



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl samosoudkyní JUDr. Veronikou Burianovou ve věci

žalobkyně: **Lavoro agency s.r.o.**, IČ 05807026
sídlem Lišice 49, 334 01 Dolní Lukavice
zastoupena Mgr. Marianem Francem, advokátem
sídlem Škroupova 10, 301 00 Plzeň

proti
žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**
sídlem Kolářská 451/13, 746 01 Opava

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 4. 2021, č. j. 7906/1.30/20-4,

takto:

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

Odůvodnění:

I.

Vymezení věci

1. Oblastní inspektorát práce pro Plzeňský a Karlovarský kraj (dále jen „*správní orgán prvního stupně*“) zahájil dne 23. 8. 2018 s žalobkyní kontrolu dodržování povinností vyplývajících ze zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále jen „*zákon o zaměstnanosti*“) se zaměřením na informační a evidenční povinnosti žalobkyně při zaměstnávání zaměstnanců ze zahraničí, přičemž kontrolovaným obdobím bylo období března až srpna 2018. V protokolu o kontrole ze dne 11. 10. 2018, č. j. 16106/6.71/18-13 *správní orgán prvního stupně* popsal svá kontrolní zjištění, obsahující zjištěný stav věci s uvedením nedostatků a označení právních předpisů, které byly porušeny, včetně uvedení podkladů, z kterých tato kontrolní zjištění vycházela. Žalobkyně přes poučení proti protokolu o kontrole nepodala žádné námitky.
2. Odporem žalobkyně ze dne 16. 12. 2019, v němž žalobkyně popřela svou odpovědnost za přestupek a namítla nepřiměřenost sankce, byl zrušen příkaz *správního orgánu prvního stupně* ze dne 29. 11. 2019, č. j. 22780/6.30/19-3, jímž byla žalobkyni za zjištěný přestupek uložena pokuta 60 000 Kč. Následně žalobkyně předložila z vlastní iniciativy dne 17. 2. 2020 listiny prokazující své aktuální majetkové poměry (přiznání k dani z příjmů právnických osob za rok 2018 a výkaz zisku a ztráty a rozvahu za rok 2019). K výzvě *správního orgánu prvního stupně* ze dne 17. 6. 2020 k doložení aktuálních majetkových poměrů předložila žalobkyně knihu pohledávek ke dni 30. 4. 2020 a přiznání k dani z příjmů právnických osob za období 13. 2. 2017 až 31. 12. 2017.
3. Rozhodnutím ze dne 20. 10. 2020, č. j. 22780/6.30/19-15 (dále jen „*prvoinstanční rozhodnutí*“) *správní orgán prvního stupně* uznal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku podle § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti a uložil jí za to pokutu ve výši 60 000 Kč. Proti prvoinstančnímu rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, v němž namítla jeho nepřezkoumatelnost v části odůvodnění výše uložené pokuty. Rozhodnutím ze dne 20. 4. 2021, č. j. 7906/1.30/20-4 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“) žalovaný prvoinstanční rozhodnutí potvrdil a odvolání žalobkyně zamítl.

II.

Žaloba

4. Žalobkyně žádala, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, resp. aby snížil pokutu uloženou žalobkyni napadeným rozhodnutím.
5. Žalobkyně namítla nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí spočívající v absenci řádného odůvodnění výše uložené pokuty. Jediným odůvodněním výše uložené pokuty byl fakt, že ji žalobkyně unese, tj. že pro ni není likvidační. Zákon stanovuje jednotnou horní sazbu pokuty na 100 000 Kč, z čehož je zřejmé, že zákonodárce nepovažuje přestupek za příliš závažný, kdy nerozlišuje pachatele podle jejich majetkových poměrů. Proto měly správně *správní orgány* při stanovení výše pokuty přihlídnout ke konkrétním poměrům žalobkyně (její velikosti, citelnosti dopadu

sankce na její hospodářský život). Správní orgány pouze kopírovaly jiná rozhodnutí. Dále žalobkyně poukázala na nepřehlednost právního řádu, kdy byť neznalost zákona neomlouvá, měly na to správní orgány pamatovat. Napadené rozhodnutí vnímá žalobkyně jako šikanu, protože jde o snahu najít pochybení, trestat a poučovat. Žalobkyně dovodila, že uložená pokuta je naprosto nepřiměřená.

III.

Vyjádření žalovaného k žalobě

6. Žalovaný ve vyjádření k žalobě s odkazem na odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že protiprávní jednání žalobkyně představovalo závažné porušení § 87 odst. 1 zákona o zaměstnanosti s ohledem na počet zaměstnanců, jichž se týkalo. Zákonná povinnost, již žalobkyně porušila, není samoučelná, protože jen její dodržování umožňuje naplňovat aktivní politiku zaměstnanosti regulací počtu vydaných povolení k zaměstnání. Žalobkyně navíc ještě nesplnila další informační povinnosti. Splnění povinností reálně představovalo vyplnění a odeslání informačních karet a každoroční vyplnění tiskopisu zprávy o činnosti na Generální ředitelství Úřadu práce ČR (dále jen „generální ředitelství“). Správní orgány se zabývaly okolnostmi spáchání přestupku i majetkovými poměry žalobkyně a uložily přiměřenou sankci. Napadené rozhodnutí neobsahuje žádné kopírování rozsudků, nýbrž vhodně odkázalo na příslušnou judikaturu a předchozí odsouzení žalobkyně. Žalovaný vyloučil, že by šlo o šikanu žalobkyně, kdy poukázal na administrativní nenáročnost povinností, které žalobkyně nedodržela.
7. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

IV.

Rozhodnutí bez nařízení jednání

8. Vzhledem k tomu, že s tím oba účastníci vyjádřili výslovný souhlas (žalobkyně v podání ze dne 27. 5. 2021 a žalovaný ve vyjádření k žalobě), rozhodl soud v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání.

V.

Posouzení věci soudem

9. V souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. vycházel soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Přezkumná činnost soudu dále respektovala dispoziční zásadu vyjádřenou v § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 in fine a v § 75 odst. 2 větě první s. ř. s. Z této zásady vyplývá, že soud přezkoumává zákonnost rozhodnutí správního orgánu pouze v rozsahu, který žalobce uplatnil v žalobě nebo během dvouměsíční lhůty po oznámení napadeného rozhodnutí ve smyslu § 72 odst. 1 věty první s. ř. s. Povinností žalobce je proto tvrdit, že rozhodnutí správního orgánu nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení, a toto tvrzení zdůvodnit. Nad rámec žalobních bodů musí soud přihlédnout toliko k vadám napadeného rozhodnutí, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu, nebo které vyvolávají nicotnost napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 2 s. ř. s. - takové nedostatky však v projednávané věci nebyly zjištěny.
10. Žaloba je nedůvodná.

11. Soud předesílá, že z hlediska soudního přezkumu představují rozhodnutí správních orgánů obou stupňů jeden celek (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003-56).
12. § 59 odst. 2 zákona o zaměstnanosti stanoví, že agentury práce sdělují pro statistické účely do 31. ledna běžného roku generálnímu ředitelství zejména tyto údaje za předchozí kalendářní rok: počet volných míst, na která bylo požadováno zprostředkování zaměstnání podle § 14 odst. 1 písm. a) [písm. a)], počet jimi umístěných fyzických osob, z toho počet uchazečů o zaměstnání umístěných na základě dohody s úřadem práce podle § 119a [písm. b)], počet jejich zaměstnanců, kteří byli dočasně přiděleni k výkonu práce u uživatele, přičemž se uvede zvlášť počet občanů České republiky, počet občanů Evropské unie, počet občanů ostatních členských států Evropského hospodářského prostoru a Švýcarska a počet ostatních cizinců podle státní příslušnosti [písm. c)].
13. § 61 odst. 6 zákona o zaměstnanosti stanoví, že právnická nebo fyzická osoba žádající o povolení ke zprostředkování zaměstnání je povinna doložit skutečnosti uvedené v odstavcích 1 až 5 při podání žádosti o povolení ke zprostředkování zaměstnání. Případné změny, které nastanou později, je právnická nebo fyzická osoba povinna oznamovat nejpozději do jednoho měsíce úřadu práce. Při změnách údajů uvedených v povolení ke zprostředkování zaměstnání podle § 62 odst. 1 písm. a) vydá generální ředitelství Úřadu práce nové rozhodnutí.
14. § 87 odst. 1 zákona o zaměstnanosti stanoví, že nastoupí-li do zaměstnání občan Evropské unie, nebo cizinec, u kterého se vyžaduje povolení k zaměstnání, zaměstnanecká karta, karta vnitropodnikově převedeného zaměstnance nebo modrá karta, jsou zaměstnavatel nebo právnická nebo fyzická osoba, která uzavřela smlouvu se zahraničním zaměstnavatelem, na jejímž základě byly tyto osoby vyslány na území České republiky k plnění úkolů vyplývajících z této smlouvy, povinni o této skutečnosti písemně informovat příslušnou krajskou pobočku Úřadu práce, a to nejpozději v den nástupu těchto osob k výkonu práce.
15. Podle § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti se dopustí právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba přestupku dopustí tím, že nesplní oznamovací povinnost podle tohoto zákona nebo nevede evidenci v tomto zákoně stanovenou. Za tento přestupek lze podle § 140 odst. 4 písm. d) zákona o zaměstnanosti uložit pokutu do 100 000 Kč.
16. Před další úvahy soudu je nutno vytknout, že ani v odvolání, ani v žalobě žalobkyně nespороvala spáchání stíhaného přestupku, který spočíval podle prvoinstančního rozhodnutí v tom, že žalobkyně:
 - a) jako agentura práce s povolením ke zprostředkování zaměstnání spočívající v zaměstnávání fyzických osob za účelem výkonu práce pro uživatele (i) neposkytla v rozporu s § 59 odst. 2 zákona o zaměstnanosti za kalendářní rok 2018 generálnímu ředitelství v zákonem stanoveném termínu do 31. 1. 2019 údaje o činnosti a (ii) v rozporu s § 61 odst. 6 zákona o zaměstnanosti nejpozději do 1 měsíce neoznámila Úřadu práce ČR změnu svého sídla zapsanou v obchodním rejstříku dne 5. 12. 2017,
 - b) jako zaměstnavatel v rozporu s § 87 odst. 1 zákona o zaměstnanosti písemně

neinformovala nejpozději v den nástupu k výkonu práce příslušnou krajskou pobočku Úřadu práce ČR o nástupu 34 zaměstnanců (občanů EU) do zaměstnání a 32 zaměstnanců (cizinců, u nichž se vyžaduje povolení k zaměstnání).

17. Jelikož žalobní námitky mířily výlučně do odůvodnění a výše uložené pokuty, zaměřil se soud na tyto pasáže odůvodnění prvoinstančního a napadeného rozhodnutí.
18. Správní orgán prvního stupně se věnoval odůvodnění uložené pokuty na str. 11 až 14 prvoinstančního rozhodnutí. Zde vysvětlil, že společenská nebezpečnost spáchaného přestupku tkví ve znesnadnění státní ochrany a regulace pracovního trhu v ČR, jež je součástí státní politiky zaměstnanosti dle § 2 zákona o zaměstnanosti, závislé na znalosti rozhodných dat od agentur práce, a v znemožnění generálnímu ředitelství vydat nové rozhodnutí o povolení ke zprostředkování zaměstnání se změněným sídlem. Přitom porušené informační povinnosti patří k základním povinnostem agentur práce. Správní orgán prvního stupně poukázal na to, že žalobkyně za přestupky odpovídá objektivně, tudíž míra jejího zavinění má vliv pouze na okolnosti a způsob spáchání přestupku a má dopad na výši sankce. Správní orgán prvního stupně přičetl žalobkyni k dobru ve vztahu k hodnocení způsobu spáchání přestupku, že v případě přestupku (b) informační povinnost splnila dodatečně a odstranila tak škodlivý následek ve vztahu k jednotlivému dílčímu porušení. O polehčující okolnost, která by měla mít zásadní vliv na stanovení druhu a výměru sankce, se však nejednalo, neboť dodatečné splnění zákonné povinnosti nemůže být polehčující okolností. Ani doba uplynulá od spáchání přestupku v době rozhodování správního orgánu (1,5 roku) nemohla mít vliv na intenzitu porušení právní povinnosti. Správní orgán vysvětlil, že sankce v podobě napomenutí by v daném případě neodrážela účel sankce z pohledu individuální a generální prevence, jakož i skutkové zjištění, respektive jeho typovou závažnost, proto bylo přistoupeno k uložení pokuty. Správní orgán prvního stupně při posouzení výše pokuty uvažil: v jakých oborech žalobkyně podniká, jaké povolení ke zprostředkování zaměstnání jí bylo uděleno, počet provozoven žalobkyně, počet jejích zaměstnanců a její základní kapitál, dále přihlédl k výsledku hospodaření žalobkyně v roce 2017 (882 014 Kč) a jejímu čistému obratu (4 528 129 Kč), k výsledku hospodaření žalobkyně v roce 2018 (1 442 720 Kč) a jejímu čistému obratu (18 468 086 Kč), k výsledku hospodaření žalobkyně v roce 2019 (8 752 tisíc Kč) a jejímu čistému obratu (64 508 tisíc Kč). Správní orgán konstatoval, že k roku 2020 žalobkyně přes výzvu doložila jen knihu pohledávek ke dni 30. 4. 2020, ve které eviduje neproplacených 51 pohledávek ve výši 13 451 920,95 Kč, a že sbírka listin obchodního rejstříku jiné údaje k majetkovým poměrům žalobkyně neposkytuje. Správní orgán prvního stupně dodal, že žalobkyni výslovně přípisem ze dne 17. 6. 2020 vyzval, aby předložila aktuální majetkové poměry s ohledem na celosvětovou pandemii a nouzový stav, a upozornil ji, že jinak bude vycházet z majetkových poměrů doložených k rokům 2017 až 2019, proto byly majetkové poměry posouzeny dle podkladů k majetkovým poměrům za roky 2017 až 2019. Správní orgán dále vyložil, že uložená pokuta v přiměřené výši 60 000 Kč odpovídá velikosti a rozsahu podnikání žalobkyně tak, aby neohrozila její podnikání likvidačním způsobem, kdy však současně musí zajistit preventivní i represivní účel (odradit žalobkyni od porušování pracovněprávních předpisů). Správní orgán konstatoval, že zohlednil odpovědnost žalobkyně, jemu známé a zjištěné skutečnosti, přihlédl k závažnosti spáchaného porušení, zejména pak ke způsobu spáchání, k následkům a k okolnostem, jakož i k

majetkovým poměrům žalobkyně. Správní orgán prvního stupně dodal, že sankce, aby splnila svůj účel, měla být znatelným, nikoli zanedbatelným, zásahem do majetkové sféry žalobkyně.

