jestliže totiž správní orgán má hodnotit osobní a majetkové poměry pachatele ke dni svého rozhodování, a nikoli k okamžiku spáchání správního deliktu, pak zcela obdobně musí postupovat při stanovení výše pokuty i správní soud. Ten tak při moderaci sankce je oprávněn přihlídnout k relevantním kritériím a okolnostem, které jsou dány k okamžiku jeho rozsudku, což znamená prolomení zmíněné zásady zakotvené v § 75 odst. 1 s. ř. s. (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 - 133, publikované pod č. 2092/2010 Sb. NSS, a usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013 - 46, publikované pod č. 3528/2017 Sb. NSS).

[23] Uvedeným způsobem postupoval v nyní projednávané věci i krajský soud, který v návaznosti na závěr o splnění podmínek pro užití jeho moderačního oprávnění vycházel při stanovení výše pokuty stěžovatelce nejenom ze skutečností zjištěných v průběhu řízení před správními orgány, nýbrž i z jejich majetkových poměrů po vydání žalobou napadeného rozhodnutí, k němuž došlo dne 25. 5. 2018. Krajský soud vzal totiž v úvahu nejen účetní závěrky stěžovatelky ke konci let 2016 a 2017, nýbrž i její účetní závěrky ke konci let 2018 a 2019, z nichž vyplývá, že po skončení správního řízení hospodařila se ztrátou. Na základě takto zjištěného skutkového stavu, který tu byl v době vydání napadeného rozsudku, pak krajský soud dovodil, že pokuta ve výši 210.000 Kč uložená stěžovatelce správními orgány neodpovídá jejím majetkovým poměrům a možnostem ani obecné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce, a proto přistoupil k jejímu snížení na částku 90.000 Kč za použití § 78 odst. 2 s. ř. s.

[24] Při stanovení nové výše sankce za správní delikty však krajský soud nemohl přihlídnout k aktuální ekonomické situaci stěžovatelky ovlivněné omezeními v oboru pohostinství z důvodu zamezení šíření nemoci Covid-19. Stěžovatelka totiž v tomto směru v průběhu nového žalobního řízení nepředložila naprosto žádná tvrzení, natož důkazní prostředky, byť k tomu měla vytvořený dostatečný časový prostor, neboť krajský soud ji stejně jako žalovaného ve sdělení ze dne 1. 12. 2020, č. j. 30 A 155/2018 - 116, vyzval, aby v návaznosti na právní názor vyslovený Nejvyšším správním soudem ve zrušujícím rozsudku doplnila argumentaci ve vztahu k namítané zjevné nepřiměřenosti výše pokuty, která jí byla uložena ve správním řízení. Na tuto výzvu však žalobkyně nereagovala a do vydání napadeného rozsudku nepoukázala na svou tehdejší

pokračování

ekonomickou situaci, která se měla podle námitky uplatněné až v kasační stížnosti výrazně zhoršit kvůli omezení její podnikatelské činnosti v době šíření pandemie. Za této situace krajský soud nepochybil, když vycházel pouze z informací o majetkových poměrech stěžovatelky za roky 2016 až 2019, které si opatřil z jejích účetních závěrek. Bez důkazní aktivity stěžovatelky totiž nemohl v tomto směru žádná další skutková zjištění učinit, neboť napadený rozsudek vydal dne 30. 12. 2020, kdy ještě výsledek hospodaření stěžovatelky ke konci roku 2020 nebyl k dispozici, a nebylo tak vůbec zřejmé, jak významně se omezení podnikatelské činnosti v pohostinství, která se v průběhu roku 2020 častokrát měnila a byla částečně finančně kompenzována, projevilo v její majetkové sféře. V tomto směru je možné odkázat na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, v němž se uvádí, že „*správní soudnictví je ovládáno zásadou dispoziční a koncentrační; od žalobce, který vymezuje hranice soudního přezkumu, se tedy oprávněně žádá procesní zodpovědnost. ... míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod - být i vyhovující - obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není naprosto na místě, aby soud za žalobce spekulativně domyšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta.*“

