



ČESKÁ REPUBLIKA  
ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Dvořáka a soudců Mgr. Ondřeje Bartoše a Mgr. et Mgr. Jaroslava Vávry ve věci

žalobkyně: **GDS Sylwia s. r. o.**, IČ 03159752  
sídlem Čs. armády 93/16, Moravská Třebová  
zastoupená JUDr. Oldřichem Nejdlem, advokátem  
se sídlem Valentinská 56/11, 110 00 Praha 1 - Staré Město

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

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 1. 2022, č. j. 5151/1.30/21-8

takto:

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Dne 28. 4. 2022 byla Krajskému soudu v Hradci Králové na základě usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. 3. 2022, č. j. 22 Ad 7/2022 – 13, o postoupení věci, doručena žaloba proti shora označenému rozhodnutí žalovaného, kterým bylo rozhodnuto o odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Královehradecký

kraj a Pardubický kraj (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 20. 7. 2021, č. j. 5481/8.30/21-11. Rozhodnutím správního orgánu prvního stupně byla žalobkyně uznána vinou ze spáchání přestupků na úseku zprostředkování zaměstnání podle § 140 odst. 1 písm. g) a podle § 140 odst. 1 písm. d) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále jen „zákon o zaměstnanosti“); za to jí byl uložen správní trest pokuty ve výši 890 000 Kč a povinnost nahradit náklady správního řízení. Napadeným rozhodnutím žalovaného bylo rozhodnutí správního orgánu prvního stupně částečně zrušeno a řízení zastaveno, výše pokuty byla změněna, a to snížena na 400 000 Kč, ve zbytku bylo rozhodnutí potvrzeno a odvolání zamítnuto.

2. Uvedených přestupků se žalobkyně měla dopustit tím, zastřeně zprostředkovala zaměstnání ve smyslu § 5 písm. g) zákona o zaměstnanosti ve vztahu k více fyzickým osobám, které přidělila minimálně v období od 1. 4. 2019 do 31. 5. 2019 k uživateli Technické služby Moravská Třebová, s. r. o., na pracovištích této společnosti pro výkon pomocných prací, aniž by byly dodrženy podmínky pro zprostředkování zaměstnání podle § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti; tím žalobkyně měla porušit § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti v návaznosti na § 66 téhož zákona.
3. Dále měla žalobkyně porušit § 59 odst. 2 písm. b) a c) zákona o zaměstnanosti, když nesplnila oznamovací povinnost, neboť nesdělila generálnímu ředitelství Úřadu práce do 31. 1. 2020 údaje za předchozí kalendářní rok 2019, konkrétně počet jí umístěných fyzických osob, z toho počet uchazečů o zaměstnání umístěných na základě dohody s Úřadem práce ČR podle § 119a zákona o zaměstnanosti, a dále počet zaměstnanců žalobkyně, kteří byli dočasně přiděleni k výkonu práce u uživatele.

## II. Žalobní argumentace

4. Žalobkyně v žalobě vymezila dva okruhy žalobních námitek. První okruh námitek se týkal přestupku zastřeného zprostředkování zaměstnání. Žalobkyně nejprve shrnula skutkový stav věci a zabývala se objasněním skutkové podstaty předmětného přestupku. Podle názoru žalobkyně je v případě této skutkové podstaty úmyslem postihnout nejzávažnější porušování pravidel agenturního zaměstnávání, jehož se dopouštějí osoby, které nedisponují platným povolením ke zprostředkování zaměstnání, spojeného s obcházením odvodových povinností zaměstnavatele v oblasti zdravotního a sociálního pojištění a záloh na daň z příjmů nebo jiným obdobě závažným porušováním základních pravidel agenturního zaměstnávání. Namítala, že z její strany k žádným takovým závažným následkům nedošlo. Dále žalobkyně uvedla, že z její strany nedošlo k naplnění objektivní stránky přestupku s ohledem na skutečnost, že v rozhodném období disponovala platným povolením ke zprostředkování zaměstnání, dále namítala, že k porušení zákona nedošlo úmyslně, nedocházelo k němu soustavně ve vztahu k více obchodním partnerům a nebyly zjištěny žádné významnější škodlivé následky jejího jednání.
5. Žalobkyně namítala, že si žalovaný na str. 10 – 11 napadeného rozhodnutí protiřečí a nevyjadřuje se k podstatě odvolacích námitek. Správní orgány měl k prokázání skutkových závěrů provést dokazování pracovních a mzdových podmínek kmenových zaměstnanců společnosti Technické služby Moravská Třebová s.r.o., jakožto uživatele.

6. Druhý okruh žalobních námitek se týkal výše uložené pokuty. Žalobkyně vyslovila pochybnost ohledně ústavní konformity dolní hranice hrozící pokuty, a to s odkazem na závěry plenárního nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 9. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 52/13. Dále uvedla, že se žalovaný nevypořádal s námitkou stran skutečnosti, že není možné, aby správní orgán při úvaze o povaze a závažnosti přestupku zohlednil okolnosti, které tvoří samu skutkovou podstatu přestupku, neboť ty musejí být v případě daného přestupku naplněny vždy. Proto nebyl správný postup správního orgánu, který v rámci kritéria závažnosti přestupku přihlédl k tomu, že se jedná o přestupek na úseku agenturního zaměstnávání, přestupek dle § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti je z povahy věci vždy spáchán na úseku agenturního zaměstnávání, přestože tato skutečnost nemá vliv na stanovení výše sankce v rámci zákonného rozmezí daného přestupku. To samé se týkalo i druhého přestupku žalobkyně podle § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti.
7. Žalobkyně dále namítala, že v případě přestupku podle § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti nebylo zohledněno, že v době spáchání tohoto přestupku disponovala platným povolením ke zprostředkování zaměstnání a mohla mít pochybnosti, zda se na ní zákonné povinnosti vztahují.
8. Žalobkyně také namítala, že správní orgán blíže nevysvětlil své úvahy stran zohlednění kritérií spáchání přestupku, nebyla zohledněna dispozice platným povolením ke zprostředkování zaměstnání, k případnému porušení zákona nedošlo úmyslně nebo soustavně a nebyly zjištěny žádné významnější škodlivé následky. Správní orgán nepřihlédl k polehčujícím okolnostem podle § 39 písm. c) a d) zákona o přestupcích, když žalobkyně při provedené kontrole plně spolupracovala, předkládala požadované podklady a poskytovala úplná a pravdivá vysvětlení kontrolorům inspekce.
9. Žalobkyně vytýkala nedostatečnou individualizaci při ukládání pokuty, ze správního spisu nevyplývá ani správním orgánem tvrzené rozhodování v souladu se skutkově shodnými případy. Závěr správního orgánu o uložení sankce v souladu se zavedenou správní praxí je nepodložený, nepřezkoumatelný a bez opory ve správním spise.
10. Žalobkyně komparací uložených peněžitých sankcí za přestupek podle § 140 odst. 1 písm. g) a b) zákona o zaměstnanosti, zjistila, že za porušení podle písm. b) jsou ukládány pokuty v řádu desítek tisíc korun, kdežto za přestupky podle písm. g) pokuty v řádu stovek tisíc korun až v jednotkách miliónu. Tuto správní praxi pak žalobkyně považuje za absurdní, když za typově méně závažné provinění je vyšší trest než za provinění závažnější. Správní orgán by tak měl případ žalobkyně srovnat s rozhodnutími v obdobných věcech a přesvědčivě vyložit, v jakých rozhodných skutečnostech je případ žalobkyně shodný nebo odlišný oproti srovnávaným případům, aby tak byla odůvodněna výše uložené pokuty.
11. Žalobkyně dále namítala, že uložená pokuta je likvidační. Poukazovala na své přiznání k dani z příjmu právnických osob za rok 2019 a 2020, z nichž vyplývají zhoršující se hospodářské výsledky, když tato negativní ekonomická situace se ještě prohloubila v roce 2021 v důsledku vládních opatření proti COVID – 19. Výše uložené pokuty neodpovídá zákonným kritériím, neplní své funkce, svou výší je zjevně nepřiměřená a má pro žalobkyni likvidační charakter.
12. Žalobkyně navrhovala zrušení napadeného rozhodnutí, i výroku II. rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Dále navrhovala soudu aplikaci ustanovení § 78 odst. 2 s. ř. s., tj. aby soud výši uložené pokuty svým moderačním právem přiměřeně snížil.

### III. Vyjádření žalovaného

13. Žalovaný navrhoval zamítnutí žaloby. Měl za to, že v přestupkovém řízení byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a rozhodnutí bylo vydáno v souladu s právními předpisy a je přezkoumatelné. Uvedl dále, že se žalobní body v žalobě téměř zcela překrývají s odvolacími námitkami, se kterými se v rozhodnutí o odvolání zabýval a vypořádal, proto odkázal na napadené rozhodnutí a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. K námitkám uplatněným nad rámec odvolacích žalovaný uvedl, že nesouhlasí s tím, že by si v rozhodnutí protiřekl. Konstatoval, že účelem předmětných skutkových podstat je postihnout obcházení právní úpravy v oblasti agenturního zaměstnávání. Dále uvedl, že žalobkyně svým jednáním tuto právní úpravu agenturního zaměstnávání zakotvenou zákoníkem práce obešla, čímž se vyhnula i plnění povinností z této právní úpravy vyplývajících. Podle názoru žalovaného tak nebylo nutné zkoumat pracovní a mzdové podmínky zaměstnanců společnosti Technické služby Moravská Třebová, s. r. o., taková postup by překročil předmět přestupkového řízení.
14. K uložené pokutě žalovaný konstatoval, že se řádně zabýval všemi kritérii při určení druhu a výměry správního trestu a zohlednil aktuální poměry žalobkyně, s tím, že uložená pokuta není likvidační a žalovaný nikterak nevybočil z mezí svého správního uvážení.

### VI. Posouzení věci krajským soudem

15. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů podle části třetí, hlavy první a druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodnutí žalovaného. Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za splnění podmínek § 51 s. ř. s.
16. Žaloba není důvodná.
17. Vzhledem k tomu, že žalobkyně v podané žalobě uplatnila námitku nepřezkoumatelnosti, soud se nejprve zabýval otázkou, zda je napadené rozhodnutí žalovaného způsobilé soudního přezkumu. Námitka žalobkyně mířila na nepřezkoumatelnost závěrů o uložené pokutě správního orgánu prvního stupně. Vzhledem k tomu, že se tato námitka vztahovala k druhé námitce žalobkyně ve věci uložené pokuty, odkazuje krajský soud v podrobnostech na následující body tohoto rozsudku a na tomto místě pouze konstatuje, že z rozhodnutí je zřetelné, jak správní orgán rozhodl a z jakých důvodů, o jaké podklady své závěry opřel a jak je hodnotil. Nepřezkoumatelnost prvostupňového ani napadeného rozhodnutí proto krajský soud neshledal.
18. Úvodem musí krajský soud také zmínit, že žalobní námitky jsou téměř zcela opakováním námitek odvolacích vypořádaných ve správním řízení. Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a žalovaného tvoří pro účely soudního přezkumu jeden celek. Pro soudní přezkum je proto podstatné, jak se s obdobnými odvolacími námitkami vypořádal žalovaný. Soudní přezkum správního rozhodnutí totiž není pokračováním správního řízení a není ani další přezkumnou instancí. Soud proto může odkázat na odůvodnění odvolacího orgánu, pokud toto nese veškeré znaky a náležitosti odvolacího rozhodnutí a přitom vyčerpává objasnění vyvrácených odvolacích důvodů žalobce. K takovému závěru dospěl i NSS v rozsudku ze dne 13. 2. 2019, č. j. 5 Afs 126/2017-43 (bod 14 - 16), kde uvedl: *„Povinnost orgánů veřejné moci (včetně orgánů moci soudní) řádně odůvodnit svá rozhodnutí nelze vykládat jako povinnost detailně odpovědět na každou námitku. (...) Jestliže se tedy krajský*

*soud ztotožní se závěry učiněnými správním orgánem a toto rozhodnutí je důkladné a je z něj zřejmé, jakými úvahami se správní orgán při rozhodování řídil, nebylo by praktické ani časově úsporné, aby bylo řečeno v rozhodnutí krajského soudu stejnými slovy v podstatě to samé, v takovém případě je vhodnější si takové závěry osvojit právě se souhlasnou poznámkou.“*

19. Přestupku se právnická osoba nebo podnikající fyzická podle § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti dopustí tím, že „*zastřené zprostředkovává zaměstnání podle § 5 písm. g) nebo výkon zastřené zprostředkování zaměstnání umožní*“.
20. Zastřeným zprostředkováním zaměstnání se rozumí podle § 5 písm. g) zákona o zaměstnanosti „*činnost právnické osoby nebo fyzické osoby, spočívající v pronájmu pracovní síly jiné právnické osobě nebo fyzické osobě, aniž by byly dodrženy podmínky pro zprostředkování zaměstnání podle § 14 odst. 1 písm. b)*“.
21. Dle § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti se zprostředkováním zaměstnání rozumí „*zaměstnávání fyzických osob za účelem výkonu jejich práce pro uživatele, kterým se rozumí jiná právnická nebo fyzická osoba, která práci přiděluje a dohlíží na její provedení (dále jen "uživatel")*“. Dle § 14 odst. 3 písm. b) uvedeného zákona zaměstnání zprostředkovávají za podmínek tohoto zákona „*právnické nebo fyzické osoby, pokud mají povolení k příslušné formě zprostředkování zaměstnání (dále jen „agentury práce“)*“.
22. Dle § 66 zákona o zaměstnanosti „*zprostředkováním zaměstnání agenturou práce podle § 14 odst. 1 písm. b) se rozumí uzavření pracovního poměru nebo dohody o pracovní činnosti mezi fyzickou osobou a agenturou práce za účelem výkonu práce u uživatele. Agentura práce může svého zaměstnance dočasně přidělit k výkonu práce pro uživatele jen na základě písemné dohody o dočasném přidělení zaměstnance uzavřené s uživatelem podle zvláštního právního předpisu.*“
23. Podstatu nyní projednávané věci tvoří polemika žalobkyně se závěrem žalovaného (a správního orgánu prvního stupně), že jednání žalobkyně naplňovalo skutkovou podstatu přestupku zastřené zprostředkování zaměstnání. Jelikož žalobkyně kromě dvou nových námitek jen zopakovala odvolací námitky, krajský soud jen stručně zrekapituluje, jak se s nimi žalovaný vypořádal, přičemž se s tímto posouzením věci žalovaným ztotožňuje.
24. K naplnění skutkové podstaty přestupku dle § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti žalovaný jednak odkázal na prvostupňové rozhodnutí, které se touto otázkou dostatečně zabývalo, a dále na základě spisové materie opravil, že žalobkyně v předmětných měsících dubnu a květnu 2019 nedisponovala povolením ke zprostředkování zaměstnání, přičemž tato skutečnost neměla vliv na posouzení skutkového stavu věci, který spočíval v tom, že žalobkyně na základě Rámcové smlouvy o dílo v rozhodném období poskytovala svoje zaměstnance (tj. pronajímala pracovní sílu) uživateli, který prostřednictvím těchto pracovníků zajišťoval svoji činnost. (Blíže k tomu str. 6 rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.) Existenci ani obsah či výklad závazkového vztahu s uživatelem žalobkyně nijak nespороvala. K podstatě uvedeného přestupku se žalovaný vyjádřil tak, že jeho podstata spočívá v tom, že „*faktickou činnost spočívající ve zprostředkování zaměstnání právnická nebo fyzická osoba zastírá jinými formálními právními vztahy mezi touto osobou a osobou, které je pracovní síla pronajímána. V takovém případě je cíleně obcházena legislativní úprava agenturního zaměstnávání, což má faktický dopad na zákonnou ochranu poskytovanou pracovníkům. Co do typové závažnosti je toto protiprávní jednání postaveno naroveň umožnění výkonu nelegální práce, neboť – stejně jako v případě umožňování výkonu nelegální práce – jsou tímto obcházeny a porušovány navazující povinnosti, které agentury práce*

*postupující v souladu se zákonem plní. Skutečnost, zda předmětná právnícká nebo fyzická osoba v takovém případě disponuje povolením k příslušné formě zprostředkování zaměstnání v tomto dle odvolacího orgánu, není rozhodná.“ Žalovaný se tak v rozhodnutí dostatečně zabýval výkladem skutkové podstaty spáchaného přestupku; zdůraznil, že dispozice či absence povolení ke zprostředkování práce není rozhodující skutečností. V rozhodnutí se dále vypořádal i s tím, že na naplnění skutkové podstaty přestupku nemělo vliv ani to, že se nejednalo o jednání dlouhodobého charakteru, směřující vůči více subjektům, či forma zavinění. Krajský soud dále považuje za zcela nadbytečné provádět komparaci typové závažnosti přestupků dle § 140 odst. 1 písm. b) a g) zákona o zaměstnanosti, neboť se jedná o dva různé přestupky s odlišnou skutkovou podstatou.*