19. Žalovaný se vzhledem k odvolací námitce nepřezkoumatelnosti prvoinstančního rozhodnutí ve vztahu k pokutě uložené pokutě věnoval s odkazem na §§ 37 až 40 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „*přestupkový zákon*“), v napadeném rozhodnutí na str. 5 až 7 následovně: Správní orgán prvního stupně podle žalovaného správně zhodnotil závažnost spáchaného přestupku, když za něj uložil pokutu ve výši 60 000 Kč, tj. ve výši 60 % maximální zákonné sazby. Správní orgán prvního stupně se vyjádřil k závažnosti, způsobu a okolnostem spáchání přestupku, včetně následku; hodnotil taktéž polehčující okolnosti. Zabýval se i majetkovými poměry žalobkyně, přičemž dospěl k závěru, že pokuta ve výši 60 000 Kč sama o sobě nemůže být pro žalobkyni likvidační. *„Odůvodnění výše pokuty považuje odvolací orgán za řádné a dostatečné. Zde je třeba dodat, že má-li sankce plnit svůj hlavní účel, tedy prostřednictvím individuální prevence působit zároveň generálně preventivně a odrazovat tak další osoby od protiprávního jednání, je vždy třeba, aby v sobě zahrnovala také složku represivní.“* Žalovaný vyložil, že ukládaná sankce musí být dle zásady přiměřenosti vždy adekvátní spáchanému přestupku a při stanovování její výše v rámci zákonem stanovovaného rozmezí je třeba vždy zohlednit konkrétní okolnosti daného přestupku, rozsah a charakter způsobených následků, možnosti nápravy pachatele přestupku, jakož i jeho osobní a majetkové poměry. K naplnění účelu sankce je nutné, aby uloženou sankci vnímal pachatel jako nezanedbatelnou újmu, neboť jen taková sankce může odradit nejen jej, ale i další osoby, od protiprávního jednání. Žalovaný shrnul, že uložená pokuta nijak nevybočuje z mezí přezkoumatelného správního uvážení a je způsobilá naplnit preventivní a represivní funkci. Napomenutí by dostatečně neodráželo závažnost protiprávního jednání žalobkyně a byl by jím popřen smysl a účel správního trestání a preventivní a represivní funkce trestu. Zde žalovaný odkázal na to, že trest má být pro pachatele citelný a nezanedbatelný, a tento svůj právní názor podpořil odkazem na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2017, č. j. 4 Ads 244/2016-36, a ze dne 10. 5. 2006, č. j. 3 As 21/2005-105. Žalovaný vypořádal i konkrétní odvolací námitky žalobkyně, kdy popřel, že by správní orgán prvního stupně v odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí uváděl pouze obecné úvahy o výši sankce, nikoliv konkrétní a individuální. Odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí obsahuje jak obecnější úvahy týkající se závažnosti nesplnění předmětných informačních povinností vyplývajících ze zákona o zaměstnanosti pro agentury práce, tak konkrétní úvahy vztahující se k danému případu (např. činnosti podnikání, počet provozoven a zaměstnanců, majetkové poměry žalobkyně). Žalovaný dodal (viz str. 7 napadeného rozhodnutí), že přiměřenost pokuty je dána i skutečností, k níž správní orgán prvního stupně podle odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí (na rozdíl od odůvodnění zrušeného příkazu) nepřihlížel, a to že žalobkyně předmětnou povinnost nesplnila ani za rok 2017, tedy k 31. 1. 2018, kdy za toto porušení jí byla uložena příkazem ze dne 3. 7. 2019, č. j. 12551/6.30/19-3, pokuta ve výši 10 000 Kč, tudíž žalobkyně nesplnila povinnost dle § 59 odst. 2 zákona o zaměstnanosti opakovaně.

20. Žádnou z žalobních námitek soud nevyhodnotil jako důvodnou.