[25] Krajský soud tak mohl při stanovení výše sankce za uvedené tři správní delikty přihlídnout jen k těm skutečnostem, které zjistil z obsahu správního spisu a které si dále v žalobním řízení sám opatřil bez součinnosti stěžovatelky. Přitom ve shodě se správními orgány považoval za polehčující okolnost přiznání stěžovatelky i její lítost nad porušením svých povinností. Naopak za přitěžující okolnosti shledal spáchání více správních deliktů a předchozí postih stěžovatelky za stejnou protiprávní činnost. Z toho stejně jako správní orgány usoudil, že dříve uložená pokuta za spáchání téhož správního deliktu nesplnila svou preventivní funkci, a proto je nezbytné stanovit sankci, která bude mít sílu odradit stěžovatelku od dalšího nezákonného jednání a přimět ji k dodržování povinností na úseku zaměstnanosti. Oproti správním orgánům zohlednil aktuální majetkové poměry stěžovatelky, které se mu podařilo i přes její procesní pasivitu zjistit a které svědčily o ztrátovosti jejího hospodaření v letech 2018 a 2019. Na základě těchto skutkových zjištění vztahujících se k době vydání napadeného rozsudku pak učinil důvodný předpoklad, že si stěžovatelka nevytvořila dostatek finančních prostředků pro bezproblémovou úhradu pokuty ve výši 210.000 Kč. Rovněž přihlédl k značnému časovému odstupu od zahájení správního řízení. Za této situace považoval krajský soud za přiměřenou pokutu ve výši 90.000 Kč, která odpovídá 4,5 % maximální zákonné výměry za správní delikt nejprísněji postižitelný. Takto uložená sankce respektuje principy její zákonnosti a individualizace a současně neztrácí cokoli z své účinnosti.

[26] K těmto úvahám krajského soudu lze doplnit, že jím snížená sankce na částku 90.000 Kč logicky navazuje na předchozí postih stěžovatelky za stejný správní delikt, který jí byl uložen ve výši 10.000 Kč, což odpovídalo 3,33 % tehdejší horní hranice zákonné sazby. Samotná existence maximální výše pokuty přitom nepředstavuje žádný zásah do práv dotčených subjektů. Naopak napomáhá konzistentnosti i předvídatelnosti správního trestání, umožňuje porovnávání závažnosti různých správních deliktů ze stejné oblasti právní regulace a slouží jako korektiv bránící uložení extrémně vysokých sankcí. Stěžovatelce lze jistě přisvědčit, že velmi majetní pachatelé nemusí pociťovat ani pokutu uloženou v maximální zákonné výši tak silně, jako ona ve vztahu k sankci odpovídající 4,5 % nejvyšší zákonné výměry. Tato skutečnost je však z hlediska nyní posuzované věci irelevantní.

[27] V ní totiž krajský soud na základě zmíněných skutečností při stanovení výše pokuty v rámci svého moderačního oprávnění nepřekročil zákonem stanovené meze svého uvážení, nevybočil z nich ani volné soudní uvážení nezneužil, jeho úvahy jsou v tomto směru přezkoumatelné a logicky nerozporné. Výrok I. napadeného rozsudku je tudíž nutně považovat za zákonný

ve smyslu § 78 odst. 2 s. ř. s. Uvedenou právní otázku tak posoudil krajský soud správně a nebyl naplněn důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

IV. Závěr a náklady řízení

[28] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost proti výroku I. rozsudku krajského soudu a na něho navazujícího výroku III. o nákladech řízení není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. Kasační stížnost proti výroku II. napadeného rozsudku pak pro její nepřípustnost podle § 104 odst. 3 písm. a) a § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl. Současně podle § 60 odst. 1 věty první a § 120 s. ř. s. nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť stěžovatelka v něm neměla úspěch a žalovanému v něm nevznikly žádné náklady přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti.

[29] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud o věci meritorně rozhodl, nezabýval se již návrhem stěžovatelky na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

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

V Brně dne 6. dubna 2021

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu