



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Jaroslava Škopka a soudců JUDr. Ondřeje Szalonnáse a Mgr. Jaroslavy Křivánkové ve věci

žalobce: **ALMAX WORK-Holding**, družstvo, IČO: 03466892,
se sídlem Na Poříčí 1071/17, 110 00 Praha 1,
zastoupený Mgr. Lukášem Matasem, advokátem,
se sídlem Purkyňova 3032/15, 301 00 Plzeň,

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

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 3. 2023, č. j. 4959/1.30/22-4,

takto:

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

Odůvodnění:

Předmět řízení

1. V tomto řízení se žalobce domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného Státního úřadu inspekce práce ze dne 7. 3. 2023 vydané dne 14. 3. 2023, č. j. 4959/1.30/22-4, sp. zn. S6-2021-131 (dále též jen: „*napadené rozhodnutí*“), kterým byl částečně - co do vymezení údajů týkajících se některých cizinců - změněny výroky 1. a) a 1. b) rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj (dále též jen: „*správní orgán I. stupně*“) ze dne 16. 6. 2022, č. j. 4542/6.30/21-17, sp. zn. S6-2021-131 (dále též jen:

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

„rozhodnutí správního orgánu I. stupně“), ve zbytku však bylo odvolání žalobce zamítnuto a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrzeno.

2. Věcně se jedná o to, že rozhodnutím správního orgánu I. stupně byl žalobce shledán vinným
 1. ze spáchání přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále též jen: „ZOZ“), jehož se dopustil tím, že
 - a. umožnil výkon nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bod 2. ZOZ tím, že umožnil výkon práce v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání celkem osmi fyzickým osobám-cizincům ukrajinské státní příslušnosti, kteří všichni disponovali povolením k zaměstnání pro druh práce „821 Montážní dělníci výrobků a zařízení“ a kteří vykonávali práci agenturního zaměstnance žalobce pro uživatele Rina Europe s. r. o. (dále též jen: „Rina Europe“) na pracovišti Myslinka 58, a to minimálně dne 27. 11. 2018 od 10 do 11 hodin jako dělníci v potravinářské výrobě, přičemž stáli v pracovních oblecích u linky, po které jely potravinářské výrobky (croissanty apod.), a tito cizinci je balili, třídili a vykonávali další činnosti spojené s potravinářským provozem. Tímto jednáním, kterým umožnil daným cizincům výkon práce v rozporu s druhem práce uvedeným ve vydaném povolení k zaměstnání, porušil žalobce § 89 odst. 2 ZOZ, čímž umožnil výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bod 2. ZOZ;
 - b. umožnil výkon nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bod 2. ZOZ tím, že umožnil výkon práce v rozporu se zaměstnaneckou kartou celkem třem fyzickým osobám-cizincům dvěma z nich běloruské státní příslušnosti, jednomu ukrajinské státní příslušnosti, kteří všichni disponovali zaměstnaneckou kartou s druhem práce „montážní dělníci montující mechanická zařízení“ a kteří vykonávali práci agenturního zaměstnance žalobce pro uživatele Rina Europe na pracovišti Myslinka 58, a to minimálně dne 27. 11. 2018 od 10 do 11 hodin jako dělníci v potravinářské výrobě, přičemž stáli v pracovních oblecích u linky, po které jely potravinářské výrobky (croissanty apod.), a tito cizinci je balili, třídili a vykonávali další činnosti spojené s potravinářským provozem. Tímto jednáním, kterým umožnil daným cizincům výkon práce v rozporu s druhem práce uvedeným ve vydaném povolení k zaměstnání, porušil žalobce § 89 odst. 2 ZOZ, čímž umožnil výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bod 2. ZOZ.
 2. ze spáchání přestupku podle § 140 odst. 1 písm. e) ZOZ, jehož se dopustil tím, že umožnil výkon nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bod 3. ZOZ dvěma cizincům ukrajinské státní příslušnosti, kteří neměli na území ČR povolen pobyť a kteří vykonávali práci spočívající jednak v broušení lyžin při výrobě strojů, jednak montážního dělníka při výrobě strojů u uživatele WEILER Holoubkov s. r. o. na pracovišti v Holoubkově 1. Tímto jednáním žalobce porušil § 89 odst. 2 ZOZ, čímž umožnil výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bod 2. ZOZ.
3. Za spáchané přestupky byla žalobci rozhodnutím správního orgánu I. stupně uložena správní sankce pokuty ve výši 1 115 000 Kč v souladu s § 140 odst. 4 písm. f) ZOZ a současně mu bylo uloženo zaplatit paušální náhradu nákladů řízení ve výši 1 000 Kč.

Obsah žaloby

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

4. Žalobce ve své žalobě uvedl, že disponuje veškerými povoleními potřebnými k výkonu své činnosti, přičemž jednou z činností je i agenturní zaměstnávání. Na základě rámcových smluv o poskytování personálních služeb tzv. propůjčuje své zaměstnance uživateli, který těmto zaměstnancům přiděluje práci, za což musí žalobci poskytnout plnění. V souladu s uzavřenou rámcovou smlouvou tak poskytl uživateli Rina Europe své kmenové zaměstnance, ale ostatní záležitosti týkající se přesného plnění pracovněprávních úkolů měl ve své gesci uživatel. Žádným způsobem tedy nemohl ovlivnit, jakou práci budou konkrétní zaměstnanci vykonávat, když rámcová smlouva plně reflektovala veškerá vydaná povolení.
5. Současně žalobce sdělil, že v rámci smluvního vztahu mezi agenturou práce a uživatelem agentura práce do procesu nijak nezasahuje. S uživatelem řeší pouze např. potřebu dočasně přidělit více či méně zaměstnanců, jen zřídka nastanou situace, kdy kmenový zaměstnanec způsobí uživateli škodu a je nutné tuto škodu nějakým způsobem vyřešit. Nedochází však k tomu, že by agentura práce své zaměstnance úkolovala či jim zadávala práci.
6. K výši uložené pokuty žalobce uvedl, že správní orgány nesprávně vycházely z výše jeho hrubého obrátu. Coby agentura práce přirozeně vykazuje vysoké hrubé obraty, které jsou ale dány mzdovými náklady na zaměstnance. Kromě nich má pak další náklady na zaměstnance, které nejsou zahrnuté ve mzdě, jako například ubytování dočasně přidělených zaměstnanců a dopravu těchto zaměstnanců na pracoviště. Hradí rovněž mzdu tzv. koordinátorů, kteří dohlížejí u daného zaměstnavatele na dočasně přidělené zaměstnance a řeší případné problémy. Zisk žalobce se tak po odečtení veškerých uvedených nákladů zúží na velmi malou část z celkového hrubého obrátu, mezi 8 – 12 %.
7. Nutno je také přihlédnout k současné situaci na trhu práce. V průmyslu již dochází k částečnému ochlazení růstu objednávek, což se okamžitě začalo projevovat zejména v personální sféře, v níž došlo ke zmenšení objemu objednávek na dočasně přidělené zaměstnance. Žalobce předpokládá, že v důsledku šíření obecné hysterie z koronavirové krize v letošním roce dojde k poklesu v rozmezí 30–50 % ročního obrátu.
8. V rámci naplnění zásady individualizace sankce měly správní orgány zohledňovat a zjišťovat jeho majetkové poměry, což potvrzuje i judikatura NSS a Ústavního soudu, a to tak, aby byla uložena přiměřená pokuta a naopak nebyla uložena pokuta likvidační.
S ohledem na jednání, které je žalobci vytýkáno, se ale výše uložené pokuty jeví jako zcela nepřiměřená, likvidační a nereflektující shora uvedená východiska.

Vyjádření žalovaného

9. Žalovaný v úvodu svého vyjádření uvedl, že setrvává na svém rozhodnutí, že se žalobce vytýkaného přestupku dopustil. Odkázal na obsah napadeného rozhodnutí, neboť žalobní námitky se v podstatné míře shodují s námitkami odvolacími.
10. Nadto žalovaný poukázal na to, že si žalobce musel být vědom, že poskytováním konkrétních cizinců Rina Europe se dopouští přestupku, neboť v rámcové smlouvě o dočasném přidělení zaměstnanců k výkonu práce k uživateli uzavřené se společností Rina Europe dne 10. 9. 2018, se v bodě 3.3 uvádí: „*Dočasně přidělení zaměstnanci budou vykonávat druh práce: pracovník výroby potravinářského průmyslu.*“ K výkonu práce na takovém místě ale daní cizinci nebyli oprávněni.
11. Jde-li o přiměřenost uložené pokuty, poukázal žalovaný na to, že žalobce opakovaně vyzýval k doložení jeho osobních a majetkových poměrů, žalobce tak ale neučinil a na Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

výzvy nereagoval. Správní orgány tak neměly jinou možnost než při stanovování adekvátní výše pokuty vycházet z veřejně dostupných databází. Uložená sankce odpovídá všem relevantním okolnostem projednávané věci a je zcela přiměřená.

Posouzení věci

12. Soud ve věci rozhodl bez jednání, neboť ani jeden z účastníků nevyjádřil po doručení příslušné výzvy s takovým postupem nesouhlas a ve smyslu § 51 odst. 1 s. ř. s. se tak má za to, že s rozhodnutím věci bez jednání oba účastníci souhlasí.
13. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů dle § 75 odst. 2 s. ř. s.
14. Na tomto místě soud připomíná, že § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. stanoví, že žaloba musí obsahovat žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. NSS k tomu ve svém rozsudku ze dne 8. 12. 2005, č. j. 6 Azs 101/2004-52, uvedl: *„Žalobní musí být formulován konkrétně, aby byl jasně vymezen předmět soudního přezkumu. Připuštěním vágních a nekonkrétně formulovaných žalobních bodů by toto ustanovení ztratilo smysl.“* Žalobní bod je tedy spojením jak skutkových tvrzení, tak i jejich právního posouzení. Právní náhled na věc se přitom nemůže spokojit pouze s obecnými odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtkami (srov. např. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005-58).
15. Soud dodává, že *„míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod, byť i vyhovující, obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není naprosto na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta (viz rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78). Již citované ustanovení § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tak žalující straně ukládá povinnost uvést v žalobě konkrétní (tj. ve vztahu k žalobci a k projednávané věci individualizovaná) skutková tvrzení doprovázená (v témže smyslu) konkrétní právní argumentací, z nichž plyne, z jakých důvodů považuje žalující strana napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné.“*
16. Žalobce ve své žalobě uvedl, že napadené rozhodnutí považuje za nepřezkoumatelné, nezákonné a jeho odůvodnění za přepjatě formalistické.
17. Jelikož podle dlouhodobě ustálené judikatury NSS platí, že teprve dospěje-li soud k závěru o přezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, může se zabývat dalšími námitkami (rozsudek NSS ze dne 8. 3. 2005, č. j. 3 As 6/2004-105, č. 617/2005 Sb. NSS), přistoupil soud nejprve právě k vypořádání námítky tvrdící nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Přitom však zjistil, že ačkoliv žalobce tuto námitku ve své žalobě označil, nedoprovodil ji vůbec žádným skutkovým vymezením. S odkazem na shora podaný výklad způsobu, jakým má být formulován žalobní bod, je nutno uzavřít, že žalobce řádně žalobní bod nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí neuplatnil. Kvůli úplné absenci jakéhokoli skutkového vymezení, v čem žalobce jím tvrzenou nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí spatřuje, nemůže soud napadené rozhodnutí podrobit přezkumu optikou takového žalobního bodu. Z toho důvodu se soud omezuje na konstatování, že

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

napadené rozhodnutí není nepřezkoumatelné v tom rozsahu, který je nezbytný pro jeho přezkum prismatem řádně uplatněných žalobních bodů (viz níže).

18. Obdobný závěr je nutno učinit ohledně námitky tvrdící přepjatý formalismus v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Žalobce sice v žalobě podává výklad této vady aplikace práva s odkazy na judikaturu Ústavního soudu, opět ale opomněl uvést, čím konkrétně se měl této vady dopustit žalovaný. Ani v tomto případě není věcí soudu, aby sám za žalobce domýšlel, čím se snad mohl žalovaný nebo správní orgán I. stupně podle žalobce dopustit přepjatého formalismu, nebo dokonce vyhledávat v napadeném rozhodnutí nebo v rozhodnutí správního orgánu I. stupně vady, které by žalobcem předloženému výkladu odpovídaly. Proto ani tato námitka nekonstituuje řádně uplatněný žalobní bod a soud se jí nebude dále zabývat.
19. Řádně uplatněn byl žalobcem jednak žalobní bod nesprávného zjištění skutkového stavu, v němž žalobce poukazuje na to, že správní orgány dostatečně nevyhodnotily zjištění plynoucí z některých důkazů, jmenovitě rámcové smlouvy o poskytování personálních služeb, a řádně nepřihlédly k faktické (ne)možnosti žalobce ovlivnit způsob, kterým budou jím poskytování zaměstnanci využiti jejich uživatelem. Stejně tak byl řádně uplatněn žalobní bod týkající se nezákonnosti napadeného rozhodnutí, a to v otázce výše uložené sankce.
20. Nejprve se soud zabýval žalobním bodem řádně zjištěného skutkového stavu.
21. Podle § 3 správního řádu platí, že neplyne-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro souhlas jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2 téhož zákona (odkazované ustanovení upravuje některé základní zásady činnosti správních orgánů, jako je zákonnost, šetření práv nabytých v dobré víře, soulad s veřejným zájmem apod.). Právě v prostředí přestupkového práva nabývá tato zásada mimořádné intenzity, jak plyne i z § 50 odst. 3 věty druhé správního řádu, podle něhož je správní orgán v řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i neprospěch toho, komu má být povinnost uložena (jde tedy o projev vyšetřovací zásady), k těmto závěrům viz také rozsudek NSS ze dne 30. 12. 2010, č. j. 4 Ads 44/2010-132. Jelikož pak je nepochybně řádné objasnění všech okolností, které svědčí ve prospěch i neprospěch obviněného z přestupku veřejným zájmem (§ 2 odst. 4 správního řádu), lze jednoduše dovodit, že správní orgán vedoucí přestupkové řízení dostojí svým povinnostem plynoucím z § 3 správního řádu právě a jen tak, že jednak všechny potřebné důkazy pro své rozhodnutí opatří, jednak z nich vyvodí odpovídající skutkové závěry, a to v tzv. volném hodnocení důkazů (§ 50 odst. 4 správního řádu).
22. V projednávané věci žalobce ve vztahu k přestupkům uvedeným ve výrocích rozhodnutí správního orgánu I. stupně ad 1. a) a b) uvedl, že v souladu s uzavřenou rámcovou smlouvou poskytl své kmenové zaměstnance uživateli Rina Europe, přičemž ostatní záležitosti týkající se přesného plnění pracovněprávních úkolů měl v gesci právě uživatel. Žalobce tedy nemohl žádným způsobem ovlivnit, jakou práci budou konkrétní zaměstnanci vykonávat, neboť rámcová smlouva plně reflektovala vydaná povolení příslušných cizinců (zaměstnanců).
23. Podle § 140 odst. 1 písm. c) ZOZ: „*Právnícká osoba nebo podnikající fyzická osoba se přestupku dopustí tím, že umožní výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 1 nebo 2.*“
24. Dle § 5 písm. e) bod 2 ZOZ: „*Pro účely tohoto zákona se rozumí nelegální práci práce vykonávaná cizincem v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání nebo bez tohoto povolení,*