21. Ve vztahu k přezkoumatelnosti správního rozhodnutí uvádí soud následující. Podle

ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu je rozhodnutí přezkoumatelné, pokud je z něj zřejmé, jak správní orgán rozhodl, jaký skutkový stav vzal za rozhodný, jak uvážil o relevantních skutečnostech a jak se vypořádal s námitkami účastníka řízení. Zároveň však platí, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí z důvodu, že z něj nelze zjistit důvody, proč bylo rozhodnuto tak, jak bylo rozhodnuto. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno jen těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat. Nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy účastníka řízení o tom, jak podrobně by mělo být rozhodnutí odůvodněno, ale objektivní překážkou, která správnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004-62, ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-76, ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008 – 13, ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013 – 33, ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013 – 19, ze dne 21. 5. 2015, č. j. 7 Afs 69/2015-45, ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016 – 24, ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64, ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017 – 38, ze dne 27. 11. 2020, č. j. 3 As 101/2018 – 38, usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74, publ. pod č. 1566/2008 Sb. NSS, nálezy Ústavního soudu ze dne 3. 2. 2000, sp. zn. III. ÚS 103/99, ze dne 28. 8. 2001, sp. zn. I. ÚS 60/01, ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08).

22. Žalobkyně namítla nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí spočívající v absenci řádného odůvodnění výše uložené pokuty, kdy uvedla, že jediným odůvodněním výše uložené pokuty byl fakt, že ji žalobkyně unese, tj. že pro ni není likvidační.
23. Námitka nemůže obstát, protože pomíjí, jak bylo již výše uvedeno, že rozhodnutí správních orgánů prvního a druhého stupně tvoří jeden celek. Správní orgán druhého stupně je tak oprávněn odkázat na odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí v případě, kdy se s tímto ztotožňuje, přičemž takový postup sám o sobě nezpůsobuje nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí (srov. bod 27 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2016, č. j. 1 As 287/2015-51, publ. pod ve Sb. NSS pod č. 3512/2017: *„Již v rozsudku ze dne 29. 5. 2007, č. j. 62 Ca 20/2006 - 65, publ. pod č. 1296/2007 Sb. NSS, Krajský soud v Brně zdůraznil, že dospěje-li správní orgán vyšší instance k závěru, že jednotlivá východiska dalších úvah správního orgánu nižší instance a nadto i jeho závěry vyplývající z těchto východisek jsou opodstatněné, nic mu nebrání, aby v té části, v níž se s rozhodnutím vydaným v nižší instanci ztotožní, na příslušné závěry odkázal, vyslovil s nimi souhlas, a tím je do svého rozhodnutí převzal. Takový postup sám o sobě nečiní rozhodnutí vydané ve vyšší instanci nepřezkoumatelným.“* (shodně i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2014, č. j. 6 As 161/2013-25).
24. Jak vyplývá z výše popsaného obsahu odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí, správní orgán prvního stupně vysvětlil, proč by preventivní a represivní funkce sankce nebyla naplněna uložením napomenutí a proč uložil pokutu v takové výši, v jaké ji uložil. Řádně vyložil účel informačních povinností, které žalobkyně nedodržela, odkázal na počet přestupků a četnost porušení zákona (v případě přestupku podle § 87 odst. 1 zákona o zaměstnanosti šlo o celkem 66 zaměstnanců) a dobu, kdy ke spáchání přestupku došlo, a dále uvedl, proč dodatečné splnění některých informačních povinností nemohlo představovat polehčující okolnost. Správní orgán prvního stupně

při posouzení výše pokuty přihlédl k oborům podnikání žalobkyně, jejímu povolení ke zprostředkování zaměstnání, počtu jejích provozoven a zaměstnanců a jejímu základnímu kapitálu a dále k výsledkům hospodaření a obrátům žalobkyně v letech 2017, 2018 a 2019. Tvrzení žalobkyně, že výše sankce byla odůvodněna *pouze a jen tím*, že takovou sankce žalobkyně unese, je tedy naprosto zřejmě vyvráceno odůvodněním již jen prvoinstančního rozhodnutí. Žalovaný správnost úvah správního orgánu prvního stupně v napadeném rozhodnutí potvrdil a poukázal dále na to, že uložená pokuta je 60 % horní hranice zákonné sazby a že žalobkyně předmětnou povinnost nesplnila ani za rok 2017, za což byla postižena, tudíž žalobkyně nesplnila povinnost dle § 59 odst. 2 zákona o zaměstnanosti opakovaně.