25. Současně se krajský soud ztotožňuje i s žalovaným provedenou právní kvalifikací protiprávního jednání. Skutková podstata přestupku podle § 140 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti, již se žalobkyně implicitně dovolávala, dopadá na situace, kdy subjekt, působící na trhu práce, vystupuje v pozici zprostředkovatele zaměstnání (agentury práce) a tuto svoji pozici nezastírá, ovšem činí tak bez příslušného povolení. Naproti tomu skutková podstata přestupku podle § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti odpovídá situaci, kdy subjekt – bez ohledu na to, zda disponuje či nedisponuje příslušným povolením – fakticky zaměstnání zprostředkovává, ale formálně tuto činnost zastírá, např. smluvními vztahy soukromého (obchodního) práva. Právě tak tomu bylo v posuzované věci, kdy žalobkyně zastřela svou pozici zprostředkovatele práce tím, že formálně figurovala jako zhotovitel díla. Měla-li příslušné povolení, či nikoliv, je nerozhodné. Je proto pro posouzení věci nepodstatné, že žalobkyně, ač tvrdila, že povolení měla, tuto skutečnost neprokázala, když naopak z obsahu správního spisu se podává, že toto povolení jí bylo odňato.
26. Se škodlivými následky jednání žalobkyně se žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí také dostatečně vypořádal, když uvedl, že *„obviněný svým jednáním obcházel právní úpravu zprostředkování zaměstnání ve formě dočasněho přidělení zaměstnanců k výkonu práce k uživateli, což má z povahy věci právě za následek zásah do plnění navazujících povinností souvisejících se zprostředkováním zaměstnání ve formě dočasněho přidělení zaměstnanců k uživateli. S tímto rovněž souvisí společenská škodlivost jednání obviněného. Zastřené zprostředkování zaměstnání, jak již odvolací orgán podal výše, nepříznivě působí nejen v oblasti veřejné (trh práce, veřejné finance), ale zejména v oblasti soukromoprávní, tedy vůči samotným zaměstnancům. Právní úprava zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, chrání dočasně přiděleného zaměstnance zejména tak, že dočasné přidělování může být prováděno jen na základě pracovní smlouvy nebo dohody o pracovní činnosti, tedy zajišťuje zaměstnancům účast na sociálním a zdravotním pojištění, přičemž rovněž zakotvuje dočasně přidělovaným zaměstnancům agentury práce stejné pracovní a mzdové podmínky, jako má nebo by měl kmenový pracovník uživatele. Pokud je však zprostředkování zaměstnání zastíráno, resp. je činěno „jako dílo“ či „jako poskytování služeb“, dochází k narušení ochrany a právní jistoty dočasně přidělených zaměstnanců k výkonu práce u jiného subjektu.“* Z uvedeného má krajský soud za to, že žalovaný dostatečně odůvodnil naplnění materiální stránky přestupku žalobkyně dle § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti. Podle předmětného ustanovení dochází ke společensky škodlivému jednání samotným zastřením zprostředkování zaměstnání, zákon dále nevyžaduje škodlivý následek spočívající např. v nerovných mzdových či pracovních podmínkách kmenových a agenturních zaměstnanců. Nelze tedy tak souhlasit s námitkou žalobkyně, že k žádným

škodlivým následkům jejího jednání nedošlo, resp. tato námitka není způsobilá zvrátit odpovědnost žalobkyně za předmětný delikt.

27. Z výše uvedeného má krajský soud za to, že správní orgány dostatečně prokázaly naplnění formální a materiální stránky předmětného přestupku, zjištěný skutkový stav odpovídá závěru o zastřené zprostředkování zaměstnání a žalovaný se vypořádal se všemi odvolacími námitkami.
28. Krajský soud se dále zabýval dvěma námitkami, které žalobkyně v žalobě uplatnila nad rámec námitek odvolacích. Krajský soud tak nejprve zkoumal, zda si žalovaný ve svém rozhodnutí protiřečí, jak namítala žalobkyně. Takto případně zjištěná vnitřní rozpornost odůvodnění rozhodnutí by mohla zakládat jeho nepřezkoumatelnost. Žalovaný ve svém odůvodnění zmínil, že zastřeným zaměstnáváním je cíleně obcházena právní úprava agenturního zaměstnávání a dále, že by na naplnění skutkové podstaty předmětného přestupku nemělo vliv ani to, pokud by dle tvrzení žalobkyně bylo její jednání nedbalostního charakteru. Uvedená část odůvodnění nezakládá jakékoliv pochyby či rozpornost. Jednoznačně z ní plyne závěr, že na posouzení naplnění skutkové podstaty daného přestupku nemá vliv ani žalobkyní namítané nedbalostní jednání. Vzhledem ke skutečnosti, že odpovědnost právnických osob je v souladu s § 20 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, odpovědností objektivní, je tak otázka zavinění bezpředmětná. Námitku tak krajský soud shledal nedůvodnou.
29. K druhé v odvolání neuvedené námitce směřující k tomu, že nebyly prokazovány pracovní a mzdové podmínky kmenových zaměstnanců uživatele, které by prokázaly skutkové závěry žalovaného v napadeném rozhodnutí (obcházení právní úpravy agenturního zaměstnávání působí nepříznivě jak v oblasti veřejné, tak soukromoprávní, tedy vůči samotným zaměstnancům, když tímto dochází k obcházení úpravy agenturního zaměstnávání zaručující stejné pracovní a mzdové podmínky přiděleným i kmenovým zaměstnancům), krajský soud konstatuje, že ani tuto námitku neshledal důvodnou. K naplnění skutkové podstaty předmětného přestupku došlo již samotným jednáním spočívajícím v obejití právní úpravy agenturního zaměstnávání žalobkyní. Případné rozdílné pracovní a mzdové podmínky přidělených a kmenových zaměstnanců jsou možným, avšak nikoliv nutným důsledkem tohoto protiprávního jednání. Nejsou však zákonným znakem skutkové podstaty předmětného přestupku, proto by dokazování v tomto směru bylo nadbytečné.
30. Dále se krajský soud zabýval nepřiměřeností pokuty. Předně je nutno uvést, 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 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).