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

je-li podle tohoto zákona vyžadováno, nebo v rozporu se zaměstnaneckou kartou, kartou vnitropodnikově převedeného zaměstnance nebo modrou kartou vydanými podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky nebo bez některé z těchto karet.“

25. Podle § 89 odst. 2 ZOZ: *„Cizinec může být dále přijat do zaměstnání a zaměstnáván, má-li platné povolení k zaměstnání vydané krajskou pobočkou Úřadu práce a platné oprávnění k pobytu na území České republiky.“*
26. Ze správního spisu se podává, že mezi žalobcem jako poskytovatelem a Rina Europe jako uživatelem byla dne 10. 9. 2018 uzavřena rámcová smlouva o dočasném přidělení zaměstnanců k výkonu práce k uživateli. Jejím předmětem je stanovení obecných podmínek, za jakých bude žalobce dočasně přidělovat své zaměstnance, se kterými má uzavřený pracovní poměr nebo dohodu o pracovní činnosti, k výkonu práce u Rina Europe coby uživatele, a dále podmínek uzavírání jednotlivých dohod mezi žalobcem a Rina Europe o dočasném přidělení zaměstnanců žalobce k Rina Europe, jakož i stanovení obsahových náležitostí těchto dohod (bod 2.1 této smlouvy). V bodě 3.3 této rámcové smlouvy je stanoveno: *„Dočasně přidělení zaměstnanci budou vykonávat druh práce: pracovník výroby potravinářského průmyslu. (...)“*
27. Je tedy patrné, že tvrzení žalobce, podle něhož nemohl nijak ovlivnit konkrétní pracovní zařazení jím k Rina Europe přidělovaných zaměstnanců, neboť tato otázka byla plně v gesci uživatele, tedy právě Rina Europe, neobstojí. Žalobce totiž výslovně s Rina Europe v rámcové smlouvě sjednal, že jím poskytovaní zaměstnanci budou uživatelem používáni k výkonu práce pracovníka potravinářského průmyslu. Jinak řečeno: žalobce si nejenže musel být vědom, že jím přidělovaní zaměstnanci budou vykonávat právě tuto pracovní činnost, ale dokonce takové využití jím dočasně k Rina Europe přidělených zaměstnanců výslovně vlastním právním jednáním ujednal.
28. Byl to přitom právě výkon tohoto sjednaného druhu práce, tedy pracovníka potravinářského průmyslu, který byl rozhodující pro vyvození přestupkové odpovědnosti žalobce, když rozhodnutí správního orgánu I. stupně ve svém výroku 1. a) identifikovalo celkem 8 cizinců ukrajinské státní příslušnosti, kteří vykonávali tento druh práce, ačkoliv disponovali povolením k zaměstnání na pozici montážních dělníků výrobků a zařízení, resp. ve svém výroku 1. b) identifikovalo 3 cizince ukrajinské a běloruské státní příslušnosti, kteří pracovali jako dělníci v potravinářské výrobě, ačkoliv disponovali zaměstnaneckými kartami na pracovní pozici montážních dělníků montujících mechanická zařízení.
29. Žalobci se tedy námitkou, podle níž fakticky nemohl ovlivnit, k výkonu jaké práce budou jeho jím dočasně přidělení zaměstnanci u uživatele vykonávat, nepodařilo zpochybnit skutkové závěry správních orgánů. Ty jsou naopak správné a obsahem správního spisu plně podložené.
30. Lze tedy konstatovat, že žalobní bod tvrdící nesprávné zjištění skutkového stavu není důvodný.
31. Druhým žalobním bodem, který žalobce uplatnil, je nezákonnost napadeného rozhodnutí, pokud jde o výši uložené pokuty.
32. Soud předně konstatuje, že přestupek umožnění výkonu nelegální práce dle § 140 odst. 1 písm. c) ZOZ je hodnocen jako vůbec ten nejzávažnější na úseku zaměstnanosti, čemuž odpovídá také možnost uložit nejvyšší pokutu za porušení tohoto zákona, a to až do výše 10 000 000 Kč, při současném zakotvení minimální možné výše pokuty na 50 000 Kč [§ 140 odst. 4 písm. f) ZOZ]. Společenská nebezpečnost přestupku umožnění výkonu Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