25. Žalobní argumentace, že zákon o zaměstnanosti nepřikládá pochybení tak zásadní význam jako v jiných případech, není relevantní. V § 140 odst. 4 zákona o zaměstnanosti jsou stanoveny různě vysoké maximální výše pokut pro různé závažné přestupky. To však nemá žádnou souvislost s výší pokuty ukládané žalobkyni, pro niž byla rozhodná jediná výše stanovená v písm. d) citovaného zákonného ustanovení.
26. Správní orgány podle odůvodnění svých rozhodnutí neuložily žalobkyni pokutu podle toho, aby byla v takové výši, že žalobkyni ještě nezlikviduje. Správní orgán prvního stupně v prvoinstančním rozhodnutí jen naprosto správně posuzoval, zda není uložená pokuta ve výši 60 000 Kč pro žalobkyni likvidační a toto vzhledem k velikosti, rozsahu podnikání a jejím zjištěným majetkovým poměrům vyloučil. Tento závěr žalovaný v napadeném rozhodnutí potvrdil a soud je téhož názoru.
27. Stejně nedůvodné jsou námitky, že správní orgány pokutu uložily, aniž vzaly do úvahy velikost žalobkyně a její dopad do majetkových poměrů žalobkyně. Z popsaného obsahu správních rozhodnutí je zřejmé, že právě to správní orgány činily, svá zjištění a úvahy ve svých rozhodnutích logicky popsaly, kdy je nutno zdůraznit, že žalobkyně v žalobě s žádným z naprosto konkrétních skutkových východisek správních orgánů nijak nepolemizuje. Majetkovou situaci žalobkyně se správní orgány zabývaly, žalobkyni vyzvaly ke sdělení všech skutečností, jichž se v této souvislosti dovolává, a i samy skutečnosti zjišťovaly (např. ze sbírky listin obchodního rejstříku). Při posouzení přiměřenosti pokuty pak správní orgány řádně přihlédly ke všem zjištěným skutečnostem, žádné nepominuly a žádné nové ani žalobkyně v žalobě netvrdí nebo se odlišného vyhodnocení původně zjištěných skutečností nedomáhá. Lze odkázat na bod 22 usnesení ze dne 30. 7. 2020, sp. zn. II. ÚS 4097/17, kde Ústavní soud vyložil, že uložení sankce, které je pro pachatele nepřijemné a úkorné, je přirozenou a dokonce žádoucí vlastností jakékoli sankce - pokud by tomu tak nebylo, vytratil by se generálně preventivní smysl sankcí.
28. Soud považuje za vhodné vysvětlit, že stanovení výše pokuty za přestupek je výsledkem správního uvážení. 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). 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 v 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 přihlédnout 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. *„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 výpovědi 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.“* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2020, č. j. 4 Ads 124/2020 – 42). Z uvedeného je zřejmé, že správní orgány postupovaly správně, pokud se zabývaly tím, zda není uložena výše pokuty pro žalobkyni likvidační. Nešlo však, jak žalobkyně v žalobě tvrdí, ani o jediné kritérium stanovení výše pokuty ani o naplnění cíle uložit pokutu v nominální výši co nejvyšší.

29. Soud správní úvahu o stanovení uložené pokuty aprobejuje, kdy správní orgány při ukládání sankce nepřekročili zákonem stanovené meze správního uvážení, ani je nezneužili. Správní orgány při stanovení výše sankce zohlednili všechna zákonem stanovená kritéria, jejich úvahy o výši pokuty jsou racionální, logické a koherentní. Znovu se poukazuje na to, že žalobkyně ve správním řízení ani v soudním řízení správním netvrdila ani nedoložila žádné konkrétní skutečnosti, které by se závěru o nelikvidačním charakteru pokuty týkaly. Žalobkyně netvrdila ani neprokázala, že by jí pokuta přivodila platební neschopnost, donutila ji ukončit podnikatelskou činnost nebo by hlavní náplní její činnosti učinila splácení sankce po neúměrně dlouhou dobu.
30. Pokud žalobkyně v žalobě uvedla, že správní orgány překopírovaly část rozsudku s úvahou o sankci a měly svou povinnost za splněnou, šlo o natolik obecnou námitku,