31. 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 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 ve své judikatuře Ústavní soud. 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.
32. Výjimkou ze shora uvedeného postupu 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 aprobejuje zákonnost napadeného správního rozhodnutí (v rámci hledisek vymezených žalobními body); v opačném případě je užití moderace vyloučeno a náprava může být zjednána pouze zrušením takového rozhodnutí pro jeho nezákonnost (k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. dubna, sp. zn. 4 Ads 55/2021). Krajský soud tak nejprve řešil otázku, zda správní orgány přihlédly ke všem okolnostem, které jsou podstatné při určení druhu a výměry trestu. Tedy zda trest byl uložen v rámci zákonného rozpětí, zda byla vzata v úvahu zákonná hlediska uložení trestu a zda byly zkoumány majetkové poměry žalobkyně v takové míře, aby nedošlo k uložení likvidační pokuty.
33. Žalobkyni byl uložen správní trest pokuty ve výši 400 000 Kč, a to za nejzávažnější přestupek, z nichž byla ve správním řízení obviněna, podle ustanovení § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti, za který lze uložit pokutu podle § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti až do výše 10 000 000, nejméně pak 50 000 Kč. Uložená pokuta tak byla vyměřena v rámci zákonného rozpětí.
34. Ustanovení § 37 – 40 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, v platném znění předkládá demonstrativní výčet okolností a skutečností, ke kterým musí správní orgán přihlédnout při určování druhu a výměry správních trestů. Jak vyplývá z rozhodnutí správních orgánů, tak při úvaze o výši trestu byla zvažena konkrétní závažnost přestupků, způsob spáchání přestupků, polehčující i přitěžující okolnosti i následky spáchaných přestupků, i dispozice příslušným povolením. I v tomto případě tak správní orgány postupovaly v souladu se zákonem. Z napadeného rozhodnutí je seznatelné, na základě jakých úvah týkajících se vyhodnocení jednotlivých kritérií, jež jsou dle zákona rozhodná pro určení výměry sankce, žalovaný stanovil konečnou výši pokuty (viz str. 12 až 15 napadeného rozhodnutí). Tyto své úvahy žalovaný v napadeném rozhodnutí vyjádřil zcela srozumitelně a soud se s nimi v plném rozsahu ztotožňuje. K tomu je třeba zdůraznit, že výčet kritérií vyjmenovaných v § 37 a 38 zákona o odpovědnosti za přestupky je demonstrativní. Není tedy třeba, aby správní orgán vyčerpávajícím způsobem přezkoumal naplnění každého z nich; účelem uvedených ustanovení je dát správnímu orgánu kritéria k

potřebné individualizaci ukládané sankce tak, aby nebyla arbitrární a pouze obecně odůvodněná (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2020, č. j. 1 As 80/2020 – 36).