nelegální práce spočívá v ohrožení zájmu společnosti na ochraně pracovního trhu, na ochraně před úniky daní z příjmů ze závislé činnosti, odvodů na sociálním a zdravotním pojištění, zájmu vytvářet v tržním prostředí rovné podmínky pro podnikání a konkurenceschopnost, ale také zájmu na ochraně zaměstnanců v pracovněprávních vztazích (srov. rozsudek NSS ze dne 3. 8. 2021, č. j. 5 Ads 194/2020-28).

33. Žalobci byla správními orgány uložena pokuta ve výši 1 115 000 Kč. V této souvislosti je nutno připomenout, že žalobce byl v projednávané věci postižen za celkem 3 přestupky [dle výroků rozhodnutí správního orgánu I. stupně ad 1. a), 1. b) a 2], a to kromě přestupků spočívajících v umožnění výkonu nelegální práce dle § 140 odst. 1 písm. c) ZOZ [výroky rozhodnutí správního orgánu I. stupně ad 1. a) a 1. b)], také za přestupek spočívající ve výkonu nelegální práce dle § 140 odst. 1 písm. e) ZOZ (výrok rozhodnutí správního orgánu I. stupně ad 2.). Proto byla žalobci ukládána pokuta dle absorpční zásady zakotvené v § 41 odst. 1 přestupkového zákona s tím, že jako nejzávažnější byl vyhodnocen přestupek podle § 140 odst. 1 písm. c) ZOZ (str. 10 rozhodnutí správního orgánu I. stupně), s čímž se ztotožnil i žalovaný (str. 6 napadeného rozhodnutí).
34. Pakliže horní hranice pokuty za přestupek dle § 140 odst. 1 písm. c) ZOZ činí 10 000 000 Kč, minimální hranice však činí 50 000 Kč, byla žalobci pokuta uložena v podstatě nepatrně nad jednou desetinou jejího zákonného rozpětí. Jakkoli se tedy nominálně jedná o nikoli zanedbatelnou částku, z hlediska jejích zákonných hranic, jež vycházejí z úvahy zákonodárce ohledně závažnosti příslušného přestupku (jakkoli se v odborné literatuře objevuje názor, podle něhož *„lze důvodně pochybovat o tom, že zákonodárce vzal řádně v úvahu relaci škodlivosti či závažnosti přestupku s tvrdostí správního trestu“* - srov. Prášková, H. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, str. 256), jde o potrestání fakticky ještě mírné.
35. Žalobce pak v žalobě namítá, že jemu uložená pokuta je zcela nepřiměřená a likvidační. Správní orgány dle žalobce při ukládání pokuty nezohlednily, že je rozdíl mezi obratem společnosti a jejím ziskem, přičemž agentury práce mají obecně vzato velmi vysoké náklady spojené zejména s mzdovými nároky jednotlivých zaměstnanců, ale dosahují poměrně nízké ziskovosti.
36. Uložení likvidační pokuty lze považovat za vadu způsobenou nesprávnou aplikací práva, která má za následek nepřiměřený zásah do vlastnického práva subjektu, jemuž byla uložena, a to v rozporu s čl. 11 Listiny. Obecně lze konstatovat, že za likvidační pokutu se považuje taková pokuta, která buď zcela zničí majetkovou základnu pro další podnikatelskou činnost, nebo natolik přesáhne výnosy z podnikání, že se další podnikatelská činnost stává bezúčelnou, neboť místo toho, aby byla prováděna za účelem dosažení zisku (§ 420 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku), je propříště realizována spíše za účelem úhrady uložené pokuty. Problémem likvidační pokuty se ve své rozhodovací praxi opakovaně zabýval Ústavní soud (srov. např. již náleze ze dne 10. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 12/03), stejně jako NSS [srov. např. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133 či rozsudky ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012-36, či koneckonců rozsudek dne 2. 12. 2014, č. j. 6 Ads 80/2013-41, který se týká stanovení pokuty podle § 140 odst. 4 písm. f) ZOZ poté, co byla nálezem Ústavního soudu ze dne z 9. 9. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 52/13 zrušena minimální výše pokuty za přestupek umožnění výkonu nelegální práce ve výši 250 000 Kč].
37. Podstata věci tkví v tom, že správní orgány rozhodující o uložení pokuty jsou povinny výši ukládané pokuty v rámci naplňování zásady individualizace ukládané sankce přizpůsobit mj. i k majetkovým poměrům delikventa. Správní orgány se však při Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