že na ni soud nemohl reagovat – žalobkyně v žalobě neuvedla, v kterém rozhodnutí mělo být takto postupováno, a o jaký rozsudek se mělo jednat. Obecně k tomu soud dodává, že judikatura správních soudů může a má formovat rozhodovacích činnost správních orgánů, proto přílehlavý odkaz na soudní judikaturu v odůvodnění správního rozhodnutí není nevhodný, pokud reaguje na konkrétní správní věc a její skutkové okolnosti nebo právní hodnocení.

31. Tvrdila-li tedy žalobkyně v žalobě, že uložená pokuta je zcela neúměrná nebo naprosto nepřiměřená, nešlo o důvodnou námitku. Jak soud uvedl výše, nejenže pokuta byla uložena v zákonném rozmezí a odpovídala všem zásadám pro její ukládání, zohledňovala kritéria potřebná pro její individualizaci a neměla likvidační povahu, ale současně i odpovídala obecné představě a adekvátnosti a spravedlnosti sankce. Z tohoto důvodu nebyl důvod postupovat podle § 78 odst. 2 s. ř. s. a pokutu snižovat, neboť její výši soud nemá za zjevně nepřiměřenou. Uložená sankce očividně v zásadě odpovídá všem konkrétním okolnostem případu. Lze ostatně dodat, že žalobkyně v žalobě neuvedla žádné konkrétní důvody, proč by měla být pokuta zjevně nepřiměřená.
32. Pokud žalobkyně poukázala na to, že správní orgány neměly od žalobkyně vyžadovat pokutu z důvodu nepřehlednosti právního řádu, též nešlo o důvodnou námitku. Vzhledem k zásadě *neznalost zákona neomlouvá*, již žalobkyně sama v žalobě zmiňuje, o povinnostech, které ji ze zákona tížily, žalobkyně vědět mohla a měla. Důvody, proč nebylo možné uložit žalobkyni napomenutí namísto pokuty, se správní orgány ve svých rozhodnutích zabývaly a soud jejich posouzení aprobejuje. Soud ani nezjistil, že by napadené rozhodnutí bylo výrazem šikany tak, jak žalobkyně v žalobě tvrdí, ale ničím nevysvětluje a na jinou správní praxi neodkazuje. Jako projev šikany správními orgány nelze posoudit jejich postup v mezích procesních předpisů, jehož výsledkem je zjištění spáchání přestupku stanoveného zákonem a uložení přiměřené sankce. Vytýkala-li žalobkyně v žalobě správním orgánům, že ji poučovaly, nemůže to vést k závěru o nezákonnosti napadeného rozhodnutí. Vysvětlovaly-li správní orgány ve svých rozhodnutích, proč jsou zákonem stanoveny informační povinnosti, jaké povinnosti žalobkyně porušila a proč jí uložily sankci, jakou jí uložily, jednaly správní orgány v souladu s § 4 odst. 1 a § 68 odst. 3 správního řádu.
33. Napadené rozhodnutí tedy z důvodů uvedených v žalobě není nepřezkoumatelné a uloženou sankci soud neposoudil jako zjevně nepřiměřenou.
34. Soud neshledal žádnou z žalobkyní uplatněných námitek důvodnou, a proto žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

VI.

Náklady řízení

35. Náhradu nákladů řízení soud výrokem II rozsudku žádnému z účastníků podle § 60 odst. 1 s. ř. s. nepřiznal, protože žalobkyně ve věci úspěch neměla a žalovanému nad rámec běžné úřední činnosti žádné náklady nevznikly, ani jejich náhradu ve vyjádření k žalobě nepožadoval.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do

dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 10. ledna 2022

JUDr. Veronika Burianová v.r.
samosoudkyně