35. Žalovaný se plně vypořádal také s námitkami ohledně doplnění důkazů o rozhodnutí správních orgánů ve věci řešeného přestupku podle 140 odst. 1 písm. g) a přestupku dle § 140 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti a komparace uložených pokut. Stejně jako žalovaný považuje krajský soud tento postup za nadbytečný.
36. Jako poslední zkoumal soud dodržení podmínky zákazu ukládání likvidačních sankcí. Správní orgány ve svém rozhodnutí zohlednily i to, aby s přihlédnutím k majetkovým poměrům žalobkyně nebyl uložený trest likvidační. Vycházely při tom z veřejně přístupných databází a z dokumentů doložených žalobkyní v průběhu přestupkového řízení. Za likvidační pokutu považuje rozšířený senát Nejvyššího správního soudu 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*“. Po přezkoumání účetních podkladů žalobkyně z roku 2019, 2020 a 2021, z nichž vycházel žalovaný (konkrétní údaje jsou uvedeny v napadeném rozhodnutí) vyplývá, že byť je žalobkyně ve ztrátě, přesto nelze vzhledem k její ekonomické situaci považovat uloženou pokutu za likvidační, a to i s ohledem na skutečnost, že má vytvořenou finanční rezervu, která by, byť ne zcela, dokázala částečně pokrýt uloženou pokutu. K obdobnému závěru dospěl Krajský soud v Brně ve svém rozsudku ze dne 30. 1. 2014, č. j. 62 A 65/2012-97: „*Pouhý záporný hospodářský výsledek a daňová ztráta nemohou být samy o sobě indikátorem likvidačního dopadu pokuty, pokud žalobce několik let podniká, je schopen splácet bankovní úvěr, má obchodní majetek, není v platební neschopnosti atd., což jsou dle soudu právě ty indikátory, které by mohly nasvědčovat možnému likvidačnímu dopadu sankce.*“ Z uvedených důvodů tak není možné v intencích shora uvedeného považovat uloženou pokutu za likvidační.
37. Dále je nutné připomenout, že odkaz na tvrzenou likvidační výši pokuty nemůže omlouvat a tolerovat deliktní jednání – smyslem posuzování ekonomické situace delikventa je to, aby uložený trest neznamenal fakticky jeho likvidaci. Toto posuzování však rozhodně neznamená, že jakýkoliv nepříznivý ekonomický následek do majetkové sféry delikventa znamená, že pokutu nelze uložit. Pokuta je trestem a jedním z jejích aspektů je mj. ekonomicky znevýhodnit ty subjekty, které porušují právní povinnosti, a zamezit tak získání konkurenční výhody na úkor ostatních subjektů působících na totožném trhu (k tomu rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 2. 2020, sp. zn. 14 Ad 9/2018).
38. Potenciální likvidační charakter pokuty byl také správním orgánem zmírněn prodloužením splatnosti na 90 dnů, žalovaným byla žalobkyně obeznamenána o možnosti požádat o úhradu pokuty ve splátkách či o posečkání s platbou (viz s. 15 napadeného rozhodnutí). Usnesením krajského soudu ze dne 13. 5. 2022, č. j. 52 Ad 7/2022-39, byl správní žalobě žalobkyně přiznán odkladný účinek, což dále také zmírnilo potenciaální citelnost zásahu do majetkové sféry žalobkyně uložením sankce za přestupky (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2015, č. j. 6 As 250/2014-35).

39. Krajský soud má za to, že na základě výše uvedeného lze konstatovat, že sankce byla uložena zákonným způsobem, když správní orgán při jejím ukládání přihlédl ke všem relevantním okolnostem a samotná sankce není likvidační. Z uvedeného je patrné, že správní orgán při uložení sankce nevybočil z mezí správního uvážení ani jej nezneužil. Soud tak neshledal důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí.
40. Vzhledem k výše uvedenému se soud dále zabýval návrhem na moderaci uložené pokuty.
41. Podle § 78 odst. 2 s. ř. s. rozhoduje-li o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil správní trest za přestupek, může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí, 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 dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě. Soud však takto může učinit jedině v případě, kdy jde o postih zjevně nepřiměřený, neboť smyslem a účelem moderace není hledání „ideální“ výše sankce soudem namísto správního orgánu, ale její korekce v případech, kdy sankce, pohybující se nejen v zákonném rozmezí a odpovídající i všem zásadám pro její ukládání a zohledňující její kritéria potřebná pro její individualizaci, zjevně neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012-23).
42. K tomu, že lze moderovat pouze pokutu zcela zjevně nepřiměřenou, se vyjádřil i Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 16. 11. 2004, č. j. 10 Ca 250/2004-48, ve kterém zdůraznil preventivní a represivní funkce pokuty a dále uvedl, že soud může k moderaci přistoupit pouze, jedná-li se o pokutu zjevně nepřiměřenou: *„preventivní úloha postihu spočívá netoliko v účinku vůči žalobci, ale musí mít sílu odradit od nezákonného postupu i další adresáty stejných zákonných povinností; tento účinek pak může vyvolat toliko postih odpovídající významu chráněného zájmu, včas a věcně správně vyvozený. Jde-li o finanční postih, musí být znatelný v majetkové sféře delikventa, tedy být nikoli pro něho zanedbatelný, a tak nutně musí v sobě obsahovat i represivní složku. V opačném případě by totiž postih delikventa smysl postrádal. Moderační právo soudu, tj. možnost upuštění od potrestání či snížení postihu má proto místo toliko tam, jak sám zákon stanoví, kde jde o případ zjevné nepřiměřenosti.“*
43. Krajský soud se tak zabýval otázkou, zda je v daném případě uložená pokuta ve výši 400 000 Kč zjevně nepřiměřená. Nejprve bylo nutné zodpovědět otázku, jaká kritéria budou při zkoumání přiměřenosti pokuty soudem užitá.
44. V rozsudku ze dne 30. 9. 2010, č. j. 7 As 71/2010-97, Nejvyšší správní soud uvedl, *„že ukládání trestu je založeno na dvou základních principech – principu zákonnosti trestu a individualizace trestu. Soud v rámci moderačního práva zkoumá, zda nedošlo k excesu při individualizaci trestu, tedy zda a jak bylo přihlédnuto ke všem specifikům konkrétního případu a zda byl v rámci zákonné trestní sankce vybrán pro pachatele takový druh trestu a v té výměře, která splní účel trestu a není zjevně nepřiměřený.“*
45. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012 – 23, pak vyplývá, že zákonná kritéria stanovená příslušným zvláštním zákonem, v tomto případě § 37 – 40 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, jsou spolu se zákonným rozpětím sankce a případnými dalšími podmínkami jejího uložení i vodítkem pro soud při úvaze o moderaci sankce, tj. při úvaze zda vůbec moderovat a případně v jaké míře, neboť právní úprava v § 78 odst. 2 s. ř. s. konkrétní kritéria pro moderaci nemá.