naplňování této své povinnosti nacházejí v nesnadné situaci, neboť oproti orgánům činným v trestním řízení nedisponují procesním nástrojem, jehož prostřednictvím mohou zjistit majetkovou situaci osoby obviněné z přestupku bez součinnosti s ní. Jakkoli tedy soud shora konstatoval, že v řízeních o uložení povinnosti z moci úřední se v zásadě uplatní vyšetřovací zásada, v případě naplňování zájmu na tom, aby v konkrétním případě nedošlo k uložení likvidační pokuty, bude záležet i na samotném obviněném z přestupku, resp. na jeho ochotě vyjevit správnímu orgánu všechny rozhodné skutečnosti, které by měl správní orgán při stanovení výměry pokuty vzít v potaz (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133). Zevrubnost míry posouzení majetkových poměrů pak musí odpovídat právě mj. i rozsahu, ve kterém obviněný z přestupku své majetkové poměry tvrdil a prokazoval (viz rozsudek NSS ze dne 11. 3. 2021, č. j. 2 As 56/2020-55).

38. Ze správního spisu soud zjistil, že v posuzovaném případě byl žalobce správním orgánem I. stupně opakovaně vyzván ke sdělení svých majetkových poměrů (výzva z 16. 3. 2021, oznámení ze 17. 8. 2021, oznámení z 8. 12. 2021), ale niky na tuto výzvu relevantně nereagoval. To samozřejmě neznamená, že by správní orgán I. stupně mohl na zjišťování majetkových poměrů žalobce zcela rezignovat, což také neučinil, ale provedl důkaz listinami, které si opatřil z veřejných zdrojů (výpis z obchodního rejstříku, výpis ze sbírky listin obchodního rejstříku, výstup z insolvenčního rejstříku, rozvaha žalobce ke dni 31. 12. 2019). S ohledem na to, že žalobce namítl nepřiměřenou výši pokuty již ve svém odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně (ovšem aniž by alespoň tehdy své poměry jakkoli osvětlil), doplnil žalovaný v průběhu odvolacího řízení správní spis o další listiny, jímž žalobcovy majetkové poměry zjišťoval (rozvaha žalobce ke dni 31. 12. 2020, evidence úpadců, evidence plátců DPH, zkrácená rozvaha ke dni 31. 12. 2021).
39. Namítá-li tedy žalobce v žalobě, že správní orgány při posuzování jeho majetkových poměrů postupovaly nedostatečně, jde to na vrub především jemu samotnému, neboť správním orgánům obou stupňů neposkytl jakoukoli součinnost za účelem objasnění svých majetkových poměrů. Za takové situace si správní orgány správně udělaly kvalifikovaný úsudek o žalobcových majetkových poměrech na základě podkladů, které jim byly dostupné. Signifikantní jsou přitom dvě skutečnosti: jednak ani v žalobě žalobce netvrdí, že správním orgánům snad měly být dostupné i jiné podklady, které však nevzaly v úvahu, jednak ani v žalobě žalobce své majetkové poměry nijak konkrétně netvrdí a neproazuje. Závěr o majetkových poměrech delikventa je přitom jen jednou z množiny úvah, které musí správní orgán rozhodující o uložení pokuty v rámci naplnění zásady individualizace trestu provést, například zejména vedle posouzení povahy a závažnosti spáchaného přestupku (§ 37 - § 40 přestupkového zákona). Přestože tedy úvaha o majetkových poměrech delikventa hraje podstatnou roli při korekci výše ukládané sankce právě s ohledem na to, aby pokuta nebyla likvidační, nelze na druhou stranu uzavřít, že by bez zcela jednoznačného a plně realitě odpovídajícího závěru o majetkových poměrech nebylo možno pokutu *vůbec* uložit.
40. Správní orgány totiž svou úvahu o přiměřenosti ukládané pokuty koneckonců na něčem založit musí. Byly-li jim v posuzované věci dostupné jen podklady, které svědčily o žalobcově majetkové situaci spíše volně (např. pokud jde o zjištění, že nečelí insolvenčnímu řízení, nebo kolik činí jeho obrát), ani tak správní orgány nepochybily, pokud z těchto údajů vyšly a učinily správní úvahu o tom, že adekvátní výše pokuty činí v daném případě částku 1 115 000 Kč. Jak už soud konstatoval shora, jedná se o výši, která jen nepatrně přesahuje jednu desetinu zákonného rozpětí. Takto stanovenou výši pokuty tedy nelze *a priori* považovat za nějak excesivní, neboť primárně vychází ze závažnosti spáchaných Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

přestupků, resp. z úvahy zákonodárce o závažnosti těchto přestupků. Pokud pak žalobce míní tvrdit, že jde v jeho konkrétní situaci o pokutu excesivní, měl v první řadě předložit správnímu orgánu příslušná skutková tvrzení a důkazy, a to buď sám, nebo i v reakci na jednu z jemu zaslanych výzev, případně alespoň v odvolání. Žalobce tak ovšem neučinil, přičemž se v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně spokojil jen s víceméně teoretickým expozé a několika spíše obecnými konstatováními, z nichž bylo možno sotva vyvodit jakékoli relevantní závěry (např. ničím nedoložené a v podstatě nijak přesně kvantifikované tvrzení o „razantním“ poklesu příjmů v důsledku koronavirové pandemie). Obdobným způsobem je ostatně formulována i žalobní námitka. V ní žalobce sice opakuje tvrzení, podle něhož je zisk v podnikání pracovních agentur oproti jejich obratu velmi nízký, konstatuje, že v důsledku koronavirové pandemie došlo ke snížení objednávek a poklesu obratu o 30 – 50 %, nic konkrétního ohledně majetkových poměrů žalobce však ani žaloba nepřináší. Je tak nutno uzavřít, že ani žalobními tvrzeními se žalobci nepodařilo prokázat, že by správní orgány pochybily při stanovení výše sankce, tím méně že by se jednalo o pokutu excesivní či dokonce likvidační.

Závěr a náklady řízení

41. Soud dospěl k závěru, že žaloba, jíž se žalobce domáhal zrušení napadeného rozhodnutí, není důvodná, výrokem I. tohoto rozsudku ji tak zamítl.
42. Výrokem II. tohoto rozsudku pak soud rozhodl o náhradě nákladů řízení. Při rozhodování o nákladech řízení se soud vyšel z § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož: *„Nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Měl-li úspěch jen částečný, přizná mu soud právo na náhradu poměrné části nákladů.“* Účastníkem, který měl ve věci plný procesní úspěch, je žalovaný, neboť žaloba byla soudem zamítnuta. Žalovaný je nicméně správním orgánem, který podle příslušné judikatury Nejvyššího správního soudu nemá právo na náhradu těch nákladů, které nepřevyšují náklady spojené s výkonem jeho běžné úřední činnosti. Soud nezjistil, že by nějaké takové náklady žalovaný v souvislosti s probíhajícím řízením vynaložil. Proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 6, 657 40 Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Plzeň 15. listopadu 2023

Mgr. Jaroslav Škopek v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.