Obsahuje jen obecné pravidlo, že moderovat lze tehdy, byl-li trest uložen „*ve zjevně nepřiměřené výši*“. Co je zjevnou nepřiměřeností, je pak třeba v konkrétním případě posoudit právě s přihlédnutím ke kritériím pro uložení sankce stanoveným v příslušném zvláštním zákoně, jímž se řídil správní orgán, který sankci uložil.

46. Při úvaze o přiměřenosti sankce soud tak použil stejná kritéria, která při úvaze o uložení správního trestu využívá správní orgán prvního stupně a jednotlivě se k nám vyjádřil ve svém rozhodnutí. Krajský soud se při uplatnění jednotlivých kritérií ztotožňuje se správním orgánem a plně tak na ně odkazuje.
47. V předmětné věci došlo ke spáchání 2 správních deliktů na úseku zaměstnanosti a na úseku zprostředkování zaměstnání. Za nejpřísněji trestný a nejzávažnější přestupek, za nějž byla pokuta v daném případě uložena, lze podle zákona o zaměstnanosti uložit pokutu až do výše 10 000 000 Kč. Vyměřená sankce v daném případě žalobkyni tak odpovídá 4 % zákonného rozpětí pokuty a byla tak uložena blízko spodní hranice možné pokuty; z tohoto pohledu nelze hovořit o pokutě zjevně nepřiměřené. Krajský soud dále zkoumal, zda uložena sankce není zjevně nepřiměřená majetkovým poměrům žalobkyně. V této souvislosti soud vycházel z účetních podkladů jako odvolací správní orgán, z nichž pak nevyplývalo, že by uložena sankce byla vzhledem k majetkovým poměrům žalobkyně a její ekonomické situaci zjevně nepřiměřená. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu platí, že pokuta musí představovat znatelný finanční postih do majetkové sféry delikventa a musí obsahovat i represivní složku (k tomu například rozsudek NSS ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008- 133, rozsudek NSS ze dne 14. 8. 2014. č. j. 10 Ads 140/2014-58). Moderační právo je aplikovatelné tehdy, dojde-li ke zjevnému nepoměru sankce vůči rozsahu, závažnosti a následkům deliktního jednání v souvislosti s majetkovými poměry postihované osoby (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 4. 2017, č. j. 6 As 248/2016-26). Jakkoliv může být vyměřená pokuta pro žalobkyni pokutou citelnou, nelze však současně dojít k závěru o její zjevné nepřiměřenosti, a to především s ohledem na závažnost jejího deliktního jednání a celkovou ekonomickou situaci žalobkyně.
48. Námitka nepřiměřené výše uložené pokuty na základě shora uvedeného není důvodná. Podmínky pro moderaci sankce tak v daném případě nebyly splněny.

## VII. Závěr a náklady řízení

49. Krajský soud z výše uvedených důvodů shledal, že námitky uplatněné žalobkyní jsou nedůvodné. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí přihlížet z úřední povinnosti, zamítl žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s.
50. Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměla úspěch; žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

### Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Pardubice 15. srpna 2022

JUDr. Jan Dvořák v. r.  
předseda senátu